

Magazín Ruralidades y Territorialidades

Volume 1
Number 7 *Territorio y ruralidad en el marco del
enfoque territorial*

Article 5

2021-10-26

El desarrollo rural, una apuesta en lo territorial. Entrevista a Julio Berdegué

Paula Forigua Diaz
Observatorio Rural de la Universidad de La Salle

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/mrt>

Citación recomendada

Forigua Diaz, Paula (2021) "El desarrollo rural, una apuesta en lo territorial. Entrevista a Julio Berdegué," *Magazín Ruralidades y Territorialidades*: No. 7 , Article 5.

Disponibile en:

This Artículo de divulgación is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Magazín Ruralidades y Territorialidades by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

EL DESARROLLO RURAL, UNA APUESTA EN LO TERRITORIAL*




Julio Berdegú
Subdirector General de la FAO y
Representante Regional de la FAO para
América Latina y el Caribe

Foto de Paula A. Forigua Díaz

Paula Forigua: En Colombia, con la reforma rural integral planteada en el marco de las negociaciones del reciente Acuerdo de Paz, se sugirió la implementación de un modelo de desarrollo rural con enfoque territorial. De acuerdo con el balance de los aspectos positivos y negativos de la implementación del enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina, ¿qué deberíamos tener en cuenta para su implementación exitosa en el caso colombiano?

Julio Berdegú: El planteamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETS) ha sido algo muy importante en la región, y lo fue, en su momento que, como parte del capítulo 1 de los Acuerdos de Paz, se planteara esta forma integral de recuperación del rol del Estado. Sin embargo, se planteó también la recuperación del sector privado y la sociedad civil en la reconstrucción y la promoción de los procesos de desarrollo de estos territorios, que habían sido especialmente afectados por el conflicto. Aquella fue una decisión muy

* Entrevistadora: Paula Forigua Díaz.



interesante, muy notable, que provocó mucho interés. Después del proceso de construcción de los planes y los acuerdos, en los territorios se desenvuelve la construcción en paralelo de la institucionalidad, porque eso fue muy importante; en Colombia, aquello no solo fue la decisión de una nueva política, sino también la decisión de renovación de la institucionalidad para acompañar una nueva política. Eso fue una cosa de gran importancia.

Yo no sé si los resultados hubieran sido los mismos si la vieja institucionalidad existente hubiera tenido que llevar adelante estos acuerdos, así que no solo fue una decisión de política, sino la construcción de una institucionalidad y el despliegue de una forma de relacionarse con los actores en los territorios desde abajo. En ese escenario, dichos procesos tuvieron un verdadero espacio de identificación de sus prioridades para la construcción de todos estos planes. Como siempre, es más fácil tomar las grandes decisiones de política pública y después viene la tarea difícil de acompañar esto con inversiones y con acciones. Ahí, la verdad es que la Pandemia representa un durísimo golpe porque deja a Colombia, como todos los demás países de América Latina, con economías y sociedades muy dañadas y con muchas necesidades. En ese escenario, una preocupación que se tiene es ¿qué espacio se tendrá para llevar adelante esos programas que ahora tienen que competir, no solo con lo que siempre compitieron, sino contra las gigantescas necesidades que se derivan de la crisis social y económica causadas por la Pandemia? Crisis que, probablemente, se verá magnificada. Por lo que yo espero, los acuerdos serán lo que le da salida a la situación que estamos observando en Colombia en estos momentos.

P.F.: El enfoque territorial del desarrollo rural ha tomado elementos del enfoque de la Nueva Ruralidad, como el reconocimiento de la pluriactividad

en lo rural y la ruptura de la dicotomía urbano rural. Los vínculos urbano-rurales han llevado a una nueva conceptualización de lo rural y del territorio como lo propone la Nueva Ruralidad; sin embargo, en Colombia la brecha de bienestar social y económico entre lo rural y lo urbano según las recientes mediciones ha crecido. ¿Qué podemos aprender de la experiencia latinoamericana a fin de reducir la brecha urbano rural en Colombia?

J.B.: Nuevamente, creo que Colombia ha sido pionera, no en reconocer los elementos de la nueva ruralidad, sino en incorporarlos a la política pública. Eso obedece a que el reconocimiento de la nueva ruralidad, de la pluriactividad, de la importancia de los pequeños pueblos y ciudades es bien establecido, pero de ahí a hacer política pública a partir de esas definiciones, hay una diferencia. Yo recojo los planteamientos que hizo la misión rural, encabezada por el Dr. Ocampo a partir del año 2014, en lo cual, si se leen esos planteamientos, se nota que internalizan esos conceptos, y se los lleva a la práctica en las propuestas de política pública. Creo que cuando vemos el contenido de los PDET, se nota mucho un enfoque no sectorial. Cabe señalar que Colombia ya tenía una experiencia de políticas y programas regionales. Yo creo que Colombia va por delante de muchos países de la región. Ahora, ¿por qué las brechas? A mi juicio, estas tienen que ver por lo menos con tres tipos de factores:

- Desigualdades estructurales de larguísimo arraigo y de raíces tremendamente profundas en América Latina. Las desigualdades de acceso a los recursos productivos; es decir, las desigualdades étnicas en Colombia son extraordinariamente importantes. Estas desigualdades estructurales tan profundas son muy difíciles de resolver, y transformarlas cuesta mucho. Eso no cambia en 10 años.

- El gasto público. En muchos casos este no es suficiente para cerrar las brechas en calidad, en salud y en educación, sin hablar de las nuevas brechas de conectividad al mundo digital, al internet: todo eso requiere un esfuerzo de gasto público que en América Latina sigue siendo muy pequeño, y Colombia no es la excepción. Gran parte del gasto público rural en América Latina y el Caribe se va a subsidios a las personas (transferencias privadas) más que a la construcción de bienes públicos. Ahí surge una segunda causa de porqué estas brechas no se reducen, de modo que es necesario aumentar y reperfilarse el gasto público.
- La inversión privada. Muchas de estas brechas tienen que ver con el grado de desarrollo económico de la región, y ahí no va a ser el gasto público lo que permita generar los empleos de mejor calidad y mejores pagos. Ahí es donde necesitamos encontrar los incentivos adecuados para que haya mucha más inversión privada, no solo de grandes capitales, sino de pequeños y medianos empresarios en los territorios. Sin esa inversión privada, cuesta pensar que el Estado se pueda echar al hombro solo la tarea de cerrar dichas brechas.

P.F.: En la Reforma Rural Integral se propone un modelo de industria que es el de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). Estas pretenden llamar capital, mayormente extranjero, para dinamizar el trabajo en el campo. ¿Qué opina de ese modelo de industria y de los efectos de dichos capitales?

J.B.: Yo creo que hay un espacio para la inversión extranjera en el desarrollo económico de los países. Creo que cerrarse a la posibilidad de la inversión extranjera es un profundo error, no solo por los capitales, sino fundamentalmente por las capacidades y las tecnologías que pueden venir asociar a esas inversiones. Ahora, el punto es que

también hemos aprendido que la pura inversión extranjera no genera siempre desarrollo. Las inversiones extranjeras y nacionales, sin importar cuál es el origen del capital, constituyen el tipo de inversión que básicamente genera economías de claustro, con muy pocos efectos y muy pocas conexiones multiplicadoras con los territorios. Las



Foto de Paula A. Forigua Díaz

economías en clave que llegan ahí contratan poca fuerza de trabajo y pocos trabajadores locales, compran pocos bienes y servicios locales, y no generan un efecto multiplicador en el territorio. En suma, puede que ese tipo de inversión extranjera tenga sentido desde el punto de vista de los grandes números de la economía, pero desde el punto de vista

del desarrollo territorial, hace poco. De nuevo, creo que el tema no es el origen del capital; desde la perspectiva del desarrollo territorial, lo que más importa es qué tantos efectos multiplicadores esas inversiones tienen en el territorio, y eso lo pueden tener inversiones nacionales o extranjeras.

P.F.: La brecha territorial resulta un obstáculo para el desarrollo, pues genera dinámicas territoriales que se transforman en verdaderas trampas de pobreza y desigualdad. Sin embargo, si por una parte eso ya es un problema, ser mujer rural genera un obstáculo más dentro de esta cadena; sabemos que, según el DANE, más del 48 % de la población rural está conformado por ellas, que son en muchos casos mujeres cabezas de hogar, de quienes no podemos pensar como un solo grupo. La falta de oportunidades para las mujeres rurales disminuye las oportunidades a las nuevas generaciones, ¿qué gestiones se podrían adelantar o se están adelantando para cambiar esa realidad en lo territorial?

J.B.: Las mujeres rurales hacen parte de unas de estas desigualdades que nombraba como estructurales, de raíces sumamente profundas, y se explican por varias cosas: primero, por las instituciones — aquí me refiero tanto a las normas formales como las *leyes* e informales— y también por las pautas culturales que reproducimos día a día, y que han mantenido a las mujeres excluidas en gran medida del acceso a los recursos productivos: particularmente, a los servicios que tienen que ver con el fomento productivo, a la participación y a la voz, a los puestos de liderazgo y a la participación en el mercado laboral. En otras palabras, hay un conjunto de instituciones formales e informales, económicas, políticas y culturales, que reproducen una situación de exclusión y de desigualdad de la mujer. Este no es un problema estrictamente territorial: se expresa, desde luego, en el mundo rural; se expresa en los territorios, pero creo que es



un factor que tiene que ver con la variable de género, no fundamentalmente con la variable del territorio. Lo que necesitamos son políticas muy vigorosas y muy fuertes, que tiendan a la participación de la mujer en todos esos planos; acceso a activos productivos; acceso a servicios de apoyo a la actividad económica; acceso a la participación a la voz política en las organizaciones, etc. Lo que nos afecta no solo es un problema de las organizaciones formales de la política pública: por ejemplo, también hay una fuerte deuda de participación de la mujer en las organizaciones de la agricultura familiar, las organizaciones de la economía social. Y esa misma desigualdad se expresa en todos los rincones de la sociedad. Cuando obtienen apoyo y acceso, es para micro actividades marginales, y no para emprendimientos o calificación para el trabajo. La voz y la representación son cruciales para ir rompiendo esa brecha.

P.F.: A propósito de los vínculos rurales-urbanos, que rompen la dimensión física y material del territorio, en los últimos años se ha venido abordando en Latinoamérica la funcionalidad territorial en términos de relaciones e interacciones económicas y sociales que generan flujos de personas, bienes y servicios entre espacios geográficos. Al respecto, ¿cómo puede llegar la funcionalidad —expresada en tales interacciones— a promover el progreso de los territorios, particularmente rurales, sin que estos pierdan su identidad, la cual ha sido construida bajo criterios culturales e históricos?

J.B.: Es una discusión muy larga, si el desarrollo de las ciudades y el desarrollo rural son un juego de suma cero, donde el desarrollo de uno solo se puede hacer a costa del desarrollo del otro. Entran entonces a colación teorías económicas y posturas de política pública muy importantes de los años 50, que castigaron fuertemente la agricultura y sus actividades adyacentes, para favorecer la urbanización y la industrialización. Los efectos de

dichas teorías se extendieron prácticamente hasta los años ochenta, donde claramente por distintos mecanismos de política pública, se trataba con severidad a las actividades agropecuarias para favorecer procesos de urbanización y de industrialización, porque existía el concepto de que eso era progreso: el progreso era abandonar lo rural, y superarlo, porque era el pasado, y se debía, en cambio, promover lo urbano y lo industrial. En ese escenario, se erigieron algunas políticas como sustento de teorías económicas muy importantes que dieron paso a premios Nobel de economía.

En cambio, hoy en día empieza abrirse paso la idea de que entre el desarrollo rural y el urbano puede haber la relación de un círculo positivo. En este, el crecimiento del desarrollo urbano ayuda al crecimiento de lo rural, y viceversa. Investigaciones que se han hecho en varios países, incluyendo a Colombia, han demostrado empíricamente que esto es así; que los territorios rurales que crecen más rápido o que crecen más —aquellos mismos que reducen la pobreza más rápido o que la reducen en mayor medida— son aquellos territorios en los que hay un centro urbano. Cabe señalar, particularmente, que esos centros urbanos suelen ser de tamaño mediano o intermedio, y que también están creciendo. Así pues, lo descrito ya no constituye una discusión teórica; es una constatación empírica. Por ejemplo, para el caso colombiano, se evidencia esa relación virtuosa existente entre el crecimiento de este tipo de ciudades y el crecimiento de los entornos rurales; y lo mismo se observa en qué tan incluyente es el crecimiento, por lo menos desde el punto de vista de la reducción de la pobreza y la reducción de la desigualdad en lo monetario, y de la desigualdad económica, no de otras desigualdades.

¿Por qué podría ser esto así? Bueno, precisamente porque señala la primera parte de la pregunta, porque entre estas ciudades y sus entornos rurales

hay una funcionalidad que las vincula, que relaciona a la ciudad con el entorno rural en un conjunto de flujos (de personas, de ingresos, de relaciones sociales) que finalmente son indispensables para el desarrollo de las dos. Sin estos polos urbanos, esas zonas rurales quedan sin acceso al mercado, sin acceso a servicios, y lo mismo sucedería con estas zonas urbanas, que se mueren si carecen de la relación con la rural, porque viven de esa relación. Lo que tenemos son estos territorios funcionales rural-urbanos, que se separan administrativamente; sin embargo, en la vida real de esas ciudades, esa distinción no existe. El comerciante urbano necesita mover productos que provienen del campo; el habitante rural necesita de los insumos que vienen de lo urbano, y esa simbiosis es lo que hace posible un cierto tipo de desarrollo.

Esto trastoca, sin duda, la cultura de lo urbano y de lo rural. Por otro lado, si nosotros hablamos de que el territorio es una construcción social, sabemos que esa construcción social sucede todos los días y ocurre hoy en todos los territorios. No es una construcción del siglo XVIII, que ya se realizó, porque todos los días estas cambian, y va construyendo su identidad, su cultura y sus relaciones. En ese sentido, la construcción social no se detiene nunca.

P.F.: En Latinoamérica, son ampliamente conocidos los problemas estructurales que comprometen el desarrollo de la agricultura: baja productividad con altos costos de producción, desigualdades en la tenencia de la tierra y uso del agua, escasa e inadecuada dotación de bienes públicos, dificultades para la asociatividad, ausencia de políticas y



Foto de Paula A. Forigua Díaz

programas eficientes que promuevan el financiamiento agrícola con equidad, restricciones de los canales-circuitos de comercialización, tensiones —económicas, sociales y ecológicas— producto de la agroindustria, etc. Sobre ello se ha venido promoviendo la configuración de Sistemas Agroalimentarios Sostenibles (interfase social, económica y ecológica, pero además también política e institucional) con el propósito de superar esas dificultades. En este sentido, ¿cómo comprender e incorporar la sostenibilidad en el contexto de los sistemas agroalimentarios? Igualmente, ¿cómo determinar su alcance y operatividad?

J.B.: Uno puede mirar la transformación de los sistemas agroalimentarios como un objetivo de política pública, pero uno también la puede mirar como un fenómeno que está sucediendo de vuelta todos los días. Es decir, el desarrollo tecnológico, la globalización, el cambio climático, las revoluciones científicas en curso, la digitalización, la penetración de los medios de comunicación, la telefonía celular, las vías, todos esos son factores que provocan transformaciones en todos los sistemas agroalimentarios: en unos más, en unos menos, en un sentido a veces positivo, muchas veces en sentidos adversos, desde el punto de vista de lo que uno tiene como concepción de lo que es un desarrollo sostenible. La pregunta no es si sucede o no sucede el proceso de transformación de los sistemas agroalimentarios, porque siempre existe, uno no puede decir “paren el mundo y nos quedamos estacionados aquí, y va a haber un territorio protegido por completo, donde no valen los teléfonos celulares, ni la radio, ni la televisión en la cultura contemporánea y los jóvenes no van a escuchar la música, ni van a ver el partido del Barcelona contra el Real Madrid, no va tener ningún efecto la ciencia ni la tecnología, ni del cambio climático, lo vamos a proteger del cambio climático como sea”. Es impensable que no haya una transformación, la pregunta es ¿qué tipo de transformación nos podemos

proponer y cómo se gobiernan estos procesos de transformación para que no sean simplemente determinados por ese conjunto de fuerzas que escapan de nuestro control? Entonces es cuando tú empiezas a discutir la sostenibilidad y toda la dimensión ambiental, para ponerlo más concreto, en relación con la agricultura. Es decir, nos preguntamos ¿esto lo vamos a seguir viendo como un obstáculo al desarrollo agrícola o lo vamos a empezar a ver como una enorme fuente de oportunidad para aquellas formas de agricultura que sean más capaces de adelantarse a estas nuevas demandas de la sociedad? Estas nuevas expectativas de la sociedad y pasar de no solo querer un rico café colombiano, sino un café que se produjo sin contaminar, que se produjo sin tumbar selva, que se produjo sin desposeer a ningún grupo indígena de sus tierras. Son aquellos sistemas agroalimentarios los que logran incorporar a sus formas de producir estas nuevas demandas y los que se transforman en esa dirección; los que van a tener un mejoramiento.

A mi juicio, el gran cambio de política pública en materia de sostenibilidad, desde la perspectiva del sector agroalimentario, consiste en decir cómo convertimos las nuevas demandas en materia de medio ambiente y cambio climático, en motores de transformaciones positivas. Con ello, es posible dirigirse hacia la pregunta por cómo Colombia será capaz de decir que va a competir no solo porque tiene un delicioso café, sino porque tiene el café más sostenible; el día en que Colombia pueda decir “mi café es el café más sostenible del mundo, con la menor huella de carbono, el que menor huella hídrica tiene...” ...eso vale mucho para Colombia, y es el gran desafío. Esto también se puede aplicar a otros temas sociales y a otras dimensiones de la transformación. En cualquier caso, lo que describo requiere una política pública muy diferente, porque ya no solo es productividad y competitividad, sino cómo incorporamos estos otros atributos decisivos.