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 cotidianamente.

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. DESARROLLO ECONÓMICO EN PERSPECTIVA CAMPESINA INDÍGENA

No existe un consenso sobre las características que debe tener el desarrollo económico desde la perspectiva campesina indígena, para la mayoría de los autores existe una graduación de los productores, entre los más prósperos que participan del mercado y viven de su producción agropecuaria, hasta los más humildes que dependen de muchas actividades dentro y fuera de la finca o comunidad para abastecer sus necesidades básicas y las de su familia.

Estas gradaciones se han caracterizado por representar valoraciones sobre las propias perspectivas del desarrollo rural, así por ejemplo, denominaciones como unidades productivas “viables” y “no viables”, “especializadas” y “no especializadas” terminan configurando imágenes de desarrollo con consecuencias muy serias, en general negativas, en cuanto a las políticas públicas, la opinión pública de las ciudades e incluso el propio horizonte de referencia de las propias familias rurales.

No es este espacio para discutir sobre las características particulares, locales y culturales, que establece la población como noción de desarrollo económico, suele ser muy variada y no necesariamente corresponde con los medidores monetarios, calidad de empleo, estabilidad, y otros acervos de las categorías de la modernidad del siglo XX.

Es recomendable una definición de desarrollo económico de amplio espectro, mejorar las condiciones de estabilidad, ingreso, alimentación, patrimonio, de las unidades familiares y del entorno comunitario del área rural, comprendiendo las múltiples actividades que gestionan sus miembros, observando de manera atenta las potencialidades del territorio, las oportunidades y necesidades de sus habitantes, los cambios necesarios para revertir procesos de abandono y desestructuración social, y sobre todo reforzando la dignidad y autonomía de las personas y la autogestión de las organizaciones.

En general los proyectos de desarrollo logran, en el mejor de los términos, incrementar los ingresos u otros factores de bienestar de una manera progresiva, y a diferencia del capitalismo, no existe una relación directa entre el patrimonio y el ingreso monetario. En los sistemas campesinos indígenas existe una relación evidente entre patrimonio y otros satisfactores relacionados a la disponibilidad de recursos naturales como el bosque, el agua, la pesca, caza, espacio de movilidad, esparcimiento, entre otros.

Algunas agencias de desarrollo han propiciado acciones de desarrollo económico promoviendo el alejamiento de las familias de las actividades agropecuarias, arguyendo su falta de competitividad con la agroindustria. Este enfoque ha mostrado sus límites, y dados los nuevos desafíos de la humanidad su impertinencia política. La diversificación es un principio oportuno, siempre y cuando no desperdicie las oportunidades que representa la disposición de tierra y otros recursos importantes que están en manos de los campesinos indígenas, o sobre los cuales continuarán disputando su dominio.

Ambas perspectivas de desarrollo económico comparten una misma debilidad, no se fijan indicadores y metas que permitan medir las iniciativas e intervenciones en términos de progreso de la unidad familiar en su conjunto, así como de la acumulación territorial, por lo que no es posible afirmar que los aportes logrados hayan resultado en una suma efectiva y no una simple sustitución de unos recursos por otros. Las limitaciones estructurales siguen siendo las mismas conocidas en los estudios clásicos, esto es la tierra y los otros recursos

como el agua, temperatura, fertilidad de los suelos, mercado, mano de obra. Sin embargo, a diferencia del pasado hoy se conoce mejor la interrelación de estos factores y su optimización en los términos de la diversificación a la que se hizo referencia como una característica de las economías familiares contemporáneas.

La distinta manera de interpretar las limitaciones y potencialidades del área rural, de proponer y promover acciones, tiene una base sustantiva en la concepción más íntima sobre la economía campesina indígena, sobre los recursos, sobre las interacciones del mercado, los valores culturales, incluso las significaciones religiosas y políticas.

Los filtros subjetivos para leer la realidad, tienen un sentido orientador en tanto permiten tener un horizonte político en el sentido democratizador del término, pero pueden convertirse en un obstáculo a la hora de promover acciones de trasformación porque simplemente no corresponde con la realidad particular de cada territorio y sector, es por ello que en cada caso particular es necesario hacer un ejercicio de reflexión sobre el enfoque y las acciones pertinentes.

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, la gran cantidad de aproximaciones teóricas y prácticas se pueden sintetizar en tres enfoques de desarrollo establecidos sobre tres formas de entender el origen de la pobreza y, en consecuencia, de orientar acciones transformadoras para resolverla: el enfoque estructural, el enfoque del desarrollo de factores individuales y culturales, y el enfoque del desarrollo institucional.

Cada uno de esos enfoques se subdivide en perspectivas, para fines pedagógicos aquí elegimos las tres más importantes en cada caso, cada perspectiva enfatiza 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.

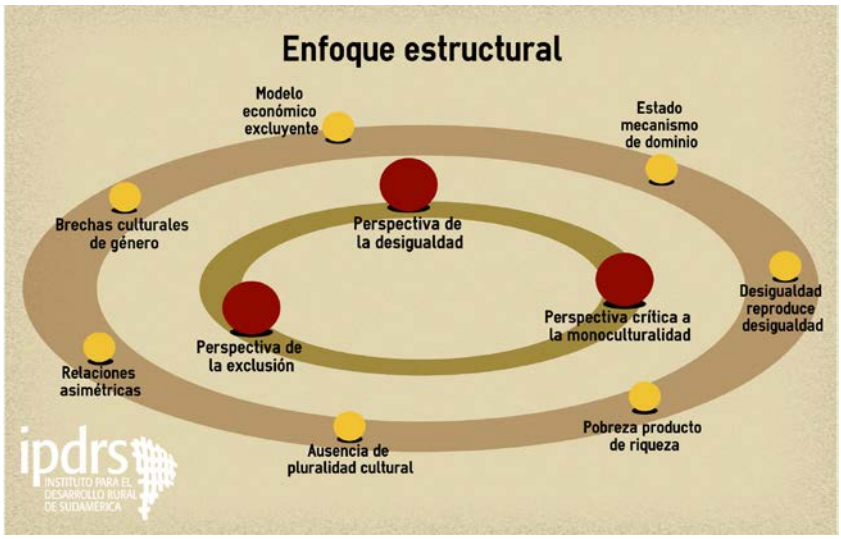
Otro ejemplo es la preocupación medioambiental, presente en todas las alternativas expuestas, por lo que en estos casos resulta más bien significativo indagar sobre la manera en que un discurso particular presta atención a la sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos productivos (Gómez, 2008).

Las intervenciones para la reducción de los índices de la pobreza en poblaciones específicas, como los grupos más vulnerables, puede que no respondan a ninguno de los tres enfoques expuestos. En estos casos son pertinentes las discusiones teóricas y metodológicas acerca de la validez y la eficiencia de las distintas iniciativas, reconociendo que hasta el momento no se ha establecido un bagaje conceptual que permita identificar enfoques alternativos para enfrentar estas situaciones extremas.

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 sicológicos 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

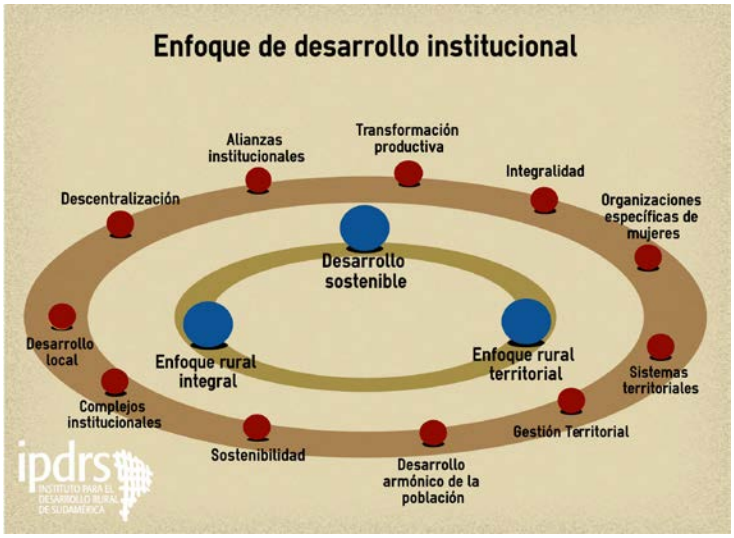
El énfasis puesto en los complejos institucionales y su capacidad transformadora es la característica principal de lo que se denomina enfoque de desarrollo institucional.

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" (Durston, 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.

Bibliografía

BEBBINGTON, Anthony; ROJAS, Rafael; HINOJOSA, Leonith
2002 El programa de cofinanciamiento de Holanda y sus contribuciones en las zonas altas de Perú y Bolivia. Informe de Síntesis. Steering Committee for the Evaluation of the Netherlands Co-financing Programme. Boulder, Colorado. 206 p.

DURSTON, Jhon; DUHART, Daniel; MIRANDA, Francisca; MONZÓ, Evelyn
2005 Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismo políticos en Chile. GIA. Santiago de Chile. 298 p.

FIGUEROA, Adolfo
2001 Reformas en sociedades desiguales. La experiencia peruana. Pontificia Universidad Católica del Perú. 278 p.

FLORES, Judith
2008 Luchas sociales herencia histórica. Una mirada reflexiva de la Constitución. IE/APN/INTERMON, OXFAM/UNIÓN EUROPEA/ACCD/APDN. 64 p.

GLAVE, Manuel
1994 El nuevo contexto, las ONG y el desarrollo rural sostenible. En: Organizaciones Campesinas y desarrollo rural sustentable. SEPAR. Lima. 11-28 pp.

GÓMEZ, Sergio
2008 La "Nueva Ruralidad" ¿Qué tan nueva? GIA/Universidad Académica de Humanismo Cristiano. Santiago de Chile. 243 p.

JANVRY, Alain
2002 El desarrollo rural con una visión territorial. Universidad Berkeley. California. 12 p.

KAY, Cristóbal
2007 Pobreza rural en América Latina: teorías y estrategias de desarrollo. Revista Mexicana de Sociología. Año 69 - N° 1. México D 69-108 pp.

MEDINA, Javier
1988 El fracaso del intento de volver a civilizar al indio a través de la actual política de las ONG's. // En: Arinsana: Revista de la Cooperación Internacional en Áreas Indígenas de América Latina N° 8. CIATAL. Caracas. 133-140 p.

NALVARTE, Vicente
1992 Comunidad Campesina y Desarrollo Rural. SEPAR. Lima.

PACHECO, Diego
1999 BOLIVIA, Modelos de desarrollo y cambios en la sociedad rural y el sector agropecuario. Fundación Tierra. La Paz. 78 p.

PÉREZ, Mamerto
2001 Escenarios virtuales y reales del sector agropecuario y rural del altiplano boliviano. Cedla / KIT. La Paz. 148 p.

Plataforma de contrapartes de NOVIB; CLAVE consultores; CIPCA
1999 Desarrollo Sostenible desde Los Andes, La Paz: Plataforma de contrapartes de NOVIB / CLAVE consultores / CIPCA. La Paz. 227 p.

RHON, Francisco
2005 Desarrollo Rural e Identidad Cultural. En: Memoria del Seminario Regional Andino sobre Desarrollo Rural. Asociación Arariwa. Cusco. 217-223 p.

RUBIO, Blanca
2002 La exclusión de los campesinos y las nuevas corrientes teóricas de interpretación. Revista Nueva Sociales Nº 182. Buenos Aires. 21-33 p.

SCHEJTMAN, Alejandro; BARSKY, Osvaldo
2008 El desarrollo rural en la Argentina: un enfoque territorial. Siglo XXI. Argentina. 544 p.