

Bolivia

1 de marzo de 2009

Desarrollo rural y descentralización: Relación Virtuosa

Carmen Beatriz Ruiz

Comunicadora social, con maestría en antropología,
actualmente consultora independiente y co - fundadora del
Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.

En el Perú ¿Qué significan para el desarrollo rural los procesos de descentralización que, grados más o menos y con distintos matices en su discurso y orientación, están llevando adelante la mayoría de los países de la región? Es difícil responder a esta pregunta sin aludir al sentido general de esos procesos. Como puede verse en una descripción sucinta, y sólo a manera de ejemplo, la mayoría de estos procesos se inició durante la década de los años 90, marcada por el impulso liberal de las reformas al Estado, resistencias de los actores políticos y económicos tradicionales y los vientos democráticos que parecían llegar para quedarse luego de la turbulencia de la década de los 80.

Mirada a vuelo de pájaro

En Perú, el proceso de descentralización, iniciado durante la década de los años 90, se revitalizó durante el gobierno de Alejandro Toledo. El 2003, el país comenzaba a vivir una situación de post conflicto (la guerra interna desatada por Sendero Luminoso y las Fuerzas armadas costó aproximadamente 70 mil muertos, la mayoría de ellos indígenas y campesinos de la sierra) y enfrentaba la débil institucionalidad y sospecha producida por los gobiernos de Alberto Fujimori.

En Colombia, la descentralización tomó un nuevo impulso en el marco del debate y la aprobación de la Constitución del año 1991, que le ofreció al país la promesa de la paz, incorporando a algunos actores de la guerrilla en las justas electorales y, por esa vía, a la democracia, al mismo tiempo que la participación de grupos indígenas y afrodescendientes con cupos en el Congreso.

En El Salvador, firmados los acuerdos de paz, apenas iniciada la década de los 90, luego de 12 años de guerra interna, se promovió un marco propicio a la re constitución de la democracia, con un pie en el ámbito de lo municipal, a través de elecciones cada tres años y con la participación política legal del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) que se inauguraba como partido terciando en procesos electorales.

En Bolivia, la Ley de Participación Popular expresó uno de los más importantes impulsos descentralizadores en la reforma del Estado, entre 1993 y 1997, los años del primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. La municipalización produjo una avalancha de nuevos y activos sujetos políticos y avances fundamentales en la institucionalización de este ámbito, aunque también hubo voces que alertaron sobre un énfasis en lo local, que estaba dejando de lado la formalización del actor regional o intermedio en esas reformas.



Hilos que atraviesan

Como es evidente, en cada país el proceso de descentralización tiene sus propias características, emergentes de su particular formación e historia, sin embargo, también se pueden encontrar temas comunes, como los conflictos de competencias y poder entre los niveles municipal y regional, aún cuando éstos existan formalmente como en Colombia y Perú; no los haya, como en El Salvador; o estén en proceso de fortalecerse, como en el caso boliviano.

También es un fenómeno común la aparición de numerosos actores territoriales, en lo positivo y en lo negativo, al impulso significativo de organizaciones sociales orientadas hacia la fiscalización (control social) y demanda creciente de mayor participación política que, aunque no logren de inicio una presencia efectiva en el concierto nacional, amplían de forma considerable los espectros políticos y, más temprano que tarde, llegan a influir en el escenario del conjunto del país.

Hay ejemplos de ello, con cal y arena, en los cuatro países. En Bolivia, donde el impulso al escenario nacional que significó para el Movimiento al Socialismo (MAS), actualmente en el gobierno, resultó, en parte, de haber ganado sucesiva y crecientemente, gobiernos municipales durante un proceso previo de casi una década. En Colombia, se puso en evidencia la incidencia de los casos de la llamada parapolítica, menos visibles en el Congreso Nacional antes de la mayor democratización municipal. En Perú, donde el gobierno de Alan García terminó designando como Primer Ministro al Presidente electo de una Región, como medida de efecto para contrarrestar una aguda crisis de gabinete a raíz de un bullido caso de corrupción. En El Salvador, el FMLN lleva 17 años ganando, palmo a palmo, los gobiernos municipales y se apresta a terciar en las elecciones nacionales, con un caudal de aprobación que, por primera vez, se acerca a su contendor tradicional con posibilidades de más del 50 por ciento.

Dos aspectos más tienen en común estos procesos: el debate sobre identidades regionales y los conflictos sobre acceso y propiedad de recursos naturales. En el primer caso, parece tratarse de una agenda inevitable, debido a que la construcción, reconocimiento y relaciones de identidades es parte intrínseca de la construcción de poderes, imaginarios y territorios locales. A ello hay que sumar las identidades indígenas en Bolivia y Perú, con diferencias muy fuertes de impacto social y político debido a dos historias completamente diferentes en cuanto a la valoración de estas identidades y al auto reconocimiento que de ellas hacen sus poblaciones. En cuanto al acceso y propiedad de los recursos naturales, los de particular conflictividad son tierra, bosques, minerales e hidrocarburos. Alrededor de estos recursos giran numerosos y grandes intereses económicos y políticos que permanentemente entran en conflicto, aunque en términos generales sigan siendo parte de las agendas nacionales, los gobiernos municipales están involucrados de diversa manera, desde el impacto que producen si están en el mismo territorio hasta si reciben regalías o si tienen alguna competencia directa sobre su reglamentación e impuestos.

Y lo rural... ¿qué?

Lo rural aparece de nuevo con fuerza en las agendas públicas y diversas miradas vuelven a posarse sobre el papel de los pequeños productores, a raíz de la crisis de alimentos, enfrentada por políticas públicas entre el proteccionismo y el libre mercado, y produciendo más cautela frente a las promesas y amenazas de los agro combustibles.

Este nuevo interés por lo rural se ha visto también incentivado por crecimiento emergente de los derechos indígenas en el derecho internacional y por el ímpetu de los discursos de varios gobiernos populistas e indigenistas en la región sudamericana. Y aunque hay cada vez más aceptación de que lo indígena no se subsume en lo rural, sino que se desarrolla también en el ámbito urbano, no puede desconocerse que los estudios sobre las condiciones de pobreza en los países de la región coinciden en identificar a la población indígena con una mayoría de habitantes rurales, actividades económicas agropecuarias, organizaciones campesinas y déficit de acceso a servicios básicos. En estas casi dos décadas de municipalización en la región hay un ingreso lento, pero sostenido, de líderes indígenas



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPRDS

en los gobiernos locales, pero la relación entre las responsabilidades municipales y derechos indígenas aparece nítidamente como una asignatura aún pendiente.

Por ello, gobiernos y agencias de desarrollo vuelven a pensar y debatir respecto a políticas públicas orientadas a la promoción del desarrollo rural como parte prioritaria de sus agendas, dejando de lado, o, al menos replanteando las premisas de que la migración interna, del campo a las ciudades, las estaba copando y creaba mega urbes, con mega necesidades cuya atención era prioritaria. El agrarista peruano Fernando Eguren se ha referido a la necesidad de reconsiderar los criterios con los que se ha estado cuantificando la población rural, para "volverla a contar", redimensionamiento el tamaño y la cantidad de las localidades consideradas urbanas y rurales y visualizar, al mismo tiempo, la incidencia de tal ejercicio en las prácticas de desarrollo, y, mejor aún, en las políticas públicas de desarrollo rural. Uno de los resultados será, indudablemente, un llamado de mayor atención hacia aquellas localidades que han sido consideradas urbanas utilizando solamente criterios de cantidad y grados de concentración de población, descuidando otros como accesos, flujos migratorios temporales, ínter vínculos y vocaciones y económicas compartidas regionalmente, etc.

Si las migraciones internas generan impacto como los mencionados anteriormente, es mayor aún el de las internacionales, para el caso, las rurales - rurales, que se producen entre países limítrofes en la región, desde hace muchos años y con carácter estacional por el incentivo de zafra, cosechas temporales y demanda de mano de obra barata. Pero hasta el presente estos movimientos poblacionales, pese a su número y frecuencia, siguen siendo considerados como "fenómenos", "problemas" o asunto y responsabilidad legal de políticas de cancillería y relaciones exteriores. Sin embargo, hay un número permanente de municipios cuya vida económica depende en gran medida de estos "fenómenos migratorios", hasta llegar al punto que localidades de dos o más países conforman circuitos (por no decir mancomunidades informales) de una misma vocación económica en la que es fácil ver intereses comunes de circulación de mercadería, procesos productivos estacionales, normatividad aduanera "aplicada" y un sinfín de otros aspectos de la vida cotidiana como asentamientos temporales allí donde haya vientos económicos más favorables, uso indiscriminado de servicios de educación y salud en uno u otro país, según necesidades, y conformación de familias extendidas con carácter de bi nacionalidad.

Por todo lo anterior, no cabe duda, que la relación entre descentralización y desarrollo rural es virtuosa. Siendo también cierto que no es una correlación mecánica y aún hay un trabajo teórico, práctico y político para hacer que los procesos de descentralización incorporen criterios de desarrollo rural y sean valorados por sus resultados, o a la inversa.