

La gestión del desarrollo desde cada territorio.

Acosta Reveles, Irma Lorena.

Cita:

Acosta Reveles, Irma Lorena (2024). *La gestión del desarrollo desde cada territorio*. *Encuentros Multidisciplinares*, 26 (77), 1-17.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/irma.lorena.acosta.reveles/312>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pck7/Xgs>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Encuentros multidisciplinares



ISSN-e: 1139-9325

Inicio: 1999

Periodicidad: Cuatrimestral

País: España

Idioma: español

[Página web de la revista](#)

[Índice de autores](#)

Editores

Universidad Autónoma de Madrid: Fundación General
(<http://www.fg.uam.es/>)

Clasificación

Ciencias básicas y experimentales: Ciencias básicas y experimentales. Generalidades

Economía y empresa: Economía y empresa. Generalidades

Ciencias sociales: Ciencias sociales. Generalidades

Humanidades: Humanidades. Generalidades

IDR. Dialnet Métricas

Impacto 2022 0,02

MULTIDISCIPLINAR 2022 62 / 105

Otros catálogos

Red de Bibliotecas Universitarias (REBIUN)

LA GESTIÓN DEL DESARROLLO DESDE CADA TERRITORIO

Irma Lorena Acosta-Reveles

Doctora en Ciencia Política. Universidad Autónoma de Zacatecas, México

RESUMEN

Se analiza el contenido de las políticas estatales que se han planteado alcanzar el desarrollo rural en Latinoamérica durante los últimos decenios: *la estrategia territorial del desarrollo rural* (ETDR). Mas que evaluar sus resultados en términos de expansión productiva a partir de evidencia empírica, se trata de evidenciar la concepción de *desarrollo* desde la que se proyecta tal estrategia hurgando en su contenido, la orientación de sus acciones y, sobre todo, esclareciendo el orden social que aspira a construir. Con el bagaje conceptual de la economía política crítica, y a efecto de revelar los auténticos fines del ETDR en tanto proyecto social, se recuperan los ejes medulares la propuesta, su trama discursiva y sus rutas de acción. Se esclarecerá, asimismo, el momento en que surge, sus motivaciones y los valores en que se resguarda. Se sostiene que esa concepción del desarrollo para lo rural preserva la visión neoliberal y en ese sentido, capitalista; por lo que constituye una estrategia anexa y complementaria al patrón de especialización productiva centrada en los agronegocios que predomina en la región desde los años ochenta: el modelo corporativo agroindustrial.

1. INTRODUCCIÓN

En la agenda estatal de los países latinoamericanos, la intención de mejorar la vida de los habitantes del campo a través de su inclusión en los flujos económicos ha sido una constante en el último siglo, sin importar cuál sea el modelo de crecimiento. En este documento se discute la estrategia de política pública que en los dos últimos decenios se ha planteado alcanzar el desarrollo rural; propuesta que se replica con variantes en casi todas las naciones de la región y que identificaremos como el *enfoque territorial del desarrollo rural* (ETDR). No se trata en esta ocasión de evaluar sus resultados en términos de crecimiento o en materia de progreso social a partir de evidencia empírica. El objetivo, en cambio, es desnudar la concepción de *desarrollo rural* desde la que se proyecta tal estrategia con base en su contenido, la orientación de sus acciones y, sobre todo, esclareciendo el orden social que aspira a construir.

Con el arsenal teórico de la economía crítica, y a efecto de revelar los auténticos fines del ETDR en tanto proyecto socio-político, se recuperan los componentes más significativos de la propuesta y la trama discursiva. Otros aspectos que se analizan son el momento en que emerge y la justificación original, las soluciones que proyecta y los valores en que se resguarda. Se sostiene que esa concepción del desarrollo en lo rural es de sustrato neoliberal y por ende pro-capitalista, por lo que el ETDR constituye una estrategia anexa y complementaria al patrón de especialización productiva centrada en los agronegocios que predomina en la región desde los años ochenta, el modelo corporativo agroindustrial (Acosta-Reveles, 2021). El sentido último de este proyecto es perseverar en la mercantilización del entorno rural, apurando la desamortización de sus recursos materiales y simbólicos, apelando a la creatividad y conocimientos comunitarios; fines que vienen a ratificar los afanes de valorización capitalista en una línea de continuidad con el siglo pasado.

Esas intenciones de asentar el ordenamiento socio-político capitalista en la región latinoamericana, hasta sus últimos rincones, corren por tres rutas. La primera, como colaboración estatal a los agentes locales para el impulso de emprendimientos, donde los pobladores de cada territorio *toman conciencia de sus activos y los movilizan hacia los mercados*. Esa colaboración pública es subsidiaria y a modo de acompañamiento temporal, porque se asume, que el grueso de los procesos productivos y comerciales ya transcurre y seguirá operando, con el incentivo de la competencia. La segunda ruta, la más palpable en el origen del ETDR y que lo justifica, son las acciones para encarar la pobreza rural a través de proyectos *autogestionados*, dirigidos a los sectores más vulnerables y condicionados a la *construcción de capacidades*. Y la tercera ruta, de orden político-institucional, que consiste en la apertura e inclusión de las localidades que participarán de la democratización, descentralización y delegación de poderes, y especialmente, del *poder de gestionar su desarrollo*.

La exposición abre con un primer apartado que realiza precisiones sobre la política estatal y que interroga las intenciones no explícitas de su intervención en la esfera económica. La segunda parte se adentra en el ETDR, estableciendo sus puntos de continuidad con la estrategia de crecimiento precedente, respecto a la profundización del orden social con predominio de la relación capital-trabajo ahora en una fase global; enseguida se indaga en las condiciones en que emerge el *desarrollo rural centrado en el territorio*, sus motivaciones y elementos constitutivos. En la tercera parte se analizan, del ETDR, tres rutas de intervención (económica, social y política) de las que se infieren el sentido real de la agenda rural. Al término se encontrarán algunas conclusiones.

2. UN CONCEPTO SOBRE LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA GUBERNAMENTAL

Definiremos la Política Económica (en tanto eje medular de la política estatal) como ese conjunto estrategias, acciones y omisiones gubernamentales, institucionalizadas, que *tienen como propósito el cambio social positivo en las estructuras de generación de riqueza, mediante intervenciones sistemáticas en los ámbitos de producción, distribución intercambio y consumo*. Su finalidad es incitar el crecimiento de los indicadores macro y micro económicos, y para ello se plantea *cambiar el rumbo de la realidad existente*, transformarla, desde un sitio de poder privilegiado, el poder estatal; es así que se actúa en nombre del colectivo y presumiblemente, en favor del interés público para trastocar las relaciones sociales de producción en su sentido más amplio.

Tales acciones tendrán como fin, por ejemplo, propiciar el acceso a ciertos recursos, afianzar procesos de crecimiento o generarlos, y proyectar soluciones en materia de distribución de ingresos entre diferentes grupos de la sociedad. Es posible hacerlo, desde esa posición de poder y con base en los activos que a esa instancia política y administrativa corresponden. Asimismo, se tienen facultades para convocar la participación de los diferentes agentes, apoyar su organización, subsidiar sus carencias y apelar a sus iniciativas.

En las políticas públicas las metas cuantitativas y temporales son importantes, las estrategias como trama de acciones y recursos puntuales para alcanzarlas también lo son, fundamentales de hecho para su logro efectivo. Pero antes, en un momento previo, debe tenerse claridad sobre los problemas, y no a modo de diagnóstico o listado de puntos problemáticos que se sitúan en un mapa, debe conocerse esa realidad problemática en el sentido de hacerse cargo efectivamente de sus causas; es crucial saber cómo se llegó hasta ahí, los procesos que están en la raíz de los conflictos.

No puede haber intervención eficaz si se ignora la naturaleza de los problemas, su origen; obviar ese conocimiento implicará que, así se cuente con suficientes recursos e instituciones bien coordinadas para intervenir, los problemas sean atendidos en sus manifestaciones, no en sus causas. Por ello en las políticas estatales, cualquier sea el ámbito de intervención, la ciencia es herramienta de primer orden. Por extensión, en la política económica y social, la misión de las ciencias sociales consiste en dejar al descubierto la causalidad de los cambios, revisar cotidianamente la vigencia de sus postulados y aportar a la formulación de soluciones.

Seguido al entendimiento cabal de los problemas, están las decisiones políticas importantes, que se supone deben ser colectivas y democráticas: hacia dónde se habrá de caminar, por cuál vía optar de entre las opciones posibles, qué tipo de sociedad es la que se aspira construir, cómo se quiere vivir. Desde esta perspectiva analítica, coincidimos con Manuel Ahedo (2018) cuando señala que la intervención económica estatal en democracia debe integrar la racionalidad político-democrática con la racionalidad científico-técnica.

Tan importante como entender la génesis de los problemas, o quizá más importante, es definir a dónde se busca arribar. De ahí que el análisis de una determinada estrategia de desarrollo rural deba ir más allá de conocer sus ingredientes puntuales y el contenido de sus intervenciones (metas, agentes protagonistas, lineamientos, etapas, recursos, justificaciones aparentes, entre otros); debe ser capaz de captar de las anteriores y de su trama discursiva explícita, cuál es el estado de cosas al que se espera llegar, el destino o faro que está al final del camino. Ello explica que el afán de este escrito consista en desnudar cómo se visualiza el *desarrollo rural en el marco e la estrategia territorial: esto es, esclarecerse cuál es el escenario o condición última* que se aspira lograr.

3. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

a) Precedentes para distinguir una línea de continuidad

Durante el último siglo en Latinoamérica, la intervención estatal hacia la economía agropecuaria se ha orientado a apuntalar el crecimiento de la producción y la productividad para abonar a la expansión de los mercados; y, en el ámbito de bienestar social, la preocupación explícita ha sido impulsar el desarrollo en las comunidades rurales, procurando para sus residentes una vida mejor. Ello hace posible asentar que, entre los países de la región, prevalece una coincidencia de fines macro, en el largo plazo, si bien esos fines se procuran a través de estrategias diversas, en momento sucesivos.

Una nueva estrategia –o esquema de intervención estatal- llega a relevo cuando la anterior ha perdido efectividad en sus objetivos, y entra en crisis. Lo que aquí se busca destacar, es que la coincidencia de metas -esa pretensión de mantener un ritmo de crecimiento positivo que se traduzca en bienestar social- no constituye el objetivo último de los gobiernos regionales, sino un fin intermedio. La intención última es coadyuvar, con holgura, a la acumulación de capital transnacional. En otras palabras, se trata de alimentar con excedentes mercantiles al *desarrollo* desde Latinoamérica subdesarrollada.

Lo que sigue son algunos apuntes históricos necesarios para poner de relieve esa finalidad auténtica que han compartido los proyectos de intervención en el entorno rural durante los últimos setenta años, y que va más allá de los objetivos manifiestos.

En la posguerra, las tesis sobre *el desarrollo*¹ y las propuestas de intervención estatal en busca de ese desarrollo, vinieron en principio del polo más próspero del mundo, con la escuela de la modernización. Pasado el tiempo, otras versiones de procedencia regional (dependentistas en su visión general) formularon sus propias tesis; estructuralistas o neomarxistas, por mencionar los dos polos de adscripción teórica más importantes. Eventualmente trazaron sus propias rutas de intervención. Identificados los problemas y formuladas las explicaciones desde paradigmas alternos, los planteamientos coincidieron en la necesidad de cambiar una estructura productiva primaria que pesaba, porque mantenía a la región distante (atrás/en la periferia) del progreso/centro. Este perfil económico, se estimó, explicaba la pobreza y la desigualdad características de la región, y su persistencia.

Las ideas del estructuralismo fueron instrumentadas como políticas desarrollistas, y los gobiernos nacionales en Latinoamérica se comprometieron con la modernización de la estructura productiva agraria: tecnificación, mecanización, transferencia tecnológica, documentación de derechos de propiedad o posesión sobre el suelo, inversión pública en infraestructura hidráulica y de acopio, subsidios a la producción y al consumo, medidas fiscales y ajustes a los precios de mercado. El paquete

¹ Las que con el tiempo se afianzarán como Economía Política del Desarrollo y la Sociología del Desarrollo.

de la revolución verde y las reformas agrarias en varios países coadyuvaron en el ánimo de transformar la estructura productiva tradicional. Ese modelo pro-modernización tuvo como rasgo positivo su integralidad, tanto por el conjunto de acciones que articulaba como por sus efectos redistributivos (Acosta-Reveles, 2021).

Modernizar parecía ser el equivalente de *capitalizar*. El sector público expresó en hechos su intención de capitalizar al campo, en el sentido de inyectarle recursos materiales y apoyos variados a la producción y comercio en el ramo agrario. Pero más allá, estaba el *interés de propagar en éste las relaciones capitalistas, y fortalecer los mercados internos y con el exterior*, aunque se privilegiaba en este momento el crecimiento endógeno. La aspiración era lograr una agricultura eficiente, donde todos los recursos tuvieran un aprovechamiento óptimo, y para ello se debía reorganizar la forma de producir, pues se sabe que, en torno a los años cincuenta del siglo pasado, la economía rural tenía un elevado componente de relaciones no salariales, que se hacían presentes a través del sistema de latifundio, el trabajo forzoso adscrito a las fincas bajo alguna modalidad de sujeción o la producción de sustrato familiar (o campesina), principalmente (Chonchol, 2003).

Con este esquema de intervención hubo resultados muy positivos en producción agraria; menores, pero también significativos en productividad, y modestos en la capitalización del sector. Capitalización, insistimos en tanto predominio de las relaciones salariales. Empero, la tierra no ingresó masivamente a la circulación mercantil ni el proletariado rural se alimentó con suficiencia, toda vez que la agricultura familiar en ese periodo la contenía. Incluso el productor familiar fue apoyado por el Estado para aportar a la industrialización y a la expansión urbana con insumos y alimentos. Este es el panorama en la mayor parte todos los países de la región.

En su momento, el desarrollismo fue un proyecto burgués exitoso por sus alcances macroeconómicos, con la salvedad que en sus procesos productivos agrarios la penetración de capital quedó inconclusa. Por excepción, ésta si se había concretado en unos cuantos países, como Argentina y Uruguay (Chonchol, 1989), seguidos a la distancia por Chile y Colombia (Acosta-Reveles, 2010), pero no es este el panorama general; las zonas con mayor densidad demográfica persistían en estructuras tradicionales. Quedaba pendiente la liberación de factores productivos (tierra y trabajo) y la formación de una burguesía agraria que supliera las oligarquías latifundistas. No fue posible apurar ese tránsito entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado bajo el esquema proteccionista, ni con una agresiva interferencia estatal. Ese proceso es el que, sostenemos, deberá apuntalarse en el marco de otro modelo de crecimiento; es en ese sentido que se afirma existe continuidad en los fines últimos de las políticas rurales, hasta el momento actual.

El sesgo productivo y sectorial en las políticas agrarias se observa todavía en los años setenta del siglo pasado en el subcontinente; pero esa misma década la crisis internacional sumada a la insolvencia de muchos gobiernos, les pone freno. En los años siguientes tendrá lugar un desplazamiento en las políticas de intervención rural, sin alterar el rumbo, que a nuestro modo de ver consiste en instaurar una agricultura eficiente, regida por criterios capitalistas, funcional a la acumulación; sólo cambiarán las estrategias. La intención de capitalizar al agro se confirma, pero las fórmulas para lograrlo se proyectan a partir de ese momento desde el neoliberalismo.

Para la década de los ochenta, la política económica de la región había dejado atrás el crecimiento que daba prioridad al mercado interno. Estaba en marcha el ajuste estructural, con ambiciosos cambios institucionales para hacerlo posible. El crecimiento continuará siendo el objetivo explícito, sólo que en adelante el destino prioritario de los bienes será el mercado externo. El ajuste estructural e institucional significó minimizar las entidades estatales otrora omnipresentes en la economía, y por extensión en la agricultura. Hay tópicos que no se abordan aquí por su densidad, pero ofrecen explicaciones al cambio en el patrón de crecimiento latinoamericano que se experimenta entre la década de los setenta y ochenta del siglo pasado, necesarias para captar el ajuste en las estrategias de intervención estatal. Nos referimos a la crisis del capitalismo en tanto sistema y las iniciativas para superarla; con lo que ello implica en la

correlación de fuerzas internacionales (geopolítica); la correlación de clases (capital-trabajo) y las narrativas científico-ideológicas que se cuestionan, mientras otras toman el relevo como hegemónicas.

b) Sobre el arribo y las motivaciones de la iniciativa

Es conveniente contextualizar cómo surge y se posiciona el ETDR. En el transcurso de los años noventa el neoliberalismo y la escuela estructuralista, entonces en remodelación (neoestructuralismo)² tuvieron puntos de encuentro, sobre todo en su aspecto normativo, en el *deber ser*. Algunas de sus convergencias más palpables se encuentran en el enfoque de derechos, el protagonismo de los agentes en la orientación del cambio, la construcción de capacidades, el ejercicio de ciudadanía, la transformación productiva con equidad y la cohesión social. Estas fórmulas toman un lugar importante en la agenda política latinoamericana. El *paradigma de desarrollo con enfoque territorial* recoge y articula gran parte de sus propuestas, justo a partir de esa década.

El desarrollo de base territorial -como también se le denomina- tiene como referencia directa la iniciativa comunitaria LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*)³, adoptada en Europa el año 1989, destinada a promover el desarrollo rural centrado en el territorio, mediante la diversificación económica, el aprovechamiento de recursos endógenos, la búsqueda de innovaciones y la implicación de la población local (De los Ríos, Días y Cadena, 2011). No obstante, suelen reivindicarse sus planteamientos *en perspectiva latinoamericana*, cuyas raíces se sitúan comúnmente en la región andina.

La ETDR se gestó argumentando el fracaso de las políticas económicas previas, enfocadas en lo productivo-sectorial; reconociendo además el costo social que el ajuste estructural y el giro a la economía global abierta registró en sus primeros años en toda la región. Se afirmó que el problema más grave por resolver correspondía al bienestar rural, a las condiciones de vida de los habitantes del campo en todos los países, por lo que se llamaba a la inclusión y a la superación de las desigualdades: “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). También se llamaba la atención sobre los efectos excluyentes del crecimiento.

En el origen del ETDR hay una narrativa sociológica que destaca una serie de transformaciones de orden cualitativo que han tenido lugar en los campos, aseverando que nos situamos ante una *nueva ruralidad* (Echeverri y Sotomayor, 2010). La literatura es prolífica al respecto, pero en un afán de síntesis, los cambios de mayor envergadura que signan ese nuevo escenario son: El crecimiento demográfico y la movilidad poblacional; las tendencias a la globalización económica también presentes en el medio rural, que se manifiestan en la creciente comercialización de sus recursos, bienes y servicios; una mayor interacción entre la ciudad y el campo; el peso que adquieren las actividades no primarias en las zonas rurales; la pluri-actividad de sus trabajadores motivadas por la necesidad de multiplicar sus fuentes de ingresos, y aquellos usos no agrarios de la tierra, agua y otros recursos intangibles (como el saber tradicional). Estos cambios son empíricamente verificables.

Ahora bien, sobre la nueva ruralidad como paradigma de intervención estatal en lo agropecuario, muchos estudiosos del tema opinan que ésta y el ETDR constituyen dos versiones de política pública distintas. Nuestra opinión es que la *nueva ruralidad* el antecedente directo de la segunda, ya que arriba a la región al despuntar los años noventa (Acosta-Reveles, 2008), pero, dado el protagonismo que va ganando en su trama argumentativa el componente espacial o territorial, en poco tiempo deviene en la segunda, que presentará mejor articulación conceptual. Esa evolución se infiere de abundantes informes institucionales y publicaciones académicas sobre el tema entre los años 2000 y 2010 (Muñoz, 2000; IICA, 2000; IICA, ASDI y CIDER, 2001; Giarraca, 2001; Sepúlveda et. al. 2003; FIDA, 2003; Miranda,

² Se interpreta al neoestructuralismo como una versión edulcorada del neoliberalismo; liberalismo en sus fines con un lenguaje social que destaca el enfoque de derechos.

³ Del francés *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*: Vinculación de acciones para el desarrollo de la economía rural.

2003; Schejtman y Berdegué, 2004; Pérez, 2004, FAO, 2006; Delgadillo Macías, 2006; Kay, 2009), al mostrar en sus fines una línea de continuidad.

En los hechos, la institucionalización del enfoque territorial del desarrollo rural llega en marzo del año 200 con la fundación del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe (GIADR). Su misión consistía en articular una red entre instancias supranacionales ya existentes, implicadas en dar impulso al desarrollo rural en la región, pero ahora volcadas de lleno a la cooperación y coordinación de acciones de combate a la pobreza rural. Para tal efecto, se plantearon:

a) la generación y difusión de información relevante para el desarrollo de las economías rurales de los países de América Latina y el Caribe; la identificación de instrumentos, nuevos enfoques y experiencias exitosas de desarrollo rural; y la implementación de proyectos conjuntos de capacitación, asistencia técnica e inversión a nivel nacional y regional.

b) la realización de estudios conjuntos, el apoyo cooperativo a pequeños proyectos de investigación, talleres y seminarios, al igual que pasantías de personal técnico en alguna de las agencias integrantes del grupo. A nivel nacional, mediante el apoyo cooperativo a las organizaciones nacionales correspondientes para el desarrollo de estrategias nacionales de desarrollo rural y a través de la preparación y ejecución de actividades conjuntas interagenciales.

c) finalmente, a nivel local, promover la cooperación en la conceptualización, ejecución y evaluación de proyectos específicos. (GIADR, 2008)

Entre las instancias comprometidas de inicio en este esfuerzo figuran el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Agencia de Cooperación Técnica de Alemania (GTZ). En el año 2001 se suma el Banco Mundial (BM), en el 2002 la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (USAID), y en 2006 la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

Es así que durante la primera década del nuevo milenio el ETDR se convierte en la plataforma por excelencia desde la cual se proyectan las estrategias concretas de las políticas estatales para el campo a lo largo de la región latinoamericana. Los recursos financieros con que funciona le dan en parte ese impulso; éstos son de origen gubernamental, pero sobre todo de las agencias internacionales de cooperación y de entidades multilaterales para el desarrollo (Pérez Yruela et. al. 2016).

En las líneas que lo justifican, el enfoque del desarrollo territorial interroga sobre las causas por las cuales determinadas zonas rurales de América Latina se desarrollan o progresan, y otras no lo hacen, cuando unas y otras han sido atendidas por proyectos muy semejantes; se pregunta por qué las políticas y los apoyos con orientación convergente tienen efectos diferenciados en cada región; qué condiciones están condicionando esos resultados heterogéneos, y en qué medida dependen de ingredientes como su localización geográfica, su cultura o historia, el marco de oportunidades políticas locales, las instituciones, entre otros.

Se cuestiona también por qué las acciones públicas tienen efectos tan diferentes en términos de sustentabilidad y equidad, pues aun cuando sus metas sean cumplidas, algunos territorios son más sostenibles que otros, o reportan diferente grado de inclusión en lo social. De qué factores depende que los logros se conserven en el largo plazo.

Las respuestas apuntan a lo específico de cada territorio, a su complejidad social y dinámica única. Por ello la visión territorial convoca el apoyo de múltiples disciplinas y en especial de la geografía, que provee recursos cartográficos indicativos de estructuras espaciales, necesarias para una lectura de la conjunción de elementos a modo de *sistemas dinámicos*.

c) Ejes de la estrategia de intervención

Los programas que se formulan en la lógica del ETDR, con sus particularidades, se articulan en torno a los ejes que se presentan a continuación.

La enumeración es un *marco orientador* como bien lo denomina Rodrigues-Lopes (2015), dadas las múltiples composiciones que son posibles desde esta amplia plataforma. Algunas iniciativas han puesto el énfasis en la ciudadanía vinculada al territorio (ciudadanía territorial), otras subrayan en su esquema las estrategias de reproducción socio-territorial, o ponen el foco en los capitales y patrimonio situado en el territorio; en otros casos se destaca la gobernanza, la cohesión o la solidaridad territorial, o el factor identitario. Los ejes del ETDR son los siguientes: (1) *El territorio* definido como el escenario con referencia geográfica, pero asumido como metabolismo social en transformación, y en que es posible intervenir desde las políticas públicas y con la participación social. Es el espacio social por *activar, reconfigurar, ordenar y desde el cual es posible gestionar el desarrollo*. (2) El accionar de los actores locales en favor del desarrollo *in situ*: la *autogestión*. (3) Las instancias estatales como acompañantes y subsidiarias de las iniciativas regionales. (4) Las acciones para mejorar en la calidad de vida de los habitantes del territorio, a través del combate a la pobreza rural. (5) El cambio y fortalecimiento de las instituciones con apego a principios de corresponsabilidad, descentralización, transparencia y participación ciudadana. (6) La toma de decisiones en un ambiente democrático, de concertación y respeto a la diferencia. (7) Un interés en privilegiar la inclusión de jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes, asociaciones, y dar cabida a novedosas iniciativas de agrupación social. (8) Construcción de capacidades (capital humano y social) en los diferentes planos de organización comunitaria.

Asimismo, la estrategia territorial para el desarrollo rural ostenta una serie de principios transversales, que resaltan en su narrativa: la sostenibilidad de los procesos en el tiempo y la sustentabilidad en materia de preservación del medio ambiente, el enfoque de género a favor de la equidad, la cohesión como principio que busca integrar intereses en torno a lo común -identidad, raíces, historia, proyectos-, y la inclusión social.⁴ La confluencia de estos valores confiere amplia legitimidad a la estrategia, y en buena medida de ella pende su reconocimiento.

En el esquema del ETDR, *el territorio es el punto de referencia nuclear*, aglutinador del resto de los elementos y el eje de intervención, donde han de confluír los esfuerzos de los actores. Empero, sobre el territorio no existe una definición unívoca, se trata de un concepto en extremo elástico y versátil; abundan por ello los cuestionamientos en la literatura académica a la postura institucional, ya que su vaguedad y campo de cobertura maleable da lugar a una gran cantidad de imprecisiones y contrasentidos, tanto en el plano sociológico como en lo político administrativo.

En las innumerables definiciones que se puede encontrar respecto al *territorio* como categoría analítica y ámbito de incidencia política estatal, se infiere que éste debe ser entendido no como un espacio con referencia físico-geográfica exclusivamente, sino como un ámbito de relaciones sociales dinámico. Esta visión dialéctica, sobre la que existen infinidad de definiciones queda de manifiesto en enunciados como el que propone Javier Delgadillo Macías (2006):

El enfoque territorial del desarrollo rural es una propuesta centrada en los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los ambientales, a partir de la cual se impulse la integración de los sistemas productivos propios del campo y se genere el bienestar y la inclusión del mayor número posible de grupos sociales relegados. Desde esta perspectiva, los territorios rurales se definen como espacios geográficos cuya cohesión deriva de un tejido social específico, de una base de recursos naturales particular, de instituciones y formas de organización propias, y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso que les dan especificidad regional. En esa concepción, el territorio

⁴ Años antes, el enfoque de la nueva ruralidad, que luego deriva en el paradigma territorial, ya se adhería, en esencia a una serie de valores semejante (Acosta-Reveles, 2008).

sirve como elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas, al mismo tiempo de ser el objetivo del desarrollo económico (Delgadillo Macías, 2006: 102)

Es así como el territorio no encuentra una correspondencia puntual con formatos administrativo-político establecidos (instancias de gobierno local o comunitario) sino que tiene existencia social de facto, a modo de un sistema multidimensional identificable por los elementos que comparte; es complejo al interior, y funciona interacción constante con otros territorios; cada ámbito territorial es distinto por la combinación de sus ingredientes en un momento dado y por su trayectoria.

Desde esta concepción de territorio como metabolismo social único y cambiante, las respuestas a sus problemáticas concretas merecen ser concebidas siempre en singular (Samper y Torrens, 2015). Así pues, con el respaldo de métodos y conocimientos científicos, técnicos y empíricos acumulados, se es posible aprovechar y potenciar los activos naturales, culturales, materiales y humanos exclusivos que cada unidad de intervención (territorio) ofrece, en la expectativa de lograr a la postre su inclusión positiva en los circuitos de mercado y generar ingresos para los actores locales, mejorando sus condiciones de vida.

Para ello, sus postulantes afirman que es fundamental que las soluciones se gesten al interior de cada territorio; el impulso transformador debe provenir de la identificación de sus necesidades y aspiraciones, de la motivación y organización de sus colectivos, no del exterior ni de la burocracia. Desde luego la arquitectura institucional provista por los niveles de gobierno más próximos ha de ser partícipe de ese cambio, coadyuvar a los esfuerzos de la comunidad, que se sumaran a los del sector público que acompañará y respaldará los procesos. En cuanto al financiamiento para esos proyectos es variado, gubernamental, comunitario, privado y de organismos no gubernamentales.

En suma, se sostiene que *es posible incidir en el desarrollo desde el territorio*, inducirlo a través de la autogestión de proyectos innovadores, el fortalecimiento de capacidades, la construcción de capital social y la explotación eficiente, sostenible y sustentable de los activos que cada territorio tiene a mano o es capaz de construir. El efecto esperado en el largo plazo es un tejido económico, social y político incluyente, respetuoso de la historia, de la cultura, del medio ambiente y de las diferencias que entraña todo escenario social.

4. DISCUSIÓN Y ESCLARECIMIENTO DE TRES RUTAS DE ACCIÓN

Ahora nos ocupamos de otros aspectos de la estrategia territorial de desarrollo rural que no quedan tan a la vista como los ejes ya analizados; se trata de tres dimensiones que conviene identificar como rutas cardinales de intervención en la ETDR; a través de ellas se puede captar el auténtico sentido del acompañamiento estatal, por el hecho de que invita o induce a la capitalización de lo rural en todo aquello que puedan resultar de beneficio a la circulación mercantil y a la acumulación.

Siguiendo estas rutas o dimensiones, se puede esclarecer cómo se visualiza en la ETDR un entorno rural (o territorio) *ya desarrollado*, y deja clara la sociedad que se aspira a construir. En primer lugar, *la ruta económica* de la estrategia territorial tiene como propósito coadyuvar a la incorporación positiva de los territorios (que se igualan discursivamente con los espacios rurales) a los mercados. Entendiendo incorporación positiva, en un sentido lucrativo, es decir, en cuanto genera ingresos monetarios y rentas. Esta es la vía para mejorar la calidad de vida de sus pobladores, para favorecer la inclusión social, encarar la condición de pobreza y la desigualdad. Este es el enunciado que sintetiza la finalidad económica de la estrategia, el resto se organiza en torno a esta proposición.

En el propósito mencionado, el Estado se compromete a acompañar a los agentes locales para que -con base a lo singular de su espacio y en sus activos- alcancen la competitividad del territorio; cabe decir que hay un énfasis particular en el respaldo a la agricultura familiar. La *competitividad territorial* -como la suma de una serie de agentes económicos exitosos en los mercados- es la aspiración. Para ello

se contará con recursos de distinto origen a modo de inversiones, sin embargo, se infiere que políticas sectoriales de mayor consistencia no son necesarias.

Se sostiene que el entorno ofrece oportunidades a los territorios y a sus habitantes, y que, mediante una gestión apropiada pueden constituirse en entidades eficientes y competitivas, coadyuvando al *desarrollo*; desarrollo que se deduce, refiere a la prosperidad económica de cada uno de los agentes, y por consecuencia la prosperidad de la región, que recibirá los beneficios de esa derrama económica.

Es viable, la ruta es el fortalecimiento de capacidades, la formación de capitales de distinto orden, humano, social, en conocimiento, material, financiero y cultural. También ambiental, pues los territorios pueden contribuir a reducir la huella ambiental negativa.

Lo importante es generar bienes y servicios de atractivo para los mercados; productos tradicionales o innovadores, pero que sean efectivamente demandados en el entorno global; las actividades que han de apuntalarse no necesariamente serán agrarias, conviene buscar oportunidades en otras ramas que pueden derivar polos de especialización.

Si se cuenta con alguna ventaja comparativa en el territorio ésta debe explotarse –se afirma en el marco del ETDR-, si no es así, habrá de construir algunas ventajas⁵. Las oportunidades dependen de descubrir nuevos activos, generarlos, movilizar recursos ociosos o subexplotados (en el sentido o racionalidad empresarial). También se propone como ruta de inclusión económica agregar valor a los bienes que ya se producen, transformar el hábitat, capitalizarlo recurriendo a la creatividad. La iniciativa, la organización y las instituciones resultan claves. Una formulación transparente de esta visión la encontramos en los documentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO):

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. FAO (2006:2).

El apoyo del sector público como *facilitador* de los procesos, y de otros agentes que financian las estrategias de intervención particulares en cada comunidad, vendrá a ser el detonante o catalizador positivo de un potencial antes inexplorado, desatará sinergias locales. Se avizora que al concurrir el ETDR, sobrevendrá una dinámica de crecimiento endógeno afianzada en la suma de emprendimientos que sean eficientes y competitivos en la generación de esos artículos transables (Morandi, 2017). Tal es la *activación o dinamización económica* que se espera en los territorios, enunciada de forma por demás diversa.

Buscan generar oportunidades y fortalecer capacidades creativas e innovadoras de los actores sociales, productivos e institucionales para el mejoramiento de la calidad de la vida y el desarrollo autosostenido en los territorios. (Samper y Torrens, 2015: 10).

También se deduce que el respaldo que en el marco del ETDR prestan los gobiernos en sus diferentes niveles es subsidiario, destinado puntualmente a favorecer la inclusión económica de aquellos productores que, en una economía de mercado en marcha, pudieran tener dificultades para hacerlo por ellos mismos. Es un apoyo temporal a emprendimientos comunitarios e individuales, de los que se espera se sumarán al ciclo mercantil regular, desprendiéndose de la tutela gubernamental.

Mientras tanto, el grueso de los procesos productivos y comerciales corre a través de los agronegocios, la industria, servicios y comercio de aspiración global, a través de un empresariado que cumple con su rol social, en mercados abiertos, fluyendo con el mínimo de interferencia estatal.

⁵ Ventajas competitivas o ventajas sistémicas, a depender de la procedencia teórica de las estrategias concretas.

Hasta aquí la narrativa del ETDR, que como se puede advertir, es consecuente con una serie de principios liberales clásicos que posteriormente el neoliberalismo abraza, estos principios son el interés individual en el origen de las iniciativas económicas; el utilitarismo como motivación de la dinámica capitalista; la apología de la competencia –ahora territorial- y la confianza en el derrame de la prosperidad económica en beneficio social, sin apenas la injerencia gubernamental. En el mismo sentido, se alienta la división del trabajo y la especialización territorial; el aprovechamiento de los saberes empíricos y científicos locales hacia fines lucrativos, y la racionalización de las decisiones para el productivismo y el consumo.

Como *segunda ruta, de orden social* o relativa a la calidad de vida, la estrategia territorial confía, en primera instancia, en el éxito de los emprendimientos que la población se procure a sí misma mediante proyectos de inclusión productiva, ocupacional y comercial; de tal prosperidad económica derivarán mejoras sustanciales en su bienestar.

Aunado a lo anterior, se apuesta a las intervenciones o acciones de política pública singularmente diseñadas para atemperar la *pobreza rural que a través de los años persiste* en los territorios (Echeverri y Sotomayor, 2010). Los destinatarios de tal intervención son los segmentos tradicionalmente excluidos, rezagados de las economías rurales; en particular de la actividad agrícola venida a menos por la competencia, los productores de tipo familiar. Son prioridad son aquéllos que presentan mayor vulnerabilidad (Torrens, 2017). Este tipo de medidas ostenta por completo el perfil de los programas de corte social de nuevo cuño, que en tiempos neoliberales se destina a zonas urbanas y rurales en extremo marginales, con fines de combate a la pobreza. Son políticas sociales remediales, no universalistas, destacadas por el presupuesto que manejan y que se generalizan en la agenda política hacia las dos últimas décadas en todos los países de región. Sus atributos son la focalización, la descentralización, el condicionamiento a resultados, y la implicación activa de los beneficiarios en los proyectos, bajo el principio de corresponsabilidad. El acompañamiento se otorga para la realización de metas precisas y es acotado en el tiempo. Uno de los principales cuestionamientos que se le han hecho a este tipo de políticas es que derivan en subsidio al consumo, y de forma muy limitada aportan a la construcción de capacidades para revertir los círculos de pobreza y su transmisión generacional.

Conviene recordar que el enfoque territorial del desarrollo se hizo presente y se justificó sin disimulo como respuesta a la pobreza y a las desigualdades, las históricas, y las que se acumularon entre las décadas de los ochenta y noventa con el giro hacia los mercados globales (Schejtman y Berdegué, 2004; Sepúlveda, Rodríguez, y otros, 2003). No fue concebido para incentivar la producción, tampoco pretendió serlo, por ello se comprende que su rol sea subsidiario. La plataforma del ETDR ofrece apoyos de este tipo a condición de que las iniciativas propuestas por los beneficiarios se apeguen a los criterios de sustentabilidad e inclusión, sean congruentes en sus aspectos técnicos y financieros, y sostenibles en el tiempo. Mejor aún si se cuenta con la participación del sector privado en la provisión de los bienes y servicios implicados en los proyectos (alianza público-privada).

Otro criterio común a las acciones de corte social para combate a la pobreza y las de orden productivo, es la búsqueda de las soluciones en el propio territorio. El arraigo es importante, por lo que se promoverá diversificar las ocupaciones (pluriactividad) que generen ingresos y nuevos usos al suelo (multifuncionalidad); se consideran especialmente las iniciativas que puedan contener a la población joven, la más inclinada a la migración.

Para encarar la pobreza rural extrema, la *autogestión* pasa a un primer plano, la expectativa es que las comunidades dejen de funcionar bajo la lógica de la tutela estatal o paternalismo, la espera pasiva, la asistencia y la protección sin contraprestaciones. Los compromisos estatales con los sectores desfavorecidos se otorgan a condición de que éstos vayan construyendo capacidades, desarrollen habilidades en lo laboral o tengan propuestas viables en lo productivo. Se visualiza la participación de los habitantes del territorio haciéndose cargo de sí mismos, de sus familias, siendo coparticipes del desarrollo en cada centro poblacional, gestionándolo; erigidos en agentes económicos solventes y

ciudadanos en sentido pleno, capaces de manejar situaciones de incertidumbre y riesgo, cohesionados como colectivo.

Como tercera ruta, en el plano institucional, el ETDR compromete en el plano discursivo un replanteamiento de las relaciones entre el Estado, la sociedad y los mercados, por todos los canales: política económica, política social, y política *política*. Esta última relativa al logro de acuerdos entre intereses distintos, la toma de decisiones (las importantes y las adjetivas), el reconocimiento de nuevos espacios de deliberación, y la reasignación de responsabilidades sobre los asuntos públicos.

Cabría suponer desde su trama argumentativa, que se favorece un desplazamiento gradual en la matriz sociopolítica (Oszlak, 2014), desde un esquema centrado en el Estado (matriz Estado-céntrica) a otro, centrado en la sociedad (matriz socio-céntrica). No en realidad, la descentralización y delegación de facultades que prevé el enfoque territorial es limitada, acotada, accesorio; no altera en lo sustancial la matriz sociopolítica, que por cierto ya no tiene al Estado como centro, sino al mercado. Es una matriz mercado-céntrica la que rige hace décadas.

En el proyecto modernizador de la agricultura, las entidades estatales de la región sí fueron actores principales, recogían y procesaban para provecho del mercado nacional los intereses empresariales y sociales; así fuera en su posición de Estados capitalistas subdesarrollados, disminuidos frente a otros en el escenario internacional, pero con proyectos de crecimiento endógeno. Desde hace tres décadas por lo menos, el sector privado, las corporaciones –al margen de su nacionalidad- tienen el peso protagónico en la definición de las políticas que los Estados ejecutan.

Por lo anterior la estrategia territorial de desarrollo se presenta a sí misma como un desplazamiento en la matriz sociopolítica, en favor de la sociedad, pero ratifica en los hechos lo que ya se instrumenta como política pública generalizada: que el Estado se retira de una serie de responsabilidades respecto a la reproducción económica y social de las familias, de los individuos; que su situación dependerá de su habilidad e iniciativas para capitalizar sus recursos, en una sociedad cada vez más competitiva. Las corporaciones y el mercado, sus mecanismos intrínsecos de asignación de beneficios tienen la última palabra.

La democratización tal como se plantea en las políticas rurales de nuevo cuño, no transforma a los territorios en ambientes plenos de sitios de deliberación política, donde se toman decisiones sustantivas, importante para el destino la comunidad (Oszlak, 2012). Los espacios formales de toma de decisiones ya existentes, el régimen político, la estructura partidaria y de gobierno, los mecanismos de participación de la sociedad civil, el sistema de representación, etc. no queda involucrado en su esquema, permanece distante, apartado.

Por su parte, el empoderamiento en el marco del ETDR tiene objetivos concretos. Se trata de asumir responsabilidades en la gestión-administración de lo público, pero para tareas específicas: diseñar y llevar adelante emprendimientos económicos y proyectos de corte social, pueden tomar decisiones a ese nivel (para ser avaladas después en su procedencia) y deben tomar el control sobre todo lo que se suscite en torno a esos proyectos. Esa es la parcela de poder que se concede.

Otros aspectos del ETDR concernientes a la institucionalidad y a la cultura merecen ser al menos mencionados, por ser estratégicos en su estructuración y trama discursiva: en primer lugar el armazón jurídico-normativo que se afina para respaldar la intervención territorial: derechos, ciudadanía, participación, libertades, certidumbre legal; en segundo lugar, la ingeniería lingüística que se despliega en torno al individuo y a los territorios *tomando el control, eligiendo su futuro*; y, en tercer término, sus ideas-fuerza (Perez Yrueala et. al., 2016) que se socializan: sentido de pertenencia, respeto al medio ambiente, autonomía, equidad entre mujeres y hombres; igualdad social. Las representaciones que todo lo anterior genera a nivel de subjetividades individuales y del colectivo, abonan elementos para administrar y sortear los potenciales conflictos, lo que no es menos importante para efectos de gobernabilidad.

Captados los fines del ETDR a través de sus tres dimensiones, debe reconocerse que esta nueva etapa de políticas de desarrollo rural centradas en el territorio tiene a su favor el pronunciarse por intervenciones sociales diferenciadas en razón de lo heterogéneo de los espacios sociales. También es de apreciar su narrativa, la presencia y afortunada articulación de valores que en esta época conforman un *sentido común*: el reconocimiento y ejercicio de derechos ciudadanos como la libertad de decisión, la participación política, el derecho a un medio ambiente sano, la igualdad, la tolerancia, el respeto por la diferencia, la preservación del patrimonio, la cohesión social, la solidaridad, etc. *Una serie de principios que sólo son debatibles en el plano epistémico, confrontados con otros códigos axiológicos.*

Otro elemento a rescatar es la aspiración de aglutinar herramientas de variados campos disciplinarios para el tratamiento de las problemáticas, esto es en efecto, un enfoque comprensivo, sociológico en el aspecto técnico-operativo. No obstante, esta compleja herramienta de intervención, con su aspiración de integralidad, adolece de un piso científico que le de sustento.

En las políticas públicas las estrategias -trama de acciones y recursos para alcanzar las metas- son fundamentales; pero en principio, anterior a la estrategia, debe ser clara la naturaleza de los problemas a solventar. Para que una intervención de cualquier índole sea eficaz hay que conocer las causas de los procesos sobre los que se habrá de intervenir; obviar ese conocimiento, insistimos, conduce a no incidir en las causas, sino en las manifestaciones. Los arreglos que se puedan lograr quedarán en la superficie y los conflictos volverán a hacerse presentes.

El ETDR no conforma un corpus teórico-explicativo unificado, que respalde sus recomendaciones prácticas; esas intervenciones concretas y diferenciadas, en cada caso. Parte sí, de diagnósticos del estado de cosas, recoge y suma proposiciones de diversos campos del conocimiento, de escuelas consolidadas, en ese sentido su origen es ecléctico (Pérez-Yruela et. al., 2016). Asimismo, recupera fragmentos de numerosas fórmulas de intervención que sí cuentan con un piso teórico, aglutina esos ingredientes de forma armónica, coherente, en una argumentación persuasiva.

Lo relevante es que no existe como teoría científica, sino como discurso prescriptivo – concerniente al *deber ser*- Con ello se compromete, sin explicar, porque no ofrece respuestas en relación con el origen de los problemas. Tampoco es que se lo haya planteado, no hay documentos que expresen ese interés. Así pues, el ETDR omite la comprensión de cómo se ha llegado a las situaciones que justifican su presencia. Sus diagnósticos hacen notar que la sociedad rural ha cambiado, y relata sucesos que son patentes, irrefutables; desde ahí traza la hoja de ruta que se ha delineado. Una plataforma pragmática para proyectar soluciones a conflictos concretos del medio rural, que cuente con el auxilio de múltiples ciencias y recursos técnicos (geografía, estadísticas, ciencia política, administración pública, antropología, et) para ponerse en marcha reviste a sus intervenciones de cientificidad, pero sólo como herramienta de intervención, en la instrumentación de los conocimientos existentes y no como un discurso que pretenda ser interpretación estricta de la realidad.

Por otra parte, bien podría el ETDR no plantearse ser una teoría científica consistente, pero tampoco recurre a una en la que se afinque, para respaldar sus intervenciones⁶, de ahí su inconsistencia original, que hace posible su versatilidad práctica. Ese pragmatismo es una de las razones por las que resulta ajustable a tantos contextos y circunstancias por demás distintos.

Además de ser moldeable, se ha mostrado que la posición que hoy tiene el enfoque territorial del desarrollo debe mucho al presentarse como alternativa ante los errores pasados; al estatus académico y político de sus seguidores; al financiamiento que significa para los gobiernos regionales; a las voces acreditadas –institucionales- que lo han promocionado por toda la región, a los valores que lo legitiman. Es sobre la marcha que este enfoque estará revelando sus aciertos y errores.

⁶ Por momentos el campo discursivo del ETDR refiere, además de su veta liberal y neoclásica bien identificada, a ingredientes teóricos y normativos de la escuela neoclásica, neoinstitucionalista, a la sociología de las organizaciones y a la nueva gerencia pública.

A su deuda explicativa y pragmatismo, se suma otro elemento que resta méritos al ETDR. Tan importante como entender los problemas es definir el rumbo, tener claridad a dónde se quiere llegar. Pues bien, el enfoque territorial subraya una y otra vez la importancia del dialogo, de la concertación, de democratizar las decisiones, del fortalecimiento de capacidades para el protagonismo de los actores (Torrens, 2017). Sin embargo, la revisión de su esquema demuestra que, interrogantes como ¿hacia dónde encaminar los esfuerzos? ¿por cuál vía optar de entre las opciones posibles? ¿qué tipo de sociedad es la que se aspira constituir? ¿cómo se quiere vivir? no son materia de discusión; a este tipo de deliberaciones no son convocados los ciudadanos.

El espacio de decisión y responsabilidad que efectivamente se concede a los miembros de la comunidad (descontado el hecho de que los proyectos deben contar con la aprobación de las autoridades y entidades financiadoras) es minúsculo e insustancial; se delega específicamente para la construcción soluciones en forma de proyectos que ya tienen preestablecida como meta los mercados dinámicos. Al hacer suyo el instrumental, la fórmula de intervención, los territorios, sus habitantes y los gobiernos aceptan el rumbo, hacen suyo ese proyecto de sociedad.

No cabe confusión respecto al rumbo de la estrategia que es la economía de mercado organizada en torno a la relación capital-trabajo; el desarrollo al que se aspira en el entorno rural es la competitividad de los territorios forjada en la eficiencia de agentes y entidades económicas que calculan todos sus activos en una racionalidad productivista. Así se visualizan los territorios ganadores, exitosos, funcionales al crecimiento macro. Es esos términos se estima que es alcanzable la *activación* territorial. No deja de sorprender que, transcurrido casi un siglo de vastas y profundas teorizaciones sobre la esencia del desarrollo y del subdesarrollo, el ETDR abrace una noción tan elemental y ahistórica de desarrollo social como *la suma del desempeño positivo de los agentes económicos y su prosperidad material*, soslayando esos efectos concentradores y excluyentes del sistema, a los que en su origen viene a dar respuesta. Una paradoja.

Otra propuesta cuestionable por su superficialidad es la proposición de que el desarrollo puede ser gestionado a voluntad, desde lo local, con iniciativa, creatividad, organización, administración adecuada, trabajo y compromiso conjunto, reglas de operación claras, planificación. Un reduccionismo que no niega, pero sí evade y minimiza el sustrato económico y político de los conflictos. Se elude -ya hemos dicho antes- explicar las causas de esos conflictos, y eso conlleva dejar de lado en sus cálculos de intervención el entretrejo de elementos que desde la distancia y a través del tiempo son determinantes de las situaciones problemáticas; no los únicos determinantes, pero sí decisivos.

Las tensiones sociales, las carencias materiales, la desigualdad acrecentada son reducidas a problemas de índole técnica y de gestión; son atribuidos a la falta de iniciativa personal, a inercias ancladas en la rutina o prácticas convencionales; a deficiencias organizacionales o de planificación.

No se asume que el subejercicio de derechos ciudadanos en lo rural se enraíza en déficits sociales históricos, en exclusiones estructurales y en intereses de agentes agropecuarios que a través del tiempo han sido privilegiados en la arena de la administración estatal. La narrativa técnica, en ese sentido, queda desnuda de contenido político.

Efectivamente se suscribe un compromiso con el desarrollo territorial; pero que tanto es éste posible en un contexto de subdesarrollo regional agrario (Acosta-Reveles, 2013), que entraña una complejísima dinámica internacional de extracción de riqueza del subcontinente, e instituciones que lo reproducen. Es posible sin duda sacar adelante una empresa en lo particular y a un conjunto de ellas, pensando en términos de eficiencia y un lugar en los mercados, pero ¿al territorio?

Encajonar los problemas para su manejo y atención a nivel meso es empujear los condicionamientos macro, los de orden político, las dinámicas sectoriales, y obviamente un contexto que regenera y amplifica la exclusión. Los enlaces entre cada unidad de gestión territorial y el resto de la

economía se soslayan, cual si no existieran instancias económicas y de poder externas lo local que condicionan el alcance de sus iniciativas. Es un aislamiento de las estructuras, de la mirada de conjunto.

5. CONCLUSIONES

La internacionalización económica de los últimos decenios del siglo veinte fue decisiva para la región latinoamericana, por la presencia inversiones privadas en la agricultura, así como por el creciente control capitalista de los recursos de producción. En este lapso la racionalidad empresarial se asentó como criterio vertebrador de la dinámica social, siendo la causa de graves despojos, exclusiones y desigualdades; es entonces que el enfoque territorial del desarrollo se presenta como una respuesta novedosa y prometedora para hacer frente a la pobreza rural.

Con el análisis precedente se esclarece que el ETDR no constituye un cambio genuino en la orientación de las políticas estatales para la economía agraria. El ropaje con que se ofrece puede dar esa impresión, pero en su médula, la propuesta es una línea de continuidad respecto a las intervenciones estatales precedentes: (1) perseverar en la capitalización y destino mercantil de los recursos susceptibles de generar ganancias en los campos, y (2) la administración situada o local de la pobreza extrema y los conflictos sociales.

Ahora bien, el ETDR reporta en efecto un desplazamiento discursivo. Los componentes de su plataforma son novedosos y se encuentran coherentemente articulados entre sí; su trama medra en legitimidad al adherirse a la sostenibilidad, la participación democrática y la equidad de género, entre otros valores. Se despliega en la región al amparo de un tejido complejo y severo de problemas comunes, empíricamente inobjetable. En su narrativa el ETDR se deslinda del énfasis sectorial o agropecuario de la estrategia desarrollista rural de posguerra, y pretende ocuparse del *territorio* en su integralidad. Mas en este punto se aglutinan un sinfín de cuestionamientos a la noción misma de territorio: por ser en extremo maleable en lo analítico, y por no ofrecer linderos claros para su aprehensión o manejo formal-institucional, esto es, para efectos administrativos y geográficos prácticos. Paradójicamente, se deduce que el vasto alcance regional de la estrategia radica precisamente en lo dúctil, en lo nebuloso de su concepto nuclear, porque da cabida a infinidad de variantes y énfasis entre países. Su punto de convergencia es la promesa alcanzar el despegue mercantil de las zonas y comunidades rurales (territorios) a través de la gestión *in situ* de sus pobladores, y con el acompañamiento del Estado.

Frente a los argumentos de la estrategia territorial (que en un apartado de este texto se abordan como ingredientes de su plataforma de intervención) deben subrayarse los fines, las dinámicas, la intencionalidad que incita efectivamente la movilización de recursos, que alienta y condiciona la injerencia estatal. Es ahí y no en el discurso que la estrategia exhibe su continuidad, su apego respecto a las políticas proempresariales de extracción neoliberal. Observando sus rutas cardinales de acción se reveló que la intención es impulsar y alimentar la relación capital-trabajo como sustrato de la organización económica en el ámbito rural. Queda claro que sus afanes son mercantiles por cuanto a los bienes físicos e intangibles (conocimientos ancestrales o cultura local, por ejemplo) a producir para lucrar con ellos, y tienen sentido para favorecer la acumulación y control transnacional de los excedentes de producción. La propuesta de desarrollo rural desde los territorios ratifica el principio liberal de la retracción estatal en la esfera económica y de reproducción social, mientras el acercamiento a las comunidades es una vía susceptible de canalizar las tensiones y conflictos con apoyos focalizados. Lo anterior se infiere de su discurso prescriptivo (el deber ser que avizora), su justificación, el contexto en que surge, las dimensiones en busca influir, entre otros aspectos que aquí se han revisado.

Recapitulando. En el marco del ETDR estas intenciones se llevan adelante por tres rutas. En primer lugar, con acciones encaminadas a dinamizar económicamente los territorios. Se trata de disponer los activos existentes en el espacio rural (humanos, naturales, físicos) y los que ahí puedan crearse, de manera que se aprovechen bajo criterios de eficiencia y productividad, a partir de una racionalidad capitalista y para fines de acumulación. En esta ruta el objetivo se formula en términos de acompañar a los agentes locales de los territorios, incentivarlos para que se organicen, descubran sus capacidades y

movilicen sus recursos, a fin de posicionarse positivamente en los mercados. Una suerte de política económica subsidiaria para agricultores de tipo familiar, sobre todo, en reconocimiento a su condición de marginalidad respecto al flujo económico regular.

La segunda ruta, la más visible de ellas por estar en el surgimiento de este enfoque, es el paquete de medidas para atender la pobreza y la desigualdad social acrecentada; en realidad para encarar sus manifestaciones más críticas. Aquí la intervención estatal se canaliza a través de proyectos autogestionados, temporales, condicionados y focalizados a grupos vulnerables. Si se atiende a sus rasgos operativos y justificaciones discursivas, no sería posible distinguirla de los programas condicionados de combate a la pobreza de corte neoliberal; salvo que sus beneficiarios son principalmente las familias de productores rurales, por su excepcional e histórica exclusión.

La ruta político-institucional, la tercera que identificamos, previene una arquitectura organizativa sobre la que se asientan las dos anteriores; se promover la apertura de espacios de discusión, propositivos y creativos. Escenarios locales múltiples donde se tomen decisiones y asignen responsabilidades, en ambientes positivos de diálogo para el empoderamiento de los actores locales. Al respecto se cuestiona que las facultades delegadas quedan circunscritas, son poderes acotados, y su ámbito de ejercicio político es trabajar en las metas de las dos rutas anteriores, por lo que resulta en una democratización puntual e insustancial; carece de trascendencia hacia decisiones de mayor rango e influencia. En realidad, las decisiones y responsabilidades que efectivamente se turnan a los ciudadanos competen sólo a la formulación y ejecución de soluciones creativas, generadoras de ingresos. Empero, un entramado institucional de este orden, receptivo al diálogo, horizontal con los actores para ciertos fines, receptivo a sus planteamientos, se legitima y es funcional, por dar salida gradual a las tensiones sociales. Por último, al apuntar a la responsabilidad de los ciudadanos en la resolución de sus carencias y restricciones económicas, induciendo a procurar alternativas a través de su inserción comercial, se revalida la postura estatal de abstención y se confirma la centralidad de los mercados en las decisiones políticas; la matriz *mercado-céntrica* propia del modelo de crecimiento neoliberal.

Resulta lógico, la estructura productiva que prevalece en la agricultura regional, de especialización exportadora, ya se organiza en torno a las corporaciones agroindustriales y al sistema agroalimentario global. Las políticas de Estado que ha respaldado esos cambios estructurales son en general de abstención en la esfera económica y respaldo institucional en medidas pro inversión, privatizaciones, desregulación, acondicionamiento legislativo, etc. Esta es la política auténtica, en cuanto a apuntalar el crecimiento con el protagonismo del sector privado. A su amparo transcurre la parte principal de los flujos productivos y comerciales, incentivados por la competencia, en una dialéctica que recompensa a los más aptos y sanciona a los improductivos.

Estamos de lleno en una economía rural de predominio mercantil, pero aún no integrada en todos sus rincones. Por eso lo que se propone el ETDR en lo económico tiene relevancia: para insertar en los circuitos globales de comercio a los emprendimientos competitivos, o al menos para que los mismos habitantes de los territorios pongan sus mejores recursos en el eje de crecimiento y acumulación del capital. Para procesar institucionalmente los nudos de tensión también importa, en lo simbólico, ideológico, y como estrategia de atención a la pobreza. El enfoque territorial proyecta socialmente y con legitimidad, el modelo de crecimiento por apertura e instrumentaliza las necesidades de la economía global en el espacio rural. Bajo la narrativa territorial existen ciertamente otras iniciativas de organización desde las comunidades, confeccionadas horizontalmente para incidir en su entorno, y al margen o como desafío de la visión de desarrollo hegemónica, pro-capitalista. Estas alternativas difieren porque implican otras posturas frente a la realidad social, adscritas a otro código axiológico, con vocación emancipatoria, anti-liberales o acaso anti-sistémicas. Pero no ha sido el objetivo de este escrito referir a las propuestas de este tipo, formuladas y llevadas adelante por los sujetos sociales que resisten los efectos de la globalización.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta-Reveles, Irma Lorena (2008). “El enfoque de la nueva ruralidad como eje de las políticas públicas. ¿Qué podemos esperar?” en *Revista electrónica zacatecana sobre población y sociedad* (Zacatecas), Vol. I, N° 32.
- Acosta-Reveles, Irma Lorena (2010). *América Latina: capital, trabajo y agricultura en el umbral del tercer milenio* (México: Miguel Ángel Porrúa).
- Acosta-Reveles, Irma Lorena (2013) “The Scientific-Technological Factor in the Consolidation of Regional Agrarian Capitalism” en *Cuadernos de Desarrollo Rural* (Bogotá) Vol. 10, N° 71.
- Acosta-Reveles, Irma Lorena (2021). “Modelo Corporativo Agroindustrial”, Muzlera, José y Salomón, Alejandra (Eds.) *Diccionario del Agro Iberoamericano*. (Buenos Aires: TeseoPress).
- Ahedo, Manuel (2018). “Ciencia económica, gobierno y discursos dominantes en la política económica en Dinamarca y España” en *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* (Madrid) Vol. 17, N° 1.
- Banco Mundial (BM) (2002). *Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe* (Washington. DC: Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible).
- Chonchol, Jaques (1989). “El desarrollo rural y la reforma agraria en América Latina” en *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* (Santiago de Chile) N° 46.
- Chonchol, Jaques (2003). *La reforma agraria en América Latina* (La Paz Bolivia: CIDES-USMA).
- De los Ríos-Carmenado, Ignacio; Díaz-Puente, J. M., y Cadena-Íñiguez, J. (2011). “La iniciativa LEADER como modelo de desarrollo rural: aplicación a algunos territorios de México”, en *Agrociencia* (México DF) Vol. 45, N° 5.
- Delgadillo Macías, Javier (2006). “Dimensiones territoriales del Desarrollo Rural en América Latina” en *Problemas del Desarrollo* (México DF) Vol 37, N° 144, enero-marzo.
- Echeverri, Rafael y Sotomayor Echenique, Octavio (2010). *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica* (Santiago de Chile: CEPAL).
- FAO (2006). *Nuevos desafíos y opciones para revitalizar las comunidades rurales* (Porto Alegre: Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural).
- FIDA (2003) *El FIDA en América latina y el Caribe: Lecciones de 25 años e ideas para el futuro* (México: FIDAMÉRICA).
- GIADR (2008). *Grupo Interagencial de Desarrollo rural. Oficina regional para América latina* (Santiago de Chile, CIADR).
- Giarraca, Norma (Comp.), (2001). *Una nueva ruralidad en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO-ASDI).
- 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* (Panamá: IICA).
- 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* (San José Costa Rica: IICA, ASDI, CIDER).
- Kay, Cristobal (2009). “Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?” en *Revista Mexicana de Sociología* (México DF) Vol. 71, N° 4.
- Miranda Abaunza, Byron (2003). *Capital social, institucionalidad y territorios: el caso de Centroamérica* (Costa Rica: IICA-SIMAS, Servicio de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible).
- Morandi, José Luis (2017). “Las políticas públicas, los paradigmas y los enfoques del desarrollo territorial rural” en Patrouilleau, María Mercedes, Mioni, Walter y Aranguren, Cecilia (coords.), *Políticas públicas en la ruralidad argentina* (Buenos Aires: INTA) 23-42.
- Muñoz-Wilches, Luis Alfredo (2000). “El nuevo rol de lo rural” *Seminario internacional: La nueva ruralidad en América Latina*. Bogotá.
- Oszlak, Oscar (2012). “El rol del Estado: micro - maso – macro” en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* (Buenos Aires) Vol. 18, N° 29.

- Oszlak, Oscar (2014). “Políticas públicas y capacidades estatales” en *Revista Forjando* (Buenos Aires) Vol. 3, N° 5.
- 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* (Bogotá: FODEPAL).
- Pérez-Yruela, Manuel, Sumpsi, José, López Iglesias, Edelmiro y Bardají, Isabel (2016). “El enfoque territorial del desarrollo en zonas rurales: de la teoría a la práctica”, en Ortega, A. C. y E. Moyano (eds.) *Desarrollo en territorios rurales. Estudios comparados en Brasil y España* (Campinas: Alinea Editora).
- Rodrigues-Lopes, Gabriel (2015). “Desmontando el desarrollo territorial rural (DTR) en América Latina” en *Tabula Rasa* (Bogotá) N° 23.
- Samper, Mario y Torrens, João (2015). “Políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales” en *Un recorrido por líneas locales, en Aportes para políticas públicas en el sector rural de Centroamérica, el Caribe y la Región Andina* (San José Costa Rica: CDR).
- Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio (2004). *Desarrollo territorial rural* (Santiago de Chile: RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural).
- Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael y Portilla, Melania (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. (San José Costa Rica: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible).
- Torrens, João (2017). *Marco conceptual, hacia un desarrollo territorial incluyente, Cuaderno de trabajo sobre inclusión* (San José Costa Rica: IICA).