

Desarrollo rural y participación

Héctor Béjar

Una de las primeras cuestiones a formularse es qué tipo de desarrollo debemos propiciar para nuestros países. A pesar de lo mucho que se ha escrito sobre ello, aún sigue siendo necesario diferenciar desarrollo de crecimiento. El crecimiento tiene dimensiones puramente físicas y económicas. El desarrollo pretende ser un fenómeno integral que abarca también a la liberación de las capacidades humanas. El crecimiento es puramente vegetativo: es consecuencia del desenvolvimiento "natural" y rutinario más o menos acelerado del sistema capitalista, tal como se da en nuestros países. El desarrollo supone ciertas transformaciones en las estructuras sociales. El crecimiento, tal cual se da en muchos de nuestros países, encubre el desarrollo de unas áreas físicas y sociales, y el subdesarrollo de otras. El desarrollo, por el contrario, pretende ser un proceso de desenvolvimiento armónico y coherente de los elementos naturales, económicos y sociales.

La concepción integral del desarrollo es una entidad abstracta que sólo puede concretarse en modelos creados por nuestras naciones, tratando de realizar un proceso económico y social que tenga por origen la utilización racional de nuestros recursos materiales y humanos y por finalidad última, la satisfacción de nuestras necesidades materiales y no materiales. Ello implica responder adecuadamente a las preguntas de qué producir, cómo producir, para quién producir, cómo invertir, en qué, donde y cómo organizar la producción y el consumo.

La realización de estos proyectos nacionales equivale a una profunda reorganización de nuestras economías y nuestras sociedades que supone un continuado y consciente esfuerzo colectivo.

Ello nos lleva a plantearnos la participación como un elemento indesligable del desarrollo integral porque lo origina y realiza. ¿La participación de quiénes? El tradicional concepto de participación comunitaria incluye a todos los elementos de una sociedad determinada, aún cuando tengan diferentes ubicaciones sociales: tanto a los grupos de altos, como de bajos ingresos, a quienes disfrutaban del poder y a quienes no tienen ninguno, a quienes ya se "desarrollan", favorecidos por el sistema, como a los que son "subdesarrollados" por el mismo. Desde nuestro punto de vista, tal concepción globalizante tiene el inconveniente de que ignora que, así como existe un sistema económico y social que requiere ser reorganizado mediante el desarrollo, así también existe un sistema de decisiones en que éstas están concentradas en grupos minoritarios pero poderosos, que también requiere ser reorganizado para ser sustituido por otro verdaderamente democrático. Más

allá de cualquier juicio valorativo existe para ello la razón práctica de que no es posible la cooperación de todos en una obra común tan importante, sin su intervención en el qué y cómo hacer. La participación entonces implica la organización del pueblo para pensar, discutir, planificar, dirigir, ejecutar y controlar la ejecución del desarrollo. Abarca, por tanto, las áreas técnicas y productiva al mismo tiempo que la política y supone, tanto la organización popular como la acción dinámica de dicha organización. Y excluye, por tanto, el simple cumplimiento por determinados grupos de la población, de modelos y tareas que han sido diseñados y determinados por otros, sin su intervención. Así como se pretende que el desarrollo integral resulte en la menor dependencia de nuestras sociedades respecto de los poderes transnacionales, la participación debe resultar en la mayor autonomía de nuestras clases populares respecto de los poderes tradicionales que operan en cada país. La participación es precisamente, una importante dimensión del desarrollo integral que hace posible el ejercicio auténtico de las libertades individuales y sociales que, desde nuestro punto de vista, deben ser consideradas necesidades básicas de todo grupo humano, al igual que la alimentación, la vivienda o el vestido.

Así como el desarrollo, la participación es siempre concreta y no puede estar circunscrita a abstracciones. Para ser verdadera, la participación debe ir de abajo hacia arriba y empezar en el centro de trabajo y en el lugar de residencia, en la empresa, el barrio o el centro poblado. En un proceso de transformaciones, debería abarcar, desde éstos a los más altos niveles de decisión del Estado.

En resumen, queremos dejar señalados dos criterios que nos parecen fundamentales: **1. No puede haber desarrollo sin transformaciones de estructura; 2. No puede haber participación sin capacidad de decisión.**

El desarrollo de las áreas rurales

Cuando ingresamos al tema del desarrollo en las áreas rurales, no podemos menos que comprobar la situación disminuida y tributaria que tienen la economía y la vida rural respecto del medio urbano en nuestros países, incluso en aquellos que han realizado apreciables cambios de estructura en el campo.

La agricultura depende de la industria y del mercado externo para la provisión de insumos. Paga precios correspondientes a monedas fuertes por combustible, energía, maquinarias, fertilizantes, plaguicidas e insecticidas. Pero sólo sus áreas "desarrolladas" venden en moneda fuerte en el mercado exterior, productos de alta rentabilidad que a su vez, son frecuentemente sometidos a la discriminación arancelaria de los países ricos. Las áreas que producen alimentos para la población nacional son las más desatendidas y discriminadas y, consecuentemente, las más deprimidas. El crédito, en el ámbito global de nuestros países financia más bien actividades comerciales o puramente especulativas y es orientado sólo en escala pequeña, a la agricultura. Y dentro de

la producción agrícola, financia la producción dirigida a los países industrializados y en escala ínfima, la producción de alimentos para nuestras poblaciones. En el otro extremo del circuito, nuestros agricultores son agobiados por la falta de vías de comunicación y la acción de los intermediarios que los separan de los mercados de consumo final y que succionan la parte más jugosa de las utilidades. La agroindustria, que podría ser una posibilidad real de mantener el valor agregado para que beneficie a las áreas rurales es virtualmente monopolizada por las empresas transnacionales.

En resumen, en el plano económico, la agricultura paga en dólares, para cobrar en moneda nacional devaluada, compra a precios libres para vender a precios controlados y está cercada, de un lado por las transnacionales y del otro por los especuladores e intermediarios. Ello ha resultado en una constante erosión de las tierras, en el deterioro de los ecosistemas, la constante migración hacia las ciudades. La concentración de las tierras en pocas manos que, frecuentemente, es mostrada como "el problema" de nuestras áreas agrícolas, es apenas uno de los aspectos de una situación cada vez más discriminatoria y agobiante, que repercute en la deformación de todos nuestros sistemas económicos y la distorsión del conjunto de nuestras sociedades.

Plantear el desarrollo rural implica entonces variar substancialmente esta situación, reemplazándola por otra en que la agricultura esté en capacidad de producir los alimentos que necesita nuestra creciente población y las materias primas que son necesarias para generar a su vez una industria productora de bienes finales que cubran nuestras necesidades de habitación, salud y vestido. Ello supone la reorganización total de nuestras economías y el replanteamiento de nuestras políticas estatales para dar atención prioritaria a la agricultura. Implica también la reorganización de la producción agrícola actual.

A esta nueva organización del sistema productivo debe corresponder una nueva organización del sistema de decisiones. Actualmente son las grandes empresas, en su mayoría transnacionales, las que planifican y deciden sobre el desarrollo del campo, imponiendo su tecnología, invirtiendo allí donde pueden obtener mayores beneficios económicos, imponiendo un "modelo" de desarrollo que toma en cuenta sus beneficios pero no la satisfacción de las necesidades de nuestras poblaciones. Mientras tanto, las instancias gubernamentales carecen de políticas claras.

Lo anterior quiere decir que una labor dirigida a propiciar la participación popular en un proceso de desarrollo rural así planteado, no empieza en el vacío. Hay ya quien decide y planifica en el campo. Se trata aquí también, más que de "empezar", de transformar y reorganizar.

El crecimiento distorsionado de algunas áreas rurales, se ha reflejado en la compleja configuración social del campesinado y en su escaso nivel organizativo. El punto de partida es precario: en general tanto en el medio rural como en el

urbano, la organización popular es: a) minoritaria; b) dispersa y no articulada; c) incipiente; d) desligada del poder de decisión, tanto económico como político.

Así como en el medio urbano, la participación debe empezar en el barrio y el centro de trabajo, en el medio rural es inseparable de una transformación radical del sistema de tenencia de tierra y la eliminación del latifundio, pero no puede quedar allí: las formas asociativas de producción allí donde existan, deben vincularse al ejercicio del gobierno local por los trabajadores, entendiéndose por gobierno local, no la municipalidad tradicional que ha estado limitada a la ejecución de determinadas obras públicas, sino la planificación, la recaudación y distribución de recursos, lo que a su vez no puede ser hecho sin una desconcentración y descentralización del poder político y sin una regionalización y descentralización del país.

Ahora bien: ¿es posible repetir los mecanismos de participación popular urbanos en el campo latinoamericano? Son notas distintivas de nuestro medio rural: a) la compleja configuración social procedente de las complicadas relaciones de trabajo y servidumbre b) la dispersión física de la población; c) la heterogeneidad de mundos culturales; d) las grandes diferencias de ingresos que se reflejan en status sociales disímiles.

Nuestro punto de vista es que si la población campesina no logra articular sus acciones no podrá presionar exitosamente sobre el resto de la sociedad para una variación del sistema productivo y social actual, que la margina y desfavorece. Pero, ¿es posible articular en un solo sistema de participación a todos estos grupos sociales, o ello no pasa de ser una utopía?

A nuestro juicio, hay dos vías para que estos grupos, de intereses heterogéneos y hasta contradictorios, puedan articular sus acciones: Una primera es a través de los gobiernos locales, en que los intereses comunes pueden encontrarse y los disímiles, confrontarse. La segunda es la acción gremial de los campesinos respecto de los poderes del Estado y de los grupos dominantes, para lo cual es indispensable la concreción de un programa de acción que integre planteamientos referentes a comercialización, crédito, vías de comunicación, precios, capitalización y otros que agobian a casi todos los sectores sociales del mundo campesino.

Problemas que enfrenta una política de participación en el medio rural

Tanto lo anterior presupone claras políticas estatales dirigidas a hacer posible tanto un desarrollo rural integral como la participación popular en él. Pero ese no es el caso de nuestros países, donde los esfuerzos más vigorosos en tal sentido han cubierto sólo etapas transitorias y frustradas. Mientras tanto, los intentos de propiciar la participación son realizados por entidades estatales aisladas o

instituciones privadas dispersas, desde fuera del Estado. Son insuficientes, aislados y frecuentemente sin posibilidades de continuidad.

Aún así, las políticas realizadas por estas entidades tropiezan con serias dificultades, desde que un esfuerzo realmente productivo sólo puede ser resultado de una acción estatal vigorosa y coordinada. En la actualidad en ausencia de estos esfuerzos, las políticas de las entidades privadas y públicas dirigidas a propiciar la participación popular en el desarrollo rural, tropiezan con varios ámbitos de problemas:

1. Relaciones entre la participación popular y el Estado. Aquí nos enfrentamos, en algunos casos a la inexistencia de políticas de promoción de la participación y, en otros, a políticas dirigidas a la represión o aplastamiento de la organización popular.

En el nivel local, que es justamente donde la participación empieza a realizarse, casi no existen agencias gubernamentales con capacidad de decisión, salvo para obstaculizarla, controlarla o ponerle límites. Por otra parte, las agencias gubernamentales no tienen la práctica de coordinar entre sí. Las decisiones son adoptadas muy lentamente o consultadas a niveles lejanos. Existe por lo demás resistencia, temor e ignorancia respecto de la participación. Todo ello concluye frecuentemente en enfrentamientos entre la organización popular, cuando ella empieza a actuar, y las organizaciones del Estado. Las relaciones entre ambas son frecuentes y hasta diríamos normalmente conflictivas. Debemos tomar conciencia de que éste es un fenómeno normal y que la organización popular en movimiento, no siempre se desplazará por los cauces previstos sino que tenderá a romper dichos cauces y las limitaciones consiguientes.

Todo ello obliga frecuentemente a las organizaciones que apoyan la participación desde instancias no gubernamentales, a oficiar de "bisagra", evitando que un prematuro enfrentamiento entre los sectores populares organizados y las instancias gubernamentales, traiga por tierra los proyectos planteados.

2. Otro ámbito de problemas surge de la relación entre las organizaciones populares y las entidades privadas que tratan de actuar como agentes de desarrollo. Frecuentemente, los proyectos tratan de satisfacer necesidades de salud, vivienda o educación sin alterar las condiciones económicas en que vive la población. Así se trata de subsanar las deficiencias de la política del Estado, llenando las funciones que éste debería realizar y consolidando las carencias de su política. En otras ocasiones, los proyectos carecen de sustento o encuadramiento en una concepción integral del desarrollo de regiones y microregiones. En este último aspecto, es necesario plantearnos cuál es la imagen del mundo y del pueblo que llevamos al campo y si esa imagen corresponde a las necesidades y aspiraciones reales de la población. Ello tiene que ver también con las zonas de extrema pobreza, donde los pobladores carecen de organización y han perdido incluso la capacidad de plantearse sus propias necesidades de una

manera coherente. Y aquí, otro de los problemas es que frecuentemente la inversión en estas regiones es desperdiciada si los pobladores no portan, a través de su organización, una práctica de gestión dirigida conscientemente hacia el cambio social. Por todo lo anterior, sigue constituyendo problema cómo hacer para que los proyectos de desarrollo sean asumidos por el pueblo. Cómo hacer para que la labor de los agentes de desarrollo sea continuada por la población. Allí es factor esencial el origen de los proyectos. No basta que ellos sean diseñados para llenar las necesidades de la población, sino que la población tenga conciencia de sus necesidades. Ello implica un diálogo de igual a igual entre los expertos y los pobladores y una tarea de exigencia flexible pero constante. Muchas veces obligará a disminuir la dimensión de los proyectos, de manera de hacerlos comprensibles y manejables por la población. Pero siempre habrá que evitar la tentación de sustituir la iniciativa popular en pro de un funcionamiento más rápido y eficaz.

Particularmente, en el campo, la organización popular sufre las consecuencias del enfrentamiento entre los mundos culturales urbano y campesino. Y un problema a plantearse es nuestra actitud frente a este último. Muchos proyectos están diseñados por personas e instituciones que toman en cuenta exclusivamente patrones culturales urbanos y europeos. El resultado es que, al trasladarse a las zonas de aplicación, los proyectos no funcionan, las metas no pueden ser cumplidas y la continuidad no está asegurada porque la población no ha asumido el proyecto.

Es particularmente difícil la relación entre la organización popular y los grupos económicos y políticos de poder local. La organización popular no crece en el vacío, sino que invade necesariamente, al surgir, ámbitos ocupados por relaciones de dominación. Ello se manifiesta incluso en la viabilidad de proyectos económicos o simplemente asistenciales. Podemos decir que en América Latina, el entrecruzamiento de intereses entre los grupos locales dominantes constituye uno de los mayores obstáculos para el desarrollo, y para el ejercicio de las libertades individuales y sociales. Eso se puede conjurar mediante la acción coordinada tanto fortaleciendo la base popular, como buscando apoyo en instancias más altas del Estado, cuando ello es posible por existir en él voluntad de transformación.

Por otro lado, es notorio que los grupos, y partidos políticos tienden a colonizar y dividir las organizaciones en vez de unir las y fortalecerlas. Este es otro complejo panorama de problemas que es perceptible en América Latina y que se ha constituido en una de las causas de la dispersión existente. Los partidos han impulsado el origen de las organizaciones, pero también son responsables de su división y dispersión. Esta comprobación fácilmente verificable en los hechos, lleva a replantear profundamente las relaciones entre el movimiento político y el movimiento social de manera que éste no quede subordinado aquél.

Finalmente, la participación enfrenta los problemas que surgen en el ámbito interno de las organizaciones. Una de las consecuencias de nuestro sistema de dominación es la dificultad de los sectores populares para gestionar sus organizaciones y mantener la continuidad y coherencia de su gestión. El sistema actual concentra las decisiones en unos pocos grupos y las escamotea al resto. El resultado es toda una tradición de la no decisión y por tanto de no responsabilidad en el desarrollo de "dejar que otros discutan, decidan y hagan". La consecuencia son hábitos de trabajo desorganizado, inconstante y asistemático en las bases populares. La labor de superarlos es, necesariamente, ardua y va a cubrir un largo período histórico.

Los problemas que hemos enumerado en este trabajo acompañan necesariamente todos los intentos de promover el cambio en nuestra sociedad rural y por tanto, son ineludibles. No son además, problemas de fácil o rápida resolución. Ellos estarán presentes durante un largo período de tiempo cualquiera sea el modelo o la metodología que se aplique para tratar de transformar el sistema, o la ideología que informe o impulse a quienes realizan los proyectos de cambio. Desde nuestro punto de vista, y aunque haya que adoptar una actitud paciente - frecuentemente contradictoria con una eficacia aparente pero superficial debe buscarse que el cambio social altere profundamente las conciencias de los hombres para que sea real y duradero. El desarrollo, entendido como transformación social, no tiene que ver tanto con la modernización de equipos y tecnologías, sino con la voluntad y el comportamiento de los individuos y grupos humanos.