

CONCEPTO Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO RURAL INTEGRADO

No existe una definición precisa y generalmente aceptada del concepto del Desarrollo Rural Integrado con referencia a los países industrializados. La propia naturaleza del fenómeno, su novedad y la manera en que se ha ido originando han dificultado su conceptualización. A veces parece que basta con aceptar que en el desarrollo rural todo está relacionado con todo lo demás, pero esta 'definición' no tiene gran validez operativa. Incluso su denominación es múltiple: Desarrollo Rural Integrado, Desarrollo Endógeno, Ecodesarrollo, Desarrollo Armónico, Autorealización... refiriéndose todas ellas al mismo tipo de enfoque pero con matices diversos: La utilización de los términos Desarrollo Endógeno y Ecodesarrollo tienden a reforzar el carácter interno del proceso, destacando la importancia que tiene que éste se origine y evolucione desde el propio ámbito que se trata de desarrollar, mientras que Desarrollo Rural Integrado tiende a reforzar la base intersectorial y rural del esquema y Desarrollo Armónico una visión de equilibrio y conjunto. Self-Reliance es una palabra de difícil traducción (58). Según una traducción china quiere decir 'rege-

(58) Self-reliance, auto-realización. Esta expresión que se inicia con autores críticos con los esquemas tradicionales de desarrollo, que rechazaban

neración a través de los propios esfuerzos'. En la actualidad pretende reflejar una filosofía de desarrollo económico y social que destaca la importancia de que las personas y las comunidades sean capaces de valerse, apoyarse y desarrollarse en y por sí mismas, en vez de esperarlo todo de otros, de agentes externos y particularmente del Estado. Quienes lo propugnan señalan explícitamente que no se trata de la autosuficiencia sino de un enfoque que se podría caracterizar como auto-base, auto-responsabilidad, auto-realización. De todos modos, como ya hemos señalado, en sus elementos esenciales y para el objetivo de este trabajo, las diversas denominaciones pueden utilizarse indistintamente, aunque la usada más frecuentemente sea la de Desarrollo Rural Integrado.

La mayoría de autores al referirse al Desarrollo Rural Integrado no establecen definiciones concisas. Con más frecuencia se contentan con hacer referencia a los elementos que lo constituyen o a los objetivos que se desean alcanzar con el mismo. Algunos destacan el interés por la promoción de los pequeños agricultores, otros el mantenimiento de las comunidades rurales, la importancia de una consideración conjunta de los elementos que se necesitan o promueven el desarrollo, o el aprovechamiento de los recursos internos y la auto-organización... Vamos a intentar elaborar con un poco más de rigor el concepto de Desarrollo Rural Integrado.

El Desarrollo Rural Integrado consiste esencialmente en potenciar esquemas de desarrollo en el ámbito rural que tienen como objetivo la mejora del nivel de vida de la población del área implicada y no el crecimiento económico indiscriminado de un país. Para ello, se estimula el establecimiento de esquemas de actividad económica de base territorial, descentraliza-

la filosofía del crecimiento, ha sido adoptada por el Presidente Reagan y su política para expresar su filosofía de que cada persona obtiene aquello por lo que lucha y debe contar sólo sobre sí misma para su mantenimiento y desarrollo. Ideas que están justificando el desmantelamiento actual de la política social estadounidense.

dos y con un fuerte componente de decisión local, que movilice a la población en la prosecución de su bienestar mediante la máxima utilización de sus recursos propios, humanos y materiales. Se considera este método más adecuado para lograr el objetivo propuesto que la utilización de tecnología y recursos que provienen del exterior, para los que se propugna una fuerte adaptación a las situaciones y necesidades locales. Se postula una integración de las facetas materiales, sociales y personales de la comunidad local, que estimule una mayor participación social y la consecución de la dignidad de sus habitantes, así como la articulación de estas comunidades con la sociedad en general de una manera más armónica y equitativa.

El Desarrollo Rural Integrado se caracteriza por los siguientes elementos:

- se refiere a 'otro tipo' de desarrollo. Se contrapone a las principales corrientes de pensamiento y política respecto al desarrollo cuyo eje fundamental es el crecimiento material mediante la industrialización de las comunidades nacionales o estatales.

«Quienquiera que use el término de Desarrollo Endógeno tiene que tomar una posición. Por lo menos tiene que definir 'desarrollo' y 'endógeno'. Desarrollo se interpreta según 'el nuevo significado de desarrollo', es decir, cualitativo, no solamente cuantitativo, no se utilizan solamente medidas monetarias como criterios» (59).

«El Ecodesarrollo se refiere a una estrategia de desarrollo que difiere radicalmente de las estrategias convencionales con sus elementos universales: capital, trabajo, inversión, etc. Una estrategia de Ecodesarrollo, en contraste consiste de elementos específicos: cierto grupo de gente, con ciertos valores culturales, viviendo en una cierta región, con una cierta dotación de recursos. El objetivo de la estrategia de desarrollo es el mejorar esta situación específica, no el lograr el 'desarrollo' en términos de PIB u otra abstracción similar» (60).

(59) Bruggen, E.- Endogenous development: a Concept between Ideology and Reality, pp. 26-27. En S. Musto (ed).- op. cit.

(60) Hettne, B.- Development Theory and the European Crisis, p. 48. En S. Musto (ed.) op. cit.

- descentralizado y autocentrado. Sus esquemas parten de una visión territorial descentralizada, refiriéndose a ámbitos mucho más reducidos que el espacio nacional y enfocados específicamente al bienestar de estas comunidades. Se destaca la importancia de la base local del desarrollo y, particularmente, la necesidad de que las decisiones se elaboren a este nivel, como respuesta a la frustración causada por la lejanía de los centros de decisión del ámbito en el que éstas inciden. Se postula una mayor participación en las decisiones de aquellas comunidades y personas cuyas vidas van a ser afectadas por las mismas. Se intenta, también, potenciar la utilización de los recursos internos al ámbito en el que estos esquemas se van a desarrollar, tanto humanos como materiales; de estimular las pequeñas iniciativas de escala manejable en el ámbito local, impulsando las actividades de la población autóctona.

«Estos modelos alternativos dan preferencia a la planificación de abajo-arriba frente a la de arriba-abajo, al desarrollo territorial frente al funcional, a la participación frente a la administración burocrática, a las pequeñas unidades descentralizadas frente al gigantismo tecnocrático, a la auto-realización frente al estado del bienestar...

... La auto-realización colectiva, según Galtung, es un concepto abierto. No quiere decir autosuficiencia sino, más bien, el cierre selectivo de un territorio para intentar una estrategia de desarrollo endógeno... la auto-realización en cualquier escala quiere decir el desarrollo de las comunidades territoriales, apoyándose en el mayor grado en sus características endógenas culturales y étnicas, en sus recursos endógenos e institucionales, en procesos de decisión endógenos guiados por principios de cooperación más que por los de jerarquía». (61)

«Integrados en el concepto están los elementos centrales de 'auto-realización', una ideología política que asume que las poblaciones locales son políticamente competentes para tomar decisiones acerca de su propio desarrollo socio-económico. Y la palabra endógeno. La pa-

(61) Musto, S.- In search of a new paradigm, en *Endogenous development; a Myth or a path?*, op. cit., pp. 3 y 6.

labra en sí misma sugiere lo opuesto a exógeno y establece así una línea conceptual entre el potencial endógeno o local y la red de relaciones exteriores... El desarrollo endógeno representa una nueva orientación: standards no económicos más que económicos, sistemas cerrados en lugar de abiertos, de abajo-arriba en lugar de arriba-abajo, territorial más que funcional» (62).

- se trata de establecer esquemas de desarrollo no sectoriales, sino integrados. Que no conduzcan a la hipertrofia de ciertas actividades a expensas de la debilidad de otras; supone la coordinación del cambio planeado de forma que todas las necesidades de las áreas rurales sean tenidas en cuenta, el objetivo explícito de mejoras en el conjunto del sistema rural, por un lado; y, por el otro, la combinación de actividades agrarias y no agrarias, productivas, sociales, culturales, ambientales, que se apoyan mutuamente. También de potenciar la doble integración de lo agrario en el sistema socio-económico local y de la armonización de éste con los programas y políticas sectoriales de ámbitos superiores. En los esquemas de Desarrollo Rural Integrado se pretende incluir no solamente todos los aspectos que conduzcan al bienestar de la población, sino también al estímulo de su dignidad humana y política, a la potenciación de la capacidad de su propia realización.
- se intenta eliminar la separación entre el ámbito rural y el urbano, tan marcada en la actualidad, sustituir una sociedad dual por una sociedad integrada. En este contexto ha surgido la palabra 'reurbanización' que según Pagnini significa: «el fin de un modo de considerar el campo separado de la ciudad, y la toma de conciencia de la necesidad recíproca de estas dos entidades territoriales, reflejo de una asociación

(62) Brugger, E., op. cit., p. 27.

estructural al problema, en el cual los complejos legados que existen sobre un territorio resultan evidenciados a través de su interdependencia» (63).

«En esencia (estos modelos) constituyen una negación del complejo moderno y, por lo tanto, una sociedad organizada de acuerdo con ideales contrapuestos sería fisiocrática (la tierra, los recursos naturales y el balance ecológico constituyen las últimas precondiciones para la existencia urbana), ultrademocrática (la gente debe ejercer control de su propia situación) y estructuralmente indeferenciada (la división del trabajo interna en una sociedad y entre sociedades, debe de limitarse a lo que se puede considerar como intercambio necesario). Si el pensamiento económico central refuerza el papel del estado o el del mercado, la contrapartida más bien destacaría el papel de la comunidad local» (64)..

Teniendo en cuenta todos estos elementos, nos parece que la definición — desde luego larga y compleja — que mejor los refleja es la proporcionada por M. Leupolt que señala:

«La auto-realización supone crear un sistema interno autónomo de relaciones que se refuerzan mutuamente, que es realizado por gente motivada, que desea mobilizar los recursos locales, y donde todo el mundo en la comunidad tiene que juzgar su papel, participando plenamente en la toma de decisiones, en las acciones y en los beneficios. La clave consiste en no depender de un intercambio urbano-rural (centro-periferia) donde los factores de producción se dirigen a la localización con mayor beneficio, sino en desarrollar la sociedad local sin la influencia de tecnología del exterior, costosa y desequilibradora*. Es en este contexto que la dignidad humana, la creatividad, y la movilización de la fuerza de trabajo emergerán...» (65).

(63) Pagnini, M.P. y Prestamburgo, M., op. cit., p. 6.

(64) Hettne, B., op. cit., p. 49.

(65) Leupolt, Manfred.- Integrated rural development. *Sociologia Ruralis*, op. cit., p. 9.

* Muchos de los autores que estudian el Desarrollo Rural Integrado no aceptarán esta afirmación tan tajante de rechazo de la tecnología moderna. Al postular estos esquemas se hace referencia a la adaptación a las co-

El cuadro se presenta realmente atractivo. Tanto que parece referirse a una organización de la sociedad distinta de la que surge del sistema actual. Una no puede evitar el preguntarse si estos esquemas son realmente posibles sin una alteración radical de los modos, formas de actuar y valores de nuestra sociedad (66). Más adelante trataremos más ampliamente este punto pero los planteamientos que acabamos de recoger impiden pasar sobre ellos sin mencionar esta reflexión. En general, los autores que elaboran estos esquemas parecen de la opinión que la operación de los mismos es posible dentro del sistema social actual y que no se van a motivar cambios sustanciales en el mismo. Se plantea una mejora de la situación de ciertos grupos sociales — sean pequeños agricultores o parados de la ciudad —, pero sin que ésto altere sustancialmente el entramado social. En la bibliografía no se encuentran referencias explícitas a estos puntos, pero de los planteamientos generales se desprende con claridad que estos esquemas no van a cambiar, ni se pretende que así fuera, el sistema de relaciones sociales prevalente. Son planteamientos que en ningún momento se cuestionan el sistema de relaciones sociales existentes. Se trata solamente de contrarrestar sus efectos más negativos.

Solamente un autor, que escribe para los países periféricos, hace referencia explícita a estos aspectos (67). Requiere de los sistemas de Desarrollo Rural Integrado una clara intencionalidad social y se plantea la posibilidad de transformar la situación existente, pero es únicamente una voz en el desierto:

«Frente a aquella aparente neutralidad social, se postula que un proyecto de desarrollo rural debe estructurarse en torno a claros criterios

comunidades locales de los modernos métodos técnicos. Esta es una posición más general que la que refleja la definición de Leupolt.

(66) En mi opinión el fracaso de los modelos de Desarrollo Rural Integrado en los países periféricos no es ajeno a un planteamiento continuista del sistema dominante.

(67) Mizrahi, R.- Desarrollo Rural Integral. *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol. 5, n° 1, enero-abril 1982. La cita es de la p. 30.

de **intencionalidad social**. Un proyecto de este tipo no se hace para ayudar por igual a todos los sectores poblacionales a fin de mantener (aunque a un nivel algo mejor) la situación actual. Los esfuerzos se orientan a transformar la situación, afectando para ello a 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 en este sentido que se habla de intencionalizar socialmente los proyectos; no sólo enunciar los 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 socio-económica del área».

El resto de los autores, y las medidas de política económica que se propugnan para estimular estos modelos, permiten concluir que los mismos suponen propuestas de modificaciones de la situación dentro del esquema social existente.

Es inevitable referirse, también, a la relativa confusión que rodea a otros elementos básicos de los esquemas de Desarrollo Integrado. Precisamente por su amplitud y la gran variedad de elementos que trata de integrar, a menudo queda bastante confuso el verdadero objetivo de los mismos, las principales capas sociales a las que se propone afectar y las formas que se proponen para implementarlo.

Se afirma repetidamente que los objetivos del Desarrollo Rural Integrado son múltiples, pero sería aconsejable intentar establecer con precisión el diseño y jerarquización de los mismos, especialmente en la elaboración de programas concretos. Sería también necesario precisar los grupos sociales que se espera sean agentes activos del Desarrollo Rural Integrado. A menudo es difícil discernir si se están elaborando programas que tratan de lograr que los pequeños agricultores continúen en sus explotaciones, o que proporcionen una base mínima de subsistencia a los parados de las ciudades, o si se desea estimular la entrada en la agricultura y la pluriactividad de familias acomodadas provenientes de las áreas urbanas. Muy probablemente, muchos de los autores relacionados con el De-

sarrollo Rural Integrado nos respondería que 'algo de todo ello' pero creemos que esta indeterminación de objetivos e indefinición de grupos afectados puede llevar al diseño de políticas económicas menos eficientes, ya que son radicalmente distintas las medidas necesarias para orientar a estos grupos y serán también diferentes las sociedades 'reurbanizadas' o 'el nuevo campo' que surja de los mismos. En general, parece que se concede mayor atención a los pequeños agricultores con problemas de ingresos y a las familias urbanas que necesitan nuevas formas de ganarse la vida, pero en algunos países, especialmente en la Europa más desarrollada, se menciona con frecuencia la importancia que pueden tener para el desarrollo rural los 'neo-rurales', las nuevas capas sociales de ingresos medios y altos que eligen vivir en el campo y participar en las actividades agrarias. A nivel de tratamiento teórico la distinción es difícil, aunque no por ello menos necesaria, pero si se trata de diseñar programas concretos de Desarrollo Rural Integrado es de importancia primordial especificar con la mayor claridad posible los objetivos y grupos sociales en los que se desea estimular el Desarrollo Rural Integrado. Si este esfuerzo no se realiza, no es sorprendente que la impresión que producen ciertos tratamientos del Desarrollo Rural Integrado corresponden a la expresión de Sweet que señala: «Mi dificultad con el término Desarrollo Rural Integrado es que se ha convertido en una expresión para prácticamente todos los esfuerzos dirigidos a un área rural» (68).

Diversidad de motivaciones, pluralidad de conceptos, divergencias de enfoques... Si algo puede afirmarse con certeza del Desarrollo Rural Integrado es precisamente la heterogeneidad de sus fórmulas dentro de las grandes líneas directrices que nos hemos esforzado en precisar: concepción alternativa del desarrollo, descentralización, importancia de la ini-

(68) Sweet citado por J.M. «Integrated Rural Development: cleaning out the underbrush» *Sociologia ruralis*, vol. XX, nº 3, 1980.

ciativa y los recursos locales, integración de lo rural y lo urbano y los diversos aspectos socio-económicos y culturales. Dentro de estas coordenadas generales son multitud las fórmulas concretas que pueden adscribirse al amplio concepto del Desarrollo Integrado.