

¿Que hemos aprendido en Desarrollo Rural en los 90?

Manuel Chiriboga¹

En este trabajo pretendemos dar cuenta de los nuevos enfoques sobre desarrollo rural vigentes hoy en día, así como algunos criterios metodológicos, asociados a experiencias exitosas sobre desarrollo rural. Para realizar esta síntesis de enfoques y criterios operacionales, asociados a buenas prácticas, nos basaremos en un conjunto de documentos base que intentan renovar la visión y enfoque sobre desarrollo rural o que intentan sacar conclusiones del estudio y evaluación de programas y proyectos exitosos de desarrollo rural o de la mera evaluación de dichos proyectos.

En una primera sección presentaremos, a manera de síntesis un conjunto de evoluciones en los enfoques sobre desarrollo rural y en la segunda sección se pondrá énfasis mas bien en criterios operacionales, a manera de mejores prácticas, elaborados sobre la base de evaluaciones comparativas de programas y proyectos de desarrollo rural.

Se entiende por desarrollo rural sostenible el conjunto de intervenciones destinadas al crecimiento sostenido de todas las formas de actividad económica en el medio rural; a promover la participación y el empoderamiento de los grupos rurales, particularmente de los más pobres y excluidos y a consolidar sus organizaciones; así como a mejorar las condiciones y calidad de vida de dicha población. Dichas intervenciones deben realizarse no solamente para lograr el desarrollo incluyente de todos los grupos rurales, sino en función de las generaciones futuras, desarrollando el capital natural.²

En ese sentido se considera que hay cuatro variables claves para determinar el éxito de una intervención en el campo del desarrollo rural: productividad, bienestar y calidad de vida, empoderamiento y consolidación de organizaciones locales y manejo sostenible de los recursos naturales, las mismas que deben constituir objetivos de toda actividad de desarrollo rural. En cuanto a indicadores que permiten medir el nivel de éxito de este tipo de proyectos se han sugerido igualmente cuatro indicadores: la capacidad de las sociedades rurales de movilizar recursos internos en forma creciente, disminuyendo los subsidios y aportes externos; la capacidad de estos programas de aumentar su cobertura y expandirse para incluir grupos crecientes de pobres rurales; aquellas que logran una diversificación creciente de actividades económicas y multiplicar las organizaciones locales que las sustentan; y, la capacidad que tienen estos programas de generar un espíritu emprendedor e innovador entre la población.³

Obviamente estos criterios parten de una premisa fundamental: las políticas macro económicas y sectoriales son necesarias para favorecer procesos sostenidos de mejora en

¹ Secretario ejecutivo de ALOP.

² Definición elaborado sobre la base de M. Chiriboga y O. Plaza, Desarrollo Rural Microregional, IICA, San José, 1993, Luis López Cordovez, Lineamientos conceptuales para el Desarrollo Rural Sostenible y Equitativo, IICA. Programa 3, San José, Costa Rica, 1993 y: N. Uphoff, M. J. Esman y A. Krishna, Reasons for Hope, Kumarian Press, London, 1998.

³ N. Uphoff, M. J. Esman y A. Krishna, Reasons for Hope, Kumarian Press, London, 1998, pág. 197-198.

los ingresos y empleo de la población rural pobre, para la mejora de su calidad de vida y para el empoderamiento de las comunidades rurales, de tal manera de que ellas puedan incidir en las circunstancias, decisiones y destino que les afecta. Sin embargo, la estabilidad de las variables macro económicas, un clima adecuado de competencia que promueva el aumento de la productividad e inversiones suficientes en capital físico y humano, son condiciones necesarias, pero no suficientes para lograr tales objetivos. Dicho contexto favorable debe ser complementado con una estrategia específica dirigida a remover los obstáculos que se presentan para que los pobres participen en los mercados, accedan a los servicios sociales y productivos y fortalezcan su participación en el sistema de toma de decisiones que los afecta.

Las propuestas que se mencionan a continuación justamente constituyen elementos críticos desde el punto de vista de los enfoques y criterios operacionales para lograr tales resultados y por lo tanto son elementos de políticas de desarrollo rural y que deben complementar las políticas de estabilidad macro económica.

2.1 Cambios en los Enfoques Predominantes sobre Desarrollo Rural Sostenible

Intentaremos resumir las nuevas perspectivas conceptuales y de enfoque del desarrollo rural para la región sobre la base de los siguientes puntos:

A. Del privilegio de la finca a una que privilegia la comunidad, la micro-región y la cuenca como unidad básica de intervención y planificación;

Tradicionalmente el desarrollo rural se concentró en promover la transformación de la producción agrícola en el ámbito de finca, por medio de un paquete que tradicionalmente incluía asistencia técnica, apoyo crediticio y capacitación. Aquello que quedaba fuera de la finca y que no era estrictamente complementaria a ella, como la comercialización de productos o la construcción de infraestructura de caminos o riego, era considerado actividad ajena del desarrollo rural. Ello tenía que ver con una visión que reducía el desarrollo rural a los aspectos económico-productivos y que no consideraba temas relacionados a la participación de la población, la necesidad de nuevas organizaciones e instituciones y el papel de los organismos locales, electos por la población como los municipios.

La necesidad de superar esta visión llevó a definir a la micro-región o micro-cuenca como la unidad mínima de planificación e intervención para el desarrollo rural, entendida esta como el conjunto mas o menos articulado de comunidades campesinas y un centro poblado predominante, en el ámbito del cual se puede entender la reproducción de las unidades campesinas. Para ello y según las circunstancias debe considerarse la división político administrativa, los municipios como unidad de intervención; o en su defecto, zonas geográficas o de características socio culturales mas o menos homogéneas de la que la población rural se siente parte. Claro está la municipalidad como zona que vincula población rural, con un gobierno electo por la población y por lo tanto controlable por la población parece ser la opción mas adecuada para la intervención en el campo del

desarrollo rural. Ello en la medida que fortalece la responsabilidad de las propias organizaciones e instituciones locales sobre los procesos de transformación rural.

B. De un enfoque del desarrollo rural de tipo homogéneo a un enfoque que privilegia la necesidad de políticas diferenciadas.

En efecto y tal como mencionan diversos estudios los pequeños productores y los pobres rurales no constituyen un sector homogéneo, no solamente con relación a la disponibilidad de activos productivos, tierra principalmente, sino también desde el punto de vista del capital humano, cantidad y calidad del mismo y aun desde el punto de vista del capital social del que disponen. A ello se añaden características culturales de la población que impactan en mentalidades y racionalidades diferentes. Ello implica diversidad de estrategias de producción y de generación de ingresos y de adaptación a contextos cambiantes.

En dichos estudios se diferencia al menos, los siguientes grupos rurales: los campesinos con recursos productivos suficientes (cantidad y calidad), de los campesinos con recursos insuficientes, con vinculación o no con el mercado laboral e ingresos extra finca. Los primeros, adicionalmente, pueden diferenciarse en función de la generación o no de excedentes económicos, así como por su carácter familiar o asociativo. Entre los segundos, es posible diferenciar aquellos campesinos de subsistencia (en algunos casos infra subsistencia), de aquellos que combinan la actividad en la finca con la generación de ingresos por fuera de ellos. En este caso es imprescindible dar prioridad a la actividad agropecuaria y agro industrial y a los servicios de apoyo a dichas actividades. Como vimos en la síntesis del estudio del Banco Mundial, la mayor pobreza rural está asociada al minifundio de subsistencia.⁴

Ello ha llevado a enfatizar la necesidad de definir políticas diferenciadas para el desarrollo rural que pueden incluir énfasis diversos, sea en la economía doméstica o en la producción agropecuaria. En el primer caso, incluye a todas aquellas familias rurales cuyos ingresos dependen del mercado laboral y de la emigración. En este caso el énfasis de las políticas debe estar en la calificación de la mano de obra, donde debe ponerse especial cuidado a la de la mujer rural, para mejorar sus oportunidades de empleo, tanto en las mismas zonas rurales, como fuera de ellas, en las ciudades. El trabajo con los jóvenes rurales merece especial atención.

C. De la intervención que prioriza la agricultura, a una que considera la cadena de producción que se construye a partir de ella: comercialización, transformación, distribución, consumo; así como de la intervención basada exclusivamente en la agricultura y el sector primario como ejes de acción, a otra que incorpora las actividades no agrícolas: artesanía, servicios, turismo, etc.;

⁴ Manuel Chiriboga, Desafíos de la Agricultura Familiar frente a la globalización, en L. Martínez, comp. El Desarrollo Sostenible en el Medio Rural, FLACSO, Quito, 1997. Igualmente son perceptibles esas diferencias al interior de las áreas PRONADER. Ver Alex Barril y L. Martínez, Desafíos del Desarrollo frente a la Modernización Económica, IICA, Quito, 1995.

Tradicionalmente los programas de desarrollo rural centraban su actividad en promover cambios en la actividad agrícola de los campesinos, desconociendo lo que ocurría en la cadena productiva de la que la actividad agropecuaria campesina hacía parte. Se prestaba poca atención a las actividades que se daban hacia adelante o hacia atrás de la actividad primaria, se desconocía a los agentes que intervenían en ella o no se comprendía las funciones que ellos realizaban, tales como la agregación de la producción primaria, la selección de los productos y su limpieza, la búsqueda de información sobre los mercados; tampoco se prestaba atención a los riesgos y costos en que ellos incurrían. Eso hizo que en muchos casos, se desconociera el funcionamiento de los mercados rurales, sus características y fallas. En función del poco conocimiento se organizaban intervenciones en la comercialización, en la distribución de insumos o en el crédito rural, que al cabo de poco tiempo se volvían poco sostenibles o en la que los "beneficiarios" no participaban.

Las nuevas perspectivas de desarrollo rural buscan comprender mejor los mercados rurales, comprender sus fallas, tener una mejor visión de cómo funcionan las cadenas agroalimentarias y sus agentes, cuáles son los cuellos de botella y sobre esa base organizar intervenciones inteligentes y efectivas, que permitan a los campesinos aumentar el la parte del excedente que ellos reciben. Ello no es un resultado del voluntarismo, sino del establecimiento de organizaciones y procedimientos efectivos y competitivos con relación a los sistemas tradicionales.

Adicionalmente, las posibilidades de organizar empresas asociativas o familiares en ciertos eslabones de la cadena agroalimentaria permite enfrentar el tema del empleo rural. La experiencia histórica demuestra no solo que hay un excedente de empleo rural, que no logra colocarse en el mercado o que tiene pocas opciones y oportunidades para ello, si no que cualquier propuesta de modernización agropecuaria tenderá, tarde o temprano a incrementar dicho excedente. Por ello, propuestas de desarrollo rural, que incluyan incentivos y apoyos para el establecimiento sostenible, de empresas rurales, agrícolas o no, como parte de las cadenas agroalimentarias o por fuera de ellas, resultan vitales para un desarrollo rural sostenible de amplia base social.⁵

Adicionalmente, las nuevas propuestas incluyen aquellas actividades que están por fuera de las cadenas agroalimentarias y que consideran también la prestación de servicios sociales y personales, la producción artesanal, el turismo rural y agro ecológico, etc. Todas estas son opciones posibles de actividad económica en las zonas rurales, capaces de generar empleo e ingresos para los pobres rurales. El tema básico es no solamente identificar estas opciones, sino también analizar cuidadosamente su viabilidad respecto al mercado en donde deben operar, así como las necesidades de recursos humanos, de información y gerenciales necesarios para su funcionamiento sostenible.

D. Del privilegio de la producción, a una visión que incorpora la lógica de los mercados como modalidad de valorización y por lo tanto de decisión en cuanto a la producción;

⁵ Es en este campo que PRODAR ha hecho las contribuciones más significativas.

Como buena parte de las acciones de desarrollo agrícola el énfasis principal de los programas de desarrollo rural era el incremento de los rendimientos en la producción agropecuaria, sin una real atención al mercado. El supuesto era que el mercado era capaz de absorber los excedentes agrícolas y que los precios para los productos campesinos era relativamente estables. Obviamente, ello respondía a un contexto de precios controlados por los gobiernos, limitaciones a la importación de productos y baja inflación. El aceleramiento de esta última primero, y después las políticas de liberalización de precios y de importaciones rompieron estos supuestos. Hoy en día los productores agrícolas y claro está los programas de desarrollo rural están obligados a prestar una atención importante a los mercados y a los cambios en los precios. Esto parece haber afectado aun más a la producción de alimentos básicos, rubro en que tendían a concentrarse los productores campesinos.

La atención a los mercados tiene un conjunto de implicaciones para los programas de desarrollo rural entre los que vale la pena mencionar, la necesidad de flujos de información adecuados, cálculos de rentabilidad de la producción impulsada, diversificación hacia nuevos productos y rubros con mayores precios relativos, estrategias para aumentar el excedente capturado por los productores, que incluyen sistemas de clasificación de productos, presentación, homogeneidad de los productos, transformación agroindustrial y aun certificados de origen, y tal vez lo más importante, la necesidad de una continua innovación en la tecnología agropecuaria y en los estilos de gestión.

Uno de los problemas principales que enfrentan los campesinos sin embargo es el poco desarrollo de los mercados con los que están relacionados. Estos son mercados de pocos compradores, con poca información o incompleta, altos costos de transacción, reducida infraestructura de comercialización y transporte y vinculación con otros mercados como los de insumos, dinero y aun trabajo. Un tema central de los programas de desarrollo rural es el desarrollo de los mismos, lo que puede incluir organización de productores, mejoras en los mercados vinculados, organización de la información y creación de infraestructura.

E. De un enfoque que considera exclusivamente la producción, a otra que contempla los servicios de apoyo y la promoción, así como las instituciones regionales y locales necesarias para su prestación; así como de un enfoque que privilegia políticas de crédito por medio de la Banca de Fomento a otra que busca desarrollar los sistemas financieros rurales con énfasis en las instituciones locales de crédito;

Los programas de desarrollo rural buscaban por si mismos proveer a las necesidades crediticias, de asistencia técnica y de apoyo a la comercialización que necesitaban los campesinos para asegurar las mejoras de la producción agropecuaria. Para ello la misma unidad ejecutora del proyecto organizaba esos servicios o mediante convenios aseguraba que las agencias gubernamentales especializadas aseguraran esos servicios de apoyo a la producción, normalmente asignándoles los recursos que necesitaban. Sin embargo, al finalizar los proyectos de desarrollo rural, dichos servicios igualmente terminaban y los campesinos volvían a la situación anterior. Muchas de estas propuestas no consideran la existencia en muchas zonas rurales de instituciones y organizaciones que prestan los servicios requeridos. Ese es el caso, por ejemplo, de las cooperativas de ahorro y crédito,

las cajas rurales, las ONGs y las mismas organizaciones de productores que tienen programas, muchas veces efectivos, de apoyo a la actividad económica campesina.

Las propuestas nuevas de desarrollo rural están centradas más bien en la promoción de instituciones y organizaciones locales capaces de responder a las demandas de los campesinos y pequeños productores. Dichas propuestas buscan movilizar los recursos locales, humanos, económicos y de conocimiento, existentes en las comunidades y darles una forma organizativa particular, que permita responder a las demandas para las cuales los campesinos tienen una demanda efectiva y están dispuestos a contribuir a ellos. Parte de la idea es que si dichos servicios les entregan apoyos que tienen un resultado efectivo, en forma de mejoras de ingresos, los campesinos estarán dispuestos a pagar por ello. En buena parte de los casos las organizaciones locales están en capacidad de entregar esos servicios a costos más bajos que las similares, públicas o privadas, pues tienen costos de transacción inferiores.⁶ Dichas organizaciones deben lograr un buen arreglo entre la tecnología que busca ofertar y la organización, en términos de gestión, secuencias de expansión, incentivos, etc. Al mismo tiempo debe ser eficiente y efectiva.

Obviamente, dichas propuestas consideran las dificultades de la construcción de organizaciones locales sostenibles. Ellas requieren marcos legales y de políticas adecuados, capacitación de sus cuadros técnicos y gerenciales, sistemas de gestión simples y claros, sistemas de monitoreo, evaluación y presentación de cuentas y estrategias de crecimiento. Para ello, en algunos casos son necesarios apoyos y subsidios específicos que permitan a las organizaciones afianzarse y crecer. Las cooperativas de ahorro y crédito locales, las ONGs especializadas en asistencia técnica, las empresas asociativas para la comercialización de productos o la adquisición de insumos, las empresas agroindustriales asociativas son vitales para ello.

En el campo específico del crédito es imprescindible apuntar al desarrollo de los sistemas financieros rurales. Ello implica pasar de un enfoque de crédito agrícola a uno más genérico de tipo rural, pasar de programas administrados y normalmente subsidiados de crédito a uno que apunta al apoyo a la formación y desarrollo de organizaciones de crédito locales y al manejo del mismo, garantizando su continuidad en el mediano y largo plazo, la necesidad de pasar de programas de micro crédito a programas que incluyen tanto el crédito, como el ahorro y crecientemente, otros instrumentos financieros. Esta nueva concepción de sistemas financieros rurales implica poner más atención a la formación de agentes locales, procedimientos administrativos y de gestión, desarrollo de nuevas tecnologías crediticias y financieras y sistemas transparentes de manejo de los recursos financieros rurales. La sostenibilidad de los sistemas financieros depende en última instancia de la eficiencia y eficacia de las organizaciones e instituciones financieras.⁷

⁶ Cf. M Chiriboga, ob. Cit. Igualmente, Norman Uphoff, Grassroot Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets, en World Development, Vol 21, No. 4, Pergamon Press, 1993.

⁷ Javier Alvarado y Federico Orgaz, Retos del Financiamiento Rural, CEPES-CIPCA, Lima, 1998

F. De una perspectiva que no enfrenta el tema del acceso campesino a la tierra a otra que explora nuevas oportunidades de acceso a los recursos productivos, principalmente por vía del mercado.

Los programas de Desarrollo Rural fueron tradicionalmente vistos como programas dirigidos a apoyar a grupos rurales que ya disponían de tierra, sea como resultado de posesión tradicional, de los programas de reforma agraria o por adquisición directa. La intervención relacionada a la tierra estaba normalmente limitada a la titulación y registro de la tierra. En muy pocos casos, incluía actividades de reforma agraria y normalmente ella era encargada a las instituciones responsables de dichas actividades. Con el cierre del ciclo de la Reforma Agraria los programas se han limitado a la legalización de la tierra.

Sin embargo y considerando el hecho de que en muchos países el tema de la tierra es crucial para favorecer la mejora en las condiciones de la mayor parte de la población rural, se ha buscado reconceptualizar las intervenciones en este campo, considerando, adicionalmente el funcionamiento de los mercados de tierra. Las nuevas perspectivas en este campo incluyen la necesidad de evaluar el impacto que tiene el contexto macro económico en el funcionamiento del mercado de tierra; la necesidad de considerar la demanda y oferta de tierra, la forma como se establecen los precios de la tierra, los requerimientos para perfeccionar las transacciones de tierra y el funcionamiento de las instituciones asociadas a ello (titulación, registro), la disponibilidad de información, las posibilidades y modalidades de ahorro rural y de las organizaciones existentes para ello y el funcionamiento de los sistemas financieros rurales. La idea fundamental es analizar bajo que formas es posible apoyar a los campesinos sin o con poca tierra para adquirirla en el mercado, que organizaciones e instituciones son necesarias para ello y que tipo de subsidios es necesario canalizar con tales objetivos.

De hecho en varios países de la región, incluyendo Brasil, Colombia y Guatemala se han organizado programas piloto en este campo que han obtenido importantes resultados. Aun más, dichos estudios han logrado probar, que este tipo de intervenciones es más rápido y barato que aquellas que aquellas tradicionales organizadas por los Institutos de Reforma Agraria.⁸

G. De una visión que solo privilegia el capital físico y económico a otra que pone énfasis en el capital humano y en el capital social.

Seguramente uno de los cambios más importantes en el enfoque del desarrollo rural es la valorización del capital humano y social necesario para la mejora de los ingresos de la población rural, de su calidad de vida y de participación efectiva en las decisiones y procesos que afectan sus vidas. Ello implica el cambio más importante en los paradigmas del desarrollo rural y muchos de los puntos mencionados se desprenden de él. Hasta hace unos 10 años buena parte de los programas de desarrollo rural llevados adelante por los gobiernos, los organismos intergubernamentales y las ONGs centraban su atención exclusivamente en el capital físico y económico. El objetivo central de los programas de

⁸ Adriana Herrera, Tony Quizon y Manuel Chiriboga, Network on Land Reform through Markets, FAO, BIRF, FIDA, Roma, 1997.

desarrollo rural era valorizar los recursos de los campesinos y pequeños productores, tierra y trabajo principalmente, por medio de inyecciones de capital, principalmente en la forma de tecnología, considerado el recurso escaso entre los pobres rurales. Dicha inyección de capital buscaba aumentar la productividad del trabajo de los campesinos y en algunos casos de la tierra. Dichas perspectivas no consideraban las características del capital humano y social y aquello que podía hacerse para incrementarlo.

Sin embargo, luego de evaluar las limitaciones de diversas experiencias de desarrollo se considera que tan importante como el acceso a activos productivos, es vital otros tipos de activos, incluyendo, el capital humano, educación y salud principalmente; y, el capital social, que incluye las relaciones de reciprocidad y solidaridad de las que disponen las familias y las comunidades. La ausencia de estos diversos tipos incrementa considerablemente la vulnerabilidad de los grupos pobres y su capacidad de aprovechar las oportunidades que les brinda el proceso de desarrollo. Como lo señala muy bien Caroline Moser: " La vulnerabilidad esta asociada estrechamente a la propiedad de activos: mientras más activos la población tiene menor es la vulnerabilidad: mientras mayor es la erosión de dichos activos, mayor es el nivel de inseguridad."⁹ De acuerdo a Sen la capacidad de enfrentar la pobreza depende de la disponibilidad de activos, así como de la habilidad de transformarlos en ingresos, alimentos y satisfactores de necesidades básicas. Por ello las acciones de desarrollo rural deben estar dirigidas no solo a fortalecer la dotación de capital humano y social, sino también a potenciarlos en términos de mejoras en las condiciones y niveles de vida de la población.¹⁰

La idea de la importancia del capital social, es decir de las redes y mecanismos que permiten a las comunidades enfrentar crisis externas o internas, pero también basar sus estrategias de desarrollo, resulta vital. La idea de instituciones y organizaciones se vuelve de esa manera crítica para el nuevo enfoque de desarrollo, pues de ellas depende la habilidad para participar en los mercados y para participar mas generalmente en los procesos de desarrollo. La idea de capital social y de instituciones requiere una evaluación cuidadosa y la identificación de indicadores precisos, que permita "medir" la dotación de este tipo de capital. Debe en ese sentido tenerse cuidado de análisis voluntaristas, que no consideren por ejemplo, situaciones de deterioro de dicho capital.¹¹

H. De una visión que visualiza a la organización campesina como forma de reivindicación, a una que incluye el énfasis en la organización económica, la gestión empresarial, la participación en los mercados y la gestión del desarrollo;

El nuevo enfoque de desarrollo rural revaloriza a la organización, tanto aquella establecida para asegurar la participación de los pobres rurales en los procesos de decisión que los afecta; aquella cuya finalidad es prestar servicios sociales y económicos básicos para los

⁹ Caroline Moser, Household Responses to Poverty and Vulnerability, Urban Management Programme, The World Bank, Washington DC, 1996, pág. 17.

¹⁰ Idem pág. 17 y 18.

¹¹ Idem pág. 95. Entre los indicadores seleccionados por Moser se señala: violencia y anomía, no asistencia a reuniones,, falta de sistemas de cuidado de niños y de los viejos, etc.

pobres rurales o aquella que busca mejorar las condiciones de participación de los pobres en los mercados. Ello es una consecuencia de la importancia dada al capital social como condición fundamental para el desarrollo. Sin embargo de ello, esta nueva perspectiva enfatiza la necesidad de diferenciar más claramente los diversos tipos de organizaciones y los líderes que ellos requieren. El tipo de organización abarcativa que caracterizaba las experiencias previas, en que una misma organización se ocupaba de la movilización social para asegurar conquistas de diverso tipo, daba servicios a sus miembros y buscaba insertarse en los mercados no es ciertamente la más exitosa. Tienen mayor viabilidad organizaciones que tienen finalidades más delimitadas, una organización adecuada a tal finalidad y líderes relativamente especializados. La confusión de roles entre dirigentes campesinos parece atentar contra su viabilidad.

En función de la experiencia de varios años y de diversas zonas son las organizaciones de reducido tamaño, que se caracterizan por fuertes relaciones de solidaridad y disciplina, sobre la base de control social cruzado, que tienen bajos costos de transacción, que pueden llevar adelante procesos comunicativos rápidos y que pueden controlar a miembros que buscan sacar provecho, sin una contribución proporcional, las que mayor éxito parecen tener. Ello no niega la necesidad de organizaciones de ámbito comunitario, de municipio o de provincia o por actividad económica, pero requiere que ellas sean construidas desde abajo. No parece existir una correlación fuerte entre tamaño de la organización y viabilidad económica.¹²

De hecho las organizaciones económicas exitosas parecen caracterizarse por ser de membresía limitada, una participación en los beneficios proporcional al trabajo y/o el capital invertido, gerentes bien formados, sistemas regulares de presentación de cuentas. En casos como el Grameen Bank la organización de base no pasa de cinco miembros, en los esquemas exitosos de irrigación no pasan de 10 a 20 miembros y en las sociedades de responsabilidad limitada exitosas en los países andinos no pasan de 10 asociados. Las cooperativas de gran escala parecen tener poca viabilidad, salvo casos excepcionales y cuando están formados por grupos de bases más pequeños.¹³ El tamaño óptimo debe encontrarse para cada caso, pero siempre deben considerarse tanto la actividad económica o el servicio que se quiere prestar y los principios organizativos mencionados.

Un último punto relacionado a lo organizativo que debe considerarse es lo poco eficiente de organizaciones dependientes y funcionales al proyecto o programa de desarrollo rural que se quiere impulsar y que funciona exclusivamente para impulsar las tareas del proyecto. Este tipo de organizaciones tienden a burocratizarse, distanciarse de las comunidades que buscan servir y en muchos casos a politizarse en el sentido partidario. Diversas experiencias demuestran que dichas organizaciones se mantienen solo hasta que el proyecto culmina.

¹² Cf. M. Esmán y N. Uphoff, *Local Organizations*, Cornell, Ithaca, 1986. Igualmente ver R. Santana, *L'Encadrement des Paysans*, en M. Haubert, *Les Paysans peuvent-ils Nourrir le Monde*, Publications de la Sorbonne, París, 1995.

¹³ Este es el caso por ejemplo de la experiencia de los queseros de Bolívar. Si bien todos los grupos recibieron apoyo de la cooperativa de ahorro y crédito, en cada comunidad se formó uno o más grupos para la recolección y transformación de la leche. Los diversos grupos hacen parte de la empresa asociativa, la que se ocupa de actividades que requieren mayor escala: la comercialización y participación en el mercado nacional, la imagen corporativa, etc. Cf. Liisa North,

I. De la agricultura basada en el aprovechamiento y extracción de la naturaleza, a una agricultura que maneja en forma sustentable los recursos naturales y el medio ambiente;

El desarrollo rural sustentable constituye el enfoque predominante hoy en día, en el sentido que este debe asegurar un uso y manejo de los recursos naturales, que asegure a las futuras generaciones, una base de recursos similares a los que tienen las generaciones actuales. Ello parte de la idea de que el capital natural, compuesto por el conjunto de recursos naturales que las sociedades rurales ponen en operación, constituye un activo fundamental. Esta perspectiva parte de una crítica de las experiencias de desarrollo rural anteriores que partían de la idea de una base interminable de recursos naturales.

Toda actividad productiva agropecuaria utiliza energía y recursos naturales renovables y no renovables como insumos básicos y al mismo tiempo genera externalidades medioambientales negativas como los desperdicios, las emanaciones y efluvios contaminantes, causa erosión en los suelos, etc. Ello incluye el uso como insumos de la flora y de la fauna, como base de la biodiversidad, así como de los recursos naturales, agua, suelo, y cobertura vegetal, que determinan la capacidad productiva de determinadas zonas o espacios.¹⁴ Dicho uso e impacto puede a su vez reducir progresivamente esa capacidad, afectando las posibilidades que las generaciones futuras tengan de utilizarlos para su propio bienestar. En esta perspectiva del desarrollo rural sustentable, cualquier intervención sobre las sociedades rurales, particularmente las productivas, debe asegurar un manejo adecuado del stock de recursos naturales y el medio ambiente.

En esta perspectiva el enfoque de la sustentabilidad debe cruzar el conjunto de acciones que llevan adelante las intervenciones dirigidas a promover el desarrollo rural. Este no puede reducirse a un componente entre otros o estar asociado exclusivamente a las actividades que se ejecutan en zonas de mayor vulnerabilidad ecológica o ambiental. Al mismo tiempo el manejo adecuado de los recursos naturales y del medio ambiente requiere de instituciones y organizaciones específicas que regulen su utilización. Estas incluyen el funcionamiento de los mercados en forma adecuada, estipulaciones ambientales y su control, programas de manejo de los recursos sustentable de los bienes comunes: cursos de agua, páramos, bosques naturales, etc. así como de la articulación de las actividades productivas ambientales, así como un conjunto de prácticas que aseguren ese manejo adecuado.

J. De la agricultura como actividad económica aislada, a una visión que combina economía y cultura;

La irrupción de las demandas indígenas y afro latinoamericanas sobre los temas agrarios y rurales puso en evidencia la importancia de la cultura para el desarrollo. Sin embargo, el tema de la cultura en el desarrollo no se reduce a las actividades que se realizan en las

¹⁴ Orlando Plaza y Sergio Sepulveda, Metodología para el Diagnóstico Microregional, en O. Plaza, Desarrollo Rural, PUCP, Lima, 1998.pág 297-298.

zonas de vida de dichos pueblos, sino que abarca el conjunto de actividades, independientemente de los sujetos a los que está dirigido. La cultura en una forma amplia incluye los sentimientos y formas de razonar de los sujetos, sus conductas y los códigos formales de comunicación, las instituciones consensuales, etc. Ellas son el resultado de las experiencias históricas de las poblaciones, pero también sirven para expresar sus aspiraciones. La cultura en ese sentido da sentido a la acción de las personas, tanto entre ellas, como con relación a la naturaleza.¹⁵

Las propuestas de desarrollo rural no pueden ser visualizadas exclusivamente como intervenciones vinculadas a una racionalidad instrumental que busca producir ciertos resultados y cambios; ellas constituyen y están impregnadas de sentidos de acción que reflejan valores y normas, tanto de los grupos técnicos o funcionarios, como de las poblaciones sobre las que se interviene.¹⁶ En ese sentido, toda intervención de desarrollo implica una negociación entre diversos actores, que reflejan diversas matrices culturales, y que se influyen mutuamente. Ello obviamente implica dejar de lado una perspectiva voluntarista y lineal, en donde los actores externos por su propia intervención son capaces de promover cambios. Incluso la acción de empoderar no puede visualizarse como una que transfiere poder externo hacia las comunidades, sino un proceso complejo que modifica las limitaciones que impiden a las comunidades aumentar su poder de decisión e influencia.¹⁷

K. De una visión centralizada del desarrollo rural a cargo de organismos nacionales, a una descentralizada y con participación multi actoral;

Los programas públicos de desarrollo rural normalmente se organizaron en torno a una agencia pública nacional, normalmente vinculada a la presidencia de la república o a Ministerios de Agricultura o de Desarrollo Social. Dicha instancia organizaba a su vez las unidades ejecutoras de los proyectos, a las que daba mayor o menor autonomía, según el caso. Dichas unidades, que eran las que ponían en práctica las políticas y programas en el ámbito local estaban compuestas por funcionarios del gobierno central o por personal expresamente contratado con esa finalidad. La instancia responsable en el ámbito nacional era normalmente la que definía las políticas, las metodologías de trabajo, establecía los convenios con las agencias especializadas, manejaba el presupuesto, mantenía las relaciones con los organismos nacionales e internacionales de financiamiento y nombraba las autoridades y los funcionarios y técnicos. Igualmente, realizaba el monitoreo de los programas y proyectos.¹⁸

La centralización de los programas de desarrollo rural genera bajos niveles de apropiación de los mismos por parte de la población rural, desperdicia oportunidades en la movilización

¹⁵ Orlando Plaza, Desarrollo Rural y Cultura: ¿Cambio y Modernidad o Modernidad sin cambio? En O. Plaza, ob.cit. pág. 76-79.

¹⁶ Norman Long, Introduction, en N. Long y A. Long, *Battlefields of Knowledge*, Routledge, London, 1992

¹⁷ Norman Long, Conclusions, en N. Long y A. Long, ob. Cit. Pág. 275.

¹⁸ En algunos casos y de acuerdo a las propuestas de algunas de las agencias de financiamiento, se organizaban unidades ejecutoras relativamente independientes de los organismos responsables. Eran estas las que respondían por los avances de los proyectos ante las autoridades nacionales y los organismos de financiamiento. Este es el caso normalmente de organismos como el FIDA.

de recursos locales, dificulta la participación de la población, vuelve lejana y opaca la gestión y reduce considerablemente los niveles de rendición de cuentas. Igualmente, dificulta la necesaria adecuación de los componentes a las condiciones locales, a las características de la población y de los sistemas productivos locales e coarta el desarrollo de organizaciones locales.

Sin embargo, un tema complejo es la descentralización hacia quien y cuales son los roles y responsabilidades de los diversos niveles. La tendencia actual es a pensar en los gobiernos municipales como la instancia hacia los cuales puede darse la devolución de responsabilidades y niveles de decisión. La desconcentración hacia agencias locales y/o unidades ejecutoras si bien acerca las decisiones a la población, tiende a dificultar la rendición de cuentas. Por el contrario los gobiernos municipales y provinciales pueden ser objeto de mayor control por parte de la población involucrada y revocado su mandato por medio de elecciones, si su desempeño fuese ineficaz. Sin embargo, varios estudios incluyen la idea de que la descentralización debe y puede ir mas allá, cuando existen núcleos de decisión más cercanos a la población, como es el caso de la educación y las escuelas o como forma extrema de descentralización, el sector privado. Ello puede ser el caso de los programas de desarrollo rural, considerando la multiplicidad de actores y organizaciones que intervienen. Sin embargo de ello, el rol de los municipios parece crucial en función de articular los diversos intereses locales en torno a planes de desarrollo micro regional, particularmente en los municipios rurales.

Entre los riesgos de la descentralización cabe mencionar el peligro que elites locales excluyentes capten el control del poder municipal; la reducida capacidad que tienen los municipios para llevar adelante las tareas que el desarrollo rural implica, considerando la poca experiencia previa que la mayor parte de ellos tienen. Otros riesgos implícitos de la descentralización hacen relación a la asignación insuficiente de recursos con relación a las competencias asignadas a los municipios y la tendencia inequitativa en la asignación de recursos nacionales a los municipios. Sin embargo, estos riesgos y problemas pueden ser contrarrestados vinculando descentralización y participación ciudadana, ejecutando programas de fortalecimiento municipal, capacitación y asesoría, políticas de información sobre competencias de los diversos niveles, procesos graduales de descentralización y acciones de incidencia con relación a la distribución de los recursos fiscales.¹⁹

L. Del énfasis en el agricultor "jefe de familia" a la familia y al género y la generación; y

Es imprescindible superar aquella visión que limita la actividad de intervención al "jefe de familia", tradicionalmente un hombre de mediana edad. Ello no reconoce la contribución que a las actividades agrícolas y no agrícolas hacen las mujeres y la importancia vital que para el desarrollo sostenible de la agricultura tienen los jóvenes, hombres y mujeres.

¹⁹ Para una evaluación reciente de las experiencias de descentralización ver, Shahid Burki, Guillermo Perry y William Dellinger, *Decentralizing the State*, The World Bank, Washington, 1999. Con relación a experiencias de descentralización y desarrollo rural ver Manuel Chiriboga, *Descentralización, Municipalización y Desarrollo Rural*, La experiencia de América latina, en PUJ de Colombia, *El Desarrollo Rural en América latina hacia el Siglo XXI*, Santafé de Bogotá, 1994.

Estudios recientes han demostrado la importancia que tiene la mujer, no solo como trabajadora en múltiples labores agrícolas, sino en el mismo sistema de decisiones en torno a la actividad económica rural, incluyendo la comercialización de los productos, la decisión sobre cambio tecnológico o sobre financiamiento rural. Dicho rol tiende a crecer con la migración que hacen muchos de los hombres y los jóvenes rurales, hombres y mujeres.

La puesta de lado de las mujeres en los programas rurales o su asignación a tareas secundarias deja de lado un recurso fundamental para el desarrollo rural y agrava la situación de discriminación de la que son objeto. Aun más existe importante documentación que asocia la plena incorporación de las mujeres rurales como factor de éxito en programas de desarrollo rural, tanto en América Latina como en Asia. Los estudios sobre la mujer productora agropecuaria subrayan que "la participación de la mujer en los diversos sistemas agropecuarios que integran la producción en pequeña escala es estructural y permanente, atraviesa todas las fases y actividades del ciclo productivo y, es esencial y no complementaria para la reproducción y acumulación de las pequeñas unidades de producción."²⁰

Un elemento igualmente vital para la pequeña producción agropecuaria es el rol de los jóvenes en los sistemas y cadenas agro alimentarias. Ellos pueden, si tienen la formación y los incentivos adecuados, contribuir a la innovación en la actividad rural, mejorar los sistemas de administración y gestión y responder a las nuevas demandas de la población. El no considerarlos, por el contrario, envejece a la población rural, un fenómeno en curso en muchas zonas rurales de la región y contribuye a estancar la actividad. Programas especialmente diseñados de formación y capacitación, de aprendizaje en servicio y apoyos concretos para la puesta en marcha de las explotaciones, que les son asignadas son vital.

M. De propuestas que privilegian exclusivamente los resultados en el corto plazo, a una que sin descuidar las necesidades del corto plazo, asegura su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

El desarrollo rural, como todo proceso de cambio y desarrollo es un proceso que requiere tiempo, al menos se considera necesaria una generación completa, es decir alrededor de 15 años. En muchos casos los programas y proyectos de desarrollo rural están definidos por períodos cortos, entre 4 y 7 años, según el caso, período en que deben terminar los desembolsos. Sin embargo, la evaluación retrospectiva sobre programas de desarrollo rural parece indicar que al menos es necesaria una generación completa es decir unos quince años para que los cambios se hayan estabilizado. Ello normalmente choca con los tiempos cortos de los proyectos convencionales. A pesar de ello, el nivel de intervención varía a lo largo del ciclo, con normalmente intervenciones reducidas al principio, intervenciones muy fuertes a partir del segundo a quinto año y nuevamente menores niveles de intervención después.

En ese sentido, parece fundamental que los proyectos se diseñen considerando la idea de un proceso que debe desencadenarse, en que como veremos después es necesario pasar por procesos de aprendizaje de los diversos actores involucrados, procesos que faciliten la

²⁰ Brenda Kleysen, Productoras Agropecuarias en América del Sur, BID-IICA, San José, Costa Rica, 1996

experimentación, la promoción de organizaciones y la formación y capacitación de líderes locales. Ello implica proyectos cuya característica es la flexibilidad en términos de los ritmos de desembolso, el orden de los diversos componentes y una capacidad de monitoreo que permita evaluar constantemente el avance de las actividades y los resultados alcanzados.

Ello no implica descuidar las acciones inmediatas, sino seleccionarlas cuidadosamente en términos de su capacidad de arrancar los mencionados procesos de aprendizaje y ganarse la confianza de la población. En ese sentido las primeras acciones deben tener un carácter piloto y experimental.

2.2 Criterios operacionales asociados con experiencias exitosas de desarrollo rural

Diversas evaluaciones sobre experiencias de desarrollo rural realizadas recientemente parecen destacar que no solamente es importante para el éxito de las intervenciones una renovación en los enfoques, sino adicionalmente un conjunto de procedimientos operacionales. Estos procedimientos no sin embargo independientes de los nuevos enfoques y por el contrario los requieren y son facilitados por ellos. Estos criterios deben constituirse en elementos críticos al momento de seleccionar alternativas de operación y volverse elementos de juicio con relación al monitoreo de los proyectos de desarrollo rural.²¹

A. De proyectos rígidos dictados desde los responsables de los programas y proyectos a un proceso que enfatiza el aprendizaje y la autodependencia asistida.

El diseño y la planificación de los programas de Desarrollo Rural han ocupado muchas veces más atención que los productos que se quiere obtener. Buena parte de dichos proyectos se han diseñado sobre la idea de variables controladas y relativamente estables, cuando en realidad, lo que caracteriza a las zonas rurales es la incertidumbre: los precios de los productos e insumos cambian, la vulnerabilidad de las zonas les hace propensas a desastres, las poblaciones y grupos migran, etc. En razón de ello, la experiencia demuestra que dichos programas deben ser concebidos fundamentalmente como un proceso de aprendizaje, una clara orientación hacia la identificación y solución de los problemas y oportunidades que se presentan, un proceso de aprendizaje que involucra en forma conjunta a los técnicos y promotores, pero también a la población ella misma.²² Los programas deben continuamente estar aprendiendo, probando y experimentando y mejorando métodos y enfoques hasta encontrar las mejores opciones en cada momento.

La innovación continua se relaciona tanto a los aspectos técnicos como a los organizacionales y normalmente a una mezcla de ellos. Esta actitud es particularmente

²¹ Esta sección se basa en las siguientes publicaciones: N. Uphoff, M. J. Esman y A. Krishna, *Reasons for Hope*, Kumarian Press, London, 1998, A. Krishna, N. Uphoff y M. Esman, *Reasons for Hope*, A. Bigio, edit. *Social Funds and Reaching the Poor*, The World Bank, Washington, 1998, y World Bank, *Evaluación de los Proyectos de Desarrollo Rural*, Washington, 1988. Esta parte toma como referencia principal el primer texto, salvo cuando se indica lo contrario.

²² N. Uphoff et al, ob cit pág.21-22

importante cuando dichos proyectos se inician; en dicha fase debe predominar, aun cuando ello es válido para todo el ciclo de las acciones, la flexibilidad y el espíritu crítico. Tal vez el ámbito donde más importante es la actitud abierta y la innovación es la necesaria relación que debe encontrarse entre las tecnologías propuestas y los modelos organizacionales. Solo ello permitirá identificar las acciones que son óptimas para cada caso. Debe desterrarse las ideas de replicabilidad automática y propuestas talla única. El tiempo requerido para aprender a hacer durante las fases iniciales, hace que se necesite tiempos largos en dicha fase, aun cuando después sea más fácil acelerar el ritmo de trabajo.

Un elemento importante, para ello es la necesaria conexión de las experiencias de desarrollo rural, con centros de conocimientos e investigación. Ello puede permitir examinar críticamente lo hecho, sugerir nuevos caminos y posibilidades. Para ello es necesario poner adecuado énfasis en la sistematización de las experiencias.

Un segundo criterio central es la idea de autosostenimiento asistido. El énfasis de la intervención debe ser la de promover el espíritu emprendedor en las comunidades, la estabilidad y legitimidad de las organizaciones, la capacidad de renovación continua de los grupos cuyas condiciones se quiere modificar. En ese sentido la prioridad de toda intervención de desarrollo rural debe ser la de desarrollar y fortalecer las capacidades locales. Ello es aun más importante que las soluciones técnicas que se puede aportar desde afuera. Sin embargo, es fundamental que dichas capacidades sean construidas con relación a la solución de problemas críticos de las comunidades.

Vinculado a este tema del autosostenimiento asistido está la idea de que los recursos externos sirven fundamentalmente para movilizar los recursos internos de las comunidades. Ello se logrará exclusivamente cuando las intervenciones generan mejoras en los ingresos y servicios que las familias tomadas individualmente obtienen. Solo allí estarán dispuestas a apostar a la continuación de la actividad y aportarle recursos propios. Hay siempre un balance entre interés colectivo e individual que debe asegurarse.

Finalmente es necesario asegurar un crecimiento cuidadoso: no correr antes de aprender a caminar. Esto presenta no solamente problemas de procedimiento, por el peligro de replicar experiencias en forma mecánica. También implica problemas complejos de gestión: aumentos del personal y de las jerarquías, creciente especialización de cada segmento de la organización responsable y una creciente capacidad de movilizar recursos. Ello sino se maneja con cuidado puede tener impactos organizacionales desastrosos.²³

B. De una perspectiva burocrática al énfasis en líderes comprometidos con las comunidades rurales.

Toda experiencia de desarrollo rural exitosa y sostenible está relacionada a la existencia de líderes, cuya calidad, perseverancia, creatividad y compromiso es vital para el éxito de las acciones de desarrollo rural. El éxito de los programas depende mas de las personas que se involucran en ellos que de buenos diseños: estos deben facilitar su creatividad. De hecho no

²³ M. Edwards y D. Hume, Making a Difference, Earthscan save the Children London, 1993, pág. 19.

se trata solo de líderes individuales, sino de una parte significativa de quienes trabajan en dichos programas y de las organizaciones con las que trabajan. Líderes que tienen la capacidad de actuar como catalizadores de procesos de aprendizaje, son particularmente vitales. En ese sentido el tipo de dirigentes requeridos es aquel cuya capacidad es la de animar o promover procesos, cuyos actores principales son las organizaciones y familias rurales ellas mismas. Se trata de un liderazgo difuso, cuyo énfasis es el de multiplicar liderazgos locales.²⁴

En ese sentido quienes trabajan en los programas y proyectos de desarrollo rural no pueden estar exclusivamente por los beneficios personales que pueden obtener; es vital que sean personas dedicadas y comprometidas con el cambio y la mejora en las condiciones de vida de los pobres rurales. Deben caracterizarse por una actitud de aprendizaje, que les permita articular sus propios conocimientos con aquellos de las comunidades y ayudar a remover las barreras que limitan la creatividad rural. Se trata de líderes participativos localizados a los diversos niveles: municipios, ONGs, organizaciones rurales, técnicos encargados de componentes específicos.

Lo anterior presenta ciertas dificultades cuando se trata de funcionarios públicos, cuya acción esta regulada por procedimientos establecidos en la carrera administrativa. Ello hace que en general los técnicos y promotores vinculados a organizaciones rurales u ONGs tengan actitudes más flexibles y comprometidas, pues su trabajo en ellas está vinculada en una u otra forma con una filosofía de servicio a los grupos más pobres. Sin embargo, los funcionarios públicos pueden jugar roles vitales si se aligeran y flexibilizan los procedimientos que regulan sus actividades. Entre otros, es vital que dichos funcionarios y promotores rurales sostengan periódicamente sesiones de evaluación, análisis y auto crítica. Incentivos vinculados a modalidades de desempeño más creativos y comprometidos parecen fundamentales. Sin embargo, mayores esfuerzos conjuntos entre organizaciones gubernamentales y privadas parecen críticas para solucionar estos limitantes.

C. De unidades ejecutoras al fortalecimiento de organizaciones locales y de la participación de la población.

Si bien este punto fue discutido mas arriba cabe destacar que uno de los elementos críticos para la sostenibilidad del desarrollo rural es la existencia de sistemas de organizaciones locales de la población rural pobre, adecuadas a las tareas que se proponen y a las capacidades de la población.²⁵ Son estas las que permiten que la población se apropie de las inversiones realizadas y las integre a sus estrategias. Estas organizaciones constituyen la infraestructura necesaria para el desarrollo, al contrario de las unidades ejecutoras de tipo vertical, que realiza por sí misma la actividad, pero que no crea capacidades locales.

Estas organizaciones deben combinar necesidades de participación y control por parte de los pobres y al mismo tiempo asegurar realizar las tareas en forma efectiva, eficiente y sostenible. No existen, formas óptimas de organización, estas deben adecuarse a las

²⁴ N. Uphoff et al, ob cit pág.50

²⁵ N. Uphoff et al, ob cit pág.72

necesidades locales, a las características, cultura y experiencia de la población y a las tecnologías particulares que se requieren. Para promover estas organizaciones es necesario los programas de desarrollo rural deben generar el ambiente propicio, incentivar la participación de la población, promover líderes locales catalizadores y experimentar con diverso tipo de organizaciones.

Como se mencionó arriba, las experiencias en desarrollo rural demuestran que son organizaciones pequeñas, en donde las relaciones cara a cara, se producen en forma regular y donde hay un control social, que son las más efectivas y sostenibles. Estas organizaciones deben federarse allí donde economías de escala son necesarias, pero debe asegurarse que sea producto de un proceso de construcción desde abajo y no lo inverso. Ello asegura que la organización pueda tener un impacto mayor, por ejemplo, cuando se trata de negociar con los gobiernos. En otros casos, organizaciones mayores son necesarias en función de los temas y tecnologías disponibles o viables. Una organización de crédito requiere varios niveles, lo que permite reducir el riesgo o, un sistema de riego, requiere de organizaciones en el ámbito general, por ramales y por canales secundarios y terciarios, en que cada nivel tiene ciertas obligaciones. Organizaciones amplias, pero basadas en racimos de organizaciones, parecen tener el mayor impacto en términos de cambiar las condiciones de vida de los pobres, mejorar sus ingresos y promover su participación.

Características centrales de las organizaciones rurales deben ser su predictibilidad y su adaptabilidad. Lo primero tiene que ver con la necesidad de que dichas organizaciones se regulen por reglas claras y simples y respetadas por todos. Ello limita el individualismo, mejora los niveles de transparencia y limita las respuestas ad hoc. La adaptabilidad hace relación a la necesidad de que las organizaciones tengan la flexibilidad suficiente, para incorporar los cambios que se producen en el contexto o entre la población, las necesidades de innovación y de nuevas fronteras a alcanzar. Entre las reglas claras, deben estar los sistemas de ascenso, que asegura que los funcionarios honestos y comprometidos puedan avanzar hacia funciones de responsabilidad.

Las organizaciones deben llegar a un balance óptimo entre participación y eficiencia. Una excesiva participación que no logra resultados genera frustración, mientras que resultados con poca participación, hace que la organización se distancie de la población y no sea apropiada por ella. Debe muy especialmente asegurarse que participen activamente grupos tradicionalmente excluidos como las mujeres, los jóvenes y los indígenas y minorías. El tomar a las organizaciones como actores con decisión a lo largo de todo el ciclo del proyecto es vital. Ello debe ir mas allá de la consulta y el pedido de ratificación de decisiones tomadas por los técnicos. Ello implica difundir la información necesaria en forma continua, presentar diversas alternativas reales a consulta, incluyendo diversas alternativas tecnológicas y sus costos y fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones para llevar adelante las actividades cuya ejecución corre a su cargo.²⁶

Las organizaciones rurales deben ser objeto de acciones continuas de construcción de capacidades y de mantenimiento. Ello requiere asistencia especializada, capacitación,

²⁶ Prem Garg, Soniya Carvalho, Christine Kessides, The World Bank Portafolio Review of Social Funds Projects, en Anthony Bigio, Social Funds and Reaching the Poor, The World Bank, Washington, 1997.

revisión de sistemas, etc. Las organizaciones deben tener capacidad de renovarse y ajustar aquellos aspectos que presentan problemas.²⁷

D. Sistemas de gestión simples con reglas y procedimientos claros, transparentes, eficientes, efectivos y poco burocratizados.

Los programas exitosos de desarrollo rural tienen sistemas predecibles de administración, rutinas simples, pero bien establecidas y sistemas de incentivos claros, sistemas de delegación de responsabilidades, sistemas de gestión administrativas y de la información bien establecidas.²⁸ Los responsables de los programas deben realizar una gestión eficiente, efectiva, a tiempo y predecible de los diversos recursos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. Los líderes de los proyectos deben relacionarse para ello con autoridades y agencias por fuera de los proyectos, conocer y manejar las reglas y procedimientos y responder a las necesidades que el programa y sus diversos componentes tienen en cada momento. Lo que caracteriza a los responsables de los proyectos de desarrollo rural, es que deben sin embargo, compartir la gestión con el resto del personal y con las organizaciones de la población que busca beneficiar.

La cogestión de este tipo de programas implica que si bien deben haber un conjunto de valores compartidos, un buen sistema de incentivos y penalizaciones, el principal responsable debe delegar partes importantes de la decisión a otros niveles. Ello promueve la creatividad y la responsabilidad de todos los que hacen parte de este tipo de proyectos. La delegación de responsabilidades asegura que las respuestas sean viables y sostenibles, sobre la base de los requerimientos particulares que cada tema o grupo tiene y generalmente son las más efectivas con relación a su costo.

Entre las reglas básicas para la gestión de programas de desarrollo rural están: a) gestión financiera con reglas simples y transparentes y adaptadas a las condiciones de cada tipo de organización, para lo que es vital tener procedimientos formales, sistemas de presentación de cuentas y sistemas de control y auditoría; b) claros sistemas de delegación de responsabilidades y de división del trabajo, con a idea de cada unidad contribuye en los campos donde tiene mayores ventajas; c) sistemas de incentivos sobre la base de un cierto nivel de competencia entre responsables y organizaciones, lo que promueve la creatividad y la experimentación; y, d) la necesidad de tener procedimientos y rutinas administrativas y de toma de decisiones, obligatorias para todos.

E. Programas sin una multiplicidad de componentes, complejos sistemas de coordinación entre agencias y procedimientos administrativos engorrosos relacionados con diversas instancias responsables.

Los proyectos DRI se caracterizaron por contener una multiplicidad de componentes, que implicaban a un gran número de agencias de los gobiernos, central, provincial y municipal,

²⁷ A, Krishna, N. Uphoff y M. Esman, *Reasons for Hope*, Kumarian Press, London, 1997, pág. 297.

²⁸ N. Uphoff et al, ob cit pág. 88

sistemas administrativos engorrosos, que incluían tanto aquellos propios de cada agencia, como del proyecto en sí mismo y mecanismos burocráticos de coordinación que muy difícilmente funcionaban en el terreno. Adicionalmente estos proyectos predefinían esos componentes, por fuera de la demanda real de la población, no incluían un secuenciamiento lógico, etc. El resultado era proyectos con bajos niveles de apropiación por parte de la población, ausencia de los tiempos necesarios para la absorción y el aprendizaje, pérdida de efectividad por la falta de coordinación de los componentes.²⁹

En función de ello y sobre la base de las experiencias más exitosas de desarrollo rural se recomienda proyectos con pocos componentes, con un menú flexible, conducidos por la demanda y los ritmos de absorción de la población y con procedimientos simples. Igualmente resulta necesario, asegurar que los proyectos no sean conducidos y ejecutados exclusivamente por agencias públicas, sino que incorporen con responsabilidades importantes a organizaciones de la población, a las ONGs y a organizaciones privadas.

Los programas de desarrollo rural y en general aquellos dirigidos a reducir la pobreza rural deben sin embargo incluir componentes importantes en el campo productivo. Proyectos que solo enfrentan inversiones sociales, pueden tender a generar desfases entre las posibilidades de mejora en el capital humano y las necesidades de empleo e ingresos de la población. En general los proyectos de inversión social tienden crecientemente a privilegiar proyectos productivos como parte de su menú.³⁰

F. Introducción sostenible y gradual de nuevas tecnologías y de nuevos conocimientos, incluyendo el desarrollo de organizaciones locales que se apropien de ellas y promuevan la innovación continua.

La tecnología es un aspecto esencial del desarrollo al mejorar entre otros la productividad del trabajo rural, su competitividad con relación a otros productores y su propia capacidad de cambio. Los cambios tecnológicos deben sin embargo ir de la mano con cambios organizacionales y de gestión para ser durables. Sin embargo, es vital que la introducción de nuevas tecnologías se haga en forma gradual, paso a paso, experimentando con ellas y demostrando sus resultados hasta que sean aceptados por una masa crítica de población rural. Es vital la aceptación de una masa importante de pobladores rurales, antes de intentar otro cambio tecnológico. Para ello es vital poner tanta atención a la prueba y experimentación de la tecnología, como a su difusión y evaluación.

Debe al mismo tiempo probarse las formas organizativas más apropiadas para dicha tecnología.³¹ Como lo mencionan muy bien Uphoff, Esman y Krishna, "La lección esencial de varias décadas de experiencias de desarrollo rural que la tecnología para ser exitosa, tiene que estar anclada en instituciones locales, en estructuras y sistemas que responden (are accountable) a la población que sirven y tienen respuestas a sus preocupaciones."³²

²⁹ Banco Mundial, Evaluación de los Proyectos DRI, Washington, 1988.

³⁰ Samuel Morley, The Interamerican Development Bank's Study of Social Funds, en A. Bigio, ob cit. Pág. 49.

³¹ N. Uphoff et al, ob cit pág. 114.

³² N. Uphoff et al, ob cit pág. 123.

Cuando se piensa en tecnología no puede limitarse a las agropecuarias, incluyen innovaciones en servicios productivos (riego, caminos, centros de acopio), en servicios de apoyo a la producción (financiamiento rural, capacitación, información), en gerencia y gestión de la organización, etc.

El eje central de la intervención tecnológica y de la capacitación y formación, es convertir a los pobres rurales en personas dispuestas a la experimentación con nuevas prácticas, propensas a introducir cambios y tomar ciertos riesgos. Cuando los pobres rurales se vuelven emprendedores e innovadores, se tiene un indicador importante de éxito en el desarrollo rural. La actitud al cambio tecnológico es vital para la sostenibilidad de las experiencias.

G. El manejo de sistemas comprensivos de información integrados a los programas de desarrollo rural, incluyendo el monitoreo, la evaluación y la investigación, así como adecuadas políticas de comunicación.

Un elemento esencial de la flexibilidad y adaptabilidad que debe caracterizar a los proyectos de desarrollo rural es la necesidad de que incluyan sistemas de información, tanto sobre los avances del programa el mismo, como sobre los impactos que producen. Dichos sistemas deben ser de amplio acceso y discusión, incluyendo la población a la que está dirigido el programa.³³ Por sistema de información entendemos un procedimiento regular de recolección de datos, transformación en información, comparación con las previsiones, evaluación, documentación y sistematización del proceso y en muchos casos, de investigación operacional; así como de comunicación y discusión de los resultados, tanto con la población involucrada, como con la población más amplia del país. De hecho, los programas de desarrollo rural deben ser entendidos como sistemas inteligentes de intervención, donde la retroalimentación, ayuda a corregir constantemente el rumbo, procedimientos y metodologías del proyecto. Para ello, es necesario que los proyectos cuenten con sistemas bien establecidos y en muchos casos, con relaciones estables, con centros de investigación y Universidades, con especialización en este campo.³⁴

Esto implica, que el sistema de información, con las características mencionadas, debe ser construida al interior mismo del sistema y no como un procedimiento artificial para cumplir condiciones impuestas por la agencia financiadora. Adicionalmente, debe considerarse la necesidad de compatibilizar los indicadores de éxito que pueden tener los diversos actores intervinientes, así como, la necesidad de ajustar los indicadores de éxito, en función de los avances y resultados conseguidos. Tan importante como los indicadores cuantitativos, son los de tipo cualitativo y especialmente aquellos que hacen relación al proceso mismo. Temas como el nivel de consolidación de las organizaciones, la formación y desarrollo de líderes, los sistemas de rendición de cuentas, entre otros, requieren, mas del análisis cualitativo, que del cuantitativo.

³³ Los programas tradicionales de desarrollo rural daban poca atención a los sistemas de Monitoreo y Evaluación, los que eran mas bien vistos como una obligación externa y se centraban casi exclusivamente en compara las metas alcanzadas y las previstas. Cf. BID, Una Nueva Estrategia de Desarrollo Rural, Washington, 1994. Pág. 44.

³⁴ N. Uphoff et al, ob cit pág.136

La discusión de los resultados de dichos análisis con la población es vital, no solamente en función de la devolución de los resultados, sino también en términos de incluir sistemáticamente, la visión y perspectiva de la población beneficiaria. También una información regular a la población más amplia ayuda considerablemente a que dichos programas ganen legitimidad y apoyo externo, al mismo tiempo de constituir un procedimiento de rendición de cuentas.

H. La construcción de coaliciones operacionales entre organizaciones rurales, centros de investigación, responsables de los proyectos, empresas privadas, ONGs y los donantes. Cuidado con la sobresaturación de recursos.

Los proyectos con mejores resultados y mas sostenibles tienden a involucrar un número importante de actores locales, con capacidades complementarias. Ello implica alejarse de una visión que responsabiliza a dichas actividades en forma exclusiva a los gobiernos o a menor escala a las ONGs. La descentralización y la modernización del Estado y su cambio a un rol subsidiario favorecen mayores mejores niveles de asociación entre actores públicos, privados y sociales. La mayor cercanía entre los actores en el ámbito local, mejores posibilidades de control cruzado y posibilidades de desarrollar procesos en que todos pueden beneficiarse facilitar asociaciones entre los actores, tanto de tipo horizontal como vertical. La descentralización "fomenta la cooperación entre los protagonistas, obreros, sedes locales de administraciones nacionales, la administración local o las asociaciones voluntarias. puede contribuir a reforzar a nivel local la capacidad de participar en el proceso de asociación."³⁵

Un aspecto importante de la necesidad de coaliciones locales que involucren gobiernos municipales, agencias locales, organizaciones rurales, ONGs, empresas privadas y Universidades es la capacidad de fortalecer la eficiencia y especialización de cada actor allí donde tiene mayores competencias. Organizaciones que abarcan demasiados componentes tienden a perder calidad. Otro aspecto importante de la asociación entre actores es la posibilidad de que los programas de desarrollo rural sean apropiados con mayor fuerza por los grupos locales. Finalmente, permite que los grupos rurales pobres participen en igualdad de condiciones con los otros actores, aumentando su visibilidad y poder. Debe sin embargo, no descuidarse el hecho de que en última instancia son las organizaciones rurales los grupos dirigentes de este proceso, pero en coalición con otros actores.³⁶

³⁵ J. Morley, El desarrollo local no es opcional, nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local, CEE, Dublín, 1990 citado por Sergio Boisier, Las relaciones entre Descentralización y Equidad, en Revista de la CEPAL No.46, abril de 1992.

³⁶ En el caso de la generación y transferencia de tecnología se ha destacado la conveniencia de asociaciones público privadas para promover el desarrollo rural. Cf. A. Bebbington y J. Farrington, NGO-Government interaction in agricultural technology development, en M. Edwards y D. Hume, Making a Difference, Earthscan save the Children London, 1993, pág.57.

I. Manejo cuidadoso de las relaciones con los gobiernos y los partidos políticos, impidiendo que estos programas se vuelvan parte de estrategias electorales o políticas.

Las experiencias exitosas de combate a la pobreza rural han logrado mantener a distancia la política partidaria y la asociación entre intervenciones para mejorar las condiciones de vida rural y el clientelismo político y los conflictos que de ello se derivan.³⁷ Ello no implica aislarse de los temas políticos, sino tener una visión de largo plazo dirigida a fortalecer a los campesinos como ciudadanos activos y participativos. Ello puede implicar la necesidad de acciones de los dirigentes de los proyectos para contrarrestar las acciones políticas, que normalmente suceden. También es importante asegurarse que estos programas se vuelvan botines políticos, con cambios en sus responsables en función de los resultados electorales, asunto que tiende a darse tanto en el ámbito nacional, como municipal. Ello, solo puede lograrse con acuerdos políticos estables entre las partes.

A pesar de la indicación anterior la colaboración de los gobiernos es fundamental para la sostenibilidad de largo plazo de estos programas. Estos requieren que los gobiernos promuevan marcos legales adecuados para su desarrollo, como por ejemplo, para la legalización de organizaciones y su supervisión; flujos estables de financiamiento que demuestren compromiso público con ellos, estabilidad e incentivos para los funcionarios comprometidos con estos programas, reglas claras y competitivas para la contratación de organizaciones locales y para la transferencia de recursos y demostración de apoyo político. Ello implica que los líderes de estos programas deben poner parte de su atención en estos temas y asegurar el compromiso gubernamental, a los diversos niveles.

La existencia de mecanismos que faciliten la participación de los diversos grupos locales en torno a las decisiones generales sobre estos programas y que les permita mantenerse informados sobre una base regular, pueden constituirse en elementos importantes para impedir que conflictos políticos pueden producirse por fuera de los proyectos. Las diversas experiencias de Consejos Municipales de Desarrollo Rural, que han sido establecidos en buena parte de los países de la región, son experiencias que deben adaptarse a las condiciones de cada país.³⁸ En efecto, en ellas participan representantes de los diversos actores involucrados en el Desarrollo Rural municipal, se deciden lineamientos de los programas, se reciben informes de avance y se pide opinión sobre temas críticos para los programas o potencialmente conflictivos.

³⁷ N. Uphoff et al, ob cit pág. 184

³⁸ Gonzalo Rojas y Luis Verdesoto, La Participación Popular como Reforma de la Política, Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia, La Paz, 1997, Carlos Amtmann, Descentralización y Participación Comunitaria: potencialidades, limitaciones y desafíos del desarrollo rural, en PUJC, El Desarrollo Rural... ob. Cit.