

Bolivia

15 de diciembre de 2009

¿Dónde está el problema del desarrollo rural?

Hubert Mazurek

Investigador geógrafo del IRD (Instituto de Investigación para el Desarrollo, UMR151 - Universidad de Marsella, Francia) e investigador asociado del CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical, Cali, Colombia).

En Es necesario un gran debate sobre la construcción de una política de desarrollo territorial, que facilite la gestión y no que intente hacerla.

Territorio y desarrollo

En América Latina, la sucesión de políticas de desarrollo rural, desde los años 70, ha mostrado la débil capacidad de las políticas nacionales en este tema. Las visiones economicistas, desarrollistas, tecnologistas, exportadoras, de ajuste estructural, y otras... no han podido erradicar la pobreza, ni proponer un modelo adecuado para el fomento de lo agropecuario; a menudo, incluso, ocurrió lo contrario.

La ausencia de resultados en el desarrollo rural nos plantea distintas preguntas ¿Es necesaria una política agraria?, ¿Nos falta algo para entender los mecanismos de desarrollo rural?

A nuestro juicio (el de la geografía económica) existe una contradicción evidente: la diferencia de concepción entre una visión nacional del desarrollo (plasmada en los indicadores macroeconómicos) y la generación del desarrollo visto desde lo local. La contradicción se da porque el desarrollo nacional (en la perspectiva entendida como el crecimiento económico) no considera que el crecimiento provenga de la acumulación del dinamismo de las regiones, y no a la inversa. El desarrollo es local o no es desarrollo.

Por otro lado, los intentos de desarrollar nuevas teorías más integradas llamadas desarrollo local, o desarrollo territorial rural no han dado los frutos esperados; también por una contradicción entre el mismo proceso de generación de desarrollo (desde abajo) y la necesidad de hacer políticas para fomentar el desarrollo (desde arriba). Para resolver esta contradicción, la comunidad científica ha introducido dos nuevas nociones: la gobernabilidad y la gobernanza, es decir, la capacidad de enlace entre los varios actores y su capacidad de generar una demanda colectiva traducible en políticas públicas. Pero aquí también el discurso no está acompañado de resultados convincentes, por la imposibilidad de traducir estos paradigmas en políticas.

Existe una notoria ausencia de dos elementos indispensables en las actuales teorías: La primera es entender que el desarrollo no se decreta, sino que se construye; la segunda, particularmente en lo rural, que el soporte territorial es un dato ineludible, por lo menos si se entiende el territorio como un espacio de movilización y de coordinación de recursos y actores que lleva a la construcción social de un "espacio de solidaridad activa". Tampoco eso se decreta.



Territorio y políticas

En países como Ecuador, Colombia, Perú o Bolivia, que tienen una cantidad significativa de población indígena y rural, cuya reivindicación es Tierra-Territorio, no hubo realmente una reflexión y un debate sobre la realidad local y territorial del desarrollo, y como resultado, hay una notoria falta de integración de estos elementos en los nuevos textos constitucionales.

La nueva constitución de Ecuador reconoce (Capítulo 5, sección primera) algunos derechos colectivos, en particular de los pueblos indígenas, pero son definidos como culturales, relativos a los derechos humanos, derechos al usufructo de sus tierras, de sus organizaciones, etc., sin la dimensión de cohesión territorial.

Bolivia es el único país que reconoce un territorio indígena, basado en pautas históricas, ancestrales, pero como entidad político administrativa autónoma, sin que se traduzca en políticas adecuadas de desarrollo rural. En este caso en particular, los planes de desarrollo, nacional y rural no toman en cuenta la dimensión territorial como factor de integración del desarrollo; las políticas quedan como sectoriales y principalmente basadas en parámetros macro económicos tradicionales.

Paradojalmente, en Ecuador y Bolivia, donde la proporción de lo rural es más importante, las políticas se mantienen polarizadas por la distribución de la tierra y por una concepción (también válida en todo América Latina), centrada en el producto y la cadena de su producción, y no en la población o en el territorio, es decir, en la consolidación de territorios rurales integrados y diversificados, con manejo eficiente de los recursos.

En Ecuador, la política de "Desarrollo Territorial Rural" queda dispersa como responsabilidad de varios sectores (Ministerio de agua, de agricultura, de microempresas, de medio ambiente, de descentralización, etc....) sin mecanismos operacionales de integración.

El caso colombiano, a través de su ley de desarrollo rural, y la conformación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), merece un seguimiento particular. La definición de "áreas de desarrollo rural" permite dar una dimensión territorial al desarrollo de los pequeños y medianos productores, a través de alianzas estratégicas entre ellos. Se integra también una noción de integración territorial de las cadenas productivas que permiten generar empleos directos y locales y asegurar una diversificación productiva indispensable a la disminución de la inseguridad económica. Los municipios, en este caso, deben conformar estas áreas y apoyarlas en el desarrollo integral, tecnología, asistencia, etc., lo que resulta ser una interesante asociación entre el proceso de descentralización y la política de desarrollo rural. Pero no hay que olvidar que en Colombia, como en el caso de Perú (ley de 2004 en particular), la dimensión empresarial y exportadora es la más dominante.

Por lo anterior, estamos frustrados ante la confrontación entre la generación de teorías que parecen válidas y la necesidad de pasar por un marco legislativo en general inadecuado a las realidades locales.

Territorio e instrumento

En esta concepción del desarrollo territorial, los principales parámetros de eficiencia son la generación de proximidades espaciales y organizacionales, con el objetivo de generar intervenciones externas a la actividad pero internas al territorio, en particular el recurso humano; y de construir entornos (territorios o regiones) de aprendizaje (medio innovador o learning regions) que facilitan la gobernanza, es decir, la cohesión social.

Son elementos que un texto constitucional o una política de desarrollo no pueden fijar. En realidad, el gran problema para la aplicación de nuestras teorías es que no se trata de construir una política para el desarrollo, sino de construir las herramientas necesarias para que los actores territoriales construyan su desarrollo. Lo que nos faltan no son políticas sino instrumentos.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPRDS

En este sentido, la planificación territorial y no el ordenamiento en su concepción normativa, podría ser un interfaz interesante en la construcción de un proyecto territorial que cumpla con los criterios del desarrollo territorial rural. El proyecto de territorio resulta de la combinación de dos términos: proyecto, que significa « la proyección o la idea de lo que queremos construir en el futuro », y territorio, que corresponde al espacio vivido y apropiado por sus habitantes, que sienten compartir el mismo destino. Evoca una visión a largo tiempo y se construye en función de la movilización de sus actores locales.

El territorio es un sistema de actores que tienen estrategias diferentes de uso, apropiación, manejo, etc., las cuales menudo son incompatibles entre ellas, generando más conflictos que sinergias. El gran reto de la planificación es generar una "concordancia de estas estrategias por medio del diálogo y del uso del territorio como soporte común a la construcción de un proyecto en el futuro. Sin embargo, ninguna política contempla la planificación, ni las políticas agrarias ni el proceso de descentralización".

Estamos en una especie de ciclo vicioso donde hay la necesidad de legislar para implementar instrumentos que, por definición, deberían ser definidos en el marco de la diversidad de los territorios y actores. Es necesario un gran debate sobre la construcción de una política de desarrollo territorial, que facilite y no que intente hacer gestión.