

Santiago

16 de septiembre de 2010

Desarrollo rural en Chile: Una perspectiva crítica

Luis Pezo Orellana

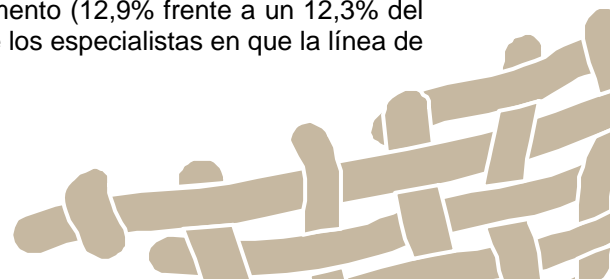
Antropólogo Social y Magíster en Antropología y
Desarrollo, Universidad de Chile
Corporación de Desarrollo de las Ciencias
Sociales

Hablar de desarrollo rural nos remite a un concepto polémico, puesto que hay distintas visiones, algunas contrapuestas, ya que contiene un sustrato inherentemente político en tanto se dirige a concretar un modelo de sociedad y de bienestar humano. En Chile, el desarrollo rural es un significado por construir.

El contexto actual del desarrollo rural chileno debe ser entendido históricamente, lo que nos remite a la interrupción abrupta de la reforma agraria en 1973, y la posterior contrarreforma e imposición del modelo neoliberal por parte de la dictadura militar, que en sus 16 años de dominio implantó una liberalización del mercado de tierras y un modelo agroexportador que se mantiene hasta hoy. Ello produjo, entre otros efectos, procesos de descomposición y proletarización campesina, y una fuerte concentración de los medios de producción, en particular la tierra. Según el Censo Agropecuario del año 2007, un 75,1% de los suelos son controlados por el 0,9% de las explotaciones; por su parte, las explotaciones menores a 20 hectáreas (74,7%), controlan sólo un 3,7% del recurso. El neolatifundismo globalizado de hoy dibuja en Chile una distribución de la tierra tan desigual como la existente antes de la reforma agraria.

Las políticas de “ajuste estructural” del Estado chileno dejan al menos dos consecuencias importantes para el desarrollo rural y las políticas sociales en general: 1) un Estado con su papel debilitado frente a las fuerzas del mercado para la promoción social y la inversión productiva, y 2) un giro de enfoque en el cual, para el Estado, el sentido del desarrollo y las políticas sociales deviene en “compensatorio” de las consecuencias no deseadas del nuevo orden económico mundial, con la finalidad de impedir los desequilibrios económicos y políticos en el país.

Expresión de ese proceso son los programas de fomento productivo del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que intentan sostener al campesinado en un escenario que los tiende a excluir, tarea que realizan promoviendo su incorporación a los mercados y propiciando la asociatividad y el valor agregado de sus productos. Otros ejemplos son los llamados fondos de inversión social, como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que han desplegado políticas focalizadas destinadas a financiar microproyectos de carácter social o productivo o bien al apoyo psicosocial de familias con altos índices de pobreza. Las cifras nacionales de pobreza rural habían tenido una tendencia a la baja en las últimas dos décadas, pero la actual cifra de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2009) refleja un estancamiento con un leve aumento (12,9% frente a un 12,3% del año 2006). Sin embargo, cabe destacar que existe un consenso de los especialistas en que la línea de pobreza es muy baja y requiere actualización.





Apey y Delgado señalan en *El gasto público en las áreas rurales de Chile, 1996 – 2004: intento de rastreabilidad, cuantificación y clasificación* (2006), que el gasto público rural en Chile en ese período representó el 6,6% del gasto público nacional, observándose una tendencia a disminuir en relación a este último. La mitad de este gasto público rural fue destinado al fomento productivo, 29% a servicios sociales y 21% a infraestructura. El relativamente bajo monto de inversiones públicas en el sector rural se puede explicar a través del planteamiento de Cox, quien en *Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno*, (2002) señala que en nuestro país, así como en otros países “subdesarrollados”, ha existido permanentemente un sesgo urbano anti – agrícola y anti – rural de las políticas públicas, que afectan a la población agrícola y a los habitantes rurales, principalmente por los mayores costos de transacción y por tener menor cantidad de votantes.

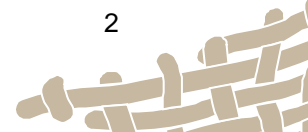
Los principales avances en el medio rural, producto de políticas públicas, se han dado en el ámbito de la conectividad (transporte, telecomunicaciones) y en el aumento de la cobertura de servicios (electricidad, agua potable, alcantarillado, educación, salud, vivienda, etc.), incrementándose la infraestructura correspondiente a ambos aspectos. Por cierto, aún hay mucho que hacer en términos de conectividad, y la calidad de los servicios enfrenta diversos problemas que remarcan las desigualdades existentes en relación al medio urbano. Por otra parte, la reciente red de protección social establecida por el último gobierno de la Concertación no arroja aún sus impactos sobre las condiciones de la población rural, y si bien representa un aumento del gasto público, no se puede dejar de considerar compensatoria en tanto no va aparejada de reformas sustantivas al modelo económico.

Un tema aparte lo constituyen las acciones del Estado respecto a los pueblos originarios asentados en zonas rurales. A través del organismo público especializado en el tema, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), ha creado Áreas de Desarrollo Indígena con miras a focalizar políticas y programas, y ha implementado diversos fondos, siendo uno de los más relevantes el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, orientados a la preservación y recuperación de estos recursos. En relación a este último ámbito, se han producido conflictos entre los indígenas y actores que amenazan su dominio o la calidad de estos recursos, siendo el de mayor envergadura el caso mapuche, por las demandas que sobrepasan a las políticas e instrumentos existentes en la actualidad.

Una de las asignaturas pendientes, de especial relevancia para el desarrollo rural, es el establecimiento de una descentralización sustantiva y efectiva del Estado que permita una mayor autonomía política y económica para desplegar acciones pertinentes de desarrollo regional y local. El modelo de descentralización político-administrativo vigente a través de la Constitución de 1980 contiene fundamentos neoliberales, y las reformas realizadas hasta la fecha son insuficientes para contrarrestar el centralismo en la toma de decisiones en cuanto a los recursos y políticas para el país, aspecto que afecta transversalmente a los organismos públicos. Existen gobiernos regionales y provinciales que tienen funciones predominantemente administrativas, ligadas directamente al poder central.

Casi todos los municipios del país tienen, en mayor o menor medida, zonas rurales bajo su administración, por tanto deben planificar y coordinar acciones propias y externas para el desarrollo económico local y socio – comunitario, además de hacerse cargo de los servicios de educación y salud pública, entre otras funciones. De acuerdo a González (*Nuevos imaginarios de la ruralidad en Chile*. 2006), el municipio es valorado y reconocido por los habitantes rurales como un gravitante espacio de disputa e incidencia en decisiones significativas. Si bien se ha documentado que los municipios con alta ruralidad han sido eficientes, suele existir asistencialismo, clientelismo y baja injerencia de la “participación ciudadana” a la hora de decidir las iniciativas de desarrollo local. (SUBDERE. *La ruralidad en Chile y la administración municipal*. 2004).

Este último punto atañe a otra de las asignaturas pendientes para el país, que es el fortalecimiento de la sociedad civil y su influencia en las decisiones públicas, lo cual implica una necesaria profundización democrática. La gran mayoría de las acciones de desarrollo rural en Chile se han ejecutado de manera asimétrica y vertical con respecto a las poblaciones rurales, no siendo éstas





Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

consideradas a la hora de definir políticas, programas o estrategias, y más importante aún, a la hora de definir el sentido y significado del desarrollo rural.

En niveles nacionales, organizaciones de representación de campesinos, como el Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile (MUCECH) o de mujeres rurales e indígenas como la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI), tienen una escasa consideración por parte de las autoridades, sobretodo si se comparan con las organizaciones de tipo empresarial, como la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) o la Corporación de la Madera (CORMA).

En niveles locales, investigaciones recientes indican que los campesinos y pobladores rurales evalúan críticamente las intervenciones sociales y de desarrollo, y también se han dado experiencias de movilización de acuerdo a visiones propias del desarrollo en sus territorios. Estas problemáticas no sólo tienen que ver con el desafío de lograr una mayor pertinencia y efectividad de las intervenciones, sino también de que las acciones de desarrollo rural sean legítimas y apropiables por la población. Lo anterior implicaría avanzar hacia una “construcción conjunta” del desarrollo rural, que vaya mucho más allá de las formas tradicionales de representatividad y de la instrumentalización funcional de la “participación ciudadana”.

En conclusión, en Chile no existe una política de desarrollo rural. No hay una estrategia al respecto, ni un organismo o figura interinstitucional para ello dentro del aparato público. Lo que hay, y es lo que en parte hemos descrito, es una serie de actividades no coordinadas institucionalmente entre sí, en la cual participan diversos actores tanto públicos como pertenecientes a otros sectores de la sociedad. La principal consecuencia de ello es que no existe un abordaje integral respecto a la temática, lo cual dificulta los estudios sobre el tema, pero por sobre todo es coherente con la habitual postergación y falta de reconocimiento de los intereses de quienes habitan el medio rural de Chile. Ante esta situación, los desafíos y tareas por construir son múltiples.