

Enfoques de desarrollo, construcciones en movimiento*

Oscar Bazoberry Chali
Carmen Beatriz Ruiz

1. DESARROLLO: MATRIZ DE CONCEPTOS

Hay varias maneras de definir el concepto de desarrollo; 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.

Escriba una definición de desarrollo

.....

.....

.....

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.

Enumere cinco valores e indicadores en su entorno inmediato

.....

.....

.....

Desarrollo supone condiciones de igualdad democrática y de respeto a los derechos de las personas. En su forma teórica e institucional es una construcción que no lleva 100 años.

En algunos casos, los territorios se han constituido y desarrollado en contextos propicios, existe un grado de autonomía que tiene relación con la cultura, la religión, los recursos disponibles, el medio ambiente, el clima, etc. También existen

* Documento con adaptaciones para el Curso: Bases de la Gestión subnacional, 2017, IPDRS-EGM-GAMLP.

categorías que dependen del género, de la generación y otros aspectos que nos diferencian individual y colectivamente.

Las condiciones que diferencian situaciones y acciones específicas de desarrollo permiten establecer parámetros para su valoración, evaluación y seguimiento.

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.

Piensa y escriba un ejemplo de indicador de proyecto y efecto

.....

.....

.....

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.

2. ENFOQUES DE DESARROLLO

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

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, 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.

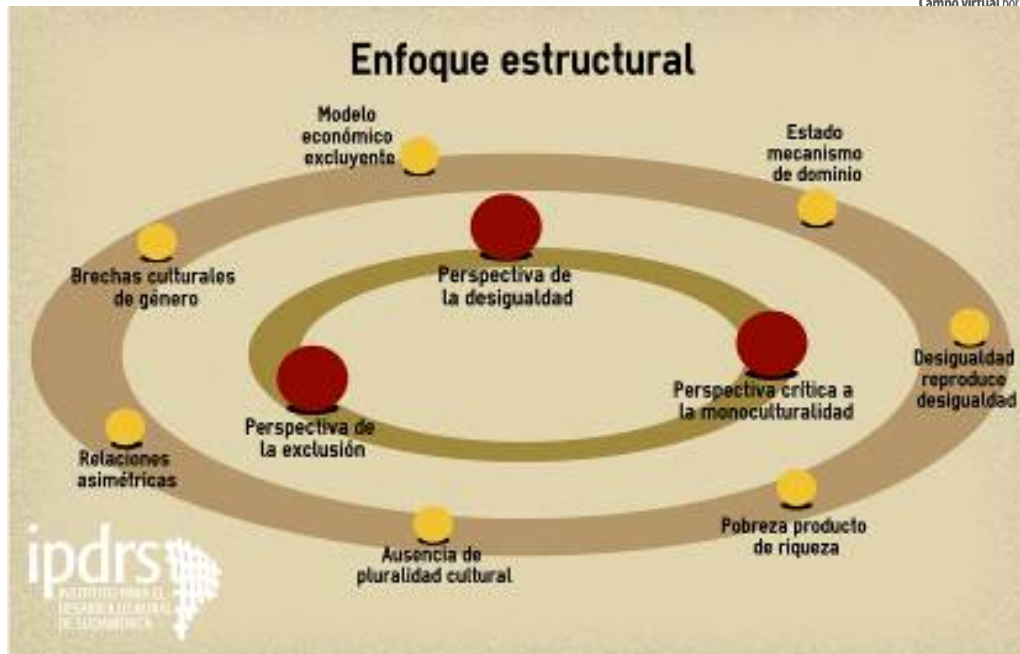
Así como los enfoques y sus perspectivas pueden compartir un criterio sobre el concepto general de desarrollo, se consolidan indicadores sobre los que hay acuerdo y que permiten evaluar y comparar situaciones concretas, programas y proyectos. Ejemplo de ellos son: población discriminada por sexo y edad, 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.

2.1. 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 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 actrices 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 en las brechas de género derivadas de todo aspecto económico, social, político y cultural que es refrendado por normas, sean estas formales o informales, el cambio incluye la propia norma.

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.

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.

2.2. 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 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.

2.3. 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.

Al 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.

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 N° 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.