

## **SEMINARIO INTERNACIONAL**

# **LAS REGIONES DEL SIGLO XXI, ENTRE LA GLOBALIZACIÓN Y LA DEMOCRACIA LOCAL XX ANIVERSARIO DE LA MAESTRÍA EN ESTUDIOS REGIONALES**

**Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora  
Instituto de Investigaciones Sociales - UNAM  
México DF, 9 y 10 de junio del 2005**

## **REGIONES, TERRITORIOS E INSTITUCIONALIDAD DEL DESARROLLO RURAL<sup>1</sup>**

*Mabel Manzanal<sup>2</sup>*

### **Objetivo**

Es nuestra intención en este trabajo aplicar una mirada crítica sobre los diversos enfoques que en el presente dominan la problemática del desarrollo rural, que vinculada con la perspectiva territorial y con la vertiente de análisis institucional, confluyen en lo que actualmente se conoce y difunde casi como un nuevo paradigma, bajo la denominación de “desarrollo territorial rural”.<sup>3</sup>

### **Antecedentes**

La cuestión rural no está desligada de la génesis del análisis del espacio y del territorio en las ciencias sociales. De algún modo puede decirse que la inclusión del espacio como variable a considerar en el análisis del desarrollo socioeconómico tiene una historia reciente (de principios del siglo XX) y presenta muchas carencias y ausencias, según los períodos sociopolíticos.

En sus orígenes, el análisis económico clásico y neoclásico no incorporó al espacio, ni a las instituciones en sus interpretaciones. La mayor parte de las construcciones teóricas sobre el funcionamiento de la economía han hecho abstracción de los problemas espaciales, como si la actividad del hombre tuviera características de ubicuidad, con absoluta movilidad de los factores<sup>4</sup>. Es recién hacia 1920 cuando este tema comenzó a revisarse a partir de la teoría de la localización y el costo de transporte (a partir de los estudios de Alfred Weber y Alfred Marshall).

Desde entonces se multiplican las contribuciones. Los primeros aportes vinieron desde la economía competitiva y del equilibrio general. En la postguerra apareció la perspectiva de la planificación regional. De este modo, desde diferentes posturas se fueron construyendo modelos de análisis espacial, interpretaciones, diagnósticos y propuestas de acción. Algunas estaban centradas en las relaciones espaciales, mientras otras priorizaban el estudio de los fenómenos sociales como determinantes de la configuración del espacio.

En realidad, esta problematización avanza en forma más acelerada cuando los gobiernos nacionales deciden, con la finalización de la segunda guerra mundial y el comienzo de la Guerra Fría, que deben abocarse a enfrentar sus problemas económicos, regionales y sociales, a partir del uso de un instrumento: la planificación del desarrollo nacional y regional.

Las cuestiones que entonces preocupaban eran recurrentes y prácticamente las mismas: a) excesiva concentración geográfica de la población (macrocefalia), b) desigualdades regionales (de producción, productividad y consumo), c) “centralismo” político de un área (en general la región circundante a las capitales nacionales). Sus causas recibían distintas explicaciones según las perspectivas teórico políticas: a) dualismo geográfico, o dicotomías espaciales (tradicional/moderno, urbano/rural), b) colonialismo interno (dominación política, social y económica de un área por sobre el resto), c) causación circular acumulativa (postura keynesiana para la cual los procesos de desarrollo económico avanzaban en forma acumulativa, hacia el crecimiento o el decrecimiento, Gunnar Myrdal -1957). Y fue en este proceso que surgieron modelos interpretativos, como el de “centro-periferia” de Raul Prebisch en los años 50, el estructural de ILPES-CEPAL (Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - Comisión Económica para América latina y el Caribe), el de intercambio desigual de Samir Amin, (1972), entre otros.<sup>5</sup>

En general, el desarrollo de este pensamiento se dio desde 1945 hasta mediados de la década de 1970, aproximadamente, comenzando con la segunda postguerra y terminando con el resurgimiento del neoliberalismo. En particular, el debate sobre la cuestión regional, y sobre la política económica regional, aparece a finales de los años cincuenta coincidente con el comienzo de la guerra fría, en el marco del enfoque keynesiano. Se gestan, entonces,

las políticas de planificación regional, a cargo de los gobiernos nacionales, en un modelo que opera “desde arriba “ y que conjuga tanto aspectos económicos, como sociales y regionales.

Durante el dominio del “pensamiento único”, la problemática regional perdió entidad. En esta etapa desaparece todo lo que tenga que ver con la planificación; y la acción estatal en la actividad económica se restringe aceleradamente. Comienzan, entonces, los procesos de privatización y desregulación, que llevaron al retiro del Estado de su función anterior, para dejar actuar al “mercado” como el “organizador” más eficiente de la actividad económica.

De todos modos, en la aplicación del modelo neoliberal de ajuste macroeconómico<sup>6</sup>, el Estado nacional tuvo un rol decisivo, pues comandó la direccionalidad de este proyecto económico. Es decir, continuaba siendo, en sus aspectos macroeconómicos una política gestada e implementada “desde arriba”.

Las profundas transformaciones territoriales operadas en diferentes ámbitos nacionales (tanto en el primer como en el tercer mundo) resultantes de las políticas de liberalización, desregulación y privatizaciones y de los procesos de integración regional (Unión Europea, Mercosur, Nafta, Pacto Andino) condujeron a repensar el análisis territorial y redefinir los modelos interpretativos existentes, para enmarcarlos en el contexto de la globalización. Fue en la década de los `90 y desde el neoliberalismo apareció un renovado discurso regional vinculado a temas y acciones relacionados con el desarrollo endógeno (de Mattos: 1999) la competitividad y la productividad, y centrado en aquellos territorios con condiciones de “atractividad” (Coriat y Taddei; 1995: 333-373) para captar el capital y las inversiones foráneas (Manzanal; 1999:73). Casi paralelamente se puso el acento en el desarrollo local y en la gestión estratégica de ámbitos locales (Vázquez Barquero: 1996). Así surgieron nuevos paradigmas asociados al desarrollo local, la descentralización y la participación, ó a la innovación, la acción colectiva y la competitividad sistémica.

En todos los casos, el rol de la población local y la producción de conocimiento constituyeron variables estratégicas. Fue en las cuestiones sociales (vinculadas con la atención de los pobres, la desocupación, la salud, la educación) que el Estado comenzó a

dejar en manos de gobiernos locales, provinciales, ONG's y organizaciones de base, las propuestas y la implementación de este aspecto de la política pública. Y en el ámbito de la política social empezó a aparecer la formulación y gestión "desde abajo". Sin embargo, cabe preguntarse: ¿cuánto tuvo que ver en esto la voluntad de aumentar la participación y la decisión a nivel de la población en general?; o si lo que importó fue la disminución del déficit, a través de la reducción del gasto social público al trasladarlo ámbitos locales, muchas veces sin la correspondiente partida presupuestaria (como sucedió con la descentralización de la educación primaria y secundaria). Vale mencionar, que muchos aspectos de estas nuevas propuestas, se gestaron desde diferentes vertientes ideológicas, algunas más y otras menos contrapuestas. Tanto desde la perspectiva reformista liberal, como desde la neoliberal e incluso desde la economía política radical, aparece un uso repetido de conceptos similares (desarrollo local, sociedad civil, ONG's, innovación, redes, territorio, instituciones) que se conjugan en diferentes propuestas, que no siempre un analista, aún avezado, puede diferenciar.<sup>7</sup>

Algo similar, se repite desde otra vertiente de estudio. Hacia el final del siglo XX comenzó una nueva perspectiva de análisis institucional que vino de la mano del neoinstitucionalismo económico, y que también aparece en el análisis de la escuela de la regulación. En su "núcleo duro", incorpora temas que el enfoque de la economía convencional había dejado de lado, como el rol que juegan las organizaciones, las estructuras de poder y en general las reglas de juego y los intereses sectoriales, en el funcionamiento y en el desarrollo económico (Douglas North, 1995).

La elaboración de un análisis crítico sobre el "desarrollo rural" en la actualidad exige adoptar una perspectiva que revise y conjugue aportes provenientes de diferentes escuelas disciplinarias (economía, sociología, geografía, antropología, entre otras). Aquí partimos de las visiones, frecuentemente interdisciplinarias, que trabajan al territorio como la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local (Benko y Lipietz, 1994; Storper, 1997; Caravaca Barroso, 1998; Boscherini y Poma, 2000; Yoguel, 2000; Santos, 2002) y profundizamos su análisis con aportes de la economía institucional (North, 1995; Brett, 1999; Favereau, 1995; Spiller y Tommasi, 2000) y del regulacionismo (Villeval, 1995; Baslé, 1995, Boyer 1995). La cuestión del desarrollo rural no está desgajada tanto de éstos como de los enfoques del

período previo y ha estado sometida también a los vaivenes que operaron en el ámbito del análisis espacial y regional, como veremos en lo que sigue.

## **La evolución de la problemática del desarrollo rural y sus enfoques**

En los años de la postguerra el problema agrario en AL se centró en la evolución de la producción, considerada lenta y sin relación con el aumento de la población. En este período comenzó a temerse que el peso de la ideología comunista llegara a estos ámbitos de la mano de la explosión demográfica, de la desigual distribución del ingreso, del éxodo campo-ciudad, de las demandas por la tierra, conducentes en definitiva a potenciales conflictos sociales. Así por ejemplo, en el marco de la Alianza para el Progreso y tras la revolución cubana se gestaron parciales reformas agrarias en Chile, Colombia, Ecuador y Perú.<sup>8</sup>

Entonces, se discutía cuáles eran las razones que impedían el desarrollo en estos países. Y dentro del paradigma vigente, de la “modernización”, se consideraba que existía la posibilidad de encarar un pasaje pacífico de las sociedades “tradicionales” al mundo desarrollado, adoptando sus formas y modelos de desarrollo, de consumo y de producción.

Se consideraba que la agricultura latinoamericana tenía un crecimiento desequilibrado entre producción y demanda, resultante de la falta de selectividad que llevaba a insuficiencia en el abastecimiento de determinados productos (carne y leche) y ausencia de generación de excedentes en otros, como cereales.<sup>9</sup>

Durante esta etapa, de la sustitución de importaciones, se produjeron fuertes inversiones en infraestructura, en apoyo tecnológico y en la consolidación de instituciones para la regulación y promoción de la actividad agropecuaria.<sup>10</sup> Fue entonces que medianos y pequeños productores y campesinos adquirieron visibilidad como productores de alimentos para el mercado interno y como impulsores, en algunos países, de movimientos campesinos de importancia en la lucha por la tierra.

Hace ya dos décadas, Astori realizó un detallado análisis crítico sobre las controversias en el agro latinoamericano e identificó tres grandes corrientes interpretativas sobre los procesos en este sector y las propuestas para enfrentar las limitaciones y mejorar las condiciones de vida de la población rural. En sus aspectos generales, estas tres

corrientes aún siguen vigentes, aunque con propuestas adaptadas al nuevo contexto de la globalización y de las transformaciones socioeconómicas operadas en los últimos 20 años.

La primera, privilegiaba “el análisis del proceso agropecuario como un obstáculo estructural al desarrollo regional”, y fue centro del debate hacia fines de la década de 1950 y principio de la de 1970. La CEPAL, el ILPES, la FAO, y el ICIRA hicieron aportes pioneros en este campo (ibid: 10)<sup>11</sup>. Aquí el problema de lentitud en el crecimiento agrario fue explicado, en los años ´50, por la insuficiencia de la inversión que asociaron a las estructuras de propiedad de la tierra y a la carencia de conocimientos técnicos (ibid: 18). Ya en los años ´60 se produce un cambio en esta concepción, cuando se asocia la lenta evolución de la producción agrícola directamente a la estructura de la propiedad y la tenencia de la tierra.<sup>12</sup> Para los años ´70 el problema apareció asociado a un bajo nivel tecnológico que impedía el aumento de los niveles de productividad agrícola -el crecimiento que se operaba estaba fundamentalmente vinculado al aumento de la superficie bajo cultivo- (Pfr. ibid:18).

La segunda, es la corriente neoclásica, que se ha fundamentado en la necesidad de generar estímulos económicos a la producción, haciendo abstracción del contexto social en que se integra el proceso productivo. Esta línea de pensamiento aparecía en las propuestas del Banco Mundial para la región; siendo, por otra parte, el antecedente de la política vigente desde la década de 1980 en buena parte de los países de AL (ibid: 11). Esta visión sostiene que la diferenciación entre agricultura moderna y tradicional, descansa en el grado de contribución que cada una hace al crecimiento económico, y que el comportamiento racional de los agricultores tradicionales conlleva a un volumen de producción acorde con su disponibilidad de factores. Una de las perspectivas de análisis de esta corriente percibe la conformación dual de la economía (asociada a diferentes grados de modernización). Y asume que se da una asimetría carente de integración entre estas diferentes estructuras productivas (algunos llegaron a definir como sector moderno a la manufactura y atrasado al agrícola). Desde esta visión, la ausencia de inversión es la causa de los problemas agrícolas, siendo necesario “mejorar el estado de la técnica que es la única fuente verdadera de nuevas oportunidades de inversión rentable” (ibid: 52, citando a Schultz). De aquí se deriva, que la política debe centrarse en programas que “modernicen” (acorde con el

paradigma de la “modernización”) la agricultura, incorporando nuevos medios de producción de alta rentabilidad (Pfr. *ibid*: 48-57).

Y la tercera, asocia la explicación de los problemas agropecuarios con el funcionamiento de la economía capitalista (Pfr. *ibid*: 71-83). En esta postura, algunos enfatizaron los aspectos relacionados con la articulación internacional (teoría de la dependencia, del intercambio desigual, del deterioro de los términos de intercambio); y otros, en cambio, se centraron en las particularidades internas del proceso de acumulación de cada país latinoamericano (teoría del subdesarrollo). En ambos casos se adoptaba una perspectiva histórico-estructural. Aquí el punto de partida, fue la imposibilidad de analizar la situación de la pobreza y el atraso en el agro disociado de la dinámica de desarrollo en otras áreas, del sector agrícola, de otros sectores, de su región, del país, e incluso del sistema económico mundial. Desde esta postura se introdujo el análisis del binomio agricultura comercial - agricultura de subsistencia, asociado a la dualidad latifundio-minifundio (abandonando las categorías moderno-tradicional). Se considera que existe una integración funcional entre agricultura comercial y de subsistencia, la primera, para mantener su tasa de ganancia descarga:

... el efecto del deterioro de los precios de los bienes – salario (alimentos principalmente) sobre el nivel de los salarios de los trabajadores. La fuerza de trabajo, a su vez, se origina en la agricultura de subsistencia, que complementa esos salarios con la producción de valores de uso. Así, mientras la agricultura comercial produce alimentos baratos, la de subsistencia produce trabajo barato (*ibid*: 83)

Estas tres corrientes (que podríamos identificar como: estructuralista, neoliberal y marxista) son factibles de ser asociadas con sus equivalentes en el discurso actual sobre un nuevo modelo de desarrollo más participativo y articulado entre la sociedad civil, el Estado, las ONG’s. Petras y Veltmeyer (2004:326) respecto a las posturas ligadas a la incorporación de la sociedad civil como nuevo eje del desarrollo identifican tres categorías ideológicas, equivalentes a aquéllas otras, que denomina: liberal, conservadora y radical.<sup>13</sup> También ahora, las propuestas de la CEPAL se ubican en la primera postura y las del BM en la segunda. De todas maneras, luego en la praxis concreta las diferencias entre estas corrientes, sus propuestas y sus hechos no son tan tajantes, entrando frecuentemente en un campo difuso de diferenciar, con zonas comunes, de contacto de conceptos, más y menos cercanos, en variables, criterios y estrategias, que tornan más difícil la calificación taxativa de las propuestas respectivas.

En el análisis de la organización espacial de los sistemas productivos agropecuarios aparecen también nuevos enfoques producto de las profundas modificaciones operadas en el agro (obviamente resultado, a su vez, de transformaciones equivalentes en el sistema económico en general).<sup>14</sup> Mayor concentración, flexibilidad y ubicuidad en la localización de las actividades, transformaciones técnicas, jurídicas y económicas, que avanzan hacia una manifiesta internacionalización de los patrones mundiales de consumo y producción, marginando aún más la producción doméstica de pequeños y medianos productores, son hechos contrastantes, que aumentan la presión hacia la exclusión y la emigración de la población rural, que en sus sectores más pobres está mayoritariamente imposibilitada de acompañar estos procesos. Los que, a su vez, conllevan a incrementar la dependencia hacia las empresas transnacionales, a través de la compra de insumos (al adoptar los nuevos modelos tecnológico productivos) e incluso alimentos, al perderse el autoabastecimiento, alimentario, cuando se modifican las tradicionales formas de producción diversificada de autoconsumo por producción especializada para el mercado.

El neoliberalismo de los años '80 y '90 se centró en una política vinculada con el ajuste macroeconómico y la desvinculación del Estado como agente de desarrollo, junto con una “clara indiferencia respecto a los costos ecológicos y sociales” (Teubal y Rodríguez, 2002:16).

Pero, de algún modo, con el agotamiento del modelo neoliberal (o más bien, con la evidencia que sus resultados luego de décadas no mejoraron las condiciones de vida de la población en general y, por el contrario, arrastraron a los países a reiteradas crisis institucionales, económicas y políticas, producto de la polarización y exclusión de amplias masas de población pobre y desocupada) comenzaron a aparecer propuestas de políticas alternativas que reconocen cierta intervención del Estado, como un agente más del desarrollo, en áreas vedadas durante la etapa anterior.

Buena parte de estas nuevas perspectivas de análisis están vinculadas a las temáticas que giran en torno al desarrollo territorial, en el cual aparece el Estado con un rol diferente, ya no es más el gestor y ejecutor autónomo y “omnipresente” de una política “descendente”, que “baja” totalmente estructurada desde los gobiernos hacia la población, sino que ahora se piensa en una política flexible, que contemple diferencias y



particularidades locales y culturales, construyéndola en varios de sus aspectos “desde abajo”, en forma “ascendente” (en general en lo que tiene que ver con la cuestión social y con los propios proyectos de la población, ligados a sus actividades, al desarrollo local o a organizaciones locales).

Desde esta perspectiva, el desarrollo rural, la estrategia para atender a los pobres rurales, es ahora parte de una política territorial, de una política de desarrollo local, donde, convenientemente, se conjuga lo urbano y lo rural y se supera la histórica y tradicional dicotomía de análisis que ha venido separando a lo rural y a lo urbano, a las áreas dispersas y a las aglomeradas.

En el análisis de lo local, el Estado nacional aparece en muchas cuestiones en un rol sino subordinado, por lo menos paralelo al que pueden tener ONG y gobiernos locales. Y esto tiene que ver, fundamentalmente, con el hegemónico pensamiento neoliberal que buscó minimizar su función social y económica.

Todo este devenir de un nuevo paradigma de desarrollo dentro del propio modelo neoliberal (originado tanto de los organismos internacionales de financiamiento, ONG's y fundaciones, como desde los ámbitos académicos) fue centrando la estrategia en el desarrollo local, la descentralización, el accionar del tercer sector (ni público, ni privado), las ONG's, la sociedad civil, para confluir hacia los objetivos de generación de “empowerment”, “gobernanza” y “capital social”<sup>15</sup> entre los actores locales de determinado lugar, conformándose además un nuevo estadio en el avance de la descentralización y de la democracia local.

Ya no se trata de la descentralización de los años '90, ligada con la consolidación democrática (por ejemplo, con elecciones de autoridades locales) con la descentralización de funciones, especialmente sociales (educación, salud) y con el retiro, “achicamiento” y “desresponsabilización” del Estado central. En esta nueva face se postula que la descentralización debe instrumentar modos de generar “desarrollo económico local” (Finot, 2003:8; Albuquerque, 2004:160). Lo cual está asociado, a su vez, al desarrollo de las actividades productivas locales, donde lo agropecuario es una de ellas, pero no la única. En la nueva visión se toman en cuenta al conjunto de actividades que se encadenan en un determinado territorio (agro, comercio, industria, servicios) a través de relaciones

funcionales de distinto tipo que se operan entre ellas. Y se parte de la consideración que ya no sólo compiten empresas entre sí, sino que también la competencia se da entre “territorios locales”.

El diagnóstico y la estrategia de desarrollo local insiste en la necesidad de incrementar la autonomía de las localidades, en crear condiciones favorables para estimular la confianza, la reciprocidad y la cooperación. Se sostiene que el funcionamiento en red de las organizaciones, el aumento del capital social comunitario, el asociativismo territorial entre distintos gobiernos locales, se constituyen en garantes del aumento de la productividad y del ingreso de los ciudadanos de dichos lugares. Luego se avanza sobre la importancia de la participación y de la organización de los actores locales. Pero, resulta frecuentemente difícil diferenciar estas cuestiones entre sí, muchas de ellas se superponen en su definición conceptual, o tienen múltiples aspectos en común.

Es muy evidente como reaparecen las apreciaciones, los criterios de análisis y las propuestas (para la estrategia de desarrollo local, rural o territorial) en distintos contextos analíticos, aunque provengan de diferentes escuelas e incluso posturas ideológico-políticas; y, aunque estén focalizando en la cuestión rural o en la local, o en un ámbito de concentración de pequeñas y medianas empresas industriales.

Al momento de identificación de las variables estratégicas y en la configuración de la propuesta, es común encontrar señalamientos similares entre los que se ocupan de las características sobresalientes de los distritos industriales marshalianos y los clusters de empresas (Garafoli, G., 1994; Porter M, 1999), los sistemas productivos locales (Caravaca y González, 2002) o los centrados en la proximidad organizacional (Gilly J.P. y Torre A., 2000) ó los que focalizan en el capital social comunitario o colectivo (Durston, 2003: 156-168; Flores y Rello, 2003: 215-222; Fukuyama, 2003: 36-37; Kliksberg y Tomasini, 2000: 28-34), o los que se detienen en la importancia del asociativismo territorial (Finot, *ibid*; Albuquerque, *ibid*) e incluso con los que se ocupan de la innovación asociada con la cuestión institucional, social y territorial (Caravaca y González -*ibid*: 10; Coró, 2000:322).

En todas estas perspectivas está, explícita o implícita, la concertación público - privada a través de la promoción de las relaciones entre los actores locales, la movilización de la población, la cohesión social, la identidad cultural, la colaboración entre instituciones,

la formación de redes, todas consideradas cuestiones clave para el desarrollo local y en consecuencia también para el rural.

Se observa de este modo un pasaje hacia el desarrollo territorial, hacia lo local, que deja atrás el planeamiento regional del período anterior. Este devenir, originado en los distritos industriales marshalianos del centro norte de Italia avanza hacia el localismo (Pfr. Veiga, 2002: 10), y que se difunde a través de variadas conceptualizaciones. De esta conjunción de conceptos, y al definir y identificarlos como “sistemas productivos locales”, Kliksberg y Tomassini (citados por Albuquerque, *ibid*:159) hacen una excelente síntesis, al afirmar que:

Son *referentes territoriales* o unidades en las que las economías de producción dentro de las empresas se funden con las *economías externas locales*, se supera así, el análisis según tipos de empresa, ya que lo importante es la *interacción* de las diversas economías locales. Así pues, junto a las relaciones económicas y técnicas de producción resultan esenciales para el *desarrollo económico local* las *relaciones sociales* y el fomento de la *cultura emprendedora*, la formación de *redes asociativas* entre *actores locales* y la construcción de lo que hoy denominamos “*capital social*” (cursiva nuestra).

Y junto con esto aparece una nueva faceta de la democracia, una profundización de la misma, a partir del paradigma de la democracia local y participativa, que implica que la ciudadanía se involucra en las decisiones vinculadas a sus intereses más cercanos y sensibles. Lo cual implica, por otra parte un aumento de las funciones de las administraciones públicas locales, pero en un contexto diferente. Pues se supone la gestión compartida del desarrollo económico entre el sector público y la sociedad civil, definiendo un nuevo modo de hacer política de desarrollo económico, todo lo cual implica:

... diferentes procesos en un *círculo virtuoso de interacciones* entre el avance de una *democracia más participativa* y la *descentralización* de competencias a los niveles subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local (Albuquerque, *ibid*: 160, cursiva nuestra).

Inevitablemente, ante este tipo de aseveraciones, se plantean interrogantes. A saber: ¿Estas propuestas conducirán a una efectiva mayor democratización de los ámbitos locales? O, por el contrario ¿profundizarán el continuado achicamiento y desresponsabilización del Estado con el consecuente incremento de la desigualdad social?. Efectivamente, ambas alternativas son posibles, dependen de la lucha por la hegemonía y del sector ideológico político dominante en cada momento histórico. Porque, asimismo, es posible pensar que la concreción de estos procesos abre posibilidades ciertas para avanzar,

dentro de una lucha contradictoria, a favor de la gestación de mayor poder de los sectores pobres, permitiéndoles mejorar sus condiciones de vida y su participación en la distribución del ingreso de la población. Entre una y otra alternativa, se inserta la gama de propuestas y posturas ideológicas que parecen tener similares criterios estratégicos, aunque sólo aparentemente. De todas maneras, en el campo de representación de la lucha política a favor de los sectores más pobres, este tipo de superposiciones en las propuestas pueden ser riesgosas en la construcción de hegemonía y consenso, por las confusiones y desconfianzas que las mismas producen.

### **La heterogénea realidad del presente en los espacios rurales**

AL con una extraordinaria dotación de recursos naturales de uso agrícola (respecto a otras regiones del mundo<sup>16</sup>) ha experimentado un proceso muy acelerado de urbanización en la segunda mitad del siglo XX, siendo la emigración una realidad que muestra la incapacidad de las zonas rurales para ofrecer empleo a una población total en aumento. Unos 44 millones de personas constituyen la PEA (población económicamente activa) agrícola de la región, siendo 17% mujeres. El peso de la PEA agrícola disminuyó de 42% en los años '70 a menos del 24% en el 2000. Cambios notables se dieron en la estructura del empleo rural: los residentes rurales con empleo no agrícola, aproximadamente 20 millones de personas, representan casi el 40% de la PEA rural total, siendo los ingresos derivados del empleo rural no agrícola un 47% del ingreso rural total, en la segunda mitad de los '90 (Pfr. BID, 2003:5-6).<sup>17</sup> Más allá de esta contundente información, también cabe acotar que es necesario generar un proceso de *reinterpretación del espacio rural*, porque los criterios censales de distinción entre lo rural y lo urbano (por la densidad demográfica en cotas de urbanización que varían entre 2.000 y 2.500 habitantes, o bien según exista o no una sede administrativa de gobierno local) son insuficientes para comprender la compleja gama de actividades económicas y fuertes interrelaciones sociales y económicas existentes entre zonas de población aglomerada y dispersa.

En los hechos, los espacios rurales son ámbitos de procesos contradictorios que tanto parecieran ir conduciendo hacia la pérdida de sus tradicionales particularidades (centradas en el trabajo agropecuario, en el asentamiento disperso) como revitalizando otras (a partir de la revalorización de la vida en el campo, el turismo rural, la conservación

medioambiental y la ampliación del trabajo rural no agropecuario). Es importante, tener presente que junto con la creciente urbanización de la población y la pérdida del peso relativo de las actividades primarias viene aumentando el peso del empleo industrial y de servicios, en zonas y regiones considerados ámbitos rurales o relativamente rurales.

Estos procesos son evidentes en el ámbito rural europeo y están asociados a nuevas fuentes de crecimiento económico en ciertas áreas rurales dinámicas (ligadas a las peculiaridades del patrimonio natural y cultural, y a actividades de esparcimiento). Y considerando que hay ciertas zonas rurales que contribuyen de manera significativa a las economías nacionales de varios países europeos, Veiga (2002:7) se pregunta si debería reestablecerse o no el desacreditado debate de la dicotomía rural-urbana o bien si estas realidades contradicen el abordaje del “continuum” rural-urbano. El autor sostiene (íbidem: 8) que se trata de una falsa alternativa y que el desafío es entender las variadas dinámicas económicas, cuán efímeras o durables son y su posibilidad de reversibilidad o de irreversibilidad a los fines de formular una política de desarrollo territorial.

En la realidad latinoamericana estas cuestiones también e inscriben en el contexto de análisis de la denominada “nueva ruralidad”. Identificada en AL con: (a) espacios que permanecen vinculados a los grandes complejos agroindustriales, (b) espacios reestructurados en función de intereses turísticos y ambientales; y (c) espacios redefinidos como áreas deprimidas, marginales o sin uso económico potencial (Pfr. Llambí: 1996: 89). En todos ellos resulta difusa y difícil la focalización exclusivamente en lo rural (lo cual, por su parte, conecta a la “nueva ruralidad” con la dimensión de análisis basada en el territorio y en el desarrollo local). Por un lado, la *pluriactividad* de los actores rurales en el agro, en el comercio y en los servicios (en ámbitos urbanos como rurales) junto al *empleo rural no agrícola* (en manufactura y servicios) conforma una heterogénea gama de funciones que dificulta adoptar la anterior visión sectorial. A esto se suma una *nueva institucionalidad*, producto tanto de la diversificación de la economía rural como del surgimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil, con sus respectivas normas y pautas de funcionamiento. Asimismo, la *feminización del trabajo en el campo* es otra realidad producto de las recientes transformaciones de la globalización, nuevas responsabilidades y actividades son asumidas por las mujeres para la subsistencia de su familia, apareciendo tanto en empleos agrícolas como no agrícolas. Y finalmente, el consensuado reconocimiento de las

*identidades étnicas* (en algunos casos sostenidos por normas constitucionales) opera en un “campus” de valorización de otras “culturas” y de los “derechos humanos” que, paralelamente, jerarquiza a las economías rurales como ámbito de origen y asentamiento de las mismas.

En este contexto corresponde preguntarse sobre la viabilidad de las propuestas de desarrollo territorial rural o desarrollo local, si su objetivo es la inclusión de los sectores rurales empobrecidos y de menores recursos. Más aún teniendo en cuenta que la política neoliberal no ha resuelto la importante desigualdad en la distribución del ingreso, por el contrario en muchos países ha profundizado la brecha social característica de AL (con muy altos índices de incidencia de a pobreza en los ámbitos rurales y con formas extremas de manifestarse entre la población más vulnerable -ancianos, mujeres, niños y aborígenes)<sup>18</sup>.

¿Constituyen estas propuestas una opción definida y con probabilidades ciertas de éxito frente a los procesos operados en forma casi generalizada en los ámbitos locales de AL como resultado de la hegemonía del modelo neoliberal? Incluso, ¿con los altos riesgos de inestabilidad y de continuidad y permanencia del sector campesino y pequeño productor en la actividad agropecuaria?

La estrategia neoliberal, al minimizar el rol del Estado, implicó no sólo la ausencia de políticas sectoriales (promoción industrial, agropecuaria, etc.) sino también la apertura y liberalización del mercado en el funcionamiento económico. Esto operó, indudablemente, a favor del capital más concentrado, que avanzó con tecnologías ahorradoras de mano de obra, con el uso de transgénicos, de insumos importados. Así se consolidó el sistema agroalimentario mundial de las grandes corporaciones transnacionales, y se desprotegió, marginó y excluyó a los sectores productivos de menores recursos.

Medidas como la eliminación de los precios sostén, de los subsidios y de los créditos promocionales, la desaparición de muchos de los organismos que regulaban la actividad agropecuaria, restringieron aún más la subsistencia de campesinos y pequeños y medianos productores agropecuarios. Efectos similares produjo el avance de la descolectivización (Nicaragua, México y el Salvador en los '90, Perú en los '80 y Chile en los '70). Aunque es cierto que algunos campesinos pudieron evolucionar hacia el tipo “familiar capitalizado”, la mayoría se transformó en proletarios “disfrazados” (ocultos tras

la tenencia o mantenimiento de una parcela de tierra que no alcanza para la subsistencia de la familia -Pfr. Kay; 2004: 46-47).

Es importante señalar, asimismo, que durante este período reaparece la oposición y resistencia con el resurgimiento de importantes movimientos campesinos como el MST en Brasil, el EZLN en México y los movimientos indigenistas en Bolivia, Ecuador, Colombia.<sup>19</sup>

Sin embargo hay, como señalábamos al principio de este ítem, un peligro latente si se mantienen las tendencias globalizantes:

... es muy probable que tal ruralidad sea vaciada cada vez más de su contenido agrario... Estas tendencias de la globalización apuntan al *empobrecimiento e incluso desaparición de los tradicionales actores sociales del medio rural*: campesinos, medianos y pequeños productores agropecuarios y trabajadores rurales... Sin embargo ... (son)... tan sólo tendencias, es decir, factores que pueden ser contrarrestados por otros factores, en particular por la lucha de múltiples movimientos sociales tanto dentro como fuera del sector rural. (Teubal, ibidem:60, cursiva nuestra).

Más pronunciados aún son estos riesgos cuando se observa el fracaso de las políticas para aliviar o reducir la pobreza en los ámbitos rurales, como por otro parte la constatan documentos actuales de los organismos internacionales (BM, FIDA, BID, FAO) cuando señalan cuestiones como:

La situación dramática de la pobreza rural constituye un enorme reto social y político para los países de la región, incluyendo ramificaciones con fenómenos de violencia rural, producción y comercialización de cultivos ilícitos, e inseguridad en la tenencia de la tierra. (BID; ibid: 2).

Aunque la mayoría de la población total y de la población pobre de América latina y el Caribe se encuentra en los centros urbanos, en términos relativos la pobreza sigue siendo un fenómeno rural en la región (Echeverría; 2000:147 -del BID).

Cerca del 64% de la población rural de América Latina y el Caribe vive por debajo del umbral de pobreza y, durante los dos últimos decenios, el número de pobres en las zonas rurales ha aumentado tanto en términos absolutos como relativos. La reducción de la pobreza es, por lo tanto, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta actualmente la región (FIDA; 2002:2).

Las reformas macroeconómicas fueron necesarias pero no suficientes para eliminar los obstáculos estructurales que limitan a los pobres de las zonas rurales (BM; 2002:xii).

Algunos países también están reconsiderando -al menos en este momento- las consecuencias de sus políticas ineficaces de apoyo al desarrollo de las regiones rezagadas y que no generaron grandes beneficios ni durante los períodos proteccionistas ni durante aquellos más recientes de apertura comercial. En efecto, la mayoría de América Latina y el Caribe manifiesta cierta preocupación por la situación de su economía rural,

particularmente por la competitividad de las actividades de este sector, su pobreza y el deterioro ambiental (Ferranti et al; 2005: 1-2 -del BM)

Es de subrayar, que la mayoría de estos organismos estuvieron involucrados en las reformas estructurales pero, fundamentalmente, también en el financiamiento de proyectos de desarrollo rural para reducir la pobreza en AL en la décadas pasadas. Y ahora asumen que la situación no ha cambiado, y que incluso puede haber desmejorado. Y sin realizar ninguna autocrítica a su propia intervención, trasladan sus responsabilidades a los respectivos gobiernos nacionales. Sí reconocen ciertos logros de las reformas estructurales, en el ámbito social, económico y político, producto de: a) el incremento del gasto social (como reducción de la brecha educacional y de la deserción escolar, aumento de la calidad y cantidad de caminos rurales, de la electrificación y telefonía, de acceso a los medios masivos de comunicación); b) la transformación productiva expresada en un notable aumento de las exportaciones agropecuarias de productos no tradicionales (frutas, flores, hortalizas, que en buena parte de los casos no tiene que ver con la actividad de la producción familiar y menos aún con la de los pequeños productores pobres); y de c) la descentralización que llevó a la elección directa de autoridades locales y mayores atribuciones para estos ámbitos (Pfr. BID,; IBID:3).

### **Los desafíos del desarrollo local-rural<sup>20</sup>**

En este contexto de “desresponsabilización” generalizada, se observa que tanto Estados nacionales (con sus respectivos gobiernos) como organismos internacionales, y más recientemente ONG’s, han tenido una participación significativa en acciones dirigidas a promover el desarrollo y la inclusión de los pobres rurales.

La historia de configuración regional y territorial de AL muestra que siempre el papel cumplido por el Estado ha sido decisivo, sea por acciones explícitas o implícitas, por presencia o por ausencia. Ausencia que en los hechos ha sido sólo aparente. Pues, aún en aquellos períodos de definida política liberal o neoliberal, basada en la firme postulación de un Estado mínimo y prescindente, el territorio fue severamente estructurado y reestructurado a partir del accionar (por ejemplo, privatizador y desregulador) del Estado.

En la actualidad, en un contexto de recurrentes crisis, amplias masas de población bajo indicadores de pobreza, escasez de recursos y con la práctica “política” también bajo



la mirada crítica de la sociedad, la distribución de distintos beneficios entre los pobres se constituye en un tesoro a disputar entre quienes ejercen de “políticos” en los diferentes ámbitos locales. La permanencia de significativas magnitudes de población pobre e indigente, constituye una fuente que alimenta la continuidad de los sistemas corruptos de generación y distribución del ingreso nacional. Donde, sin duda, están los mayores escollos con que se enfrenta el desarrollo local-rural.

Cuando la expansión de la pobreza y la precariedad se tornan una tragedia nacional, los procedimientos oscuros e ilegítimos, ya existentes en etapas anteriores, se consolidan. Porque es en esas oportunidades cuando se potencia el uso discrecional en la distribución de los escasos recursos existentes. Entonces, las prácticas dolosas son apañadas o minimizadas, frente a la magnitud e imperiosa necesidad de asistir a los más necesitados (con insumos, subsidios, planes sociales) y evitar el desborde social que las crisis potencian. Precisamente, consideramos que es posible avanzar sobre estas restricciones, promoviendo la participación ciudadana en la sanción de leyes, acuerdos y reglamentaciones; y desarrollando formas de gestión transparente en el ámbito de lo público (que no refiere sólo a las actividades del sector estatal) que ejerzan el control y seguimiento del respeto a normas y leyes (cuestiones cuyo señalamiento aparece, desde diferentes discursos, en enfoques que enfatizan las cuestiones territoriales e institucionales del desarrollo rural).

Desde nuestra perspectiva, la formulación de políticas de desarrollo rural- local debe partir de las siguientes premisas:

- a. El *desarrollo rural-local* depende del ejercicio de una *democracia local participativa*.
- b. *Desarrollo rural-local* y *democracia local* participativa requieren de la *participación organizada* de la población del territorio en cuestión.
- c. La *participación organizada* de la población redefine la manera de hacer política y es el camino para avanzar hacia la conformación de una *nueva hegemonía* del poder.
- d. *Participación organizada* y *construcción de otra hegemonía* son condición necesaria para la equidad social y la redistribución de ingresos con sustentabilidad ambiental.

El camino para alcanzar esta nueva hegemonía es contradictorio y dialéctico y se construye fortaleciendo y consolidando la participación que, paulatinamente, irá definiendo una nueva relación entre el sistema político y la sociedad. Los instrumentos posibles para alcanzar estos fines, en el contexto de la globalización, son:

- e. *Descentralización* de funciones, de decisiones y de recursos, a favor de los actores locales (públicos y privados y organizaciones de la sociedad civil). Para capacitar, fortalecer y consolidar en su poder de acción y decisión, a los actores sociales sujetos del *desarrollo rural-local*, sentando las bases para el ejercicio de una *democracia participativa local*.
- f. *Seguimiento y control del accionar público*. Para tornar inoperante el funcionamiento clientelístico utilizado por gobiernos y políticos.
- g. *Grados crecientes de gestión y autogestión de la cosa pública* por parte de la población local organizada. Para avanzar en los procesos participativos organizados.
- h. Ampliación y multiplicación de las articulaciones entre organizaciones con objetivos y estrategias similares. Para potenciar la integración y conformación de movimientos sociales representativos de sus intereses (a nivel local, regional, nacional e internacional).

Todo este devenir, implica trascender el ámbito territorial en el que se circunscribe el desarrollo rural-local para pasar a influenciar, integrar y definir la política nacional estratégica de desarrollo socioeconómico.

De todos modos, es claro que llegar a través del accionar político a alcanzar estas premisas, es un campo minado de obstáculos, la dinámica político-social no es un proceso uniforme, armonioso y cohesionado, todo lo contrario. En general, podríamos señalar más dificultades que facilidades. Porque:

- a. Las décadas del modelo neoliberal dominante han debilitado los lazos sociales; predominando los valores que disienten o atentan contra las formas de organización y articulación como las que aquí se proponen. Avanza el individualismo frente a la solidaridad, la competencia frente a la cooperación, la innovación frente a la tradición; la productividad frente a la sustentabilidad, el desinterés frente a la movilización, la ilegalidad frente a la ética y los valores.
- b. El poder político y financiero hegemónico en el ámbito de “lo global” busca someter a “lo local” a sus pautas y modelos de mercado y de consumo. Y, más allá que reconozcamos que la contracara de la globalización es “lo local”, con todos los beneficios de mayor visibilidad que ello también implica, tampoco podemos desconocer que la valorización de “lo local”, en el presente, tiene mucho que ver con la estrategia globalizadora del gran capital. Este busca un lazo directo a “los lugares” para poder desarrollar sus actividades económicas en dichos ámbitos, sin pasar por las regulaciones y reglamentaciones de los niveles intermedios de los estados nacionales y provinciales.<sup>21</sup>
- c. Las comunidades locales no son unidades cohesionadas, ni semejantes. A sus características muy disímiles (físico-ambientales, sociales, políticas, institucionales, económico-productivas y tecnológicas) se suma que el conflicto entre actores locales (latente o evidente) es una realidad indiscutible en cualquier lugar. Es decir, el consenso no es la regla, la negociación tampoco, menos la participación -que podría decirse que está apenas despuntando en ámbitos territoriales muy específicos-. Además, en el actual escenario (identificado como “nueva ruralidad”) los actores asumen múltiples

- roles simultáneamente (sea como productores, asalariados, cuentapropistas, desocupados, rentistas, jubilados) complejizado aún más por las diferentes procedencias de sus ingresos (tanto territoriales como sectoriales).
- d. El modelo de política clientelística, significativamente presente en ámbitos locales, reduce y condiciona la libertad de acción de actores y organizaciones. Más aún cuando en situaciones de crisis (siempre presente en la realidad latinoamericana) aumenta la pobreza, la indigencia y la miseria. Entonces, la independencia de criterio y de acción queda constreñida porque se ahonda la dependencia de aquéllos actores sociales e institucionales que manejan recursos económicos (políticos, burócratas, empresas, ONG's). El modelo clientelístico dificulta el surgimiento de procesos de organización social que lo cuestionen, interfiere en el crecimiento de organizaciones opositoras y, además, genera sus propias formas adictas y funcionales de organización. Todo lo cual contribuye a la confusión de los miembros de la comunidad, al descreimiento social, al desinterés por participar y, en definitiva, a la desmovilización.
  - e. El modelo de régimen de Estado, fuertemente centralista y presidencialista, sumado a formas de estilo paternalista y populistas, son factores que alimentan la ausencia de participación, movilización y organización y favorecen el clientelismo. La ciudadanía, en una amplia mayoría, “espera” que las soluciones vengan de “arriba”: no se ven como partícipes y generadores del cambio. Ese “alguien” poderoso fue en algún momento el Estado (nacional o provincial).<sup>22</sup> Esta percepción tiene que ver con las vivencias y experiencias cotidianas y pasadas; pero también, y fundamentalmente en la actualidad, con las carencias de la educación que se imparte y que se recibe, o mejor aún con la *educación* que no se da, con la ausencia de educación: son los pueblos carentes de educación y cultura los que mejor y más fácilmente pueden ser dominados.
  - f. La asociación entre política y políticos favorece la dominación por parte de los sectores con poder. Es frecuente que la población disienta con las formas autoritarias y corruptas del ejercicio de la política. Pero no asocia esto sólo con determinados políticos sino que lo extiende al ejercicio de la política en sí misma: descreo tanto de los políticos corruptos como de la política en general. Ambas cuestiones (políticos y política) se tornan congruentes cuando la realidad muestra que, a pesar de los cambios de gobiernos operados en décadas, continúa o, aún más, se profundiza la pobreza, la desocupación, la corrupción, y la inseguridad. La imagen resultante es que *de “la política” surgen los “políticos” que continúan profundizando los males de “la política”*. Este contexto, adrede confuso y oscuro, dificulta la posibilidad que la ciudadanía considere a la “política” como una actividad superior y digna de ser encarada, para transformar su propia realidad y la de sus semejantes.
  - g. Los programas de asistencia y desarrollo a favor de los sectores de menores recursos suelen ser fuente de: (i) clientelismo y (ii) restricción de la autonomía de dichos sectores para gestionar su desarrollo de acuerdo a su identidad y cultura. Esto es así por varias razones. Porque dichos programas no se hacen siguiendo la decisión autónoma, la independencia de criterio y la identidad cultural de estos sectores. Porque la participación que en los mismos se postula es más declamativa que real. Porque la masiva difusión de formas “focalizadas” (por necesidades presupuestarias y funcionales) favorece los acuerdos espúreos y discrecionales entre las partes (beneficiario / donante). Porque el financiamiento a través de subsidios o fondos no reintegrables suele resultar de aceptación necesaria o compulsiva para quién lo recibe (más aún cuando ante recursos escasos dichos fondos se ofrecen “competitivamente” a

distintos beneficiarios, pudiendo ser captados por “otros” potenciales beneficiarios<sup>23</sup>). Lo cual conlleva a que difícilmente se cuestione las condiciones bajo las que se les otorga dichos fondos.

Más allá de pros y contras, pareciera que la posibilidad de transformación social, política, institucional y económica, no puede venir de la mano del Estado y de los sectores dominantes responsables de la situación de crisis permanente que se vive en el presente. Un cambio es necesario, pero tampoco se percibe que éste pase por una ruptura abrupta, más bien pareciera que el camino es un prolongado proceso de educación, concientización y empoderamiento de las mayorías históricamente postergadas. En el ámbito del desarrollo local-rural esto significa “apostar” al fortalecimiento de las organizaciones de base y a la educación formal e informal (capacitando para el ejercicio de la política, de la gestión y de control institucional).

¿Cómo y quién puede generar estos procesos? Sin duda, aunque aparentemente puedan provenir del Estado o de los organismos de financiamiento nacional o internacional, no pueden ser éstos sus impulsores<sup>24</sup>, porque, de ser así, necesariamente quedarán a mitad de camino las transformaciones que se necesitan. Ya que el objetivo del desarrollo territorial y de la democracia participativa local, tal como aquí se presenta, atenta contra el poder hegemónico que estas instituciones representan.

La propia población rural-local organizada debe ser la promotora de este cambio, con el apoyo de otras organizaciones (locales o no) de educadores, técnicos, profesionales, políticos y funcionarios (consustanciados con esta cuestión). Es necesario desentrañar y desmitificar la finalidad de los programas públicos de desarrollo; y desde esa conciencia integrarlos al nuevo proyecto. No al revés, como sucede con los productores y sus organizaciones que terminan siendo los clientes “cautivos” de las propuestas públicas y privadas. Es desde el lugar de las organizaciones de la población local que se debe buscar que las acciones y estrategias públicas (de estados, fundaciones y ONG’s) se modelen (en tanto insisten en postular la participación) a las necesidades de las organizaciones locales y sean funcionales a sus demandas económicas. Pero, fundamentalmente, será importante tomar conciencia que es básico avanzar en la propia organización y participación y en la articulación con otros actores y organizaciones.

En definitiva, la *participación organizada* construye fortaleza para: a) exigir en el corto y mediano plazo, mejoras a favor de los habitantes locales de menores recursos -de carácter social, económico, ambiental, jurídico y político-; y b) conformar en el largo plazo, una malla de *articulaciones* económicas, institucionales, políticas y sociales, que apoye y consolide el *desarrollo territorial, rural, local* (expresado a través de mejoras en la calidad y nivel de vida de la población respectiva).

De aquí surgen los *dos ejes* que entendemos deben ser el foco desde el cual se gestiona la propuesta de desarrollo territorial de las organizaciones locales, promovida y gestionada desde ellas mismas:

- a. *Participación*. Multiplicación y profundización de la participación de la población organizada en la gestión, gestión y control social del desarrollo territorial.
- b. *Articulación*. Reproducción y mejora en la calidad y funcionalidad de las articulaciones interinstitucionales de cada ámbito territorial y de sus organizaciones (entre sí y con el exterior -provincial, nacional y mundial).

Insistimos, en la base de este análisis está presente que no es posible modificar la actual realidad sin la participación social organizada que sea parte e intervenga en los procesos políticos de gestión, ejerza control y exija transparencia en el manejo de la cosa pública. Es en este contexto, donde nuevos y fortalecidos procesos de *descentralización*, basados en la promoción del desarrollo local, podrán articularse con la estrategia de desarrollo nacional y contribuir a su formulación. Y es la participación organizada de los diferentes actores del ámbito local, interactuando con los del nacional, que construye un nuevo modo de hacer y gestionar la política pública.

Estos son pasos básicos para construir hegemonía, profundizando la vía democrática. Esta estrategia *no significa* desconocer el rol del Estado nacional, provincial y municipal, organizando el uso sustentable de los recursos y promoviendo las grandes inversiones necesarias para el desarrollo (en educación y salud, obras de infraestructura, investigación y extensión, crédito y asistencia comercial). Pero se trata de un Estado que necesita ser transformado a través de un nuevo contrato social, de una nueva hegemonía, que exigirá otras formas de diseño y participación de actores y organizaciones.

Avanzar en esta dirección implica, también, pleno conocimiento de las limitaciones y contradicciones presentes en los procesos participativos<sup>25</sup>:

En materia de participación se requiere una indagación minuciosa que distinga y excluya las formas pseudo participativas (“hacer lo que el otro quiere o espera que yo haga”). Estas formas están presentes, hoy día, en todos los ámbitos de promoción y desarrollo social y económico y son funcionales al modelo clientelístico. Y son una consecuencia del acento y del condicionamiento impuesto por los organismos de financiamiento internacional y nacional para que la participación esté presente en ‘todo’ proyecto de desarrollo social que se geste. De este modo, es común que tanto los gobiernos como los programas y las ONG -organizaciones no gubernamentales- hagan de la ‘participación’ una meta guiada a alcanzar sus propios intereses más que los intereses ‘reales’ de la organización o del grupo de actores denominados comúnmente ‘beneficiarios’. Esta es una materia no menor, que requiere un trabajo de depuración en todo análisis sobre el tema.

Por otra parte, el modelo de la política democrática clientelística promueve la participación porque se alimenta de los sectores postergados ‘otorgándoles’ lo que la población más pobre supuestamente solicita, en general a través de proyectos diseñados ‘en forma participativa’. De este modo, la población permanece ‘atada’ a ‘pedir participativamente’ lo que los programas, los organismos o los estados están dispuestos a otorgar. Y esto se hace bajo la falacia que lo que se pide es lo que los grupos de beneficiarios decidieron por sí mismos, luego de analizar supuestamente en forma autónoma, ‘participativamente’, necesidades y posibilidades.

Asimismo, es importante tener en cuenta que mientras el modelo macroeconómico expulsa población del aparato productivo y polariza a la sociedad, aumentando la masa de desocupados y marginados, las acciones puntuales en desarrollo rural otorgan cifras ínfimas para los pobres rurales y su ‘desarrollo’. La falta de recursos justifica las políticas focalizadas (para los más pobres entre los pobres) que también son fuente de sustento del aparato clientelístico. Es decir, se opera un círculo vicioso (y a favor de mayor clientelismo) de aumento de la marginación, expulsión del aparato productivo, participación para inclusiones marginales y acotadas.

En definitiva, el tipo de participación que asegura o conduce hacia las transformaciones postuladas, es aquella que se ejerce en forma organizada, a partir de *organizaciones representativas* y que busca que los sectores postergados se integren a partir de políticas universales, donde no haya decisión discrecional de los sectores políticos sobre quiénes son los incluidos y quienes no, y en qué temas sí y en que temas no. Se trata de formas de participación que abren la senda en ámbitos locales hacia una *mayor democracia* (“una radicalización de la democracia” según Laclau y Mouffe -2004) donde la población se educa y se capacita a través de sus propia práctica y se puede expresar a través de sus iniciativas, sus decisiones y sus acciones.

Este sendero permitirá dejar atrás los diferentes estilos democráticos que han dominado el panorama latinoamericano de las últimas décadas y que han mostrado su debilidad para integrar social, política y económicamente a las mayorías nacionales. Se

trata de acciones participativas locales que, como tales, van construyendo nueva hegemonía. Se trata de hitos en el sendero hacia la transformación profunda en las relaciones de poder (al estilo como lo enuncian con su análisis sobre hegemonía y radicalización de la democracia Laclau y Mouffe -2004:16 y 222 y ss.).<sup>26</sup>

## **El rol de académicos e investigadores**

Teniendo en cuenta que en las propuestas de desarrollo territorial, de territorios “con identidad”, la Universidad, la innovación y la producción de conocimiento, tienen un importante rol a cumplir, que implica desarrollar actividades en forma paralela y conjunta al resto de las organizaciones locales, creemos que debemos preguntarnos por nosotros mismos, por nuestra función, por nuestras posibilidades y por nuestra capacidad para ejercitar la función que se está esperando de nosotros.

¿Qué rol nos corresponde a los investigadores y académicos en este sendero hacia la construcción de un nuevo paradigma? ¿Cómo acompañar estos procesos de cambio social?. ¿Cómo ser *parte y arte* en los mismos? Más aún, recordando que como referentes del tercer nivel de educación formal, como universitarios, nuestras responsabilidades y deudas para con la sociedad son múltiples y diversas.

No podemos dejar de reconocer la importancia y la obligación que la investigación y la universidad estén presentes, contribuyendo con sus conocimientos al diseño de las propuestas participativas que se gestan desde los ámbitos locales, con la participación de sus actores. Pero conjuntamente, debemos preguntarnos si estamos capacitados para ello y en cuánto necesitamos modificar actitudes propias. Por ejemplo: ¿cómo hacer para desentrañar y analizar los aspectos objetivos de estos procesos desde nuestro conocimiento y, conjuntamente, ser partícipes interesados del devenir de los mismos?. ¿Cómo evitar los estilos paternalistas que el “mayor conocimiento supuesto del universitario” puede generar en la interrelación con los habitantes de ámbitos locales que tienen otras pautas y culturas?. ¿Desde qué lugar de praxis concreta se aconseja la necesidad de organizarse y articularse para que la solidaridad avance por sobre la competencia local, cuando los ámbitos universitarios comúnmente adolecen de estas prácticas?

Para que la Universidad sea partícipe y tenga “voz” no podemos soslayar estos dilemas. Asimismo no sólo importa que seamos escuchados, también necesitamos aprender

desde nuestra participación (como una unidad más de los ámbitos locales) para recrear nuestros propios criterios de análisis y formas de intervención.

El desarrollo territorial enfatiza el rol del conocimiento, la innovación, la creatividad, y considera un activo de la trama territorial la presencia de centros de investigación y universidades en los ámbitos locales. Pero, es sabido que no es suficiente con la mera presencia, se necesita una producción científico-académica objetiva, rigurosa y comprometida con los intereses de los sectores más desprotegidos de las sociedades locales.

Para que la participación de universidades y centros de estudios en la generación de políticas de desarrollo (nacional, territorial o local) resulte eficiente y eficaz es necesario que la producción de estudios e investigaciones se dé en condiciones de independencia y autonomía académica. Y al respecto nos preguntamos: ¿son generalizadas las posibilidades de participación de los ámbitos académicos en forma autónoma e independiente del poder político y económico? El desfinanciamiento de las universidades, producto del ajuste por ejemplo, genera dependencia y limita la autonomía. Tampoco son efectivamente independientes los múltiples profesionales universitarios, pertenecientes a grupos de investigación de universidades, fundaciones u ONG's, que son contratados por los gobiernos para estudiar, diagnosticar y analizar determinada problemática económica o social, según criterios previamente establecidos en sus respectivos términos de referencia. En otras palabras: ¿cuál es la independencia de criterio de los profesionales universitarios que funcionando como "consultores" o "asesores" terminan operando como contratistas del sector público?

Se entiende que es este tipo de colaboración que se necesita para articular la Universidad con el desarrollo de sus respectivos ámbitos locales. Las interacciones o participaciones que se requieren deben ser producto de estudios realizados con autonomía e independencia, sin restricciones respecto a sus contenidos y alcances (más allá de reconocer la necesidad de analizar y responder a las demandas que surgen desde los lugares, de sus pobladores, de sus necesidades sentidas). Y al respecto, corresponde recordar, que esta actividad se enmarca en el contexto de la política de investigación en ciencia y técnica de cada país. Por ello debemos preguntarnos ¿Cuántos países latinoamericanos tienen políticas eficientes para la promoción de la investigación y la retención del personal capacitado? ¿Es



reconocida la importancia del conocimiento y de la cultura en la promoción del desarrollo?  
¿Existe interrelación independiente entre ciencia y técnica, estructura productiva y política pública el Gobierno?

Evidentemente, las restricciones son múltiples y se potencian en su interrelación. Creemos que un paso importante para avanzar en su superación es que también la universidad y la actividad académica se articulen con las organizaciones de la población local, buscando que sus estudios, acciones y estrategias públicas (junto con la de los estados, fundaciones y ONG's) se modelen teniendo en cuenta las necesidades de estas organizaciones. Conjuntamente, y no menos importante, es reconocer la necesidad de avanzar en la propia organización, participación y articulación entre ámbitos académicos de interés común.

### **Siglas:**

AL: América latina y el Caribe

BM: Banco Mundial

CEPAL: Comisión Económica para América Latina.

CIDA: Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola.

EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional

FAO: Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

ICIRA: Instituto de Capacitación e Investigación en reforma Agraria

ILPES: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

MST: Movimiento de los sin Tierra

PEA: Población Económicamente Activa

ONG: Organismo no gubernamental

### **Bibliografía**

1. Alburquerque, Francisco (2004) "Desarrollo económico local y descentralización" en *Revista de la CEPAL* 82, Santiago de Chile, 157-171.
2. Amin Samir (1972) *Le développement inégal*, Paris, Anthropos
3. Astori, Danilo (1984), *Controversias sobre el agro latinoamericano. Un análisis crítico*, CLACSO, ISBN 950-9231-09-8, Buenos Aires, 1984, 193 p.
4. Banco Mundial (2002) *Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia para el desarrollo rural para América latina y el Caribe*, Washington, mimeo, 197 p.
5. Baslé, M. (1995), "Antecedentes institucionalistas conocidos o desconocidos de la teoría de la regulación", en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, p.27-34.
6. Benko y A. Lipietz, (1994) *Las regiones que ganan*, Alfons el Magnanim, ISBN84-7822-143-3, Valencia, 400 p.
7. BID (2003), *Perfil de Estrategia de Desarrollo Rural*, mimeo, 22 p.

8. Boyer, R. (1995), “¿Estamos en camino hacia una teoría original de las instituciones económicas?”, en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, Vol. III., p.183-192.
9. Boscherini, F. y Poma L., (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
10. Brett, E.A., (1999), “Understanding institutions and organisations” in Robinson, D. & others, *Managing development: Understanding inter-organizational relationships*, London, Sage.
11. Caravaca Barroso I. y González Romero G. (2002) “La innovación en los sistemas productivos locales de Andalucía (España) en Castagna A. et al *Globalización y territorio*, Universidad Nacional de Rosario Editora, ISBN 960-673-347-3, Rosario, pp.289-310.
12. Caravaca Barroso, Inmaculada (1998) “Los nuevos espacios emergentes”, en *Revista de Estudios Regionales 50*, Universidad de Andalucía, enero-abril, ISSN 0213-7595, p. 39-80.
13. Carpio, José (2001), “Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural” en *Interacoes Revista Internacional de Desenvolvimento local*, Vol 2, N° 3, p.57-66
14. Chiriboga, Manuel (2003) “Innovación, Conocimiento y Desarrollo Rural”, mimeo RIMISP, 34pp.
15. Coriat, B. Y Taddéi, D. (1995) *Made in France. Cómo enfrentar los desafíos de la competitividad industrial*, Alianza Editorial, ISBN 950-40-0135-1, Buenos Aires, 467p.
16. De Mattos, Carlos (1999) “Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia” en Barbeito, Geymonat y Roig *Globalización y políticas de desarrollo territorial*, Universidad Nacional de Río Cuarto, ISBN 950-665-126-4, Río Cuarto, pp. 13-38.
17. Durston John (2003), “Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América latina y el Caribe”, en Atria Raúl, Siles M., Arraigada I., Robison L.y Whiteford S., comp., *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL-Universidad del Estado de Michigan, ISBN 92-1-322101-0, Santiago de Chile, 147-202.
18. Echeverría, Rubén (2000) “Opciones para reducir la pobreza en América latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL 70*, Santiago de Chile, p. 147-160 (perteneciente al Departamento de Desarrollo Sostenible del BID).
19. Favereau, O. (1995), “Convenciones y regulación”, en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, Vol III., p.165-174.
20. Ferranti David et al (2005) *Beyond the City. The rural contribution to development*, The World Bank, Washington, p. xix and 336.
21. FIDA (2002), “Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América latina y el Caribe, Roma, 14 p.
22. Finot, Iván (2003) “Descentralización en América latina: cómo hacer viable el desarrollo local”, *Serie Gestión Pública, N° 38*, ILPES – CEPAL, Santiago de Chile, 34 p. ISBN: 92-1-322260-2.
23. Flores, Margarita y Rello, fernando (2003) “Capital social: virtudes y limitaciones, en en Atria Raúl, Siles M., Arraigada I., Robison L.y Whiteford S., comp., *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL-Universidad del Estado de Michigan, ISBN 92-1-322101-0, Santiago de Chile, p.203-228.

24. Fukuyama, Francis (2003), “Capital social y desarrollo: la agenda venidera” en Atria Raúl, Siles M., Arraigada I., Robison L. y Whiteford S., comp., Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma, CEPAL-Universidad del Estado de Michigan, ISBN 92-1-322101-0, Santiago de Chile, p-33-51.
25. Garafoli, Gioacchino (1994) “Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno”, en G. Benko y A. Lipietz, Las regiones que ganan, Alfons el Magnanim, Valencia, p.59-80.
26. Gilly J.P. y Torre A., (2000) “Proximidad y dinámicas territoriales”, en Boscherini, F. y Poma L., Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, p. 259-294.
27. Gorenstein, Silvia (2000) “Rasgos territoriales en los cambios del sistema agroalimentario pampeano (Argentina), en *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXVI, N° 78, setiembre 2000, Santiago de Chile, pp77-101.
28. Kay, Cristóbal (2004) Los paradigmas del desarrollo rural en América latina, Institute of social Studies, La Haya, mimeo, 70 p.
29. Kliksberg, B (2000), “El rol del capital social y la cultura en el proceso de desarrollo”, en Kliksberg, B. Tomassini, L. (comp.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID - Fundación F. Herrera - Universidad de Mariland - FCE -, ISBN950-557-368-5, Buenos Aires, p. 19-58.
30. Laclau Ernesto y Mouffe, Chantal (2004) “*Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*”, Fondo de Cultura Económica, ISBN 1-85984-330-1, México DF.
31. Llambí, Luis (1996) “Globalización y nueva ruralidad en América latina”, en Hubert C. de Grammont y Héctor Tejera Gaona (coord.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*. Vol I: La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial, Edit. Plaza y Valdés, ISBN 968-856-435-4, México, p. 75-98.
32. Myrdal, Gunnar (1957) *Economic Theory and the Underdeveloped Regions*, London, G. Duckworth.
33. Manzanal, Mabel (2004), “Instituciones, territorio y gestión del desarrollo rural-local (teoría y praxis desde la realidad del norte argentino)”, VIII Seminario Internacional de la Red Interamericana de Investigadores sobre globalización y Territorio, 25 a 28 de mayo, Río de Janeiro.
34. Manzanal, Mabel (2003), “Instituciones, territorio y desarrollo local-rural (consideraciones teórico-metodológicas)”, p. 165-182, en Bertonecello, Rodolfo y Alessandri, Ana, A.F., *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, 350p., Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, ISBN 950-29-0768-X, Buenos Aires, p. 165-182.
35. Manzanal, Mabel (1999) “La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo”, en *Realidad Económica 166*, IADE, , Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p. 70-98.
36. North, Douglass (1955) “Location Theory and Regional Economic Growth”, in *Journal of Political Economy*, Vol LXII, N° 3.
37. North, Douglass, (1995), “The new institutional economics and third world development”, in J Harriss & others, *The new institutional economics and third world development*, Routledge.
38. Petras, J. y Veltmeyer, H. (2004) *Las dos cras del imperialismo. Vasallos y Guerreros*, Lumen México, ISBN 968-5830-14-2, México D.F., 400 p.

39. Porter Michael (1999) “Cluster: entramado institucional, geografía y competitividad” en Elgue Cesar M Globalización, desarrollo local y redes asociativas, Corregidor, ISBN 950-
40. RIMISP (2003) “Las innovaciones requeridas en las políticas sociales para el ámbito rural”, Fundación Chile, Santiago de Chile, 30p.
41. Rofman, Alejandro (1999) Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar, Edit. Ariel, ISBN 950-9122-65-3, Buenos Aires, 240 p.
42. Teubal, Miguel y Rodríguez, Javier (2002) *Agro y alimentos en la globalización: una perspectiva crítica*, Edit. La Colmena, ISBN 987-9028-34-1, Buenos Aires, p. 63-127.
43. Teubal, Miguel (2003) “La tierra y la reforma agraria en América latina”, en *Realidad Económica 200*, IADE, ISSN 0325 1926, Buenos Aires, p.130-162.
44. Santos, Milton (2002) Por uma geografia Nova, Da crítica da Geografia a uma Geografia crítica, EDUSP, ISBN 85-314-0715-X, San Pablo, 285 p.
45. Schejtman A y Berdegué J.A. (2003) “Desarrollo territorial rural”, mimeo, RMISP, FIDA-BID, Buenos Aires, pp. 54.
46. Spiller P. y Tommasi M. (2000), “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional”, *Desarrollo Económico 159*, IDES, Buenos Aires, p.425-463.
47. Storper, Michael (1997) *The Regional World*, The Guilford Press, , ISBN 1-57230-258-5, xiv-337 p., New York.
48. Vázquez Barquero (1986) “El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España” en *Estudios Territoriales 20*, pp. 87-110.
49. da Veiga, José Eli, (2002), “A faz territoriale do desenvolvimento” en *Interacoés Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Vol 3 Nº 5, Sao Paulo, p.5-19.
50. Villeval, M.C. (1995), “¿Una teoría económica de las instituciones?”, en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Bs As, p.131-142.
51. Yoguel, Gabriel (2000), “Prefacio”, en Boscherini, F. y Poma L., (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, p.11-15.

---

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de una investigación, dirigida por Mabel Manzanal en el marco del proyecto: “Problemática Institucional y Desarrollo Rural (el caso de las provincias de Salta y Misiones)” financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (PICT 8811) de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Fondo Nacional de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires (UBACYT F009).

<sup>2</sup> Mabel Manzanal, es Economista, Dra de la UBA (Geografía), Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -CONICET- Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires -FFLL/UBA-.

<sup>3</sup> Múltiples trabajos recientes, principalmente provenientes de organismos internacionales de financiamiento, pero también de ámbitos académicos y fundaciones (a veces con vinculaciones con aquéllos organismos) abordan esta cuestión directamente -Chiriboga (2003), RIMISP (2003), Schejtman y Berdegué (2003)-, o acentúan la importancia de trabajar el desarrollo rural desde los territorios, enfatizando la necesaria importancia de la participación de las organizaciones locales y los actores respectivos: Carpio (2001), Banco Mundial (2002), FIDA (2002), BID(2003), Ferranti et al (2005)

---

<sup>4</sup> Con la excepción de von Thünen considerado un predecesor de la teoría de la localización (con una primera edición de su obra en 1826).

<sup>5</sup> En Rofman (1999:20-34) puede consultarse un análisis al respecto, allí se sistematiza la aparición de estas corrientes teóricas en relación a la problemática de las economías regionales en Argentina.

<sup>6</sup> Ajuste dirigido a generar superávit fiscal (o disminuir el déficit) para afrontar los pagos de la deuda pública, presente en la mayoría de los países latinoamericanos,

<sup>7</sup> Mas adelante avanzaremos sobre esta cuestión en lo que tiene que ver con las propuestas de desarrollo rural que dominan la escena actual.

<sup>8</sup> Según de Janvry (citado por Teubal, 2002: 56) estas reformas agrarias operadas en América latina fueron consecuencia del derrumbe del orden oligárquico tras la crisis de los años '30. La pérdida de los tradicionales mercados de exportación impulsaron a los gobiernos nacionales a promover un proceso de industrialización orientado al mercado interno.

<sup>9</sup> Astori (1984: 14) sostiene que estas restricciones del sector conducían a: a) falta de armonía entre el crecimiento de la agricultura y de los demás sectores de la economía, b) alza de precios de algunos productos con ponderación significativa en el costo de vida, c) efecto negativo en la calidad nutricional de la dieta alimentaria de la población y d) efecto negativo sobre los niveles y las condiciones del comercio exterior.

<sup>10</sup> De este período son los grandes proyectos de riego, los planes de colonización agraria, los proyectos de comunidades y los de Desarrollo Rural Integral (DRI) que abarcaban no sólo aspectos educativos, sino también salud, educación, vivienda, caminos)

<sup>11</sup> Si bien todas estas instituciones compartían como categoría central del análisis la estructura de la propiedad y tenencia de la tierra, tienen diferencias importantes. El ICIRA se distingue porque considera al problema agrario como político, producto de su más ajustada caracterización de la heterogeneidad rural asociada a la estructura agraria, que refleja la posición de privilegio de los grandes terratenientes frente a los campesinos y trabajadores agrícolas: dos grandes clases sociales y económicas. Es decir, en este análisis aparece una preocupación por la cuestión campesina que luego se retomará como problema central. Tema también presente en los estudios realizados entonces por el CIDA sobre la tenencia de la tierra en siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú). Por su parte, FAO y CEPAL, consideraban que el desarrollo histórico de la agricultura latinoamericana ha sido fundamentalmente de tipo colonial, sin haberse alterado durante los procesos independentistas del siglo XIX: por un lado la monoproducción agrícola o ganadera y por otro la gran propiedad (latifundio, plantación, hacienda) basada en la explotación de trabajo fundamentalmente servil y sustentada en el monopolio señorial sobre la tierra, la ideología paternalista de la encomienda y el control hegemónico sobre del poder. La integración al comercio mundial del siglo XIX conservó esta estructura polarizada en la mayoría de los países latinoamericanos (Pfr. Ibid: 19-34).

<sup>12</sup> Esta concepción estuvo muy influenciada con el surgimiento de la revolución cubana (1959) y la consecuente Alianza para el Progreso, que pretendió contrarrestarla.

<sup>13</sup> La primera promueve la sociedad civil en forma paralela al Estado, para balancear y controlar el accionar del sector público, en relación al fortalecimiento institucional, al control de la corrupción. La segunda observa a la sociedad civil como el ámbito de difusión de las ventajas de la globalización y, consecuentemente, de promoción del accionar del mercado limitando el rol del sector público. Y la tercera como el terreno de movilización y consolidación de movimientos sociales.

<sup>14</sup> Un análisis sobre los marcos conceptuales que interpretan los cambios operados en la producción agropecuaria y su impacto en ámbitos locales (a partir del estudio de caso del área pampeana argentina) como resultado de los procesos de modernización aparece en Gorenstein, S. (2000: 51-75)

<sup>15</sup> En todos éstos prima como variable estratégica la acción colectiva, la capacidad de asociación, la solidaridad entre actores, potenciadas por la posibilidad que otorga la "proximidad territorial" resultante de trabajar y vivir en un mismo "lugar", el "ámbito local". Todos son instrumentos vinculados al accionar conjunto y asociado entre la sociedad civil y el Estado (sea nacional, provincial o municipal) para gestar y gestionar política pública, y en la cual el Estado es un socio más.

<sup>16</sup> AL tiene el 23% de la tierra cultivable, el 46% de los bosques naturales y el 31% del agua dulce disponible en el mundo y menos del 10% de la población mundial (BID, 2003:19).

<sup>17</sup> Por su parte, la visión convencional de un despoblamiento rural no parece corroborarse, porque en cifras absolutas la población rural de la región ha estado estancada desde 1970, como resultado de su reducción en los países de transición demográfica avanzada y de su crecimiento en los de transición incipiente (BID, ibidem).

---

<sup>18</sup> En AL la incidencia de la pobreza, en términos relativos, es mayor en el medio rural que en el urbano. En el año 2001 el 56% de los hogares rurales eran pobres y el 33% extremadamente pobres (más del 60% de los pobres de México, Centroamérica y los países andinos son rurales). Además, la aparente reducción de la pobreza rural respecto a la urbana, operada entre las décadas del '70-'80 y '80-'90, es en realidad una reubicación de la pobreza. (Pfr. BID:2)

<sup>19</sup> Como señala Teubal (2003: 130) el siglo XX fue en América latina el siglo de la reforma agraria, comenzando por la de México (que al inicio del siglo significó un cambio sustancial en el régimen agrario hasta entonces existente en ese país). Otras reformas también trascendentes, originadas en transformaciones o revoluciones sociales, fueron la de Cuba, Bolivia y Nicaragua.

<sup>20</sup> En este apartado se desarrollan algunas premisas teóricas que parcialmente han sido desarrolladas en trabajos anteriores (Arqueros y Manzanal -2004- y Manzanal, M. -2003)

<sup>21</sup> Con todo, no podemos ignorar el cuestionable rol que el Estado ha tenido, frecuentemente, con las regulaciones del período anterior (asociadas a los intereses del gran capital y utilizadas para beneficios de unos pocos y poderosos sectores económicos). Por ello, es prioritario recuperar el sentido ético de la intervención -controles, seguimiento para diseño de políticas, protección de pequeños productores y pymes- a partir del control social que obligue a abandonar todas las formas de acuerdos discrecionales e ilegales -coimas, prebendas, corrupción-.

<sup>22</sup> Claramente, durante la etapa del Estado benefactor, de la sustitución de importaciones y del crecimiento del mercado interno, el Estado era el que proveía salud, educación, vivienda y trabajo, o aseguraba salarios dignos. En aquella etapa, la dinámica económica y de mercado no sólo lo permitía, sino que también lo necesitaba para disponer de la mano de obra necesaria para sostener el proceso de industrialización en expansión.

<sup>23</sup> Lo anterior no implica oponerse al otorgamiento de “subsidios” para estos sectores sociales. Sí significa reclamar que no existan condicionamientos en su operatoria (por parte de la institución de financiamiento); y exigir pautas y normas fijadas por acuerdo realizado entre las organizaciones locales, bajo condiciones de libertad y autonomía en la toma de decisiones y sin interferencias por parte de quién es el “donante”.

<sup>24</sup> Aunque sí podrían ser sus gestores originales.

<sup>25</sup> En Manzanal (2003: 8-12) reflexionamos en torno a las restricciones que operan en los procesos participativos.

<sup>26</sup> Los gobiernos democráticos latinoamericanos han encontrado formas de gobernar que, justificadas por las crisis recurrentes, otorgan poderes excepcionales al ejecutivo nacional, avanzando su accionar por sobre el legislativo y el judicial, que se tornan en meros cómplices del ejecutivo (aceptando sus normativas y justificando sus actos). Limitado el necesario funcionamiento independiente de los tres poderes, se restringe el rol de la oposición democrática, se logra evadir el control necesario del accionar público (a lo que se suma, por ejemplo en el caso de Argentina, la bochornosa existencia de leyes secretas, ocultas, para el manejo doloso de la administración pública, llegando por lo tanto a coexistir dos clases de legalidades: la pública y la secreta!). De hecho, el modelo liberal de democracia representativa, centrado en una consulta esporádica al ciudadano a través de la emisión del voto, se ha mantenido como forma de gobierno a pesar que se suceden los gobiernos que no cumplen con sus promesas electorales; quedando como norma la impunidad de los gobernantes que nunca se enfrentan a la situación de rendir cuentas por el no cumplimiento de sus promesas electorales. De algún modo, lo mismo se repite con el avance de la democracia semindirecta (con aplicación de diferentes mecanismos vinculados a referéndum, plebiscitos, audiencias públicas, presupuesto participativo, iniciativa popular) como una forma de tornar más participativa a la democracia representativa. La participación ciudadana por este medio sigue siendo muy limitada, tanto por los mecanismos y requisitos implementados (que tornan muy dificultoso que los proyectos de la ciudadanía lleguen a ser considerados en el ámbito legislativo) como por la falta de información y posibilidades de la población en general para adentrarse en el conocimiento de los intrincados procedimientos exigidos. Y, finalmente, porque toda esta engorrosa herramienta de la democracia semindirecta la tornan también un campo de cultivo para fomentar los estilos políticos tradicionales acostumbrados a manipular a la opinión pública, a favor de sus intereses individuales y corporativos. Todos estos procedimientos son posibles porque: a) operan con una mayoría de población de escasos recursos, insuficientemente educada y mal informada; y b) el respeto a las normas, a la legalidad es un “valor desvalorizado” y sometido a continuado desprecio por parte de quiénes detentan el poder político (que, además, son quiénes constituyen el espejo en que se refleja el resto de la sociedad).