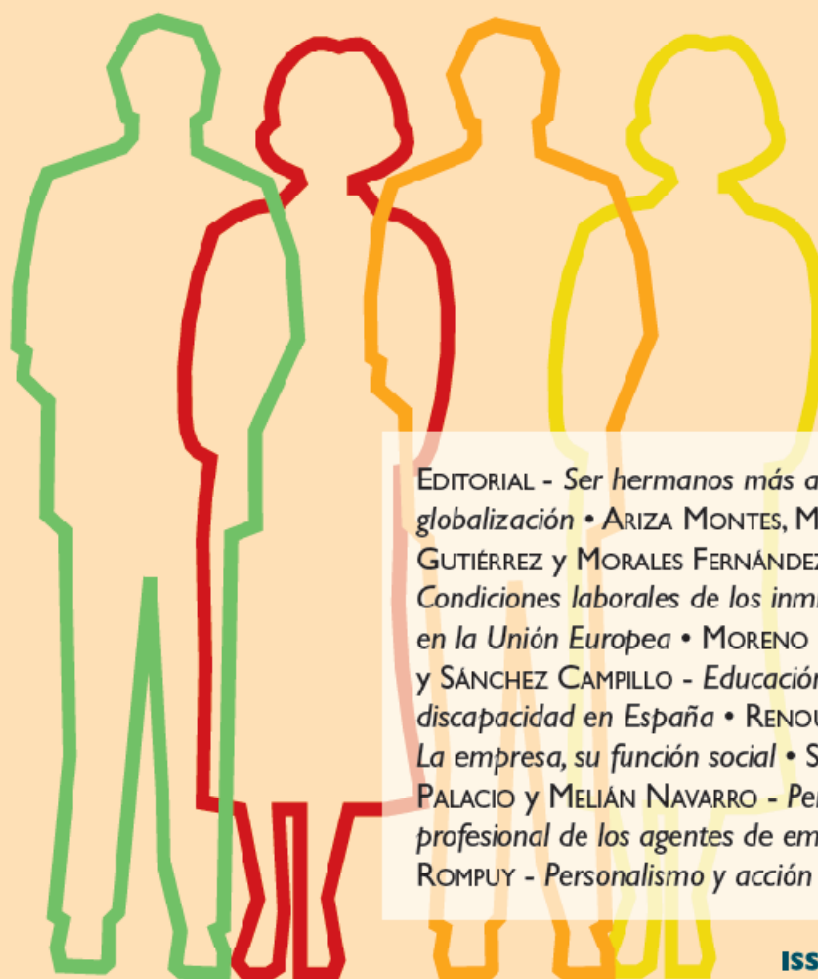


abril - junio 2010 - número 258 - volumen 65

Revista de Fomento Social



EDITORIAL - *Ser hermanos más allá de la globalización* • ARIZA MONTES, MORALES GUTIÉRREZ y MORALES FERNÁNDEZ - *Condiciones laborales de los inmigrantes en la Unión Europea* • MORENO HERRERO y SÁNCHEZ CAMPILLO - *Educación y discapacidad en España* • RENOARD - *La empresa, su función social* • SANCHIS PALACIO y MELIÁN NAVARRO - *Perfil profesional de los agentes de empleo* • VAN ROMPUY - *Personalismo y acción política*

ISSN 0015 6043

CONSEJO AGROPECUARIO CENTROAMERICANO (CAC) (2010), *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial – ECADERT*. San José de Costa Rica, Consejo Agropecuario Centroamericano, 116 pp.

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), a pesar de su andadura aparentemente precaria y de las dificultades surgidas de la propia problemática de los países que lo integran, es un proceso que goza relativamente de buena salud. Sin duda, el SICA es el proceso de integración más activo, más dinámico y más profundo de América Latina. Ello no quiere decir que su funcionamiento sea perfecto pero, por ejemplo, en estos momentos está más vivo que la Comunidad Andina o que el MERCOSUR. La asimetría en la participación de los países en las políticas básicas (Unión Aduanera, sobre todo) y en las instituciones (Corte de Justicia y PARLACEN), a pesar de ralentizarlo y dificultarlo, no constituyen un obstáculo insalvable para la funcionalidad básica del proceso.

En efecto, el SICA está viviendo un cierto periodo de auge caracterizado por avances institucionales, definición de políticas sectoriales, formulación de estrategias encaminadas a la provisión de bienes públicos regionales, interés por la cooperación internacional etc.; en pocas palabras, por la persuasión creciente de que –sin ser la panacea– la integración es un marco más adecuado para contribuir a la solución de algunos de sus problemas estructurales.

Si se considera que el mundo rural centroamericano se caracteriza por concentrar un alto porcentaje de la población que vive bajo los umbrales de la pobreza, tanto en términos absolutos como relativos, no puede extrañar que desde las instancias

regionales se explicita la conveniencia y la necesidad de abordar los problemas rurales de la región. Pues bien, uno de los bienes públicos regionales fomentados por la integración consiste en formular iniciativas y elaborar políticas que permitan proporcionar lo que se ha dado en llamar “bienes públicos regionales”. La ECADERT es una de estas iniciativas.

Esta Estrategia (también pudo denominarse “Política”, pues de eso se trata) es el resultado de un proceso notable participativo de elaboración, como se explica detalladamente en el documento. Su dirección estuvo a cargo de Roger Guillén, Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCAC); Mario Samped, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); Miguel Gómez, Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA).

El contenido del documento responde con exactitud y rigor a lo que se espera de una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial (DRT), de las que ya existen numerosos precedentes. Su filosofía se inscribe en una línea de pensamiento muy sólida y argumentada, que encontramos tanto en la UE como en América Latina; en este último caso podríamos denominar esta corriente como “La nueva ruralidad latinoamericana”.

Veamos, pues, el contenido del documento.

Tras la presentación, el resumen ejecutivo y la introducción de rigor, se dedica el primer capítulo a exponer el “Marco general y formulación de la estrategia” (pp. 14–45); con ello se responde a las preguntas más relevantes acerca de la esencia del DRT, se explica en qué consiste la fuerza transfor-

madora del DRT y cuáles son sus principios fundamentales. Hasta aquí nos encontramos con un discurso general –muy coherente– aplicable a cualquier territorio rural. A continuación se presenta una apretada síntesis de cuáles son los retos y potencialidades del medio rural centroamericano, se expone la relación de la ECADERT con otras políticas y estrategias regionales (en particular la Política Agrícola Centroamericana –PACA– y la Estrategia Regional Ambiental y de Salud –ERAS–), y se explica en detalle cómo ha sido su proceso de formulación.

El capítulo segundo contiene la “Propuesta para el desarrollo rural territorial en Centroamérica” (pp. 46–87). Contiene el núcleo básico de la Estrategia. En un primer apartado se explicitan las orientaciones generales de la ECADERT: Visión, Misión y Finalidad de la Estrategia, Objetivos de la Estrategia, Funciones y alcances, Actores. A continuación se definen los cinco Componentes: a) Institucionalidad para el Desarrollo Rural Territorial; b) Tejido social y redes de cooperación territoriales;

c) Economía rural territorial; d) Identidad cultural del territorio; e) Naturaleza y territorios. Cada componente lleva una introducción con sendos párrafos que resumen la situación y formulan brevemente las transformaciones requeridas. Luego vienen sus correspondientes y más concretas líneas de acción por Componente³. En total se proponen 35 líneas de acción para esos cinco componentes. Además, se definen tres ejes transversales que, como su nombre indica, cruzan todas las dimensiones y componentes del DRT: a) Equidad e inclusión social en los territorios rurales; b) Educación y formación de capacidades; c) Gestión del conocimiento. La aplicación de estos tres ejes se concreta en otras 14 líneas de acción. Tenemos, pues, un total de 49 líneas de acción o medidas.⁴

Viene a continuación un importante tercer capítulo, sin el cual la Estrategia carecería de operatividad, consagrado al tema: “Organización para la ejecución” (pp. 88–96). Se detalla ante todo cuál va a ser la institucionalización que se requiere

² Por cierto, parece clara la influencia metodológica de la PACA primero y de la ERAS después, en el proceso de elaboración y en la formulación de la ECADERT. Ante todo, nos preguntamos si hay una intencionalidad en la sustitución de la palabra “Política” por la de “Estrategia”. En todo caso, se puede afirmar que se ha producido un buen aprovechamiento de “buenas prácticas”, aplicando el principio de “aprender haciendo” (principio que, por cierto, se menciona en lo que podríamos llamar la “revolución pedagógica” de la ECADERT, cfr. p. 92).

³ Al contrario de lo sucedido en la ERAS, en la ECADERT las líneas de acción no dan lugar a “medidas”, sino que cada una se explicita en unos párrafos explicativos que dan idea de por dónde se debe orientar la concreción de la línea. Existe bastante disparidad en la extensión de estos párrafos (compárense, por ejemplo, las líneas 4 y 19).

⁴ A título de comparación, la Política Agrícola Centroamericana formuló un total de 36 líneas de acción y la Estrategia Regional Ambiental y de Salud 30 líneas. Algunas líneas son comunes a más de una de estas políticas. Un ejercicio interesante –que no sabemos si se habrá realizado– consistiría en “cruzar” todas con todas las líneas de las 3 estrategias, indicando en las correspondientes casillas de cruce si se trata de iniciativas redundantes, independientes, complementarias o que se refuerzan mutuamente o (esperemos que no) contradictorias.

para la ejecución de la ECADERT, tanto en el plano regional centroamericano, como en el plano nacional de cada país y en el plano de los territorios concretos en que se va a aplicar. Se explicitan también en este capítulo aspectos tales como: la constitución de Redes de apoyo técnico al DRT, la enumeración de cuáles son los socios y recursos para el desarrollo de la Estrategia, y cómo va a ser el proceso de planificación, seguimiento, evaluación y aprendizaje a partir de la Estrategia. Que la Estrategia llegue a ser operativa dependerá en buena medida del cumplimiento de lo propuesto en este capítulo, a saber la institucionalidad y los planes de acción (a escala regional, nacional y territorial). En este capítulo aparecen también algunos compromisos (pocos) sobre fechas de ejecución (p. 95); no se fijan plazos para la creación de las comisiones regional y nacionales; una vez promulgada, la calendarización de la ECADERT será un factor decisivo para que su implementación sea exitosa.

La publicación concluye con los siguientes Anexos: un excelente y clarificador glosario básico⁵; documentación de referencia; un impresionante cuadro de las consultas realizadas para la formulación de la ECADERT; y una enumeración de otras políticas, estrategias, programas e instrumentos relacionados con la ECADERT, como las ya mencionadas PACA y ERAS.

La lectura del documento nos ha sugerido multitud de reflexiones y valoraciones cuya

transcripción alargaría excesivamente el texto de esta reseña. Destacamos algunas de ellas:

La Estrategia se ubica claramente en la dinámica de actuación de la integración centroamericana. Se refiere a ella como a su marco tanto de forma explícita en varias ocasiones (por ejemplo, p. 89) como de forma implícita frecuentemente. Se presenta así como un refuerzo al proceso de integración.

Nos ha gustado mucho "la música y la letra" de este documento, su filosofía moderna del desarrollo rural y sus propuestas, así como su articulación institucional y organizativa. Alienta en todas sus páginas el aliento inspirador de lo que podríamos llamar la "filosofía de la nueva ruralidad" latinoamericana, un movimiento autónomo de reflexión y acción, que cuenta con potentes "tanques de pensamiento" en el mundo académico del continente, y que está también muy en consonancia con procesos similares seguidos por las políticas rurales de la UE.

Los territorios se conciben acertadamente como construcciones sociales, dotados de recursos de todo tipo, siendo su capital humano y social el más importante. La identidad territorial (nosotros preferimos hablar de "argumento") como elemento diferenciador y dinamizador aparece continuamente.

⁵ Pensamos que hubiera sido mejor incorporar a la bibliografía final todas las interesantes fuentes utilizadas para la elaboración del glosario, que aparecen citadas a pie de página. De hecho constituyen una especie de biblioteca básica para definir la base conceptual de la Estrategia; sin embargo, habría que añadir que si bien "son todas las que están", quizá "no están todas las que son" (nos referimos a más alusiones a las publicaciones de RIMISP –se menciona una–, a algunos precedentes pioneros de iniciativas de DRT en los propios países centroamericanos, o a más referencias al paradigma europeo de indudable influencia en el paradigma de la "nueva ruralidad", como los programas "Leader", etc.).

Aun a riesgo de acumular adjetivos, la Estrategia pretende, significativamente y en positivo, basándose en la filosofía del "desarrollo humano" (Amartya SEN; *ampliación de capacidades*: pp. 71, 76, 104 etc.), el desarrollo endógeno, participativo, multifuncional y multisectorial, de concertación público-privada, sostenible, inclusivo, con gran énfasis en la innovación social e institucional, con insistencia en la generación y gestión del conocimiento, en las redes..., de los territorios rurales centroamericanos.

Se trata, además, de un documento claro, moderno, inspirado, y metodológicamente impecable, tanto por lo que se refiere a su contenido como a su propio proceso de elaboración. Da gusto encontrar repetidas referencias al "buen vivir", a la "madre tierra", al rescate de los valores de las culturas indígenas y afrodescendientes, al "diálogo de saberes" etc...

Ha sido una buena opción, a nuestro juicio, no insistir tanto en el tema de la pobreza, ni en el de la "lucha contra la pobreza" como objetivo del DRT. La Estrategia opta por una visión positiva del desarrollo concebido como mucho más que *salir de la situación de pobreza*.

Esta Estrategia toma la opción, que consideramos sumamente acertada, de iniciar las actuaciones en una serie de territorios seleccionados (llamados "focales"), a determinar en la fase siguiente, que se caractericen por sus potencialidades para la aplicación de la metodología del DRT (cfr. por ejemplo línea 14). A partir de ahí se confía en la extensión de las "buenas prácticas" a otros territorios menos dotados. Nos encontramos ante una apuesta de muy largo plazo (2010-2030), con periodos intermedios de ejecución, normalmente trienales.

La conceptualización de la tipología de la agricultura familiar (pequeña agricultura empresarial y agricultura familiar campesina) es un gran acierto que permite diseñar estrategias diferentes que optimicen las potencialidades de ambas (cfr. por ejemplo, líneas 18 y 19). Nos encontramos ante un avance significativo y consensuado en la manera de abordar la estructura agraria de la región.

El documento destaca adecuadamente -en repetidas ocasiones- la necesidad de establecer sinergias entre la ECADFERT y las otras dos políticas especialmente relacionadas con ella: la Política Agrícola Centroamericana (PACA) y la Estrategia Regional Ambiental y de Salud (ERAS) ya aprobadas (véanse por ejemplo, página 71, y las líneas 29 y 32).

Nos atreveríamos a calificar así los cinco componentes básicos de la estrategia: Componente 1 (Institucionalidad para el DRT): el más "práctico" (no hay desarrollo sin instituciones adecuadas, se formulan en concreto las que se necesitan, concretándose en el capítulo III: Organización para la ejecución, etc.). Componente 2 (Tejido social y redes de cooperación territorial): el más "moderno" (énfasis en las redes intra e inter-regionales, inclusión para jóvenes, mujeres, minorías etc.). Componente 3 (Economía rural territorial): el más "económico y concreto" (actuación en territorios focalizados, desarrollo multisectorial etc.). Componente 4 (Identidad cultural del territorio): el más "inspirado" (con auténtica filosofía del desarrollo humano, en línea con Amartya SEN; excelente, a nuestro juicio etc.). Componente 5 (Naturaleza y territorios): el más "ambicioso" (romper la dicotomía entre medio ambiente y sociedad; salvar el ecosistema sin frenar el desarrollo etc.).

Si alguna objeción habría que formular es lo ambicioso de la propuesta. Hay todo un sueño detrás de este documento (por ejemplo, cfr. pp. 15 y ss.), y en no pocas de las líneas de acción propuestas late una ambición que nos atreveríamos a calificar de utópica (por ejemplo línea 16 ¿cómo conseguir todo eso?; ¿cómo financiarlo?; línea 30, exige profundos cambios legales, parece un sueño; línea 37, otro objetivo de larguísimo plazo; el eje 2 de educación: ¿pretende la ECADERT cambiar los sistemas pedagógicos a escala nacional?; línea 43: revertir la tendencia centrífuga de la juventud rural, etc. etc.).

Hay una confianza muy grande en la potencialidad de este tipo de políticas, y quizá no se reconozca con suficiente realismo que, para bien y para mal, en gran parte serán los mercados globales los que condicionen el éxito o fracaso de tan buenas iniciativas.

Asimismo, nos parece que la Estrategia no prestó suficiente atención a lo que podríamos denominar las condiciones “macro” de posibilidad para su implementación. Los países centroamericanos –con la excepción de Costa Rica– no han transitado por la vía de un pacto social nacional de carácter inclusivo, que se basaría en un gran pacto fiscal, expresión de la solidaridad (hoy inexistente) de las oligarquías con el conjunto de cada país. Sin solidaridad no hay construcción de país, y sin un incremento espectacular de los ingresos fiscales –vía impuestos directos: impuesto de sociedades e impuesto sobre

la renta– no existe la menor posibilidad de llevar a la práctica políticas incluyentes en áreas como la educación, la salud o las infraestructuras.⁶ Un elevado número de las líneas de acción propuesta (quizás el 20%, o más) son inviables sin este cambio en profundidad. Comprendemos que la ECADERT no es lugar adecuado para la definición de tan profundos cambios: sólo ponemos de manifiesto que sin esos cambios la realización del “sueño” fundamental de la ECADERT es una utopía.

Cabría plantearse la posibilidad de diseñar algunas acciones dirigidas a los territorios con menos potencialidades, para prepararlos a “dar el salto” a territorios focales; algo parecido a lo que en el programa “Leader” de la UE se llamaba: “adquisición de capacidades”. De lo contrario, puede dar la impresión que se abandona a su suerte durante un tiempo indefinido a los territorios menos dinámicos.

Nos plantea algún problema la necesaria incorporación y articulación a la ECADERT de las iniciativas –relativamente autónomas– de numerosas cooperaciones internacionales y ONGD con presencia y protagonismo en los territorios rurales centroamericanos. Todos tienen la tendencia a hablar de “desarrollo rural” y cada quién lo interpreta a su manera. Y, lo que es peor, cada quién articula su actuación en el territorio, diseña mecanismos institucionales de participación y de diseño de estrategias, siguiendo su propia metodología. Un reto de la ECADERT⁷ es poner orden y concierto en

⁶ La breve alusión del final de la p. 61 nos parece insuficiente. Todo el planteamiento, por ejemplo, del segundo eje transversal (educación) es imposible sin esos profundos cambios fiscales (cfr. p. 78).

⁷ Y nos viene a la mente esta reflexión al leer los apartados correspondientes al capítulo III, la organización para la ejecución de la Estrategia.

este "barullo" para transformarlo en una "sinfonía". ¡Mucha tarea de coordinación y armonización tienen por delante los mecanismos institucionales previstos en la Estrategia!

El texto es formalmente casi perfecto. La presentación es muy adecuada, aunque echamos de menos algunos gráficos o esquemas⁸ que lo hagan más amigable para el lector. Asimismo la opción –apenas utilizada y no de forma muy acertada por su extensión– de incluir breves resúmenes ("entradillas") al margen no ha sido suficientemente explotada: hubiera sido una ayuda para el lector.

Añadimos unas observaciones relativas a algunas líneas de acción concretas. La formulación de la línea 13 nos resulta oscura. Las líneas 20 y 21 parecen algo iterativas o redundantes⁹. También se solapan aparentemente las líneas 24 y 25. La línea 36 parece más una declaración de intenciones que una propuesta de acción. Asimismo serían algo redundantes las líneas 41 y 45.

Quizás encontramos algunas repeticiones, casi textuales, que una revisión más detallada del texto final hubiera podido evitar.

Olvidábamos un detalle importante: la financiación de la elaboración de esta Estrategia ha sido posible gracias a la cooperación internacional, en particular del Fondo España-SICA de la AECID y, en mayor medida, a través de la cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Co-

operación hacia la multiagencial RUTA. A nuestro juicio, en ambos casos y, sobre todo, por la coordinación de acciones y recursos, estamos ante una "buena cooperación".

El texto fue aprobado el 12 de marzo de 2010 por el Consejo Agropecuario Centroamericano, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Para su posterior entrada en vigor, el documento deberá pasar a la consideración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA; este trámite es importante porque el rango de su aprobación será un buen indicador de la voluntad política de los países a la hora de ejecutar la Estrategia. En segundo lugar, un test decisivo de cara a su viabilidad será la capacidad del SICA para atraer los cuantiosos fondos que se necesitan para el lanzamiento de esta política. Se alude a ello en la p. 94, pero está por ver cómo se "construye" semejante fondo multiagencial.

Los lectores interesados pueden consultar el documento en formato electrónico en:

<http://www.territorioscentroamericanos.org/instituciones/ECADERT/>

Se trata, por cierto, de una página Web de gran utilidad para todo lo relativo al desarrollo rural de los territorios centroamericanos.

Queda por ver hasta qué punto las instancias decisorias, en particular a escala nacional, se comprometan con el enorme desafío

⁸ Por ejemplo, en el capítulo III sobre la organización sería oportuno algún organigrama funcional de la institucionalidad de la ECADERT.

⁹ Por cierto, llamamos la atención sobre el uso del neologismo "emprendedorismo"; tampoco "emprendedurismo" está en el Diccionario de la Real Academia.

que supone la ejecución de esta Estrategia. Deseamos que este sueño se haga realidad: está en juego el bienestar de millones de

personas que habitan y dan vida a los ricos y variados territorios rurales centroamericanos. [José J. ROMERO RODRÍGUEZ]