Enfoques de desarrollo rural, construcciones en movimiento

Oscar Bazoberry Chali
Carmen Beatriz Ruiz

1. DESARROLLO RURAL: MATRIZ DE CONCEPTOS

Hay varias maneras de definir el concepto de desarrollo rural; aunque la mayoría de las veces no se lo halle explícito. Por ello, se propone una definición orientadora, inspirada en un conjunto de elementos dispersos en la bibliografía y de la propia experiencia de los autores.

Desarrollo rural es un proceso dinámico de cambios sucesivos, orientado a generar mejores condiciones de vida y de trabajo para hombres, mujeres y sus familias que han optado por mantenerse en el área rural por una decisión propia o porque no tuvieron otro tipo de oportunidad.

Ese proceso requiere de una serie de condiciones económicas, políticas y culturales que deben ser gestionadas por una colectividad que interactúa interna y externamente con varios actores en términos de residencia, producción, conservación de recursos naturales y provisión de servicios, con base en valores e indicadores históricos y territorialmente determinados.

Para comprender el desarrollo rural no se puede dejar de pensar en el desarrollo local, la distribución de la tierra, las actividades agropecuarias y forestales domésticas, y el grado de estabilidad y calidad laboral en finca, como autoempleo o bajo una relación salarial.

De ese modo, la ruralidad es una opción de personas, familias y comunidades, y forma parte de la movilidad humana con sus procesos de flujos e influjos hacia el campo, excluyendo las situaciones extremas de traslado forzado.

Por ello, en condiciones de igualdad democrática y de respeto a los derechos de las personas, no debe concebirse a la ruralidad como una fatalidad de los más pobres y menos aptos para la modernidad, sino como el resultado de las decisiones que los individuos y las familias van tomando.

Consecuentemente, el desarrollo rural no significa la estabilidad de grupos familiares en el área rural, entendida como el aislamiento en un micro espacio, sino la elección de formas de trabajo y de vida vinculadas a la producción agropecuaria campesina, la gestión de un territorio y recursos biológicos y geológicos que allí se encuentran, renovables y no renovables.

Comprender la gestión colectiva del desarrollo rural nos introduce y orienta en la identificación del valor de las iniciativas individuales y familiares, y la importancia de las vecindades como mecanismo de articulación de organizaciones que los representan, y ordenan algunos aspectos esenciales de la convivencia, en condiciones de autodeterminación y relativa autonomía de la institucionalidad pública estatal.

En algunos casos, los territorios se han constituido y desarrollado en contextos propicios; en otros casos se desarrollaron en espacios conflictivos, sobre todo cuando tienen que ver con la disputa por los recursos naturales.

Las condiciones que diferencian situaciones y acciones específicas de desarrollo rural permiten establecer parámetros de valoración y evaluación. Se formulan a partir de valores y prácticas culturales que se van manifestando de una manera particular en cada época histórica y expresan pautas de relación con los fenómenos sociales, políticos y económicos del entorno.

Simultáneamente, los contextos históricos determinan la medida valorativa que permite identificar el grado de equidad social en base a territorios, municipios, países o regiones de mayor envergadura.

La unidad territorial es importante porque su estudio puede dar cuenta de las potencialidades existentes y de las desigualdades establecidas. En función de estos dos criterios se determinan los parámetros de los elementos que hacen que las condiciones de vida estén totalmente atadas al concepto de desarrollo, con horizontes temporales definidos.

Los procesos políticos, sociales y económicos han determinado un particular estándar de desarrollo, diferenciable de otras regiones del mundo, en aspectos como los derechos humanos, la construcción de ciudadanía, la recuperación y distribución de tierras, los procesos de reconstrucción de identidades, la forma por la que han optado los estados y su inserción en un mundo globalizado.

Los enfoques, prácticas y orientaciones adoptados por los estados y las instituciones privadas corresponden a contextos dinámicos. En las tres últimas décadas, la población rural en Sudamérica ha vivido mejoras progresivas en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos; acceso a bienes de producción y a servicios, principalmente en educación, comunicaciones y salud.

A pesar de esos avances, cada paso hacia delante en las acciones de promoción al desarrollo trae consigo más desafíos y nuevos procesos de reflexión que adquieren relevancia en el marco de un contexto macro regional e internacional que introduce criterios, declaraciones y dinámicas que dialogan de manera permanente con los espacios locales.

Por ello, los aportes al desarrollo rural deben valorarse en base a la adopción oportuna de la gama adecuada de las perspectivas de los enfoques de interpretación y acción en respuesta a los cambios del entorno político, social y económico.

2. PERSPECTIVA HISTORICA DEL DESARROLLO RURAL

El desarrollo rural, desde la perspectiva democrática, tiene su punto de origen en las reformas agrarias y políticas, que devuelven la propiedad de la tierra a sus dueños originales, en principio pueblos indígenas, y con de manera paralela los derechos de ciudadanía plena, como ejercicio de voto, organización sindical, y su incorporación (si bien comúnmente subordinada) a las dinámicas de la confrontación política.

El inicio de los cambios en el campo tuvieron un carácter de transformación estructural, en el caso de Bolivia originados en una revolución y la toma de tierras y derechos de facto por parte de la población sometida a regímenes de hacienda, y en otros casos por procesos de reforma igualmente radical pero promovida por gobiernos, muchas veces dictatoriales, que buscaban frenar la posibilidad de la expansión del comunismo en la región.

Pero lo mucho que se avanzó, al menos en la primeras décadas de liberación campesina y de nuevos bríos indígenas, fue acompañado por distintas corrientes de la iglesia, movimientos políticos y posteriormente por ONG, inspirados en la consolidación de las transformaciones, especialmente en la participación democrática, la ampliación de los derechos de ciudadanía y la ocupación productiva de las tierras que consiguieron con su lucha.

En los últimos años se han dado transformaciones importantes que han generado nuevos cambios, nuevos actores y nuevas confrontaciones políticas.

Hoy, la mayor preocupación en los regímenes democráticos tiene que ver con controlar el crecimiento desigual de las sociedades sudamericanas, incorporar a los grupos menos favorecidos, entre ellos los pueblos indígenas, las mujeres y minorías excluidas, como por ejemplo personas de otras opciones sexuales, adolescentes infractores e inmigrantes.

Aunque existe una preocupación común, las perspectivas locales son diversas. Algunas iniciativas se abocan a trabajar para reducir la marginación a la que están sometidas las personas de escasos recursos por parte de los sistemas políticos, sociales y económicos dominantes; otras actúan para que los marginados tomen para sí las instituciones por la vía democrática. Unas y otras aún buscan nuevas pautas de desarrollo con resultados más contundentes para reducir la pobreza.

En la dimensión nacional, los países de la región se diferencian a partir de las opciones políticas del desarrollo, con ciclos que no coinciden en tiempo y espacio.

Como los estados experimentan transformaciones permanentes, la construcción de nuevas ciudadanía es el origen de nuevos actores sociales. Por ello, los cambios de contexto, producto y efectos de la acción de múltiples actores determinan adecuaciones institucionales a las nacientes dinámicas.

Entre los cambios destacables se encuentra la preocupación global por superar la pobreza, reflejada en distintas declaraciones de los gobiernos del mundo aglutinados en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo que incrementó el número de acciones de cooperación bilaterales y multilaterales para el desarrollo rural.

2.1. Principales cambios del contexto estatal

Los países sudamericanos comparten hitos históricos cercanos y similares en el tiempo, proceso y resultados, los mismos que transformaron los contextos estatales en los que se desenvuelven concepciones y procesos de desarrollo rural.

Las transformaciones han transitado dentro de un proceso progresivo de modernización de los estados, dominado por un sistema de acumulación de capital que impuso nuevas características a la articulación de los países andinos con el resto del mundo.

Hay hitos que permiten delinear una perspectiva regional y eso explica la posibilidad de estudiar y comprender las acciones de desarrollo de manera también regional; aunque esté latente el riesgo de perder énfasis particulares valiosos.

Los países de la región fueron avanzando en una serie de aspectos democratizadores. Sin embargo, el progresivo avance en las políticas sociales no condice con alternativas de desarrollo, especialmente en el campo económico y tampoco presenta una lectura lineal.

En la mayoría de los casos, los hitos expuestos han sido objeto de distintas interpretaciones y connotaciones, y también de marcados retrocesos, entre los cuales, analizados desde el desarrollo rural, se pueden mencionar: las tendencias a la reconcentración de tierras, a veces

incentivada por algunos gobiernos, y la masificación de políticas agroexportadoras en contraposición a las economías familiares rurales.

A esos retrocesos se añaden la lógica de la transnacionalización reforzada por algunos de los tratados de libre comercio; la feminización de las estrategias asistenciales, sobrecargando de tareas y responsabilidades a las mujeres; la opción por la reducción de la participación del Estado en la economía e incluso su marginación como organismo regulador y la criminalización de los movimientos sociales.

La matriz económica basada en economías extractivas, mineras, petroleras, agroindustriales y forestales es un elemento común en los países andinos, a tal punto que -al margen del régimen de explotación y la forma de participación estatal- éstos aún son altamente dependientes de los ingresos generados por la exportación de insumos y derivados de los recursos naturales.

También existen alternativas, aún incipientes, introducidas por algunas organizaciones políticas que proponen una nueva visión de desarrollo, de estructura institucional y principalmente de reforma simbólica. En el centro del debate están la perspectiva plurinacional y la posibilidad de un sistema económico que garantice la sostenibilidad de la naturaleza y desarrollo para los más pobres.

Y para ubicar el contexto estatal contemporáneo del desarrollo rural en el que se mueven las ONG, se propone prestar atención a cuatro grandes ejes: el fortalecimiento de los sistemas políticos democráticos, la descentralización de las entidades públicas, los ciclos de estatización y de privatización y la ejecución de una amplia gama de políticas sociales.

2.2. Fortalecimiento de sistemas políticos

Los cinco países andinos mencionados están viviendo un periodo promedio continuo de 30 años de sistemas políticos democráticos asentados en el mecanismo del voto universal, incorporación paulatina de medios participativos de consulta, institucionalización de normas de equidad de género y sistemas de participación activa de la población en la gestión local.

Luego de la conquista democrática, Bolivia, Ecuador y Perú interrumpieron la gestión gubernamental al menos en una ocasión. A pesar de ello, lograron encontrar mecanismos institucionales para convocar nuevamente a la ciudadanía a elegir a sus autoridades.

En Bolivia, Colombia y Ecuador se produjeron reformas constitucionales que pasaron por asambleas constituyentes y optaron por el referéndum como mecanismo de consulta a la población. Si a ellos se añade a Chile y Perú, también se puede mencionar la incorporación de mecanismos para la ampliación del sistema político electoral a nuevos actores, incluyendo disposiciones que promueven la participación de las mujeres y, en algunos casos, de grupos minoritarios.

Si bien hasta los recientes sucesos en Honduras no parecía previsible que los militares volvieran a definir los destinos de la política, en casi toda la región hay debates sobre la capacidad de recambio y estabilidad del sistema político, la elección presidencial, la composición y representatividad de los entes legislativos y la institucionalidad e independencia de los organismos electorales y judiciales.

A la par de un permanente ajuste del sistema político, instancias que tradicionalmente fueron requeridas como mediadoras en conflictos políticos y sociales, tal el caso de la Iglesia Católica, están perdiendo espacio en la mayoría de los países. Fueron creadas instancias estatales como los Defensores del Pueblo, con unos 20 años de actividad; aunque en algunos casos disminuyó la visibilidad de su rol interpelador y protector de derechos.

También se están construyendo iniciativas de integración, aunque con tensiones entre gobiernos, como la Unión de Naciones del Sur (Unasur), que se asientan en una diplomacia internacional con una función más activa en el ámbito político. Y están apostando a jugar un papel activo en la profundización de la democracia, integración regional y orientación de la cooperación, no sin pasar antes por muchas dificultades.

Todo lo mencionado es muestra palpable de que la democracia en los países andinos es aún un tesoro que requiere de mucho cuidado. La debilidad institucional, las frágiles estructuras de los sistemas de representación y la persistente situación de pobreza podrían desencadenar nuevos procesos de inestabilidad.

2.3. Descentralización de entidades públicas

Los cinco países decidieron apostar por los regímenes descentralizados; aunque con distinto grado de competencias y asignación de responsabilidades y recursos para las unidades subnacionales.

En todo caso, la mayor descentralización permite una ampliación considerable de la presencia y acción del Estado en los territorios nacionales y genera nuevos espacios para las actividades del desarrollo.

A nivel local de los generalmente denominados municipios, se ha establecido una mejor y más amplia conexión entre la acción estatal y la ciudadanía. Y aunque no hay estudios contundentes sobre el impacto de la descentralización en la migración, la educación, la salud y las iniciativas económicas, es cierto que se ha desencadenado una dinámica local que aborda distintos aspectos de la vida de los habitantes rurales que habían sido descuidados, principalmente en la ampliación y control de calidad del acceso a servicios y en la apertura a mayores cuotas de participación política de las mujeres.

No todo es una taza de leche. Hay voces críticas que aseguran que, en realidad, se trata de una desconcentración de obligaciones que no va acompañada de capacidades económicas y técnicas para atender de manera adecuada los aspectos centrales del desarrollo de la población.

Otras van más allá y afirman, sin prueba alguna, que se atomizaron la corrupción y la ineficiencia estatal. Un tercer grupo sostiene que la descentralización es una política deliberada para desmovilizar las demandas y los movimientos nacionales.

Desde la visión de las instituciones de desarrollo rural, la descentralización política y administrativa fue una oportunidad; aunque no libre de dificultades como las tensiones entre distintos niveles de gobierno que responden a opciones políticas polarizadas o cuando los intereses locales chocan contra los de otros niveles, como puede ocurrir en la construcción de una carretera, el aprovechamiento de aguas o la explotación de recursos mineros y petroleros.

Aunque actualmente existen tensiones entre la consolidación de los niveles intermedios de gobierno y su vinculación con los nacionales y municipales, la tendencia es que se amplíen y profundicen las atribuciones de los niveles descentralizados. El fortalecimiento y la compatibilización de facultades que apunten a la complementariedad será una tarea a mediano plazo.

2.4. Entre la estatización y la privatización

En los últimos 100 años de la historia republicana de los países sudamericanos se puede observar una oscilación marcada entre los polos de mayor a menor participación del Estado en las actividades económicas y viceversa. Estos ciclos no han coincidido con ninguna tendencia o

régimen político en particular, ya que se dieron tanto en gobiernos democráticos como en militares.

Los programas de ajuste económico, promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), en los años 80 y 90 del siglo pasado, implementaron la liberalización y privatización de las actividades productivas, incluso de la provisión de bienes y servicios básicos. Este período fue bastante homogéneo en los países andinos, como también fueron comunes los conflictos entre los gobiernos y la población.

Los programas de privatización recibieron innumerables críticas, principalmente derivadas de la insatisfacción de los usuarios con la manera en que los nuevos operadores privados manejaban los servicios públicos y básicos (electricidad, agua potable y alcantarillado, telecomunicaciones, transporte e hidrocarburos). La mediación del Estado no fue valorada como eficiente para cuidar los intereses nacionales y, en algunos países, los conflictos derivaron en crisis políticas muy fuertes.

En la actualidad se destacan dos frentes. En el primero, Bolivia y Ecuador impulsan una rearticulación de la mediación estatal, incluso con presencia directa en la administración de servicios. En la otra orilla, Perú y Colombia tienen una participación privada profundizada. Chile, en cambio, mantiene una política más estable y próxima al segundo grupo, con amplia participación privada y con algunas empresas de explotación minera en propiedad del Estado.

Es tema de debate si las dos perspectivas expuestas pueden demostrar diferencias significativas en la matriz productiva, el modelo de desarrollo y la sostenibilidad ambiental puesto que, en general, los países aún dependen de la explotación y exportación de recursos naturales, por lo que el cambio del titular no significó la modificación del modelo de desarrollo (Gudynas, 2009).

También habrá que tomar en cuenta otros aspectos que permiten mostrar la diferencia de las perspectivas adoptadas, por ejemplo la gestión social de los recursos y la distribución y sostenibilidad de la riqueza; aunque aún es temprano para sacar conclusiones.

De igual forma, la estatización ha generado mucha expectativa y movilización de la población, en cambio la privatización, por principio, fragmenta a las organizaciones sociales; aunque no se puede afirmar que estas diferencias se mantendrán o profundizarán en el mediano y largo plazo. Sin embargo, en lo inmediato sí influyen en el debate y en la gestión de las políticas públicas orientadas al desarrollo rural.

2.4. Amplia gama de políticas sociales

Los gobiernos de los países andinos adoptaron políticas de asistencia social en lugar de procesos efectivos de reducción de la pobreza que, especialmente en los últimos años, devinieron en un conjunto de acciones estandarizadas.

En algunos países esas medidas modificaron el rostro de la pobreza, pero en el fondo no alteraron ni disminuyeron sustancialmente el origen de la indigencia y menos aún consiguieron generar condiciones apropiadas para que las personas de bajos ingresos aprovechen sus conocimientos y sus recursos culturales.

Un ejemplo que respalda esta aseveración son las políticas de equidad de género, impulsadas intensivamente por la cooperación internacional y los movimientos de mujeres durante la década de los años 90 del siglo pasado, llegando a la aprobación de leyes específicas y políticas públicas, y a lanzar campañas masivas de opinión pública e instituciones dentro de los aparatos estatales.

Pero si bien las leyes aún existen y lograron ciertos niveles de influencia en el sentido común, la mayoría de los mecanismos institucionales han desaparecido o languidecen debido a la carencia de recursos estatales que los hagan sostenibles.

En la actualidad, los países andinos han ampliado sus políticas de asistencia social hacia mecanismos de distribución monetaria directa a la población más pobre, con enfoque de discriminación positiva y, en algunos casos, incluso con fórmulas de acceso universal.

Nuevamente puede llamar la atención que países con gobiernos tan distintos hayan adoptado políticas sociales similares. Una de las explicaciones es que estas formas de transferencia directa fueron promovidas por organismos multilaterales, incluso se crearon condiciones crediticias favorables que garanticen la liquidez para cumplir con estos compromisos que se consolidan como derechos en la población.

Otro fruto de estas políticas sociales puede ser observado en el sector rural más empobrecido, donde se ha generado alguna condición adicional para que las familias puedan hacer pequeñas inversiones en sus predios o dedicarles más tiempo a sus actividades familiares.

En este sentido, es posible afirmar que las transferencias monetarias no condicionadas pueden concebir oportunidades de desarrollo y, por tanto, serían más eficientes que las condicionadas o las asignadas en bienes y productos alimenticios.

En la medida en que los países tengan recursos, es previsible que continúen las políticas sociales basadas en transferencias directas. Un debate con propuestas, más que un simple rechazo o concentrarse en la sostenibilidad, podría ayudar a incorporar ajustes que permitan a las personas de escasos recursos disponer de dinero como pequeños capitales de consumo, en los casos extremos, o pequeñas inversiones, para quienes dispongan de condiciones.

2.5. Principales cambios del contexto social

Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú son países que, en comparación con otros, aún guardan una proporción importante de población rural, estimada en alrededor del 25 por ciento.

Bolivia tiene el porcentaje más alto, 38 por ciento, y Chile, el más bajo, 14 por ciento. A pesar de los datos porcentuales, en términos absolutos la población rural se mantiene casi inalterable desde hace 50 años, con algunas variantes por países.

El proceso de urbanización de los países andinos presenta similitudes; aunque también diferencias significativas a la hora de valorar la perspectiva del desarrollo rural como puede verse en las áreas metropolitanas de Lima y Santiago que concentran gran parte de la población de Chile y Perú (alrededor del 30 por ciento), en cambio en Bolivia, Colombia y Ecuador se presenta una distribución poblacional más heterogénea en distintos centros urbanos.

En todo caso, los países mencionados han vivido flujos migratorios importantes del campo a la ciudad; aunque también hubo movilidad humana significativa entre regiones rurales, con marcada tendencia a la posesión de nuevas tierras e iniciativas económicas.

En los países andinos disminuyó la migración estacional de mano de obra agrícola, debido a que en las actividades comerciales fue incrementado el nivel tecnológico y disminuyeron los requerimientos. Sin embargo, también mucha población se asentó en los centros urbanos periféricos próximos a las zonas más dinámicas económicamente.

En general, la organización del empleado rural, tradicionalmente sindical en los cinco países, disminuyó en su cobertura, capacidad de movilización e influencia, y en muchas regiones prácticamente no existe.

El empleo rural es asumido como marginal o complementario a otras actividades económicas de las familias campesinas, razón por la que no se hicieron esfuerzos suficientes para estudiar esta problemática para poder incorporar acciones de protección pertinente y oportuna desde el Estado y los gremios de la sociedad civil.

El tratamiento gubernamental de los aspectos sociales del área rural de los países andinos está vinculado a una relación e interpretación estadística que indican que el aporte de la actividad agropecuaria va decayendo, encontrándose en un promedio del 12 por ciento. La población empleada en ese sector se acerca al 30 por ciento y la mayoría recurre a formas de autoempleo familiar.

Mientras tanto, la pobreza sigue persistiendo en más del 50 por ciento de la población, por lo que se descarta que los habitantes de las zonas rurales tengan por sí solos la capacidad necesaria para superar la situación en la que se encuentran, especialmente quienes no disponen de tierra suficiente.

En Perú (Eguren, 2008) y Chile (PNUD, 2008) han surgido propuestas de indicadores e interpretaciones alternativas que agregan a las estadísticas oficiales nuevas perspectivas que permiten ofrecer datos muy distintos, por ejemplo agregando la definición de ruralidad a las poblaciones cuya economía está más articulada con las actividades pesqueras, forestales y agropecuarias. Si estos indicadores son aplicados, las cifras conocidas hasta hoy varían de forma significativa.

También es importante hacer notar que persisten las formas organizativas comunitarias que rebasan el ordenamiento administrativo estatal; aunque la mayoría de las políticas públicas se inclinó por individualizar la propiedad. Éstas dan lugar a movimientos y organizaciones sociales y políticas más fuertes en el campo. Por ejemplo, hoy existe una multiplicidad que enarbola demandas y propuestas campesinas indígenas articuladas unas veces a movimientos sociales y sindicales y otras a organizaciones de carácter económico.

A finales del siglo XX surgieron organizaciones con reivindicaciones de las identidades indígenas y sus derechos territoriales, que han tenido la capacidad de interpelar al conjunto de la sociedad de los países, más allá de los temas propiamente rurales.

A pesar de que la vinculación política entre campo y ciudad fue siempre importante, en los últimos años su articulación se ha vuelto más evidente. Incluso, el movimiento del campo ha superado los espacios regionales y nacionales, convirtiéndose en uno de los más dinámicos de la región andina y de Sudamérica.

El debate sobre la explotación de los recursos naturales, sus características, consecuencias, distribución de beneficios y su sostenibilidad dio a luz una nueva generación de propuestas; pero también conflictos y articulaciones en los que las representaciones políticas de comunidades campesinas e indígenas son protagonistas, algunas veces en calidad de víctimas y otras como actores políticos (Giarracca, 2004).

Otro tanto ocurrió con los procesos derivados de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio (TLC), puesto que los sectores rurales pobres fueron un núcleo importante de movilización; aunque nunca quedó muy claro que si ellos serían o no los más afectados.

En general, hay un fenómeno de ampliación del interés de las organizaciones rurales por la política y las reglas de desarrollo de los países, trascendiendo el campo cotidiano de lo productivo y cultural.

De todos modos, no hay que olvidar que aunque las organizaciones se interesan en los procesos extraterritoriales, no descuidan los aspectos más cercanos a sus sectores, lo que explica que en muchos casos los actores del mundo rural enfrentan de manera oportuna los procesos de descentralización y consulta social que todos los países aplicaron en las dos últimas décadas.

2.6. Principales cambios en el contexto rural

Hace tres décadas, la organización intercomunal de campesinos indígenas era precaria y casi inexistente en los niveles regional y nacional, por lo que las iniciativas institucionales de promoción se abocaban al trabajo familiar como un elemento constitutivo de movimientos más amplios.

Actualmente, la presencia de organizaciones fuertes, acompañada de medios de comunicación accesibles y de amplia cobertura, demanda un trabajo en red que permita actuar en el campo político, producto de su propia capacidad de representación y de los otros aspectos del desarrollo.

Otras transformaciones son más difíciles de cuantificar o visibilizar porque se han ido naturalizando, como las alteraciones del paisaje y cambios ecológicos producidos por la llegada de nuevas especies, vegetales y animales; tecnologías y sistemas productivos, y formas de asentamiento y ocupación del espacio.

Hay preocupación porque las variaciones ecológicas van acompañadas de pérdidas en la diversidad local, lo que significa la alteración del valor de los conocimientos, prácticas y tecnologías ancestrales (Zoomers, 2002).

El espacio rural de hoy es muy diferente al de hace 50 años, no sólo por efecto de la acción del hombre en el contexto local, como la contaminación de fuentes de agua, sino también como consecuencia de cambios globales y naturales, como la disminución de los glaciares y la cadena de secuelas que esto acarrea.

El espacio rural ha estado sometido a transformaciones permanentes, lo que requiere de un proceso de adaptación continua de los componentes del ecosistema, entre ellos, de la actividad humana.

En algunas regiones de los países andinos es evidente el deterioro de los recursos naturales: la pérdida de cobertura boscosa y la disminución de la fertilidad de los suelos. La capacidad de regeneración de los sistemas biológicos ya no actúa de manera natural, por lo que es necesario introducir prácticas de conservación y restauración que suelen ser muy costosas y de largo plazo.

En otras zonas todavía existen excepcionales condiciones de desarrollo de actividades económicas y productivas asociadas al uso de la tecnología de riego y la incorporación de las labores agroforestales a la actividad de la economía familiar.

En este contexto, las políticas estatales han girado entre la promoción de la economía familiar, la asociativa y la empresarial, en ciclos caracterizados por la convivencia de distintas formas de organización de la producción, generalmente con énfasis en la producción para el mercado.

Es posible e incluso necesaria la convivencia del conjunto de actores rurales; sin embargo, cuando éstos compiten por un mismo recurso como la tierra, se pueden convertir en un obstáculo para el desarrollo de la economía familiar y las políticas de desarrollo rural.

También hay tensiones entre los avances que se reflejan en la ampliación de la cobertura educativa y mayor información sobre los derechos de las mujeres y el acceso que las jóvenes rurales más educadas e informadas tienen a mejores y estables condiciones de trabajo y de su posición en la familia.

De igual manera se reconocen contradicciones entre las políticas estatales para mantener bajos los precios de alimentos y productos del campo que llegan a la población urbana, y la necesidad de mejorar los términos de intercambio en la economía global.

Producto de esas contradicciones, todos los países han vivido procesos de distribución de tierras y posterior reconcentración de la propiedad agraria, y una muestra son: el impulso de la producción de alimentos y forrajes, con base en políticas agroexportadoras; el establecimiento de sectores agroindustriales y la incorporación de insumos externos en el proceso productivo, principalmente fertilizantes y agroquímicos que facilitaron nuevas articulaciones del sector comercial y de servicios con el campesinado.

Otro cambio se registra en el nivel de acceso de buena parte de las poblaciones rurales a infraestructura y a vivienda, salud, educación y medios de comunicación; aunque en muchos casos es discutible la pertinencia cultural de los sistemas y la calidad de los bienes y servicios. Ese fenómeno generó otras necesidades y nuevas oportunidades.

Los mercados son más amplios y complejos. Se reconoce que hay una penetración muy grande hacia el campo y que ello ha modificado incluso los patrones de consumo alimentario. La economía rural crea condiciones favorables para el crecimiento de áreas urbanas especializadas en la provisión de servicios y en la comercialización y transformación de productos del campo. Se observa mayor interdependencia alimenticia, tecnológica y de hábitos culturales.

Esa mayor interdependencia y las relaciones campo- ciudad no implican una homogeneización cultural; todo lo contrario. Cada día surgen y se consolidan reivindicaciones de los pueblos indígenas para establecer no sólo nuevas formas de propiedad de la tierra, sino también para dialogar con los estados y la población sobre la incorporación de conceptos y prácticas menos productivistas y más amables con la naturaleza.

Existen sectores que proponen normas de protección más estrictas, principalmente en aquellas áreas que necesitan ser conservadas por su diversidad de recursos genéticos. Pero, esas iniciativas tropiezan con los intereses de grupos que impulsan medidas que incentivan la explotación de los recursos como el petróleo, los minerales y el aprovechamiento de las especies más valiosas del bosque.

Las regiones productoras de hoja de coca en Bolivia, Colombia y Perú tienen una situación particular, pues si bien se pueden considerar marginales en cuanto a superficie cultivada en relación con el promedio nacional y en comparación con otras actividades, reciben atención relevante a nivel internacional y se destacan por la fuerza de las organizaciones de productores locales.

Después de haberse identificado las áreas rurales como espacios significativamente más pobres que las zonas urbanas y con una fuerza de interpelación política capaz de generar afinidades y alianzas, se incrementó de manera progresiva la cantidad de instituciones privadas que ofertan actividades y recursos para impulsar el desarrollo en el campo.

Hay una variedad significativa de capacidades, especialidades, calidad y sostenibilidad de las intervenciones ofrecidas, habiéndose multiplicado el número de entidades de desarrollo.

En muchas regiones, las familias rurales disponen de acceso a servicios financieros y otros especializados en la promoción de actividades, sobre todo agropecuarias y forestales. Sin embargo, la oferta para las mujeres aún es complementaria a la economía familiar y, en ese sentido, es asistencial y casi anecdótica, incluso en zonas de donde los hombres emigran por trabajos temporales la mayor parte del año, dejándolas a ellas a cargo de la familia y de la sostenibilidad.

3. ENFOQUES DE DESARROLLO RURAL

Un enfoque de desarrollo rural es una manera particular y diferenciada de formular premisas teóricas y metodológicas, y de gestionar líneas de acción a partir de la visión general de desarrollo rural.

Mediante la formulación e implementación de distintos enfoques se evidencia la permanente búsqueda de respuestas a las cambiantes realidades y su relación con los contextos históricos y económicos globales.

A partir del estado del debate sobre el desarrollo rural, en este estudio se alude a tres enfoques de desarrollo establecidos sobre tres formas de entender el origen de la pobreza y, en consecuencia, de orientar acciones transformadoras para resolverla: enfoque estructural, enfoque del desarrollo de factores individuales y culturales, y enfoque del desarrollo institucional.

Cada uno de esos enfoques se subdivide en tres perspectivas que enfatizan en factores de causa y efecto y, por tanto, propuestas de intervención más detalladas.

Si bien las diferencias entre enfoques y sus perspectivas son relativamente claras a nivel conceptual, no existen en la práctica de forma pura. Al contrario, discursos y acciones combinan distintos elementos de manera complementaria; aunque puede haber una fusión de mecanismos incluso contradictorios. Por lo tanto, la convivencia de enfoques no supone la inhibición del carácter político de cada perspectiva (Rubio, 2002).

Es más, se puede establecer una línea cronológica que identifique los periodos de formulación y mayor desarrollo conceptual de cada uno de los enfoques y sus distintas perspectivas. Como en el anterior caso, la delimitación temporal tendría sólo valor de inventario, pues en la práctica son atemporales y dependen de los contextos políticos y el ámbito de cobertura al que se vinculan.

En determinados contextos, alguno de los enfoques es el que sobresale con claridad; sin embargo, los otros continúan activos, incluso como componentes subordinados de una reflexión o acción.

El recuento que se presenta a continuación tiene fines pedagógicos e intenta establecer una ruta general; aunque puede tener matices de país a país. Su valor, por tanto, es que permitirá ubicar la acción de las instituciones en un marco teórico, ampliando la perspectiva que se dio en el marco histórico.

Así como los enfoques y sus perspectivas pueden compartir un criterio sobre el concepto general de desarrollo, se consolidan indicadores sobre los que hay acuerdo y que permiten evaluar y comparar situaciones concretas, programas y proyectos. Ejemplo de ellos son: población discriminada por sexo y edad, revalorización cultural, declaración y observación de derechos, sostenibilidad ambiental, dotación de bienes y servicios e incremento de ingresos.

Las intervenciones para la reducción de los índices de la pobreza en poblaciones específicas, como los grupos vulnerables, pueden responder de manera in- diferenciada a los tres enfoques expuestos. Aunque se presenten discusiones metodológicas acerca de la validez y la eficiencia

de las distintas iniciativas, hasta el momento éstas no han establecido un bagaje conceptual que permita identificarlas propiamente como enfoques alternativos.

Otro ejemplo es la preocupación medioambiental, presente en todas las alternativas expuestas, por lo que en estos casos resulta más bien significativo indagar sobre la manera en que un discurso particular presta atención a la sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos productivos (Gómez, 2008).

3.1. Enfoque de desarrollo estructural

El enfoque de desarrollo estructural toma como punto de partida que la ausencia de desarrollo de algunas regiones, sectores sociales y personas se debe a causas que escapan a su propia voluntad y, más bien, responden a una forma de organizar la economía y las relaciones de poder que beneficia a un sector económico y social dominante que buscará mantenerla inalterable.

Desde esa visión, el enfoque de desarrollo rural estructural propone modificar las relaciones asimétricas como el único camino para superar desigualdades y exclusión, generando un proceso dinámico de cambio que corresponde al ámbito del Estado e involucra al conjunto de la población.

En ese enfoque, las instituciones se asumen como actoras políticas promotoras de transformaciones estatales, con la movilización social, la investigación y la vigilancia para la denuncia como sus principales herramientas.

Con respecto a la posición y condición de las mujeres, el enfoque estructural supondría cambios culturales y normativos que mantienen las brechas de género, reflejadas en la ausencia o en las dificultades de titulación de tierras a su nombre y estructuras formales y patriarcales de representación social y política, que producen una concepción económica de su papel subordinado o complementario en las economías familiares campesinas.

Dentro del enfoque estructural existen por lo menos tres perspectivas que nos interesa realzar: de la exclusión, de la desigualdad y de la crítica a la monoculturalidad.

En la perspectiva de la exclusión se asume que la pobreza de las personas y de los países se debe a su incorporación subordinada en los sistemas económicos nacionales y mundiales, como se fundamenta al señalar: "Para comprender la dinámica de la pobreza resulta necesario examinar los procesos tanto de inclusión como de exclusión, así como las relaciones entre las clases dominantes y dominadas, grupos e individuos, ya que es a través de sus múltiples vínculos que el sustento de los pobres contribuye al enriquecimiento de los ricos y, por ende, a su miseria continua" (Kay, 2007).

Los factores sobre los que se asienta la exclusión pueden ser territoriales (campo-ciudad, urbano-rural), económicos, culturales, religiosos, civilizatorios, de género, generacionales y étnicos.

Las sociedades encuentran elementos históricos y discursivos para establecer relaciones de subordinación de unos grupos hacia otros y de aprovechar la riqueza generada por todos. Estas relaciones se sostienen en la estructura propia de los estados, por tanto, el ordenamiento y la disputa política juegan un rol preponderante en su sostenimiento y en las posibilidades de cambio; aunque éstas sean solamente de los grupos privilegiados.

Desde una visión global, "la exclusión que enfrentan los productores rurales resulta de una forma de dominio y subordinación de la agroindustria transnacional que, en vez de reproducirlos

como explotados, los excluye, generando el declive productivo, la dependencia alimentaria y la pauperización" (Rubio, 2002).

La exclusión no es un factor natural del progreso y desarrollo de la modernidad; viene acompañada de mecanismos de dominio político. Para modificar las relaciones excluyentes es preciso cambiar las estructuras que se benefician de la existencia de los sectores colocados en condición de pobreza con el ejercicio de la fuerza; aunque ésta haya sido advertida simplemente como una ventaja política, de capital o tecnológica.

Otra perspectiva del enfoque estructural es la desigualdad. Desde esta mirada, el crecimiento económico, la desigualdad y la pobreza son variables endógenas, resultado del proceso económico.

La variable exógena fundamental es la desigualdad inicial entre los individuos en la dotación de activos (bienes) económicos y sociales. Para que los países del tercer mundo puedan lograr la convergencia en ingreso per cápita (por habitante) y en igualdad tienen que modificar esas condiciones iniciales, lo que equivale a cambiar la distribución no sólo de los activos económicos, sino también de los activos políticos y culturales (Figueroa, 2001).

El opuesto de la igualdad parece sugerir un principio de homogeneización de los activos culturales, en referencia a las oportunidades educativas y formativas de las personas. Desde esa perspectiva, los activos políticos se referirían a la apertura de los mecanismos de participación y toma de decisiones que estarían restringidos a ciertos individuos y grupos.

No se debe olvidar que la teoría de la desigualdad explica la diferenciación como un hecho que no se origina en el presente, sino que sería fruto de una estructura ya diferenciada que se reproduce. En ese caso, detrás de tal reproducción se encontrarían lógicas económicas y culturales, más que políticas.

Una tercera perspectiva, más reciente y que toma fuerza, es la que en este estudio se califica como crítica a la monoculturalidad, en tanto comprensión lineal y unilateral del mundo, articulada con el poder político, económico y social, como raíz de la existencia de individuos y grupos en situación de permanente desventaja. Eso ocurre porque hay población que no comparte los valores universalizados por el poder y, por ello, son nulas sus posibilidades de articulación virtuosa.

Desde la perspectiva de crítica a la monoculturalidad se rechaza que los criterios de formulación de las teorías del desarrollo provengan de la cultura occidental como la única interpretación del mundo. Esta visión es excluyente y no coincide con otros sistemas cognitivos y sociales.

Para superar los límites del actual modelo se necesita la construcción de una nueva epistemología del desarrollo basado en sociedades multiculturales. En algunos de los países andinos se encuentra en construcción el concepto del "buen vivir", que orienta las reformas en las políticas públicas para dotarles de nueva identidad, recuperando valores de las culturas originarias.

La pluriculturalidad entendida como la posibilidad de tener un mundo más diverso en sus orientaciones nacionales y culturales, y una perspectiva enriquecedora de la noción clásica de desarrollo, requiere de cambios políticos y estatales.

En todos los casos, la transformación del Estado es un elemento central; de ahí que la actividad política aparece en el centro del debate. En los países andinos parece haber disminuido el número de grupos que proponían caminos violentos para hacer las reformas estructurales. Más bien, surgieron movimientos sociales, políticos y académicos que se incorporaron a las reglas de la democracia y, a partir de sus logros electorales, están promoviendo transformaciones estructurales.

3.2. Enfoque de lo individual y cultural

El enfoque de desarrollo de factores individuales y culturales considera como punto de partida que si bien los factores limitantes para el desarrollo han tenido y tienen origen estructural, las causas de la pobreza son agravadas por las propias desventajas de las personas, expresadas de manera individual y grupal.

El concepto de desarrollo humano, impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y adoptado en gran medida en las Metas del Milenio, recoge una tradición de pensamiento que ubica en los individuos la capacidad de su propia transformación. Desde ese ángulo, las desigualdades se producen porque las personas no tienen las mismas oportunidades y, por ello, una plataforma básica de medidas para atender la salud, la educación y los recursos económicos de la población generaría condiciones para el desarrollo de los países.

A pesar de que supuestamente existen similitudes entre el concepto de desarrollo humano y los denominados, en este estudio, factores individuales y culturales, no se utiliza el primero porque se limita al objetivo de disminución de la pobreza, adquiriendo un estándar que no corresponde propiamente a los valores de igualdad, equidad, justicia y participación política que orientan la labor de la gran diversidad de instituciones que trabajó este enfoque.

En cuanto a los derechos de las mujeres, el enfoque de desarrollo de factores individuales y culturales trabajó un conjunto de instrumentos para disminuir las brechas de género en capacidades y conocimientos; los métodos de diagnósticos diferenciales para mujeres y hombres; la ampliación de coberturas y permanencia educativa para niñas y jóvenes, y la oferta de educación técnica como mecanismo de inserción laboral.

Desde el enfoque de desarrollo de factores individuales y culturales, las instituciones son proveedoras de bienes y conocimientos para que los individuos y sus organizaciones movilicen sus recursos y consigan cambios en su entorno y en el ambiente político estatal en el que se insertan.

A diferencia del enfoque de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las instituciones incorporan un componente político porque entienden que el fortalecimiento de un sector de la población causa normalmente conflictos con otros actores sociales y políticos que se resisten al cambio, porque creen que se ve afectada su situación; aunque ésta no respete el interés colectivo.

En consecuencia, las acciones de desarrollo debieran generar condiciones que le permitan a las personas y colectividades encontrarse en mejor situación para participar activamente en un conjunto más amplio de relaciones económicas, sociales y políticas.

Aunque existen diversas perspectivas para el enfoque de desarrollo de factores individuales y culturales, este estudio se limitará a las más comunes: la de marginalidad, la del capital social y la de estrategias de vida.

En la perspectiva de la marginalidad, las personas disponen de acceso precario, limitado o nulo a los servicios de salud, empleo formal, a las instituciones sociales y públicas, y a los medios de comunicación e información; no poseen los atributos sociales y psicológicos apropiados ni los valores y normas para participar en la modernización. Las instituciones diseñan programas especiales para revertir tales carencias (Kay, 2007).

En ese marco, los individuos son incorporados paulatinamente en la medida en que adquieren los atributos sociales necesarios para los procesos de modernidad. También se encuentra presente el criterio de movilidad social en términos de clase y, por tanto, existe cierto principio homogeneizador en una masa intermedia entre los sectores más pobres y los más pudientes.

Sin embargo, en los países andinos esta incorporación a la modernidad no siempre genera movilización de clase, ya que se mantienen los atributos culturales y sociales que habitualmente engendraron discriminación. Por ello, se crean universos sociales que no necesariamente inter-actúan de manera positiva entre ellos; aunque disminuyó la fatalidad de la pobreza relacionada con la pertenencia étnica y de otra naturaleza.

Una perspectiva un tanto distinta es la del capital social. Las personas del área rural de escasos recursos económicos no son vistas como víctimas pasivas del sistema capitalista, sino como sujetos que construyen estrategias de sustento con una serie de recursos, entre ellos el "capital social", que en momentos de crisis extrema les ayuda a sobrevivir, apoyándose en la solidaridad de sus redes sociales y organizaciones comunitarias (Nederveen Pieterse, 2001; citado por Kay, 2007).

La concepción de capital social se refiere a "lazos de cooperación y confianza (...). Las funciones que desempeña el capital social son varias (...); sirven para presionar y obtener recursos externos (...), para abaratar costos de transacción, para manejar recursos naturales de forma sustentable, para comercializar mejor los productos de los socios, para construir bienes públicos y para asumir funciones que antes competían a organismos públicos" (Flores, 2002).

Como se puede ver en la cita, la incorporación del concepto de capital determina la orientación de las actividades que corresponden a este enfoque. Se trataría de generar procesos de desarrollo a través de la movilización de los capitales que poseen los pobres, así como el reforzamiento o la provisión de los recursos que puedan faltarles.

El concepto se fue ampliando a un conjunto abundante de factores, por lo que en gran medida la oportunidad de una acción tiene que ver con un diagnóstico preciso de los aspectos más sensibles.

Suele ser muy difícil diferenciar estas perspectivas con las de estrategias de vida; en realidad podrían considerarse complementarias. Los investigadores Cristóbal Kay y Anthony Bebbington se refieren al asunto. "Si bien los pobres poseen poco o ningún acceso a otras fuentes de capital, muy a menudo sí tienen bastante capital social, tal como las redes sociales y las conexiones a través de membresías en organizaciones, patrocinios, instituciones de solidaridad y otros, los cuales les permiten enfrentarse a las crisis de subsistencia y pueden hasta permitirles la posibilidad de acumulación de capital y una salida de la pobreza" (Kay, 2007).

Las estrategias de vida son el conjunto de activos tangibles, humanos, sociales, naturales y culturales a los cuales las personas acceden y combinan en su objetivo de incrementar su ingreso, poder y nivel de satisfacción. Y son, al mismo tiempo, la forma con la que la gente actúa para incrementar el acceso, uso y transformación de dichos activos (Bebbington, 2002).

Las perspectivas del desarrollo del enfoque tienen en común el reconocimiento de que las personas y los grupos humanos se encuentran en condiciones para administrar y transformar

sus propias vidas. En cada caso específico existen factores que les han permitido sobrevivir en condiciones adversas -desde ecológicas hasta sociales- y su transformación desencadena mecanismos de adaptación que les permitirán encontrar nuevamente el equilibrio interno.

En la práctica, la aplicación de esos conceptos (considerándolos una fortaleza para mejorar las condiciones de desarrollo) puede terminar generando contradicciones al pretender, por ejemplo, incorporar a esas personas al mercado a partir de las condiciones que, más bien, les permitieron sobrevivir al margen de éste.

Otro aspecto sensible que se debe tomar en cuenta es el de la tecnología cuando se la considera un recurso para el fortalecimiento de capacidades y acciones orientadas a la promoción del desarrollo (Nalverte, 1992). ¿Cuánto de lo propio y cuánto de lo externo es necesario para movilizar positivamente los recursos de los pobres, sin perturbar sensiblemente los patrones productivos que les permitieron cierto nivel de estabilidad?

Incorporada la dimensión política a la que ya se hizo referencia, en este enfoque es común la tensión entre el nivel familiar, el comunitario, el local y el regional. En unos casos son espacios que se complementan y los cambios en uno de ellos abre un proceso de transformación en los diferentes niveles; en otros, en cambio, se contraponen o no se encuentran, pero siempre existe el riesgo de sobrevalorar uno de los niveles y observar a los otros como factores perturbadores.

En términos de evaluación y valoración, como ocurre con la aplicación de los índices de desarrollo humano, este enfoque tiene las mayores oportunidades para cuantificar los propósitos de las acciones de desarrollo a una escala de agregación desde el individuo hasta los niveles más amplios, por tanto, también genera condiciones para la comparación, ya sea en factores de tiempo en una misma unidad o de espacios geográficos y sociales distintos.

3.3. Enfoque de desarrollo institucional

El énfasis puesto en los complejos institucionales y su capacidad transformadora es la característica principal de lo que se denomina enfoque de desarrollo institucional.

Las instituciones pueden actuar de manera complementaria, compartiendo diagnósticos, estudios y sistemas de planificación. Los consensos son lo más importante para este enfoque, a fin de que desencadenen una acción que estimule el desarrollo armónico de la población.

Si bien el enfoque de desarrollo institucional no es nuevo, el énfasis institucional se ha fortalecido con los procesos de descentralización y la creación de unidades de gestión asentadas en territorios concretos.

Este enfoque y sus distintas perspectivas tienen una orientación de carácter local; aunque se cobijen y promuevan en normativas nacionales.

En los territorios pueden existir actores más dinámicos, al menos públicamente, y éstos se convierten en el complejo institucional aparente, además, establecen interrelaciones, generalmente y preferentemente a la cabeza de una entidad estatal del nivel de gobierno más cercano.

Sin embargo, no se debe olvidar que al menos hay que "prestar atención a cinco sistemas complejos que operan en los territorios: el sistema de administración estatal, el del mercado, el de los partidos políticos, el de las familias pertenecientes al estrato socioeconómico de élite y el de las comunidades campesinas" (Durstun, 2005).

El enfoque de desarrollo institucional hace hincapié en la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, diferenciadas de las de los hombres, para favorecer su propia representación y, por lo tanto, su acceso efectivo al ejercicio de poder e inclusión de sus demandas de género en las agendas territoriales de desarrollo.

En este enfoque, las instituciones se asumen y son asumidas como actores locales, ya que pueden desenvolverse, y muchas veces se les exige que lo hagan, en derecho propio, proponiendo acciones y poniendo sus capacidades y recursos a disposición del entramado institucional que busca una orientación común.

La primera perspectiva que asociamos a este enfoque aún vigente es la del Desarrollo Rural Integral (DRI). A partir de la hipótesis de que el desarrollo requería trabajar un conjunto muy amplio de demandas y necesidades -en sus orígenes más allá que la dotación de tierras- llamó la atención la existencia de una serie de factores sobre los que es necesario intervenir.

Se inicia un proceso de valorización de las perspectivas multidisciplinarias, relacionado al carácter multidimensional del desarrollo. Los diagnósticos se vuelven más complejos en la medida en que no sólo describen cada uno de los factores presentes en un territorio, sino también la interrelación que existe entre ellos.

A mismo tiempo que se reconoce la integralidad de las acciones necesarias para desarrollar determinado territorio, se presentan dos fenómenos en las instituciones: algunas optan por ampliar el abanico de sus ofertas y otras van especializándose en determinadas áreas, y promueven una mayor articulación institucional.

En los orígenes y en ausencia de una institución estatal, una organización social o una ONG lideraron procesos de articulación institucional. En algunas regiones de los países andinos, las iglesias también jugaron un papel importante en el llamado a trabajar un objetivo común.

En ciertos momentos, la lectura compleja del DRI puso énfasis en elementos centrales. Inicialmente se concentró en el acceso a la tierra, luego en el desarrollo de mercados cerca a los años 80, incluyendo el desarrollo tecnológico y la productividad de la economía rural. Con el tiempo, los proyectos se ampliaron y así resultaba difícil identificar la variable central para resolver la pobreza (Glave, 1994).

El énfasis por la integralidad se desvaneció en los marcos conceptuales. Se asumió que respondía a un dato de la realidad y una necesidad práctica; empero, la preocupación principal se fue concentrando en la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo.

" Entonces surge el desarrollo rural sostenible (...), una especie de nuevo apellido para el desarrollo, ya que el desarrollo no es desarrollo rural integral si no es desarrollo rural sostenible; prácticamente es la misma antigua propuesta de los DRI, que incluye los temas del impacto ambiental o el manejo de recursos, la gestión del agua, del suelo y de los bosques" (Glave, 1994).

El Desarrollo Rural Sostenible (DRS) es una ampliación de la perspectiva del DRI, entendido como la relación dinámica, integral y sistémica entre los componentes ambiental, económico, tecnológico, social, organizativo y cultural (Plataforma Novib, 1999).

La sostenibilidad consistiría en armonizar la interrelación de los diferentes factores presentes en determinado espacio, generando recursos para satisfacer las necesidades del presente y garantizar su disponibilidad futura.

El carácter de sostenibilidad estaría asentado principalmente en los factores ambientales, pues es el componente que determina las potencialidades y limitaciones del ecosistema. Los otros factores son valorados en su relación con la naturaleza; por tanto, se trata de comprender el entorno natural y adecuar las prácticas que sobre él se ejercen.

Se desarrolló una cantidad importante de innovaciones tecnológicas para responder al criterio de sostenibilidad, al mismo tiempo, existe un permanente llamado a recuperar y fortalecer tecnologías y prácticas locales y culturales que han demostrado ser muy efectivas para sostener a una población por tiempos muy largos.

Sin embargo, dentro de la perspectiva de la sostenibilidad suelen olvidarse las lógicas económicas y sociales, como la persistente pobreza que empuja a las familias rurales a

ejercer presión sobre los recursos, llegando muchas veces al límite de la sostenibilidad o propiamente a la degradación de los mismos.

Los factores relacionados al concepto de sostenibilidad se ampliaron a otras nociones que incluyen los conceptos de integralidad, equidad, participación, interculturalidad y eliminación de la discriminación contra la mujer (Pacheco, 1999).

El desarrollo rural sostenible adoptó gran parte de la visión del DRI, diferenciándose por el énfasis en los factores naturales del entorno y su capacidad de reproducción en el tiempo.

Y como una perspectiva más reciente, de la que muchos autores dicen que aún está en construcción, se difunde y discute el concepto del Desarrollo Rural Territorial (DRT).

Esta perspectiva se explica como un proceso de transformación productivo e institucional de un espacio rural específico, cuyo fin es reducir la pobreza rural. De esta definición se desprende que el DTR descansa sobre dos pilares relacionados: la transformación productiva y el desarrollo institucional cuyo contenido es necesario precisar.

"La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado. El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva" (Shejtman y Berdegué, 2004).

Los sucesivos calificativos al desarrollo rural, desde esta perspectiva territorial/institucional, muestran los énfasis, principalmente económico, social y ambiental, sobre los que gira la relación con el territorio.

En la práctica, en esta confluencia de factores se presentan los desencuentros entre las definiciones conceptuales, las herramientas y metodologías con la conformación histórica de los territorios. Las áreas que pertenecen sobre todo a las subdivisiones político-administrativas de los países no necesariamente encuentran correspondencia con los factores naturales, económicos e institucionales sobre los que se requiere intervenir.

Esta limitación dio lugar a que se busque complementar la definición territorial con articulaciones culturales tradicionales de organización sociales y con identidades que pueden trascender los límites político-administrativos o ser de menor magnitud. Se encontrará esta discusión con más fuerza en las etapas recientes del debate territorial.

Algunos términos y sus definiciones que expresan la delimitación del espacio son microrregión, región y cuenca. Otros son provincia, mancomunidad, municipio, comuna, comunidad y territorio indígena.

Las perspectivas del DRI y del DRT pueden presentar cierta flexibilidad; aunque se reconoce que hay una cantidad mínima y necesaria de recursos disponibles que generen condiciones de desarrollo y sostenibilidad no sólo ambiental, sino también institucional.

En cambio, la perspectiva del desarrollo sostenible se inclina por el reconocimiento de la cuenca como unidad mínima de análisis y de gestión. Cuenca, en este marco, es la denominación de una zona geográfica tributaria de un cauce natural de agua, que vincula a partir de ahí territorio, economía, población y cultura. Los elementos de la naturaleza confluyen y se interrelacionan con los aspectos sociales, lo que hace más compleja la dimensión territorial que la pretendida primacía de los elementos físicos.

En cada territorio existen recursos naturales, actividades económicas y diversos intereses empresariales, tanto individuales como comunitarios que actúan con base en marcos políticos y legales determinados a niveles supralocales. El desarrollo territorial contiene un propósito que muchas veces no es explicitado: intervenir en territorios donde las condiciones naturales, sociales y políticas han generado grandes desigualdades (Janvry, 2002).

Se critica al DRT porque no incluye en su aplicación la complejidad y el contexto histórico del concepto de desarrollo territorial, pues más allá de las características objetivas de la constitución de territorios, existen aspectos subjetivos en la construcción de los sujetos que no se resuelven con criterios técnicos de planificación territorial.

Esa deficiencia conduciría a una visión que hace homogéneo lo territorial, olvidando o negando las incongruencias de su construcción histórica (al menos desde el punto de vista de la división político-administrativa de los distintos estados), así como las diferentes perspectivas culturales e imaginarios de modernidad de los pueblos indígenas de la región andina (Medina, 1988).

Al mismo tiempo, la generación de propuestas políticas etnocéntricas no termina de diseñar estructuras de administración territorial que se relacionen con los criterios universales de desarrollo.

Otro componente crítico, que no ha sido considerado suficientemente en el marco conceptual, es la persistencia de estructuras locales de poder poco interesadas en el desarrollo y su articulación con intereses extraterritoriales que pueden ser transnacionales o residentes locales en ciudades cercanas.

Finalmente, el fenómeno de la globalización interpone criterios de determinismo en la distribución mundial de la riqueza, lo cual muchas veces no es considerado adecuadamente (Rhon, 2005). Lo mismo ocurre con la propuesta de cadenas de valor, en la que las relaciones extraterritoriales generan exigencias que no coinciden con el desarrollo en los espacios rurales (Pérez M., 2001).

Con todo, la propuesta del DRT se difundió intensivamente en el ámbito estatal de los países andinos, en la medida en que se fue descentralizando, incluso en aquellas áreas en que se mantuvo centralizada las decisiones, aunque se desconcentró la gestión.

Con distinto énfasis en diferentes periodos históricos, las instituciones combinan enfoques y perspectivas, a los cuales corresponden distintos papeles, entre ellos ser promotoras de cambios políticos; ser proveedoras de recursos, conocimientos y capacidades; y ser actoras territoriales.

Bazoberry Oscar y Ruiz Carmen Beatriz: Enfoques y prácticas de desarrollo. EED. La Paz. 2010. Págs. 53-78.