

J. P. Pérez Sáinz
Peter C. Meir
Sabine Fischer
Alan Middleton
Fabio Villalobos
Oswaldo Albornoz P.
Winston Moore Casanovas
Leopoldo Allub
Marco A. Michel
Erika Silva
Iván Irigoyen Mulen
Alejandro Moreano

Rafael Quintero
Renè Zavaleta
Segundo Moreno
Mishy Lesser
José Bengoa
Roberto Mizrahi
Manuel Agustín Aguirre

**NUMERO
DOBLE**

**REVISTA
CIENCIAS
SOCIALES**

15
16

volumen V-1984

DIRECTOR: Rafael Quintero

CONSEJO EDITORIAL: Gonzalo Abad, Oswaldo Albornoz, Iliana Almeida, Enrique Ayala, Luis Barriga, Amparo Carrión, Adrián Carrasco, Alfredo Castillo, Diego Carrión, Agustín Cueva, Martha de Diago, Esteban del Campo, Manuel Chiriboga, Bolívar Echeverría, Xavier Garaicoa, Daniel Granda, Andrés Guerrero, Nicanor Jácome, Juan Manguashca, Pablo Mariñez, Manuel Medina Castro, Enzo Mella, Manuel Miño, Alejandro Moreano, Segundo Moreno, Ruth Moya, Elías Muñoz, Gonzalo Muñoz, Miguel Murmis, Lautaro Ojeda, Oswaldo Barsky, Simón Pachano, Françoise Perus, Arturo Roig, Napoleón Saltos, Erika Silva, César Verduga.

CORRESPONSALES: Eduardo Archeti (Países Escandinavos), Eduardo Serrano (Cuba), Luis Borchies (Suecia), Fernando Ossandón (Perú), CESEDE (Francia), Raúl Iriarte (Chile), Daniel Camacho (Costa Rica), Mario Posas (Honduras), Percy R. Vega (Guatemala), Raúl Leis (Panamá), Angel Quintero (Puerto Rico), Virgilio Godoy y Reyes (Nicaragua), Jean Casimir (Trinidad—Tobago), Cary Hactor (Canadá), Milagros Naval G. (Madrid), Clóvis Moura (Sao Paulo), Jeannette Kattar (Senegal), M. Cristina Cordero (Australia), Pablo Estrella (Cuenca), Rubén Calderón (Machala), Liiza North (Toronto), Marco Antonio Michel (México, D.F.), Carlos Ojeda Sanmartín (Esmeraldas).

**UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
ESCUELA DE SOCIOLOGIA**

DECANO DE LA FACULTAD: Dr. César Muñoz Llerena.

**DIRECTOR DE LA ESCUELA DE SOCIOLOGIA:
Dr. Gonzalo Muñoz**

Instituciones Asociadas:

**CEPLAES, CIUDAD, CIESE,
FLACSO**

REVISTA CIENCIAS SOCIALES

Revista Trimestral

**PRECIOS: Ejemplar único 150 sucres
Número doble 200 sucres**

SUSCRIPCION ANUAL (cuatro ejemplares):

Ecuador	500 sucres
Europa, Canada, México y Centroamérica	30 US Dólares **
Sudamérica	25 US Dólares **

**** Correo Aéreo**

**CANJES: Biblioteca de la Escuela de Sociología,
Universidad Central del Ecuador,
Ciudad Universitaria, Quito - Ecuador.**

**SUSCRIPCIONES: Biblioteca de la Escuela de Sociología,
Universidad Central del Ecuador. Teléfono 235430.**

**LEVANTAMIENTO DE TEXTOS: Sra. Clemencia de Ortiz
Francisco de Nates 401 e Hidalgo de Pinto,
Teléfono 450351. Quito - Ecuador.**

**DIAGRAMACION Y ARMADO: CIUDAD, Alejandro
Valdez 409, Teléfono 523647. Quito - Ecuador.**

PORTADA: Marco Vásquez

**COMUNICACIONES al DIRECTOR: Villalengua 1410,
Teléfono 453773. Quito - Ecuador.**

DESARROLLO RURAL INTEGRAL: OPCIONES Y ALTERNATIVAS AL INICIAR UN PROYECTO

ROBERTO MIZRAHI
CENTRO DE PLANIFICACION
Y ESTUDIOS SOCIALES (CEPLAES)

Quiero introducir este tema señalando que dentro del contexto del desarrollo rural suelen mezclarse muchas cosas. Alguien que no estuviese debidamente advertido podría creer que desarrollo rural implicaría una específica ideología, un estilo particular de abordar la problemática rural, una única metodología de trabajo, el logro de un conjunto de resultados generales, etc.; y no es así. Al interior del concepto y de la práctica del desarrollo rural existe una profunda discusión en torno a concepciones, enfoques, contenidos, estilos diferentes.

Cuando planteamos la problemática global del desarrollo nacional, generalmente se acepta que existen importantes alternativas de interpretación de los procesos socioeconómicos y gruesas diferencias en lo que hace a las consecuencias políticas y estrategias para orientar la acción. En desarrollo rural sucede algo semejante. Detrás de la expresión "desarrollo rural" existen enfoques alternativos de cómo concebir la problemática rural y de cómo actuar u operar sobre ella.

En esta reunión quisiera hablar de esas opciones que se presentan a quienes trabajan en desarrollo rural; particularmente a un equipo como el aquí reunido, responsable de la formulación y ejecución de un proyecto de desarrollo rural integral.

Esta presentación la dividiremos en dos partes. Una primera la dedicaremos a caracterizar lo que podría denominarse un enfoque tradicional de hacer desarrollo rural. A partir de allí intentaremos —en la segunda parte— presentar algunos elementos para un enfoque alternativo. Veremos si de esa confrontación de enfoques pudiéramos emerger con una reflexión más sistemática y operativa sobre la

en el Proyecto Sur de Loja. Esto es, quisiera reproducir aquí una importante discusión en torno a cómo hacer desarrollo rural y relacionar esos temas con nuestro trabajo concreto en este proyecto. Creo que estamos en una fase apropiada para hacer consciente una cantidad de cuestiones que habitualmente no se explicitan debidamente.

A. LAS CARACTERISTICAS DEL ENFOQUE TRADICIONAL

i. Una primera aproximación a la caracterización de un enfoque tradicional de desarrollo rural podría ser reconocer que, en ese enfoque, el origen de la pobreza es frecuentemente disociado de la dinámica del sistema económico nacional. Por lo tanto sus propuestas se orientan a revertir los resultados de un proceso más que a revocar las causas que lo originan. Los proyectos de desarrollo rural toman como objeto de análisis y referencia para la acción, los efectos del proceso socioeconómico, ignorando que existe una forma de funcionar del sistema económico que es la que genera las situaciones carenciales.

De esta forma se concentra, por ejemplo, la atención sobre la situación de desnutrición, analfabetismo, condiciones de vida en general miserables en las áreas rurales, buscando repararlas a través de programas especiales de ataque directo. El enfoque tradicional no se propone o no logra desentrañar cuáles son las causas estructurales y profundas que originan, mantienen y reproducen la situación de miseria de nuestras áreas rurales; busca en cambio actuar directamente sobre las expresiones críticas de la situación, esto es, sobre los efectos del proceso socioeconómico que prevalece en

el área. Por eso le asignamos un carácter de orientarse a lo aparental.

El enfoque tradicional generalmente privilegia los aspectos tecnocráticos de los proyectos, ocultándose las líneas de fuerza de intereses en pugna que caracterizan toda situación específica y que hacen a la viabilidad sociopolítica y económica de las propuestas. De este modo sus soluciones están fuertemente impregnadas de connotaciones voluntaristas, muchas veces superficiales, con reducidas posibilidades de insertarse efectivamente en la realidad y actuar, a partir de ella, para superar los problemas principales.

En esos enfoques no se visualiza que la pobreza de las áreas rurales es un producto de cómo históricamente se ha dado el control de los principales factores productivos del campo, de cómo se han articulado los diferentes actores sociales agrarios entre sí y con el sistema en su conjunto. No existe allí una caracterización del proceso de generación y distribución de la riqueza agraria; de las condiciones prevalecientes en ese proceso y de los mecanismos vigentes de transferencia de valor de unos sectores a otros. No podría haber entonces una interpretación del momento concreto por el que atraviesa la problemática del área del proyecto y las modalidades específicas de su inserción en el sistema nacional y regional. Menos aún entonces la comprensión del rol que jugaría el proyecto de desarrollo rural en el modelo de desarrollo prevaleciente.

ii. Un segundo elemento del enfoque tradicional, es que no analiza y comprende la diversidad de actores sociales que existen en cada situación particular. En esa concepción, los proyectos de desarrollo rural se elaboran para el conjunto de la población de un área (región, provincia o localidad), con un carácter de alguna forma universal pretendiendo ajustarse a criterios de neutralidad social. Se trabaja con el universo poblacional sin diferenciar claramente los sujetos sociales concretos; sus características, sus interrelaciones, sus intereses específicos.

Cuando nos referimos al conjunto de la población, a todos los sujetos sociales sin distinguir unos de otros, estamos incurriendo en un grueso error ya que en ese caso sólo es posible plantear soluciones generales, privilegiando a los grupos más fuertes de ese universo que, por su situación de ventaja relativa,

estarían en mejor posición para acceder a los beneficios del proyecto.

Esta simplificación o deformación de la realidad social implica desconocer la trama de relaciones socioeconómicas del área del proyecto; impide comprender la naturaleza y dinámica de los diversos sujetos sociales, su inserción o articulación al proceso de generación y distribución de la riqueza. Ese velo tecnocrático y de aparente neutralidad esconde el conocimiento de los mecanismos concretos a través de los cuales los sectores subordinados transfieren valor a otros grupos o son marginados de la posibilidad de generar riqueza en la medida de las potencialidades locales.

Es decir el enfoque tradicional no aborda el nivel del análisis concreto de los personajes específicos del área de un proyecto y, en esa medida, restringe las posibilidades de revertir situaciones de pobreza y subordinación en las áreas rurales.

iii. Un tercer elemento tradicional es que se plantea el abordaje de los problemas desde una perspectiva sectorial o a través de un enfoque integral pero mal entendido.

La restricción del enfoque sectorial es pretender justamente desde una perspectiva sectorial, resolver problemas que no son sectoriales. Los problemas que aquejan a los campesinos y a la economía rural en general en América Latina no son sencillos; son problemas muy ligados a los procesos de generación y transferencia de valor, problemas culturales y políticos, de dominación, de capacitación, de movilización de recursos. No es reducible la problemática rural a algún sector específico como riego, capacitación, transporte o salud. De ahí que un enfoque sectorial que pretenda resolver esta problemática multidimensional desde la perspectiva de algún sector aislado, será siempre una experiencia inefectiva y frustrante.

Al percibir las limitaciones de los enfoques sectoriales se evolucionó hacia un llamado enfoque integral; apareció el concepto de desarrollo rural integral. Pero, ¿qué se entendía como tal? Inicialmente se consideró como integral a una simple suma de componentes. Se decía que un proyecto era integral en la medida que tuviera diversas actividades sectoriales; en esa acepción cuanto más componentes tuviera más integral sería; lo cual es un absurdo.

Se reducía el concepto de integral a una simple suma de componentes, a un agregado de sectores. La yuxtaposición de acciones sectoriales aparejaba —en esa concepción— la tan reclamada acción integral.

De este modo un proyecto de desarrollo rural integral resultaba un agregado de componentes sectoriales, cada uno de los cuales orientado a satisfacer objetivos también sectoriales de educación, salud, vialidad, riego, etc. En esa situación, la naturaleza y dinámica del proceso de generación y distribución de la riqueza sólo podría ser afectado parcialmente y nunca en forma deliberada. La lógica de los procesos socioeconómicos permanecía inafectada, reproduciendo en cada ciclo productivo las condiciones de subordinación y pobreza prevalecientes. Este enfoque integral mal entendido significó entonces un esfuerzo incompleto que quedó a medio camino en la superación de las restricciones de los enfoques sectoriales más ortodoxos.

iv. Un cuarto elemento del enfoque tradicional es el llamado **asistencialismo** o, en su defecto, la **participación manipulada**. Frente a un cierto problema el Estado acude paternalistamente a intentar resolverlo, realiza las acciones necesarias para superar el problema. Es por eso que se habla de beneficiarios; es decir quienes van a recibir los servicios del Estado. Sin mayor participación de la población, se preparan las soluciones, se ejecutan las acciones, consideradas necesarias para "resolver" los problemas campesinos.

En este estilo de trabajo los campesinos no se involucran en el proyecto que existe como algo externo a sus decisiones. La riqueza de la participación popular no se aprovecha y, lo que es más grave, el proyecto emerge respondiendo a la lógica de los técnicos y funcionarios más que a la racionalidad e idiosincrasia campesina. Es así como el proyecto se considera "perteneciente" a una u otra institución pública en lugar de serlo de la propia población sujeto del desarrollo. Si esto es grave para cualquier proyecto en general, es aún más grave cuando se trata de un proyecto abarcativo de aquellos aspectos fundamentales de una comunidad.

Existe otra variante dentro de este enfoque tradicional y es aquella en la cual se promueve sólo formalmente la participación; esto es, como simple consulta, muchas veces a poste-

riori de que las decisiones han sido tomadas. Por ejemplo el equipo técnico elabora una propuesta sobre algún aspecto sustantivo del proyecto y en alguna instancia formal no muy bien definida se "somete" a consulta de alguna asamblea o reunión de beneficiarios. Esta participación parcial e incompleta es generalmente manipulada por los representantes del sector público.

Esta posición respecto a la participación de la población se orienta más a inducir el apoyo a los objetivos del proyecto elaborado por el sector público, que a facilitar y promover la conducción campesina de sus propios asuntos. La "participación" es impulsada en la medida que permita abaratar ciertos costos del proyecto utilizando gratuitamente fuerza de trabajo local, o que implique réditos políticos para quien manipula la ejecución del proyecto. Rara vez se diseña el proyecto para inducir la transferencia de conducción que posibilita el pleno desarrollo de las potencialidades organizativas de la población; por el contrario, en general, los esfuerzos organizativos son vistos con desconfianza o, a lo sumo, con indiferencia.

v. Otro elemento importante que podría remarcar para caracterizar un enfoque tradicional es lo que se refiere al **estilo de formulación de un proyecto**.

Tradicionalmente el estilo predominante implica un largo período de maduración asentado en una secuencia lineal de fases sucesivas: se hace primero el diagnóstico, se elabora la estrategia incluyendo los objetivos específicos del proyecto, luego se formula una prognosis, más adelante se completa el estudio de factibilidad, se negocia después los financiamientos necesarios, se realizan ajustes, se organiza el aparato del proyecto, se acuerdan los desembolsos y luego, finalmente, se inicia la ejecución propiamente de las acciones previstas en el proyecto.

Entre la identificación del proyecto y la ejecución pasan en el mejor de los casos un par de años y en condiciones desfavorables 3, 4 o más años. Es decir el tiempo de maduración de un proyecto resulta excesivo en términos sociales para nuestros países subdesarrollados que luchan por emerger de su situación de pobreza. Con los escasos recursos disponibles no podemos impactar la realidad recién 2 ó 3 años después de haber identificado la necesidad de actuar. Por otra parte general-

mente tampoco existe el espacio político para poder insumir esa cantidad de tiempo en tareas preparatorias: las apremiantes condiciones de las zonas rurales señalan una urgencia que no se compadece con las exigencias formales de los estudios tradicionales.

Lo que se logra en definitiva es trabar y postergar acciones de desarrollo rural, desviando hacia grupos sociales con mayor dinamismo y presencia política, los siempre escasos recursos disponibles que requieren de rápida aplicación.

Adicionalmente la complejidad e innecesaria sofisticación técnica de muchos proyectos, desalienta y limita de hecho la participación de la población. La formulación queda reservada a un grupo de "iniciados" en las técnicas de proyectos que sustituyen a los "beneficiarios" en el análisis de su problemática y en la consecuente elaboración de soluciones. Las diferencias de extracción social, idiosincrasia, formación cultural y, en ciertos casos, incluso de intereses, impregnan inevitablemente los contenidos del proyecto y alejan la posibilidad de involucrar la población.

De este modo el proyecto se mantiene como un hecho tecnocrático, originado y desarrollado por el sector público, sin capacidad de generar sustento efectivo en la base poblacional. Esto significa reforzar la actitud asistencialista y condenar a la línea de trabajo a condiciones de extrema fragilidad y vulnerabilidad frente a las presiones que convergen sobre la política agraria del Estado, empobreciendo las posibilidades de constituirse en factor de transformación de la situación prevalenciente.

vi. En este enfoque tradicional el concepto de proyecto se reduce muchas veces a la simple elaboración de un documento: se considera que el proyecto es el "documento del proyecto", un estudio de prefactibilidad o de factibilidad. En verdad todos los proyectos requieren de investigación y análisis, pero el proyecto en sí no se reduce a esos estudios. El proyecto sería más bien una dinámica de acciones y hechos que se intenta desarrollar en un área para ayudar o inducir su transformación; implica una organización para la formulación y ejecución de acciones; entraña en conjunto el diagnóstico de la problemática, la elaboración de propuestas para abordarlas y la ejecución de acciones concretas; tiene una dimensión analítica pero también otra

igual o más importante de ejecución de hechos que impactan y afectan la realidad misma.

Por eso nos resistimos a reducir el concepto de proyecto a la elaboración de un documento o un estudio, por más que en sus diferentes fases sea necesario elaborar varios y distintos documentos. Esta concepción de proyecto —que podríamos llamar "proyecto—documento"— se corresponde con la visión o enfoque aparential que señalábamos; habitualmente el documento de proyecto contempla un conjunto de metas cuantitativas de reparación de situaciones carenciales. La ejecución de un proyecto se consideraría cumplida en la medida que esas metas pudieran ser más o menos alcanzadas. Veremos más adelante qué conceptualización alternativa sugerimos para un proyecto de desarrollo rural.

vii. Otra característica del enfoque tradicional es que, habitualmente, se trata de asegurar al proyecto escogido condiciones técnicas, financieras, institucionales, muy especiales para que pueda ser exitoso; en definitiva condiciones de excepción frente a la realidad rural. Sin embargo los proyectos de desarrollo rural tienen en verdad un doble objetivo: el uno es resolver los problemas específicos de las comunidades campesinas de las áreas en las cuales se trabaja, pero el otro —de igual o más importancia— es acumular experiencia, encontrar formas de trabajo sobre las realidades campesinas para poder proyectarlas a una escala mayor.

De este modo al asegurar condiciones especiales a los proyectos, se reduce la posibilidad de replicarlos. En ese caso las condiciones de excepción otorgarían a los proyectos ventajas no reproducibles en otras áreas del país, por la imposibilidad de multiplicar los recursos necesarios en la medida de los requerimientos que surgen de las situaciones de pobreza rural.

Ese enfoque de excepción implica muchas veces crear unidades especiales para la ejecución de un proyecto, relativamente autónomo de la red de instituciones existentes en el área. Esta solución entraña superponer nuevas estructuras organizativas, sin mejorar o reemplazar las existentes, desaprovechando el capital institucional que el país dispone.

Aunque son por todos conocidas las dificultades por las que atraviesan muchas de

nuestras instituciones, no cabe duda que las entidades existentes (aún con sus limitaciones) constituyen el capital institucional disponible y, en esa medida, un punto de apoyo para mejorar la capacidad organizativa del sector público.

Por otra parte los estándares en cuanto a coordinación institucional, disponibilidad de recursos financieros, cuadros técnicos, insumos y apoyo logístico en general, marcan las referencias a las que se ajustan las soluciones organizativas de los proyectos, más allá de excepciones que no significan una transformación real y efectiva de las condiciones institucionales prevalecientes.

viii. Otro elemento del enfoque tradicional se refiere a la naturaleza bancable que suele caracterizar a buena parte de los proyectos de desarrollo rural. Generalmente en la fase de formulación de los proyectos se prepara un estudio de factibilidad, el mismo que es "sometido" a la consideración de un organismo financiero, nacional o internacional. En principio no habría objeciones a este procedimiento si no fuese porque muchas veces ese carácter bancable del proyecto, al tener que presentarlo para que sea evaluado por entidades financieras, invade y llega en algunos casos a tergiversar la naturaleza y sentido mismo del proyecto.

La concepción que funcionarios de los organismos financieros (especialmente aquellos de formación sectorial tradicional) puedan tener de la problemática campesina, su interpretación de la naturaleza y dinámica de esa problemática y de su articulación con la coyuntura nacional, no necesariamente coincide con la que pueda elaborarse a partir del conocimiento directo de la realidad específica. De esta forma el sustento de las propuestas y, en consecuencia, sus contenidos principales, podrían diferir en más de un sentido.

Como habitualmente la decisión de ejecución está sujeta a la evaluación favorable del financista (a la luz de sus propios criterios de evaluación), muchas veces quienes formulan el proyecto se anticipan a esa evaluación ajustando el "proyecto" a lo que el organismo financiero desea recibir. Esto significa un mayor riesgo de adecuación a fórmulas estandarizadas surgidas de las mismas agencias internacionales y transferidas a "formuladores" de proyectos a través de institutos adscritos o influidos por ellas.

De esta manera la riqueza de opciones y posibilidades de aquellas soluciones que surgen como respuesta específica a un análisis científico de la situación y dinámica de un área de proyecto, es reemplazada por fórmulas reiteradas insistentemente para distintos ámbitos socio-geográficos.

El poder informal que —de hecho— detentan los evaluadores de un banco o de un fondo, extiende multiplicadamente esa influencia desviando iniciativas originales y desestimulando propuestas innovadoras y específicas para cada situación particular. Indirectamente se favorece el desempeño de aquellos tecnócratas formados bajo su influencia que reducen la formulación de un proyecto a replicar esquemas y soluciones de tipo general.

En el fondo de esta cuestión está la disputa en torno a los criterios de evaluación; esto es, en función de que se practican las evaluaciones de los proyectos de desarrollo rural.

Desde el punto de vista nacional, además de criterios de rentabilidad financiera y "social", es necesario considerar otros que hacen al impacto de los proyectos en los procesos socioeconómicos y políticos del país.

La evaluación tradicional en base a indicadores como la tasa interna de retorno, el valor agregado neto, la relación beneficio/costo (aún utilizando precios sombra), se fundamenta en criterios de rentabilidad directa. Los eslabonamientos intersectoriales e interregionales, los cambios en la estructura política, en el grado organizacional, la redistribución de activos e ingresos, etc., no siempre son admitidos como fundamento para una evaluación positiva de un proyecto. Esto no quiere decir que no se deba procurar optimizar la factibilidad técnica y económica de un proyecto; sino que esa factibilidad podrá ser condición conveniente, necesaria o suficiente para decidir la realización de un proyecto según sean las circunstancias nacionales. Esto dependerá del estado de desarrollo del país, del particular momento histórico por el que atraviesa el desarrollo nacional, de la disponibilidad relativa de proyectos, del costo de oportunidad de la inversión, etc. Así, objetivos de transformación y/o desarrollo pueden exigir aceptar, para determinados proyectos, rentabilidades bajas o nulas en términos de riqueza generada (por ejemplo podrían mejorar la distribución sin mejorar la cuantía de la riqueza generada).

Como los proyectos de desarrollo rural inciden muy directamente (no son neutros) so-

bre los procesos sociales prevaecientes en un área, deben por tanto también evaluarse en términos del tipo de procesos (o alternativas dentro de esos procesos) que ayudan a impulsar.

Por otra prte, muchas veces un proyecto puede aparecer con rentabilidad nula o negativa en el corto y aun en el mediano plazo, porque los parámetros dentro de los cuales juegan las rentabilidades (por definición datos del Proyecto), no los favorecen. Sin embargo a un plazo mayor esos parámetros son afectables (de hecho eso caracteriza el horizonte del largo plazo) con lo cual se alteraría el contexto de la rentabilidad de cada proyecto.

En verdad toda la política de desarrollo busca actuar sobre los parámetros estructurales del sistema socioeconómico y, en esa medida, los proyectos de desarrollo rural, que son instrumentos de esa política, también deberían hacerlo. De ahí que los criterios tradicionales de rentabilidad o eficiencia deberían considerarse sólo como complementos parciales de decisiones mayores asentadas en las orientaciones centrales de la política de desarrollo.

B. ELEMENTOS PARA UN ENFOQUE ALTERNATIVO

Como se indicó, la naturaleza de la problemática enfrentada y la dinámica de los procesos socioeconómicos sobre los que se buscó actuar, señalaron la ineficacia del enfoque tradicional y exigieron elaborar respuestas más acordes con esas circunstancias. De esta manera fueron surgiendo acciones y estilos de trabajo diferentes que, en esta sistematización, toman la forma de elementos para un enfoque alternativo.

Cada uno de estos elementos constituye opciones que van delineando un estilo de hacer desarrollo rural. Estamos conscientes que existen profundas diferencias entre opciones de desarrollo rural y que es necesario explicitarlas para contribuir a que cada proyecto sea siempre una elección deliberada de desarrollo, cuyo perfil (si bien acotado por las circunstancias objetivas en las que se desenvuelve) represente una posición respecto al funcionamiento socioeconómico de un área.

i. Frente a aquel enfoque orientado a lo aparential, a los efectos más que a las cau-

sas, planteamos que los proyectos deben apuntar a incidir sobre los procesos socioeconómicos. Personalmente llamo a este enfoque "proyecto-proceso", para diferenciarlo del enfoque tradicional.

Destacamos esta categoría de "proceso" por dos motivos:

a) porque —como se indicó— los proyectos de desarrollo rural deberían orientarse a afectar procesos concretos; no quedarse en un plano apariencial, sino tratar a través de las actividades que los conforman de afectar la forma de funcionar de un área. Digo afectar porque se puede incidir en mayor o menor medida en los procesos centrales que se dan en un área: esto dependerá de la fuerza, de los recursos, de nuestras habilidades, de las condiciones objetivas en las cuales nos desenvolvemos.

Es mucho más entonces que simplemente plantearse alcanzar algunas metas cuantitativas para mejorar los indicadores de criticidad de la situación. Apunta a transformar procesos y mecanismos.

b) porque consideramos al proyecto en sí mismo como un proceso. Construir un proyecto es desarrollar un proceso que se inserta —es cierto— en una dinámica mayor que es la de la realidad misma, preexistente y envolvente de nuestros esfuerzos. No reducimos entonces el concepto de proyecto a preparar un documento, sino que lo concebimos como una dinámica de acciones y hechos (incluyendo la preparación de estudios) que intentamos desarrollar para afectar lo que sucede en un área. Quiere decir que la ejecución de un proyecto implica soluciones organizativas, formulación de estudios, implementación de acciones, decisiones permanentes de ajustes sobre la marcha en función de los cambios de contexto y de las propias modificaciones de la situación provocadas por el proyecto. Es entonces una dinámica de acciones ordenadas, planificadas previamente, coordinadas en el tiempo y en el espacio, que impactan una problemática en el contexto de procesos reales que reaccionan y condicionan la propia acción ulterior.

ii. Frente a aquella aparente neutralidad social, postulamos que un proyecto de desarrollo rural debe estructurarse en torno a claros criterios de intencionalidad social. Un proyecto de este tipo no se hace para ayudar por

igual a todos los sectores poblacionales de modo de mantener (aunque en un nivel algo mejor) la situación actual. Los esfuerzos se orientan a transformar la situación, afectando para ello los procesos sociales y económicos que la generan; de ahí que deba actuarse selectivamente, concentrando los apoyos en aquellos sectores mayoritarios que están sujetos a severas relaciones de subordinación económica y política.

Es por ello que siempre que iniciamos el trabajo en un área de proyecto, recomendamos identificar los sujetos sociales que existen y se desenvuelven en ella. Porque estos actores sociales tendrán diferente posición en el sistema socioeconómico a partir de lo cual se estructura todo un conjunto de relaciones sociales entre ellos y con otros grupos de fuera del área.

De ahí que nos preocupe enormemente investigar y comprender cómo se dan los procesos socioeconómicos en el área. Cómo se genera la riqueza, cómo se articulan campesinos, asalariados rurales, familias que se dedican a servicios o actividades artesanales, con los demás sectores sociales; cuáles son en concreto los mecanismos a través de los cuales se transfieren excedentes, impidiendo o reduciendo procesos de capitalización de los llamados beneficiarios.

Es en este sentido que hablamos de intencionalizar socialmente los proyectos: no sólo enunciar tipos de beneficiarios (como podrían ser campesinos, asalariados rurales, etc.), sino explicitar el tipo específico de transformaciones en las relaciones sociales que se promoverán a partir del conocimiento concreto de la dinámica socioeconómica del área.

La planificación rural se realizaría así en torno a una población concreta, cuyas características y dinámica se habrían previamente investigado. Particularmente en lo que hace a programación agropecuaria el eje sería la familia y la organización campesina —en la integralidad de sus necesidades y potencialidades— y no los tradicionales programas de promoción de la producción de diferentes productos. Esto no niega que para algunos propósitos, una vez realizada la planificación por familias y organizaciones, puedan agregarse las soluciones agropecuarias por productos, por subáreas o según cualquier otro criterio que resultare conveniente para los fines de la formulación o evaluación del proyecto.

iii. Frente al enfoque sectorial o integral mal entendido planteamos una concepción de lo integral estrechamente ligada a lo prioritario. Para nuestra forma de trabajar lo integral no pasa por una simple yuxtaposición o suma de componentes sectoriales sino, por el contrario, por aquel conjunto de actividades prioritarias que nos garantice incidir sobre los aspectos claves, neurálgicos, decisivos de los procesos socioeconómicos que procuramos transformar. Es decir que un enfoque integral partiría de una concepción integral de la problemática (identificación y caracterización de la naturaleza y dinámica de los procesos centrales y los mecanismos específicos a través de los cuales esos procesos se expresan), seguiría con un planteo de soluciones principales, sin las cuales los objetivos no podrían alcanzarse, y remataría con la ejecución de acciones prioritarias que convergerían sobre la unicidad de la familia o la organización campesina.

De esta forma, lejos de considerar a un proyecto como integral en la medida que comprendiera abundantes componentes sectoriales, lo entenderíamos como tal en tanto presentase un conjunto de soluciones que asegurasen las transformaciones perseguidas en el grado posible.

Incluso muchas veces sería más conveniente concentrar en determinadas acciones estratégicas los siempre escasos recursos disponibles, en lugar de dispersarlos en múltiples esfuerzos sectoriales, algunos de los cuales o no incidirían o lo harían muy indirectamente en los objetivos de transformación. Y esa concentración estratégica de esfuerzos en ciertas acciones prioritarias no negaría por sí el carácter de integralidad de un proyecto de desarrollo rural.

No es necesario insistir en la estrechez de cualquier enfoque sectorial tradicional, aún cuando a nivel de ejecución, diferentes acciones especializadas, programadas dentro del concepto de integralidad que acabamos de explicitar, pudieran o debieran ser realizadas por entidades ejecutoras sectoriales. Lo importante es que el diagnóstico, la planificación, la programación, la coordinación de la ejecución, el seguimiento y la evaluación de acciones, sean encaradas con aquel enfoque integral.

iv. Frente al asistencialismo o participación manipulada, nos adherimos al enfoque de

población participante. Cuando hablamos de participación y de un proyecto de desarrollo rural que acepta y promueve la participación de la población, nos referimos fundamentalmente a la cuestión de conducir el proyecto, de participar en aquellas decisiones y reflexiones que llevan a ejercer realmente una participación en la conducción del proyecto o de alguna de sus actividades principales.

De esta forma no reducimos el concepto de participación a una cuestión formal, sino que lo centramos en la idea de desarrollar habilidades en la población de modo que puedan ejercer su capacidad de conducción; por tanto nuestros proyectos buscarán transferir gradualmente a la población las tareas o actividades de conducción.

Sabemos sin embargo que las condiciones de oprobio y miseria en que viven las poblaciones rurales, entre otros efectos, justamente restringen la capacidad de conducción en buena parte de los sectores campesinos; siglos o decenios de explotación no desembocan en una situación en la que los campesinos puedan conducir mágicamente la resolución de los complejos problemas que les aquejan. Comprendemos que debe existir una transición entre una instancia presente de no ejercicio de conducción (al menos de los recursos originados en el sector público) respecto a otra con características más autogestionarias. Sería ingenuo y hasta peligroso ignorar la circunstancia de esa transición pero, sin embargo, un proyecto de desarrollo rural abierto a la participación debe diseñarse de tal forma que desde un comienzo induzca, aliente, favorezca la transferencia de conducción.

En este sentido nuestros proyectos de desarrollo rural debieran ser capacitantes como un elemento central del mismo; pero no una capacitación formal, sino la capacitación para conducir unidades productivas, organizaciones clasistas o territoriales, en general formas organizativas propias de la población del área del proyecto.

Creemos que la capacitación se hace alrededor de la práctica del proyecto y que nadie va a aprender a conducir si no conduce. Por eso sugerimos que la organización del proyecto sea diseñada en forma tal que aliente desde el inicio la incorporación campesina a su conducción, la participación más amplia, la movilización de acuerdo y en torno a las actividades que en conjunto se hubieran definido para implementar el proyecto.

No pensamos que el sector público deba perpetuarse en la conducción de un proyecto. Es cierto que en un comienzo es, quizás, la intervención estatal un factor decisivo para transformar la forma de funcionar de un área, para alterar los mecanismos que consagran la pobreza y marginalidad. Sin embargo creemos que a través de una transición adecuadamente programada, las responsabilidades de conducción podrían transferirse progresivamente a la propia población, sujeto del desarrollo. Si este criterio es aplicable a cualquier proyecto, cuanto más lo será para proyectos integrales de desarrollo rural cuya ejecución involucra aspectos sustantivos del presente y del futuro de toda una comunidad.

De ahí que sostengamos que el Estado deba programar —con toda la precaución y flexibilidad correspondiente— una retirada también progresiva de los niveles de conducción del proyecto. El objetivo sería que la propia población asumiera roles cada vez más protagónicos, reservándose el Estado el control de ciertos resortes estratégicos que impidiesen retornos a situaciones de pobreza y privilegios.

v. Frente al estilo de formulación lineal, se plantea la simultaneidad de por lo menos tres líneas de trabajo: una línea principal de ejecución, otra línea de formulación y una tercera muy ligada a las anteriores de montaje organizativo—institucional.

Para nuestro enfoque de trabajo la línea de ejecución es el eje del esfuerzo de un proyecto de desarrollo rural. Se inicia casi desde el comienzo del proceso del proyecto, a partir del primer diagnóstico de la problemática del área bajo la forma de acciones inmediatas. Estas son en realidad pequeñas acciones de fácil identificación y rápida implementación que anticipan las soluciones mayores creando mejores condiciones para su desarrollo. Pueden agruparse en planes operativos anuales de modo de ejercitar prácticamente la coordinación institucional.

La ejecución de acciones inmediatas cumple varios propósitos:

- a) comenzar a reparar situaciones carenciales en la dirección de los objetivos del proyecto.
- b) genera un espacio político para el proyecto a nivel de la población del área, que no debe de esta forma esperar largos períodos de estudios antes de percibir una acción concreta.

c) permite ejercitar en la práctica de la programación operativa la coordinación interinstitucional y la compatibilización entre planes y presupuestos.

d) ofrece a la propia línea de formulación (estudio de factibilidad) importantísima información específica de las experiencias concretas que se están ejecutando.

Como se indicó, una segunda línea de trabajo es la de formulación. Esta línea incluye el diagnóstico de la problemática del área, la especificación de objetivos y orientaciones estratégicas, la elaboración de estudios de prefactibilidad y/o factibilidad y la definición de un sistema de seguimiento y evaluación.

Una tercera línea de la mayor importancia es la relacionada con el montaje de la organización institucional del proyecto. Esto implica varios aspectos:

- a) La estructuración del soporte institucional del proyecto a nivel del sector público.
- b) El apoyo a la organización de la población y la promoción de su participación efectiva en las diversas instancias del proyecto.
- c) Las negociaciones con los organismos financieros para asegurar la disponibilidad oportuna de los recursos necesarios.

Estos aspectos están estrechamente interligados y son cruciales para definir el perfil y la trayectoria de un proyecto. Existen diversos mecanismos o soluciones para encararlos.

En materia de promover la participación campesina y de la población en general, se han venido intentando diversas fórmulas. Una de ellas prevé representantes campesinos en el Comité Directivo y/o en un llamado Comité de Campo de nivel más operativo que sesiona en la propia área del proyecto. Adicionalmente el mismo fortalecimiento de organizaciones de primero y segundo grado, contribuye a mejorar las condiciones de participación de la población. Esfuerzos importantes de capacitación técnica y socioeconómica (capacitación para conducir) complementarían, como actividades permanentes, el desarrollo de esta tercera línea de trabajo.

No cabe duda que la mejor fórmula de promover la participación de la población se confunde con una metodología de formulación—ejecución de proyectos que promueva esa participación en todas las fases del proceso de un proyecto: iniciando con la reflexión diagnóstica de la problemática local, hasta las principales decisiones en torno a las soluciones

que el proyecto propone y su ejecución.

vi. Frente a las condiciones de excepción que suelen promover los enfoques tradicionales de hacer desarrollo rural, procuramos asegurar por el contrario condiciones de replicabilidad al proyecto. Ya se indicó que en nuestra situación de subdesarrollo y de estar aprendiendo de la práctica misma, estos primeros proyectos de desarrollo rural, además de resolver problemas de áreas específicas, constituyen intentos de elaborar formas de trabajo, metodologías, procedimientos, en definitiva experiencias, para proyectar a otras regiones del país.

Vale puntualizar que acumular experiencias no es elaborar recetas para aplicar en otras áreas de proyectos. Por el contrario es desarrollar una capacidad de análisis, una capacidad de planificación y ejecución, que permita abordar en mejor posición otras situaciones y coyunturas específicas que requerirán —sin duda— de respuestas también específicas.

No estamos de acuerdo en descartar a priori la capacidad institucional existente; creemos que ella constituye un capital para el país. Si luego de un análisis detenido se llegase a identificar que cierta estructura o dinámica institucional estuviera obstaculizando el desarrollo del proyecto, debieran proponerse las soluciones pertinentes. Sólo en casos muy particulares cabría recomendar la sustitución lisa y llana de las instituciones que operan en un área.

La conducción de un proyecto de desarrollo rural integral debiera tener y desarrollar la habilidad de atraer recursos institucionales ya existentes, de acumular fuerza institucional. De igual forma en lo que hace a las organizaciones de la población. Un proyecto no es simplemente un hecho técnico sino esencialmente político. El sustento del mismo, su espacio político de actuación, debe explicitarse como preocupación de los responsables del proyecto. No puede olvidarse —como muchas veces ocurre— esta decisiva dimensión de un proyecto que hace a su misma viabilidad socio—política.

vii. Finalmente, frente a la naturaleza bancaria de un proyecto y los riesgos que ello entraña en términos de invasión de espacios sustantivos del proyecto por parte de los organismos financieros, señalamos que la natu-

raleza y soluciones específicas de todos los componentes de un proyecto debieran emerger como respuestas específicas a la situación particular de un área, sin sujeciones (explícitas o implícitas) a ninguna agencia financiera.

Con esto no estamos negando el papel que cumple la banca de desarrollo, nacional o internacional, ni tampoco que las formas de presentación de solicitudes de crédito deban ajustarse a las prácticas o procedimientos formales de la entidad financiera. Lo que estamos preservando es el derecho que tiene el Estado y la población de un área, de interpretar lo que sucede en esa área, de establecer objetivos y de proponer las soluciones que política, económica, social y técnicamente resultaren más convenientes para los intereses de esa población y del país en su conjunto.

El papel de la entidad financiera sería de apoyar la acción de desarrollo —respetando objetivos y las orientaciones estratégicas principales— a través de recaudos técnico económicos que aseguren que las soluciones propuestas en los componentes sean efectivamente las más apropiadas para alcanzar los objetivos señalados. En algunos casos de inconsistencias no evidenciadas entre objetivos, la entidad financiera a través de su evaluación debería ayudar a explicitarlas.

En definitiva el organismo financiero haría una importante contribución si centrara su evaluación en un análisis de consistencia interna del proyecto y de este con las políticas nacionales o regionales de desarrollo, explicitando al mismo tiempo los beneficios y costos sociales (directos e indirectos) que implicaría la ejecución del proyecto. La decisión de ejecución se mantiene, como es obvio, en la esfera de responsabilidad del gobierno nacional.

En todos los casos debieran explicitarse de común acuerdo los criterios de evaluación a aplicarse. La discusión y ulterior aceptación de esos criterios de evaluación, debería ser el centro de las relaciones con la entidad financiera. Como se indicó, los criterios tradicionales de rentabilidad o eficiencia sólo deberían considerarse como un complemento de decisiones mayores asentadas en las orientaciones centrales de la política de desarrollo.

Por último es necesario señalar la conveniencia de superar la mistificación que generalmente se hace del financiamiento externo. No es cierto que todos los proyectos requie-

ran de esos recursos, ni tampoco que el propio esfuerzo nacional no esté muchas veces en condiciones de encarar por sí mismo ese financiamiento. De este modo se agiganta el papel que juega el apoyo externo, desestimulando la iniciativa local y desvalorizando la propia capacidad de realización nacional.

Hasta aquí algunas consideraciones muy ligadas a la forma de hacer desarrollo rural a nivel de proyectos integrados. Como se indicó anteriormente de ningún modo agotan la reflexión; simplemente pretenden estimularla. Muchas de ellas implican opciones importantes que significan orientar en uno u otro sentido los esfuerzos ulteriores.

Al iniciar las fases decisivas del proceso de construcción de un proyecto de desarrollo rural, nos pareció pertinente plantear nuevamente estas alternativas, de modo de contribuir a hacer cada vez más consciente en sus implicaciones, las varias decisiones que deberemos afrontar —como equipo— de aquí en más.

