

La nueva ruralidad brasileña

*Lo que cambió
(y lo que no cambió)
en el ámbito rural*

El ámbito rural brasileño ha atravesado un proceso de profundos cambios. No se trata solo de cambios marginales o incrementales, sino de transformaciones que marcan una nueva etapa en la formación espacial del país. En esta nueva fase, no tiene sentido concebir los espacios rurales como un sinónimo de atraso o como regiones exclusivamente agrícolas. El artículo sostiene que, aunque el paradigma agrario del pasado ya no existe, aún no se erigió uno nuevo. Y que el abordaje territorial y el arraigo ambiental de la nueva ruralidad demandan la creación de nuevas instituciones y categorías de clasificación y discernimiento de lo rural acordes con esta nueva etapa.

ARILSON FAVARETO

■ Introducción

El ámbito rural brasileño cambió. Paulatinamente, la imagen tradicional de un país agrario ha dado lugar a un retrato multifacético en el que la competitividad internacional de los agronegocios aparece como una de las caras más sobresalientes. Pero hay que agregar además otras dimensiones, como la consolidación de un importante segmento de agricultura familiar plenamente

Arilson Favareto: sociólogo, doctor en Ciencias Ambientales, profesor de la Universidad Federal del ABC.

Palabras claves: ruralidad, territorio, agricultura, Brasil.

Nota: este texto se basa en las exposiciones realizadas recientemente en conferencias promovidas por el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable, en la ciudad de Brasilia, y por el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, en Fortaleza. El autor agradece las críticas y los comentarios recibidos en esas oportunidades. Traducción de Sara Daitch. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

insertado en los mercados dinámicos, el surgimiento de la retórica del desarrollo territorial, los efectos sociales y ambientales (no siempre positivos) asociados a la competitividad, y las metamorfosis de la cuestión agraria y social.

En este contexto, este artículo tiene como objetivo analizar los cambios experimentados por el ámbito rural brasileño en los últimos años e intentar desenmarañar la unidad que se oculta detrás de la diversidad. Lo que se pretende demostrar es que los cambios marcan el fin de una determinada etapa de formación nacional. En otras palabras, el ámbito rural brasileño no es el mismo que el del pasado, ya que la consolidación de la urbanización y la industrialización cerró un largo ciclo: hoy lo rural se integra definitivamente a lo urbano, aunque de manera contradictoria y conflictiva. Sin embargo, las categorías analíticas disponibles para comprender las instituciones orientadas al desarrollo rural no fueron aún modificadas de modo de ajustarse a esta nueva etapa. Por eso, reformar las instituciones y las categorías de pensamiento sobre lo rural son dos grandes desafíos para la próxima década.

El texto se organiza en tres partes. La primera analiza algunos de los principales cambios experimentados en las últimas dos décadas y media, es decir, desde el retorno de la democracia: se presentan seis tendencias basadas en los hallazgos de los principales programas de investigación sobre el tema que, como se intentará demostrar, revelan el surgimiento de una nueva etapa en la formación socioespacial del país. La segunda parte aborda las diferentes manifestaciones geográficas de esta nueva etapa y apunta a mostrar cómo el nuevo sentido de la ruralidad brasileña no tiende a una homogeneización sino, al contrario, a una mayor diferenciación. La tercera sección indaga algunos de los desdoblamientos de esta nueva condición para repensar las instituciones dirigidas al desarrollo rural. El texto se cierra con unas breves conclusiones.

■ Los cambios: seis tendencias sobresalientes

Las transformaciones experimentadas por el ámbito rural desde la segunda mitad de los 80 implican aspectos demográficos, económicos y sociales. Entre todos los cambios, sin intención de ofrecer un panorama exhaustivo, se pueden destacar seis tendencias que marcan una diferencia cualitativa respecto de la etapa anterior.

Tendencia 1: cambios en el perfil demográfico de las áreas rurales. Como es sabido, una de las características de la ruralidad brasileña en la segunda mitad

del siglo xx fue el intenso proceso de éxodo del campo a la ciudad. De acuerdo con las estadísticas oficiales, a finales de los 90 cuatro de cada diez brasileños eran considerados urbanos¹. Pese a esta evidencia, una particularidad de la definición brasileña de lo que se considera rural y lo que se define como urbano obstaculiza la posibilidad de entender estas dinámicas demográficas con mayor precisión. Ocurre que la definición de los límites entre las áreas rurales y urbanas es una atribución de los municipios. De esta manera, el Poder Legislativo de cada una de las 5.560 municipalidades puede determinar con relativa autonomía hasta dónde llega el área urbana.

Como resultado de esta libertad, los municipios con baja densidad de población, de pequeño tamaño y con una infraestructura frágil muchas veces presentan estadísticas que sobrestiman sus niveles de urbanización. Por otra parte, esta manera de definir lo rural y lo urbano oscurece situaciones particulares, como la de aquellos agricultores que habitan en pequeños pueblos pero cuya vida está atada a las actividades agrícolas, a pesar de lo cual terminan encuadrados como urbanos.

Con el propósito de superar estos problemas, algunos estudios intentaron redefinir los contornos del ámbito rural brasileño aplicando criterios internacionales². Así, a partir de una combinación de variables como la densidad poblacional, el tamaño de los municipios y su localización, se llegó a la conclusión de que aproximadamente un tercio de la población brasileña podría ser considerada rural, contra el 18% señalado por las estadísticas oficiales. Más importante aún fue el descubrimiento de que muchas regiones y municipios con características marcadamente rurales habían dejado de perder población, como sucedía en el pasado, y estaban atrayendo nuevos pobladores. Los estudios de caso realizados demostraron que esta atracción no responde a una sola razón, sino a una larga serie de motivos, desde la crisis del empleo y el proceso de desindustrialización en algunas metrópolis hacia donde tradicionalmente se dirigían los migrantes del campo, hasta el proceso de desconcentración de la actividad económica que viene ocurriendo lentamente en el país, pasando por una mayor inyección de recursos en las áreas del interior gracias a la ampliación de las políticas sociales y la mayor disponibilidad de «*amenities* naturales» en algunas regiones rurales, particularmente aquellas situadas en el entorno de los centros urbanos.

1. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE): *Censo demográfico 2000*, <www.ibge.gov.br>.

2. José Eli da Veiga: «O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento», Serie Textos Para Discussão N° 1, NEAD, Brasília, 2001, pp. 1-82.



© Nueva Sociedad / Rebecca Walk 2009

Rebecca Walk es pintora y reside en Costa Rica, donde se graduó en Arte y Comunicación Visual en la Universidad Nacional (UNA) en 2007. Participa activamente en exhibiciones individuales y colectivas y se dedica al mural urbano y el diseño. Página web: <www.RebeccaWalk.com>.

Otros programas e investigaciones se concentraron en la composición de las familias de agricultores y en las dinámicas de algunas regiones. Cabe mencionar el interesante estudio de Ricardo Abramovay, que revela una tendencia al envejecimiento y la masculinización de la población rural, fenómeno similar al analizado por Bourdieu en Europa, en particular en Francia³. En cuanto a la juventud, el libro editado por Maria José Carneiro y Elisa Castro demuestra cómo las demandas y preocupaciones de los jóvenes rurales se aproximan a las de los jóvenes urbanos: tanto unos como otros coinciden en reclamar más reconocimiento y una ampliación de las oportunidades en un marco de creciente incertidumbre sobre el futuro⁴. Una vez más, el análisis se aproxima a las conclusiones de Bourdieu para Europa en relación con la unificación de los mercados de bienes simbólicos antes tradicionalmente rurales o urbanos.

Tendencia 2: la importancia de la agricultura en el escenario internacional no se refleja en la generación de trabajo e ingresos. Junto con los cambios demográficos, cambian las bases económicas de los espacios rurales. No hay duda de que la agricultura desempeña un rol importante en la economía nacional: aunque las actividades estrictamente agrícolas representen en las últimas décadas entre 10% y 12% del PIB, se trata de un sector altamente dinámico, impulsado por el aumento de los precios internacionales y las ganancias de competitividad. Si se considera el sector agroindustrial en su conjunto, la participación llega a un tercio del PIB. En cuanto a las exportaciones, aunque la participación de la agricultura ha disminuido debido al proceso de industrialización, todavía un cuarto del total proviene de ese sector. Brasil se destaca

Pese a la importancia que conservan la agricultura y la agroindustria en cuanto a la participación en el PIB y las exportaciones, no ocurre lo mismo con la generación de ingresos y empleo ■

como un país exportador de bienes agropecuarios, con un modelo diversificado que incluye café, jugo de naranja, soja, azúcar, tabaco, cigarrillos, papel y celulosa, carnes bovinas, porcinas y avícolas.

Pese a la importancia que conservan la agricultura y la agroindustria en cuanto a la participación en el PIB y las exportaciones, no ocurre lo mismo con

la generación de ingresos y empleo. Como demuestran los datos del Proyecto Rurbano, hacia fines de los 90 los ingresos no agrícolas ya superaban aquellos

3. R. Abramovay et al.: *Juventude e Agricultura Familiar*, Unesco, Brasilia, 1998; P. Bourdieu: *El baile de los solteros. La crisis de la sociedad campesina del Bearne* [2002], Anagrama, Barcelona, 2004.

4. E. Castro y M.J. Carneiro (eds.): *Juventude Rural em Perspectiva*, Mauad, Río de Janeiro, 2007.

provenientes de la actividad agropecuaria⁵. Y no se trata de un fenómeno localizado en las áreas más urbanizadas o industrializadas. El mismo estudio destaca que los ingresos no agrícolas se expanden y los agrícolas se contraen proporcionalmente incluso en las regiones que registraron una expansión de la agricultura tecnificada y capitalizada, como las zonas del Centro Oeste, o en las áreas de mayor población rural, como algunos estados del Nordeste.

Tres factores explican esta aparente paradoja. El primero, causa de la continua expansión de la producción agropecuaria, es la amplia disponibilidad de factores de producción con costos relativamente bajos en regiones de frontera agrícola en el sector septentrional del país. Esa incorporación constante de tierra y trabajo se realiza muchas veces bajo condiciones sociales y ambientales reprochables. El segundo factor, que explica la no traducción de esta expansión en más ingresos y trabajo, es el carácter fuertemente economizador de mano de obra de la agricultura moderna brasileña. Datos de la Fundación Seade demuestran que, en promedio, se necesitan aproximadamente 100 hectáreas de caña de azúcar para generar un empleo. En la soja, la relación es de un empleo por cada 200 hectáreas, mientras que en la ganadería extensiva es de uno por cada 350 hectáreas. El tercer factor es el cambio en el perfil demográfico asociado a la frágil desconcentración de la actividad económica y a la expansión de las políticas sociales: con el fin del proceso de migración campo-ciudad, una población con mayores niveles educativos permanece en las áreas rurales y, debido a la desconcentración de la actividad económica y la expansión de los programas sociales, encuentra más oportunidades de trabajo en actividades no agrícolas.

Tendencia 3: la metamorfosis de la cuestión agraria. Las dos tendencias anteriores podrían interpretarse como un vaciamiento de la cuestión agraria. La agricultura ya no es la gran creadora de trabajo e ingresos. Sin embargo, en Brasil no existe una escasez en la producción de alimentos. Al mismo tiempo, una mirada más detenida sobre el modelo de organización espacial en las áreas donde predomina la agricultura empresarial⁶, en comparación con aquellas en las que predomina el modelo de agricultura familiar, deja en claro que los estilos de desarrollo de cada una difieren profundamente.

5. José Graziano da Silva, Mauro E. Del Grossi, Clayton Campanhola: *El nuevo mundo rural brasileño* vol. 1, Alasru / Asociación Latinoamericana del Medio Rural, México, DF, 2005, pp. 47-68.

6. Utilizamos aquí la expresión «agricultura empresarial» en referencia a una unidad productiva que no está a cargo de una familia, lo cual no significa que entre las unidades productivas familiares no existan empresas familiares.

En un reciente trabajo se analizó la evolución de los indicadores de ingresos, desigualdad y pobreza del conjunto de los municipios brasileños para contrastar el desempeño de las grandes regiones y de las áreas rurales y urbanas⁷. La principal conclusión es que son pocos los municipios brasileños que consiguieron, durante la década de 1990, reducir la pobreza y la desigualdad y simultáneamente crecer económicamente. El trabajo también demostró que este doble logro –crecimiento y redistribución– fue más común en las regiones tradicionalmente rurales que en las urbanas. En efecto, dos de cada diez municipios ubicados en áreas rurales consiguieron mejorar los ingresos y disminuir la pobreza y la desigualdad, mientras que en las áreas más urbanizadas el porcentaje cae a la mitad. Tan importante como esta constatación, que desautoriza la simple asociación entre urbanización y desarrollo, es la comprobación de que la localización de estos «municipios exitosos» y los denominados «polos dinámicos de las economías del interior» no necesariamente coinciden. En otras palabras, los avances no siempre se ubicaron, como podría pensarse a primera vista, en los perímetros irrigados ni en aquellas regiones en las cuales se instalaron en los 90 las industrias petroquímicas, de calzado y textiles.

El mismo estudio demuestra que la región Centro Oeste, en la que predomina la agricultura empresarial por sobre la familiar, es el área donde se encuentra el menor número de municipios exitosos. En esa región, la mayor parte de los municipios experimentaron un alto crecimiento económico pero sufrieron una ampliación de la desigualdad. Finalmente, la investigación demuestra que en la Amazonía brasileña no existen prácticamente municipios que hayan logrado ambos objetivos.

Se puede hablar, por lo tanto, de una metamorfosis de la cuestión agraria. Las formas de posesión y uso de la tierra no conforman un obstáculo para la modernización agrícola, pero sí han sido una dificultad para adoptar un estilo de desarrollo social inclusivo y ambientalmente sustentable, citando los términos de Ignacy Sachs⁸. La cuestión agraria se transforma en algo indisoluble de la cuestión regional y de la cuestión ambiental.

Tendencia 4: la convivencia de dos formas sociales de producción. En sintonía con una cuestión agraria que ha cambiado profundamente, se observa la

7. A. Favareto y R. Abramovay: «O Surpreendente Desempenho do Brasil Rural nos Anos Noventa», Documentos de Trabajo N° 35, Rimisp, Santiago de Chile, 2009.

8. Ignacy Sachs: *Desenvolvimento: Includente, Sustentável, Sustentado*, Garamond / Sebrae, Río de Janeiro, 2001.

convivencia (aunque conflictiva) de dos formas sociales de producción: la agricultura empresarial y la agricultura familiar. Hasta que se divulguen los datos del último Censo Agropecuario, es necesario trabajar con la estimación de que existen aproximadamente cuatro millones de establecimientos familiares dedicados a la agricultura. El tamaño promedio de las propiedades retrocedió de 78 hectáreas a 63 hectáreas, y se produjo un aumento del número de propietarios del orden de los 350.000. Al mismo tiempo, existen unas 900.000 familias incluidas en el programa de asentamientos de reforma agraria, de las cuales poco más de 500.00 fueron incorporadas desde la asunción del actual gobierno.

Estos datos confirman que no hubo un cambio significativo en la estructura agraria brasileña en el que ganen peso definitivo las fuertes exigencias de competitividad determinadas por los mercados agrícolas (y que tienen como consecuencia una presión selectiva), pero tampoco las inversiones en asentamientos rurales que, de manera inversa, intentan alterar la concentración agraria. Como demuestra Ana Lúcia Valente, sería un error relacionar las pequeñas unidades productivas o la agricultura familiar con el atraso o la tradición, y las grandes unidades productivas con la agricultura comercial y competitiva⁹. Existen, dentro de cada uno de estos modelos, algunos segmentos que no alcanzan los niveles mínimos de competitividad y otros que se encuentran insertados en los mercados dinámicos.

Sería un error relacionar las pequeñas unidades productivas o la agricultura familiar con el atraso o la tradición, y las grandes unidades productivas con la agricultura comercial y competitiva ■

Tendencia 5: el territorio como unidad de planificación. Durante los 90, una de las grandes novedades en el ámbito de las instituciones y las políticas para el desarrollo rural fue el hecho de que la agricultura familiar se convirtió en objeto de inversión pública. El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) fue uno de sus principales instrumentos. En la década actual, la principal novedad tal vez sea el abordaje territorial de las políticas rurales.

Las políticas territoriales comenzaron a implementarse en el ámbito del Pronaf a partir del reconocimiento de que las estrategias sectoriales no son

9. A.L. Valente, «Algumas Reflexões sobre a Polêmica Agronegócio versus Agricultura Familiar», Textos para Discussão N° 29, Embrapa, Brasília, 2009.

suficientes para incentivar el desarrollo de esas regiones. A partir de allí se introdujo, en el ámbito de ese programa, una línea orientada a proporcionar infraestructuras físicas. Posteriormente, se buscó ampliar esas inversiones hacia una escala intermunicipal, de modo de ampliar el foco a un ámbito más amplio que el de las comunidades y municipios. Luego se avanzó mediante la creación de una secretaría para esta finalidad que, sin embargo, quedó confinada a un ministerio sectorial y periférico: el Ministerio de Desarrollo Agrario. En años recientes, se dio otro tímido paso con la perspectiva de integrar acciones interministeriales en el Programa Territorios de Ciudadanía.

Pese a estos avances, los territorios siguen siendo percibidos como un depósito de inversiones, y no más que eso. El programa Territorios de Ciudadanía

**Los territorios siguen
siendo percibidos
como un depósito
de inversiones, y no
más que eso ■**

es otra innovación solo parcial. Para una incorporación satisfactoria del abordaje territorial sería necesario, como mínimo, superar la dicotomía entre reducción de la pobreza y dinamización económica. Las obras de infraestructura y las políticas sociales o focalizadas son condiciones básicas, pero no suficientes. ¿Cómo explicar,

por ejemplo, la ausencia, en el ámbito del programa, de ministerios como Turismo, Industria y Comercio, o Ciencia y Tecnología? ¿Sería posible incentivar el desarrollo regional sin acciones que los involucraran?

Por otro lado, los estudios y relevamientos efectuados en los foros y espacios de participación creados para administrar las inversiones territoriales del Gobierno Federal revelan que los representantes del sector agropecuario son mayoría, algo que se está intentando corregir en el Programa Territorios de Ciudadanía, aunque de una manera todavía embrionaria.

Estas dos características, el sesgo sectorial y el sesgo de las políticas sociales, muestran que queda un largo camino por recorrer para lograr una mejora de las instituciones orientadas a la promoción del desarrollo rural. Y que una de las dificultades es justamente encontrar agentes sociales que puedan expresar la nueva condición, ineludiblemente multifacética, en diferentes segmentos económicos de la nueva ruralidad brasileña.

Tendencia 6: el surgimiento de una economía desde la nueva ruralidad. La pregunta aparece naturalmente. Si no existe una coincidencia entre los polos dinámicos de las economías regionales y la mejora en los indicadores de las áreas rurales, si las tentativas de promoción del desarrollo rural no generan

efectos directos y si ni siquiera se registra una consecuencia positiva derivada de la competitividad agrícola, ¿qué factor explica el buen desempeño de determinadas regiones rurales en años recientes?

Una interpretación atribuye las causas de esos buenos indicadores a las transferencias de ingresos a través de la seguridad social y los programas sociales que, en Brasil, se ampliaron significativamente en los últimos 20 años. Esta respuesta, aunque posible, es todavía incompleta, ya que no explica los contrastes que aún existen entre regiones en las que el peso de estos programas sociales es el mismo.

Los análisis de Favareto y Abramovay presentan otra hipótesis. En ciertas áreas rurales, en los últimos años se profundizaron cinco factores que –junto con las transferencias públicas– explican el dinamismo de estos territorios. El primero son las transferencias privadas derivadas del trabajo tanto en la venta de mercaderías (ropas y redes, por ejemplo) como en el asalariado agrícola estacional (caña de azúcar, entre otros productos). En este caso, los individuos migran de manera temporal, gastando el dinero ganado en estas actividades en sus regiones de origen.

El segundo factor que explica el mayor dinamismo de ciertas regiones rurales son los programas orientados a la distribución pública de leche (por ejemplo en escuelas y hospitales). Implementados desde fines de los 90, estos programas se extendieron de manera consistente durante el actual gobierno con un objetivo claramente distributivo: las políticas privilegian el abastecimiento de leche por parte de agricultores familiares pequeños a través de la fijación de un techo por productor que, si es superado, determina la no compra del producto por parte del Estado.

El tercer factor es la diversificación de las economías rurales y el trabajo industrial a domicilio en pequeños municipios, que parece haberse potenciado con la transferencia de industrias antes concentradas en el Sudeste y con el fortalecimiento de industrias tradicionales locales en el área textil y del calzado.

El cuarto factor importante es la ampliación de los beneficiarios del Pronaf, que en el Nordeste cuenta con más de un millón de tomadores de préstamos. Finalmente, el último factor tiene que ver con la infraestructura y los servicios públicos: aunque en el interior de Brasil todavía se encuentran en una situación precaria, se han producido avances importantes en educación, salud y

telecomunicaciones, mediante la ampliación del acceso a la energía eléctrica y la generalización de internet y del celular, así como el aumento de la movilidad espacial en el transporte entre estados y la impresionante expansión del uso local de pequeñas motocicletas, todo lo cual permitió superar el tradicional aislamiento de las áreas más distantes¹⁰.

En síntesis, de acuerdo con las conclusiones de Favareto y Abramovay, los motivos que explican los buenos indicadores son varios. Se subraya, en esta investigación, que la buena *performance* de ciertas regiones rurales no se debe a una supuesta transferencia hacia esas zonas del eje más dinámico del crecimiento económico, ya que las grandes ciudades se mantienen a la delantera en lo que respecta a innovación tecnológica y dinamismo económico, y es allí donde se concentran los esfuerzos para atraer los capitales internacionales. Sin embargo, las regiones rurales tienen la gran virtud y el inmenso potencial de atraer las ganancias derivadas de las jubilaciones (por parte de los ingresos públicos), de las ganancias obtenidas en los procesos migratorios y, sobre la base de la fuerza de la economía local, de promover dinámicas que valoricen atributos locales no expuestos (contrariamente a lo que ocurre en las metrópolis) y la competencia globalizada.

■ El significado de los recientes cambios

Las seis tendencias anteriores abonan el argumento que sostiene el surgimiento de una nueva ruralidad. Pero, además de estas tendencias aisladas o fragmentadas, ¿se puede encontrar un significado común subyacente? En un trabajo anterior, se buscó demostrar que, en la base de lo que se denomina «nueva ruralidad», es posible encontrar cambios en el contenido social y en la calidad de articulación de tres dimensiones fundamentales: la proximidad con la naturaleza, los lazos interpersonales y las relaciones urbano-rurales¹¹.

La relación entre sociedad y naturaleza, que encierra un primer trazo distintivo de la ruralidad, es objeto de desplazamiento, ya que las formas de uso social de los recursos naturales pasan de privilegiar la producción de bienes primarios a una multiplicidad de posibilidades, donde se destacan la valoración y el aprovechamiento de las «*amenities* naturales», la conservación de la biodiversidad y la utilización de fuentes renovables de energía.

10. A. Favareto y R. Abramovay: ob. cit.

11. A. Favareto: *Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão*, Fapesp / Iglu, San Pablo, 2007.

Las relaciones de proximidad, segundo trazo distintivo de la ruralidad, también se desplazan: la relativa homogeneidad que caracterizaba a las comunidades rurales ha dado lugar a una creciente heterogeneidad y a una disolución de los lazos de solidaridad que en el pasado eran la marca de la ruralidad.

La relación con las ciudades, último trazo distintivo, ya no se basa en la exportación de productos primarios, sino que da origen a tramas territoriales complejas y multifacéticas, con diferentes mecanismos de articulación entre los dos polos y nuevas formas de integración entre los mercados de trabajo, productos físicos y servicios, así como de bienes simbólicos. Los territorios rurales ya no son, como en el pasado, simples exportadores de recursos (como bienes materiales y trabajo), sino también una fuente de atracción de nuevas poblaciones e ingresos urbanos. En síntesis, pierde sentido tratar lo rural exclusivamente como lo opuesto a lo urbano, proclamar su desaparición o resumirlo a solo una de sus dimensiones actuales: lo agrario.

Sin embargo, este nuevo significado no se proyecta de manera uniforme en el territorio brasileño. La próxima sección abordará las diferencias espaciales en esta nueva etapa.

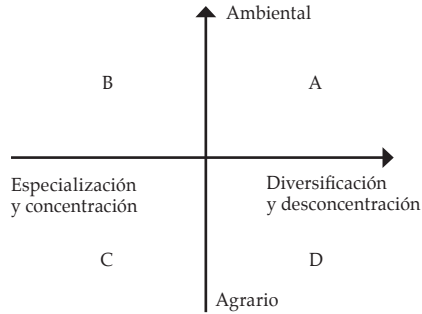
■ Los estilos del desarrollo rural brasileño

El gráfico de la página siguiente ilustra lo que podría ser un sistema de oposiciones típico de la «nueva ruralidad». En el eje x, los territorios rurales varían de posición dependiendo del mayor o menor grado de utilización de las nuevas formas de uso social de los recursos naturales. En este eje, la oposición se traslada desde el grado de integración de lo rural hacia una nueva calidad de integración definida por las nuevas formas de arraigo ambiental de la ruralidad y sus efectos en las estructuras sociales e instituciones. En el eje y se mantiene la variación en las posiciones de acuerdo con el mayor grado de concentración y especialización de estos territorios, ya que también en la nueva ruralidad los procesos de desarrollo obedecen en parte a las mismas reglas de otras esferas y están relacionados con la desconcentración y diversificación de los tejidos sociales, además de los ecosistemas.

En líneas generales, los cuatro cuadrantes que surgen de esa figura podrían definirse de acuerdo con sus significados en términos de arraigo ambiental, estructuras sociales e instituciones. A continuación, se detallan y ejemplifican cada una de esas situaciones.

Gráfico

Sistema de oposiciones de la nueva ruralidad



Situación A. Ruralidad ambiental y estructuras sociales más diversificadas y desconcentradas. En esta primera situación, un determinado modelo de urbanización asociado a características morfológicas del territorio, que incluye el medio ambiente y la estratificación social, favoreció la creación de una forma de uso social de los recursos naturales en la cual la búsqueda de preservación sintoniza con formas de dinamizar la vida social. La diversificada economía local cuenta con un alto grado de integración económica y cohesión territorial. Paisaje, cultura y economía se entrelazan de manera tal que consiguen asociar la dinamización económica a buenos indicadores sociales y a un desempeño positivo en términos ambientales. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en la región del Valle de Itajaí, en el estado de Santa Catarina.

Situación B. Ruralidad ambiental y estructuras sociales más especializadas y concentradas. Aunque las características morfológicas del territorio favorezcan la preservación del medio ambiente, las características de la estratificación social no contribuyen a que se establezcan instituciones capaces de cerrar las brechas entre grupos sociales. La conservación se encuentra en conflicto con las posibilidades de dinamizar la vida local. El modelo de urbanización es todavía incipiente o no permite valorizar lo rural. Es el típico caso de ciertas áreas de la Amazonía brasileña, donde el bosque convive con el avance de los agronegocios. Las estructuras sociales locales carecen de fuerza para enfrentar la expansión de las actividades primarias, lo que genera una pérdida de biodiversidad y el vaciamiento de recursos naturales como la tierra y el agua. En situaciones de este tipo se producen fuertes conflictos.

Situación c. Ruralidad sectorial y estructuras sociales más especializadas y concentradas. Las características morfológicas del territorio, en términos ambientales y sociales, generan una explotación de lo rural de posibilidades restringidas, tanto en lo que respecta a la conservación ambiental como en relación con el riesgo de división de los tejidos sociales, a pesar de la posible dinamización económica derivada del sector primario y de transformación. Se trata de regiones que experimentan un fuerte dinamismo económico dependiente de la actividad agrícola. En ellas, la riqueza generada se concentra en el municipio-polo, sin derramar hacia los demás, lo que no resulta en una expansión de la riqueza para el conjunto de los sectores sociales. Las posibilidades de conservación ambiental se limitan a los mínimos exigidos por ley, como en el caso de la preservación de remanentes, vegetación de ribera y cumbre de montes. La biodiversidad local se ve amenazada por la fuerza de la explotación agrícola comercial. En los casos de regiones más dinámicas, como algunas áreas del interior del estado de San Pablo, el modelo de urbanización ofrece infraestructura y servicios bastante razonables, pero concentrados. En otras, menos dinámicas, la especialización sectorial y el robustecimiento de las estructuras sociales llevan hacia un modelo donde todavía impera la precariedad, como en el caso de las regiones del cacao en Bahía o en la selva pernambucana.

Situación d. Ruralidad sectorial y estructuras sociales más diversificadas y desconcentradas. Aunque las características morfológicas del territorio ya no sean tan promisorias en lo que se refiere a recursos naturales, las estructuras sociales podrían favorecer un proceso de cambio y de creación de nuevas instituciones. No obstante, las formas de dominación económica impiden o bloquean estas innovaciones. Existen fisuras entre lo sectorial y lo ambiental y entre los grupos sociales. Un ejemplo de este tipo de territorio es el oeste del estado de Santa Catarina. Una concentración de grandes empresas agroindustriales convive con una estructura social basada en un amplio segmento de agricultores familiares. La región presenta buenos niveles de crecimiento económico, pero estos conviven con indicadores sociales y de desigualdad no tan buenos y con problemas ambientales relativos a suelos y agua. Las posibilidades de reproducción de los grupos sociales locales todavía dependen de los vínculos extralocales, lo que favorece la pérdida de valiosos recursos humanos. Esto bloquea la posibilidad de realizar mayores interacciones y crear nuevas instituciones capaces de cambiar el rumbo del desarrollo territorial.

■ Implicancias para una agenda institucional

Partiendo de esta tipología, cabe preguntarse qué variables pueden incidir en la futura configuración. Ciertamente, son muchas. Pero lo central es que las actuales iniciativas, aunque generan impactos e innovaciones importantes (entre los cuales el Pronaf tal vez sea el ejemplo más destacado), no llegan a conformar una verdadera estrategia de desarrollo para el ámbito rural. A continuación se trazan algunos escenarios para los próximos años¹². Aunque el ejercicio no puede ser reproducido de manera integral, en las próximas páginas se destacan los aspectos más sobresalientes en el diseño general de las políticas orientadas al desarrollo rural y se señalan algunos cambios que sería necesario introducir.

Una nueva definición de lo rural. Superar la definición actual de las estadísticas oficiales es un paso necesario para introducir, en los debates sobre el desarrollo del país, estrategias e inversiones orientadas a los espacios rurales.

Superar la definición actual de las estadísticas oficiales es un paso necesario para introducir, en los debates sobre el desarrollo del país, estrategias e inversiones orientadas a los espacios rurales ■

Una cosa es discutir inversiones para regiones donde vive solo 18% de la población (y además, con una perspectiva de decrecimiento), como muestran las estadísticas actuales, y otra, muy diferente, es pensar en políticas para un espacio en el que habita un tercio de la población nacional, con una tendencia a la estabilidad.

Los criterios utilizados en la actualidad fueron establecidos en los años 30, cuando el país iniciaba un camino de urbanización. Era plausible imaginar, en aquella época, que la urbanización se extendería hasta transformar los espacios rurales en algo del pasado. Hoy, casi un siglo después, es necesario repensar estos criterios de clasificación.

Del sector al territorio. Como se señaló en páginas anteriores, el abordaje territorial descansa en al menos tres pilares: a) la valoración de las nuevas ventajas comparativas expresadas en lo que se viene denominando «nueva ruralidad»: la explotación del potencial paisajístico y productivo de la biodiversidad, los

12. Ver A. Favareto y José Eli da Veiga: «A Nova Qualidade da Relação Rural Urbano - Implicações para o Planejamento Territorial do Desenvolvimento», nota técnica, CGEE / Unicamp, 2006.

nichos de mercado orientados a segmentos promisorios de consumo urbano y la explotación de aspectos singulares no relacionados con la «comoditización» de la agricultura; b) la intersectorialidad, expresada en la tentativa de pasar de la valoración de las actividades primarias a una articulación entre los diferentes sectores de las economías locales; c) la intermunicipalidad, que amplía la escala de intervenciones en el ámbito comunitario de modo de enfatizar la relación entre los espacios rurales y las ciudades (o, en otros términos, para pensar las regiones como escala de planificación).

A pesar de ello, el sesgo de las políticas sigue siendo eminentemente sectorial. Esto puede comprobarse revisando las contradicciones y ambigüedades contenidas en los documentos de los organismos gubernamentales y las agencias multilaterales y de cooperación, así como en el perfil de las inversiones realizadas y el lugar que las políticas territoriales ocupan en las estructuras de gobierno: en general, han sido subordinadas a ministerios de escaso poder y con limitadas capacidades para movilizar los fondos públicos necesarios para una verdadera estrategia territorial de desarrollo. En suma, una limitación derivada de la inercia institucional que se manifiesta en las bases cognitivas, los agentes involucrados y el diseño de las estructuras gubernamentales.

Descentralización y participación. La reorientación de las políticas de desarrollo rural en los últimos años ha apostado a procesos combinados de descentralización y participación social, con un doble objetivo. Por un lado, disminuir los costos de transacción y de obtención de información gracias a una mayor proximidad con la población objeto de estas políticas, con todo lo que esto implica en términos de mayor focalización de las inversiones en aquellas cuestiones que los agentes locales consideran como más necesarias. Por otro, un mayor control social del gasto público que permitiría evitar desvíos, contribuyendo así a una mayor legitimidad de las políticas y programas. En este marco, la descentralización y la participación contribuirían a generar más eficiencia en las respuestas¹³.

No obstante, recientes estudios han demostrado que existe una serie de problemas que dificultan que este ideal –descentralización-participación-eficiencia– se verifique según lo previsto. En primer lugar, la ausencia de mecanismos de *enforcement* de las directrices que se pretende ejecutar con la

13. Leonardo Avritzer: *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 2003; y John Gaventa: «Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities» en Samuel Hickey and Gilles Mohan (eds.): *From Tyranny to Transformation. Exploring New Approaches to Participation in Development*, Zed Books, Londres, 2004.

descentralización: así, a menudo se descentralizan las atribuciones pero no los recursos, del mismo modo que tampoco se instituyen mecanismos de contractualidad entre niveles y esferas de gobierno¹⁴. El segundo problema tiene que ver con la dirección de las políticas: tomando como cierto que las políticas de tipo *top-down* generan inconvenientes relativos a la racionalidad limitada de los planificadores, es igualmente cierto que el diseño del tipo *bottom-up* o las *community-led strategies* presentan problemas similares: los agentes locales poseen también un sesgo de lectura sobre dónde y cómo realizar inversiones que no necesariamente está guiado por la mejor aplicación de los recursos. Finalmente, aunque la transferencia de la definición de las prioridades a una escala local de poder sea más democrática y contribuya a la potenciación de las fuerzas sociales locales, se corre el riesgo de que la participación reproduzca la estructura política local, llevando a que los agentes tradicionales y con más recursos capturen estos nuevos espacios¹⁵.

El énfasis en el combate a la pobreza. El énfasis otorgado al combate a la pobreza en la elaboración de estrategias y políticas de desarrollo rural se corresponde con la base social y económica de los países de América Latina. No hay dudas de que muchas veces se logra una mayor focalización, que genera más eficiencia en la aplicación de los recursos y enfrenta una preocupación fundamental en las estrategias de desarrollo, que consiste en generar ciertos mínimos necesarios para aplacar las tensiones sociales.

Pero hay también un costado negativo que afecta las posibilidades de desarrollo a mediano plazo de estas áreas: en primer lugar, se crea una falsa contradicción entre políticas sociales y políticas productivas, ignorando las ganancias potenciales (inclusive productivas y económicas) de la eficiencia distributiva. Por otra parte, se crea un efecto potencialmente peligroso: la apropiación por parte de los pobres del discurso contra la pobreza amplía sus posibilidades de acceso a recursos que antes no existían o no les llegaban, pero al mismo tiempo se restringen las posibilidades y los instrumentos dirigidos a ellos, con impactos igualmente restrictivos en cuanto a los recursos que deberían ser movilizados para eliminar definitivamente la pobreza y sustituirla por alternativas de inserción económica más prometedoras.

14. Christopher Ray: «The EU Leader Programme: Rural Development Laboratory?» en *Sociologia Ruralis* vol. 40 N° 2, 4/2000.

15. Vera Coelho y A. Favareto: «Questioning the Relationship Between Participation and Development» en *World Development* vol. 36, 2008, pp. 2937-2952.

■ Conclusión

En el presente artículo se intentó analizar el profundo proceso de cambio atravesado por el ámbito rural brasileño en las últimas décadas. No se trata solo de cambios marginales o incrementales, sino de transformaciones que marcan una nueva etapa en la formación espacial del país. En esta nueva fase, no tiene sentido concebir los espacios rurales como un sinónimo de atraso o como regiones determinadas exclusivamente por procesos agrícolas. En realidad, se ha producido la erosión de un modelo de organización social, económica y ambiental y, con él, de un paradigma de entendimiento acerca de cuáles son las regiones rurales y por dónde pasan sus posibilidades de futuro. En otras palabras, se trata del fin del paradigma agrario.

Pero aún no se erigió un nuevo paradigma. El surgimiento del abordaje territorial y el arraigo ambiental de la nueva ruralidad demandan la creación de nuevas instituciones y categorías de clasificación y discernimiento de lo rural, que hoy son solo embrionarias. Reformar las teorías y las instituciones para el desarrollo rural en una dirección acorde con esta nueva ruralidad es el gran desafío de las próximas décadas. ☐

QUEHACER

Julio-Agosto de 2009

Lima

Nº 174

SE SALIÓ LA SELVA

PODER Y SOCIEDAD: La vida de Edmundo Cruz. Entrevista, **Abelardo Sánchez León y Pablo O'Brien**. ¿Qué es la izquierda para un joven rapero? Entrevista a **Pedromo** por **Quehacer**. El futuro del fujimorismo, **Alejandro Ferreyros**. Keiko, **Eduardo Toche**. Izquierda peruana: una crisis persistente, **Antonio Zapata**. La izquierda (im)posible, **Martín Paredes**. Perú: un país difícil de armar. Entrevista a **Marco Arana** por **Carlos Monge**. La crítica al neoliberalismo se ha quedado sin aire, **Jorge Luis Duarez Mendoza**. ESTRELLAS DE LA SELVA: No es tiempo para permanecer callados, **Alberto Chirif**. La selva que calla y la selva que protesta, **Luis García Calderón**. No contactar a los no contactados. Entrevista a **David Hill** por **Miguel E. Santillana**. HORRIBLE, OYE: Lima: megaciudad y megaproblemas, **Rafael García**. Lima, arcadía colonial o arcadía del espanto, **Rafael Ojeda**. CULTURA: ¿Quién es Obama y cuáles son sus desafíos?, **Oswaldo de Rivero**. La aventura moral, **Alonso Cueto**. Una violencia de novela. Entrevista a **Victor Vich** por **Martín Paredes**. Un escritor ni andino ni costeño. Entrevista a **Carlos Calderón Fajardo** por **Abelardo Sánchez León**.

Quehacer es una publicación bimestral del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – desco. Suscripciones: <qh@desco.org.pe>. Página web: <www.desco.org.pe>.