



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN
PARA LA AGRICULTURA**

**EL ENFOQUE
TERRITORIAL
DEL DESARROLLO
RURAL**

Sergio Sepúlveda, Adrián Rodríguez,
Rafael Echeverri, y Melania Portilla
Dirección de Desarrollo Rural Sostenible

**San José, Costa Rica
Agosto, 2003**

El enfoque territorial de desarrollo rural / Sergio Sepúlveda,
Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri, Melania Portilla.
-- San José, C.R. : IICA, 2003.
180 p. ; 23 cm.

ISBN 92-9039-580 X

1. Desarrollo rural 2. Pobreza rural 3. Pequeño productor
4. Recursos naturales I. Rodríguez, A. II. Echeverri, R.
III. Sepúlveda, S. IV. Portilla, M. V. IICA VI. Título

AGRIS
P01

DEWEY
333.716

INDICE DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	ix
RESUMEN	xv
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1 <i>Problemas viejos y retos nuevos</i>	9
1.1 PROBLEMAS ANCESTRALES DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL ...	12
1.1.1 <i>La persistencia de la pobreza rural y la desigualdad</i>	12
1.1.2 <i>La insuficiencia de las reformas estructurales para solucionar los desafíos básicos del desarrollo</i>	15
1.1.3 <i>La persistencia de brechas regionales y sectoriales</i>	17
1.1.4 <i>La inseguridad alimentaria de la población rural</i>	18
1.2 IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA AGRICULTURA, UNA CONDICIÓN PERDURABLE	19
1.3 DE CARA A UN NUEVO DESAFÍO	20
1.3.1 <i>Importancia de la economía rural no agrícola</i>	20
1.3.2 <i>La superación de la dicotomía urbano-rural</i>	21
1.3.3 <i>Los recursos naturales: un patrimonio que hay que preservar</i>	23
1.3.4 <i>Transformaciones de la institucionalidad rural</i>	24
1.3.5 <i>Actores sociales emergentes</i>	24
1.3.6 <i>Evolución de las expectativas de los consumidores y de los mercados</i> ..	32
1.3.7 <i>El auge de las nuevas tecnologías de información y comunicación</i> ..	32
CAPITULO 2 <i>Antecedentes del enfoque territorial</i>	33
2.1 UN BREVE REPASO HISTÓRICO	35
2.1.1 <i>Economía dual-modernización</i>	37
2.1.2 <i>Los pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes</i> ...	40
2.1.3 <i>Enfoques de ‘proceso-participación’ y empoderamiento</i>	43
2.1.4 <i>Enfoque de los medios de vida sostenibles</i>	43
2.1.5 <i>El Consenso de Washington</i>	45
2.1.6 <i>Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural</i>	49

2.2	EL ENFOQUE TERRITORIAL EN LA PRÁCTICA DEL DESARROLLO RURAL ...	51
2.2.1	<i>La Unión Europea</i>	51
2.2.2	<i>El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura</i>	59
2.2.3	<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>	61
2.2.4	<i>Gobierno de México-Ley de Desarrollo Rural</i>	61
2.2.5	<i>Canadá: Canadian Rural Partnerships</i>	62
2.2.6	<i>Estados Unidos: Congressional Rural Caucus</i>	64
CAPITULO 3 <i>La propuesta del IICA sobre el enfoque territorial para el desarrollo rural sostenible</i>		67
3.1	FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA	69
3.1.1	<i>Definición de territorio</i>	69
3.1.2	<i>Un paso adelante en la búsqueda de una perspectiva renovadora</i> ..	69
3.1.3	<i>La necesidad de adoptar una Visión de País</i>	70
3.2	UNA RESPUESTA A LOS NUEVOS MANDATOS DEL IICA	70
3.2.1	<i>Promoción del desarrollo sostenible de la agricultura</i>	72
3.2.2	<i>Promoción de la seguridad alimentaria</i>	73
3.2.3	<i>Promoción de la prosperidad rural</i>	74
3.3	ELEMENTOS DISTINTIVOS DE LA PROPUESTA	75
3.3.1	<i>Reconstrucción del concepto de lo rural</i>	76
3.3.2	<i>El paso de una economía agrícola a una economía territorial</i>	76
3.3.3	<i>Rescate de la economía territorial y local-rural en las estrategias de crecimiento</i>	79
3.3.4	<i>Gestión ambiental y desarrollo de mercados de servicios ambientales</i> ..	80
3.3.5	<i>El paso de la competitividad privada a la competitividad territorial</i> ..	81
3.3.6	<i>El ordenamiento territorial como complemento a la descentralización</i> ..	85
3.3.7	<i>La cooperación y la responsabilidad compartida, complementos de la participación</i>	86
3.3.8	<i>De una política sectorial a la coincidencia de políticas públicas en el territorio rural</i>	87
3.3.9	<i>Gestión del conocimiento para el desarrollo rural</i>	88
3.4	UN ENFOQUE TERRITORIAL HOLÍSTICO	89
3.4.1	<i>La multidimensionalidad</i>	89
3.4.2	<i>La intertemporalidad y la intergeneracionalidad</i>	91
3.4.3	<i>La multisectorialidad</i>	92
3.4.4	<i>La adopción de una economía de territorio</i>	92
3.4.5	<i>Búsqueda de una mayor coincidencia institucional</i>	93

3.5	LA COHESIÓN TERRITORIAL Y LA COHESIÓN SOCIAL COMO METAS DEL DESARROLLO RURAL	94
CAPITULO 4 <i>El enfoque territorial como modelo para la gestión conjunta con actores sociales</i>		
97		
4.1	DIVERSIDAD SOCIAL, CULTURA Y TERRITORIO	99
4.2	LOS ACTORES SOCIALES EN EL DESARROLLO RURAL	101
4.3	CAPITAL SOCIAL Y SOLIDARIDAD	101
4.4	DESARROLLO DE CAPACIDADES Y CAPITAL HUMANO	103
4.5	NUEVOS CONTRATOS SOCIALES Y CULTURALES PARA LA COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL	104
4.6	DE LA DIFERENCIACIÓN POR GRUPOS A LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LOS ACTORES	105
CAPITULO 5 <i>El enfoque territorial como modelo para la gestión sostenible de los recursos naturales</i>		
109		
5.1	LA BASE DE RECURSOS NATURALES COMO ELEMENTO DE COHESIÓN TERRITORIAL	111
5.2	LOS RECURSOS NATURALES COMO ELEMENTO CENTRAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL	112
5.3	EL ABORDAJE DE LAS DIFERENCIAS EN EL PLANO AMBIENTAL	112
5.4	IMPLICACIONES PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES	113
CAPITULO 6 <i>Implicaciones del enfoque territorial en la políticas públicas y en la institucionalidad</i>		
115		
6.1	POLÍTICAS PÚBLICAS	117
6.1.1	<i>El territorio como objeto de las políticas públicas</i>	117
6.1.2	<i>La política de desarrollo rural como instrumento de articulación de políticas públicas</i>	118
6.1.3	<i>Políticas diferenciadas según el contexto</i>	119
6.2	INSTITUCIONALIDAD Y MÉTODOS DE GESTIÓN	120
6.2.1	<i>El marco de reformas macroeconómicas y de mercado</i>	120
6.2.2	<i>Redefinición del papel del Estado</i>	121
6.2.3	<i>La cooperación local en la planificación y en la gestión del territorio</i>	124

REFERENCIAS 129

ANEXO ESTADÍSTICO 141

Lista de cuadros

Cuadro 1 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO PARA 32 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, AÑO 2000 143

Cuadro 2 HOGARES Y POBLACIÓN POBRE EN AMÉRICA LATINA, 1980-1999, HOGARES Y PERSONAS, SEGÚN ZONA RURAL Y URBANA, CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS 144

Cuadro 3 INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS HOGARES DE 17 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, A PRINCIPIOS Y FINALES DE LOS NOVENTA, SEGÚN ZONA RURAL Y URBANA 145

Cuadro 4 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES EN 17 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, A FINALES DE LOS AÑOS NOVENTA, SEGÚN ZONA RURAL Y ZONA URBANA 146

Cuadro 5 INDICADORES DE DISPARIDADES EDUCATIVAS URBANO-RURALES EN 17 PAÍSES DE ALC, HACIA FINALES DE LA DÉCADA DE 1990 147

Cuadro 6 CLASIFICACIÓN DE 24 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, SEGÚN EL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN SUBNUTRIDA, ALREDEDOR DEL AÑO 2000148

Cuadro 7 INDICADORES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA 24 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, A PRINCIPIOS Y FINALES DE LOS NOVENTA 149

Cuadro 8 INDICADORES DE LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA AGRICULTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-2000, CIFRAS RELATIVAS 150

Cuadro 9 CRECIMIENTO DEL PIB Y DEL PIB AGRÍCOLA EN 19 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 151

Cuadro 10 PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN URBANA EN LA POBLACIÓN TOTAL, 1985-2015 152

Cuadro 11 CARACTERÍSTICAS DE LA EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 153

Cuadro 12 AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA), POR SEXO, CIFRAS RELATIVAS, 2000. 154

Cuadro 13 AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN JOVEN (15-29 AÑOS) ECONÓMICAMENTE ACTIVA, SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD, CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS, 2000 155

Cuadro 14 INDICADORES DE USO DE LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PRINCIPIOS DE LOS OCHENTA Y FINALES DE LOS NOVENTA, CIFRAS RELATIVAS 156

Lista de FIGURAS

Figura 1	MAPA DEL DOCUMENTO	7
Figura 2	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) PARA 32 PAÍSES, 2000	11
Figura 3	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA EN ZONAS URBANAS Y ZONAS RURALES, 1990-1999, CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS	13
Figura 4	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE INDIGENCIA EN ZONAS URBANAS Y EN ZONAS RURALES, 1990-1999, CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS	14
Figura 5	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN RURAL POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA EN 13 PAÍSES A FINALES DE LOS NOVENTA	15
Figura 6	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BRECHAS EDUCATIVAS URBANO-RURALES EN 14 PAÍSES, POR SEXO	18
Figura 7	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN URBANA EN LA POBLACIÓN TOTAL, POR PAÍSES, 1990 Y 2000	22
Figura 8	PIRÁMIDES DE LA POBLACIÓN RURAL DE ALC, 2000 Y ESTIMACIÓN 2015	30
Figura 9	ACTIVIDADES QUE CONFORMAN LA ECONOMÍA DEL TERRITORIO RURAL	78
Figura 10	UN MODELO DE COMPETITIVIDAD TERRITORIAL	83
Figura 11	UNA VISIÓN HOLÍSTICA DEL DESARROLLO RURAL	93
Figura 12	LA COHESIÓN TERRITORIAL Y LA COHESIÓN SOCIAL	94
Figura 13	POLÍTICAS DIFERENCIADAS SEGÚN EL CONTEXTO	120

Lista de recuadros

Recuadro 1	LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA	28
Recuadro 2	EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO DE LAS IDEAS SOBRE DESARROLLO RURAL	36
Recuadro 3	EL TRÁNSITO DE UNA SOCIEDAD TRADICIONAL A UNA SOCIEDAD MODERNA	38
Recuadro 4	VISIÓN CRÍTICA DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA	41
Recuadro 5	PRINCIPIOS DEL ENFOQUE DE LOS MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES	44
Recuadro 6	EL CONSENSO DE WASHINGTON SOBRE AGRICULTURA	48
Recuadro 7	EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA RURAL EUROPEA	52
Recuadro 8	EL ENFOQUE TERRITORIAL: LECCIONES APRENDIDAS DE LA INICIATIVA LEADER	56
Recuadro 9	LECCIONES DE LA POLÍTICA RURAL EUROPEA PARA AMÉRICA LATINA	57
Recuadro 10	PRIORIDADES ESTABLECIDAS POR LOS POBLADORES DE LAS ÁREAS RURALES DE CANADÁ	63
Recuadro 11	DECLARACIÓN DE LA CIUDAD DE NEBRASKA	65
Recuadro 12	CUMBRE DE LAS AMÉRICAS (QUÉBEC 2001): MANDATOS QUE ORIENTAN LAS PROPUESTAS DE DESARROLLO RURAL DEL IICA	71
Recuadro 13	DECLARACIÓN DE BÁVARO	73
Recuadro 14	COMPONENTES DE LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL	81
Recuadro 15	PAUTAS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	87
Recuadro 16	EL DESARROLLO RURAL: UNA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL	91
Recuadro 17	SISTEMAS INSTITUCIONALES ABIERTOS: PROYECTOS SERIDÓ Y LADERAS	100
Recuadro 18	LA COOPERACIÓN Y LA IDENTIDAD LOCALES EN EL ENFOQUE TERRITORIAL: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DEL SERIDÓ	126

PRESENTACIÓN

Durante las últimas dos décadas los Gobiernos y organismos multilaterales, actores de la sociedad civil han realizado significativos esfuerzos en la búsqueda de nuevas estrategias para el desarrollo y superación de la pobreza. No obstante, a pesar del volumen de recursos asignados y de los esfuerzos realizados, los resultados han sido precarios y los indicadores de desarrollo muestran avances mínimos. En efecto, una crisis de impacto parece haber invadido las instituciones.

Los datos agregados para la región muestran que la incidencia de la pobreza a finales de los noventa era mayor que a principios de los ochenta. En ALC, la incidencia de la pobreza rural superaba el 60% en 1999 y las cifras de indigentes rurales llegaron al 38%. El número total de pobres rurales sobrepasa los 77 millones mientras que el número de personas en situación de indigencia casi alcanzaba los 50 millones en ese año.¹ Este es el escenario en el cual han venido evolucionando las políticas públicas de desarrollo rural.

No obstante, en los últimos dos años se han iniciado ingentes esfuerzos por mejorar la situación de la agricultura y de la vida rural de las Américas.² En Québec los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron enfáticamente la importancia estratégica de la agricultura para nuestras sociedades, como la forma de vida para millones de familias rurales y como sector estratégico del sistema socioeconómico. Al mismo tiempo que coincidieron en la necesidad de aprovechar el potencial de la región por medios compatibles con el desarrollo sostenible. Por otra parte, concientes que enfrentamos una encrucijada, los ministros de agricultura emitieron la Declaración de Bávaro para Mejorar la Agricultura y la Vida Rural, reconociendo que la agricultura debe posicionarse en la nueva economía de la información y el conocimiento, de la globalización y la integración.

En ese contexto el IICA definió como sus objetivos mayores la reducción de la pobreza rural y de la inseguridad alimentaria. Para alcanzar esos propósitos se requiere de enfoques actualizados de desarrollo que respondan a esas realidades de la agricultura y del medio rural. Es por eso que el Instituto promueve el enfoque territorial del desarrollo rural presentado en este libro, habiéndose tornado éste en el estadio más avanzado de un proceso de construcción de un nuevo paradigma.

Esta fase surge de una síntesis de postulados que fueron ajustándose a lo largo del tiempo. De hecho, la nueva ruralidad y el enfoque territorial han sido los dos más recientes y marcan un punto de inflexión en la forma de abordar el desarrollo rural. El enfoque territorial se fundamenta en los postulados del Instituto sobre el desarrollo sostenible microregional. Y por otro, aprovecha los planteamientos sobre la nueva

1 Según últimas cifras publicadas por la CEPAL, en el documento *Panorama social de América Latina y El Caribe 2001-2002*.

2 La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Québec, en abril de 2001, y la Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural, en República Dominicana, en ese mismo año, son dos hitos históricos de ese proceso

ruralidad, cuyos principios sientan las bases para entender las tendencias y características del medio rural, ambos surgidos en la década de los noventa.

El libro que el lector tiene en sus manos esboza el enfoque que el Instituto ha venido afinando durante la última década. Éste describe nuevas formas sistémicas de sortear los retos que enfrenta la agricultura y el medio rural de ALC, entre esos destacan los que se mencionan a continuación.

Integración de lo económico y de lo político. Las sociedades latinoamericanas deben superar las profundas debilidades de sus arreglos institucionales que reproducen estructuras de concentración excesiva de poder económico y de poder político. La región se caracteriza por grandes fisuras sociales y enormes brechas territoriales. Una mayor integración de las dimensiones política y económica del desarrollo se torna en imperativo.

Reconstruyendo el concepto de lo rural. La reconstrucción debe partir de una integración de tiempo y espacio: entorno físico y geográfico con una dimensión histórica. Incorporar explícitamente la dinámica de los grupos sociales asentados en ecosistemas, de cuyos atributos se desprende una estructura económica, las instituciones fundadas en la tradición y la cultura, redes sociales y procesos de intercambios, una nueva visión de integración urbano-rural y la dimensión ambiental de recursos naturales al concepto amplio e integral de lo rural.

Lo ambiental en las relaciones entre países pobres y ricos. La emergencia de criterios de sostenibilidad como una dimensión global revela nuevas formas de relacionamiento entre los intereses de regiones y países. En ese contexto, surgen los acuerdos ambientales, expresados en las convenciones de biodiversidad, cambio climático y desertificación que pueden ser instrumentales en la articulación de nuevos arreglos institucionales que aprovecha el potencial de los territorios rurales.

De la mitigación y manejo de las externalidades ambientales a los mercados de servicios ambientales. Los servicios ambientales juegan un papel económico que deben ser aprovechados de diversas formas. El pago por el servicio de producción de agua, derivado de la conservación y del manejo sostenible de los recursos naturales y el turismo rural son ejemplos de ese nuevo tipo de actividades.

De la economía agrícola a la economía territorial. El enfoque del Instituto reconoce la multisectorialidad de la economía de los territorios rurales y sus estructuras complementarias, articuladas e interdependientes, que condicionan y potencian nuevos desafíos a la economía agrícola.

De la participación a la cooperación. La visión integral y territorial abre la opción de la cooperación local, como una forma de relación Estado-sociedad civil

más amplia y eficiente. Proponemos la cooperación entre los grupos sociales de los territorios bajo formas de autogestión y autoinstitución. Esa vía abre una posibilidad de empoderamiento de la sociedad civil a través de esquemas contractuales flexibles y promisorios.

De la descentralización al ordenamiento territorial. La propuesta del Instituto enfatiza que las transformaciones en competencias, funciones y responsabilidades deben relacionarse con un desplazamiento de competencias desde el ámbito nacional hacia el local y regional. Es decir, se propone un nuevo orden territorial que implica el cambio en los espacios de toma de decisiones claves del desarrollo y del poder de comunidades e instituciones. El cambio institucional pasa inexorablemente por un nuevo ordenamiento territorial, como transformación política, antes que como un mero ajuste administrativo y legal.

De la política sectorial de desarrollo rural a la concurrencia de políticas públicas en el territorio rural. En materia de políticas es imprescindible superar la visión sectorial, en favor de un enfoque territorial que privilegie la articulación de las políticas sectoriales, la coherencia entre las políticas sectoriales y las políticas macroeconómicas, y la integración de las políticas en los niveles nacional, regional y local. El concepto de territorio rural es fundamental en este contexto.

El enfoque territorial descrito en este libro plantea como principio la necesidad de superar la concepción del desarrollo rural como asistencia social, para establecerlo como una verdadera estrategia de desarrollo, que integra efectivamente las articulaciones macro y sectoriales en espacios territoriales, con la meta de lograr mayor cohesión social y territorial.

En materia de institucionalidad, la propuesta enfatiza la urgencia de promover mecanismos institucionales que faciliten el diálogo, la cooperación entre actores públicos y privados en los niveles nacional, regional y local, así como un mayor flujo de inversión hacia la agricultura y la vida rural.

Finalmente, en el tema de inversiones, es necesario promover un mayor equilibrio rural-urbano, por medio del desarrollo integral tanto de la ciudad como del campo. Es fundamental garantizar mayores inversiones en el ámbito rural, las cuales son esenciales para garantizar la estabilidad social y política, fomentar la competitividad de la agricultura y las actividades económicas rurales, y crear empleo rural, agrícola y no-agrícola, que apoye un nivel aceptable de vida en las zonas rurales.

Espero que el lector encuentre en este libro una fuente de inspiración y de fundamento para formular las estrategias específicas que le ayuden a resolver los males endémicos de las sociedades modernas: la pobreza, el hambre y la ignorancia.



Chelston D.H. Brathwaite,
Director General, IICA.

RESUMEN

El enfoque territorial del desarrollo rural (ETDR) es una respuesta a la necesidad de acometer, de manera novedosa, los problemas que tradicionalmente ha afectado la ruralidad latinoamericana, pero también las nuevas temáticas que han surgido a raíz de la creciente integración de las economías nacionales a sistemas internacionales de flujos comerciales, financieros y de información.

La decisión de abordar el desarrollo rural desde una perspectiva territorial es producto de la evolución que han experimentado, en las dos últimas décadas, la conceptualización teórica del desarrollo rural y su práctica por parte de gobiernos y agencia de desarrollo.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) presenta, en este documento, su contribución y su posición institucional en torno al enfoque territorial, como marco conceptual y operativo para enfrentar, de manera alternativa, los problemas de la agricultura y el desarrollo rural en el continente.

La propuesta parte de un conjunto de elementos de diagnóstico entre los que destacan:

- las características de la economía rural de la región;
- la heterogeneidad espacial y socioeconómica del sector rural;
- la diversidad institucional y política de las situaciones locales;
- la diversidad de oportunidades y de potencialidades que muestra la población rural;
- la singularidad ecológica de cada unidad territorial; y
- los enlaces entre estas unidades y el resto de la economía.

En su afán por constituirse en un “modelo de solución” a los retos que enfrenta la agricultura y el mundo rural, el enfoque territorial:

- destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento a las políticas de descentralización;
- propone la superación del modelo de participación y compensación y fomenta los conceptos de cooperación, cogestión e inclusión económica y social;
- potencia la visión de manejo de recursos naturales basada en la protección ambiental y la producción limpia, al favorecer una concepción que reconoce la reciprocidad de las dimensiones ambiental, económica, social y

- político institucional;
- supera la visión sectorial que equipara los conceptos de economía rural y economía agrícola, y privilegia un modelo de economía territorial que incorpora elementos de la economía regional y de la economía de recursos naturales;
 - destaca la importancia de la innovación tecnológica y la competitividad territorial como gestores de productividad, mediante una visión de competitividad sustentada en la interacción de aspectos económicos, sociales y ecológicos;
 - promueve la creación de sistemas basados en la gestión del conocimiento, de los cuales es partícipe la sociedad rural en su conjunto, y abre la posibilidad de sistematizar los conocimientos tradicionales y de poner en perspectiva los conocimientos formales modernos;
 - trasciende la visión convencional del capital en la dinámica económica, al destacar la importancia de crear capital humano (e.g. capacidades de la personas), desarrollar capital social (relaciones, redes, etc. que facilitan la gobernabilidad y amplían el acceso a servicios básicos) y mantener y valorizar el acervo de capital natural (base de recursos naturales), mediante el fortalecimiento de las capacidades culturales y políticas de la sociedad rural;
 - reconoce la necesidad de articular las dimensiones urbana y rural de manera orgánica, y de conformar unidades territoriales integradas por estructuras sociales, económicas e institucionales construidas a partir de procesos históricos de apropiación del espacio y de los recursos naturales en particular;
 - reconoce la importancia de los encadenamientos de las cadenas de valor agregado, pero articuladas al territorio en una economía intrínsecamente multisectorial, donde prima el deseo de alcanzar objetivos múltiples y de articular procesos productivos a través de conceptos como clusters, cadenas agroalimentarias territorializadas y denominación de origen;
 - complementa el enfoque “de arriba hacia abajo” con esquemas de cooperación que conducen a políticas de desarrollo rural construidas “de abajo hacia arriba” y que consideran las demandas de los pobladores y de los agentes de cada territorio (i.e. estrategias diferenciadas) como una forma efectiva de abordar la diversidad y la heterogeneidad de cada espacio.

La concepción del desarrollo rural sostenible desde una perspectiva territorial tiene como objetivo principal el logro armónico de las metas del desarrollo en el marco de una **visión territorial de nivel nacional**. Esta **Visión de País** aspira,

fundamentalmente, a que la prosperidad cubra a la mayor parte de la población rural, a que haya menos pobreza y más equidad, más competitividad productiva, un manejo sostenible del ambiente, y a que primen la estabilidad política y la gobernabilidad democrática.

El enfoque territorial propuesto por el IICA está orientado por una visión integradora y holística en la que destacan como elementos fundamentales: la multidimensionalidad, la intertemporalidad y la intergeneracionalidad, la multisectorialidad y la articulación de las economías territoriales.

La **multidimensionalidad** da cuenta de los diversos componentes que conforman un sistema territorial, a saber: a) la dimensión económica, en la que destaca el elemento de competitividad; b) la dimensión social, en la que destaca el elemento de equidad; c) la dimensión ambiental, en la que destaca el concepto de administración y gestión de la base de recursos naturales; y d) la dimensión político institucional, en la que destaca el elemento de gobernabilidad democrática.

La **intertemporalidad** implica que las situaciones sobre las que se desea actuar en el presente, cualquiera que sea su ámbito, deben estar articuladas a una **Visión de País**, que necesariamente ha de ser de largo alcance. La visión intergeneracional conlleva la idea de que el modelo de desarrollo no puede comprometer ni el bienestar ni el progreso de las generaciones futuras.

El enfoque territorial también subraya la importancia de adoptar una visión **multisectorial** al definir las políticas públicas; es decir, al momento de conceptuar e instrumentar las políticas y definir los arreglos institucionales para su ejecución, se debe favorecer una perspectiva integral. En términos económicos el modelo propuesto reconoce la complementariedad de la agricultura ampliada, los sectores productivos no vinculados directamente a la producción primaria, los servicios ambientales y la función económica de las externalidades del territorio rural. En términos sociales, se acepta la necesidad de integrar los sectores complementarios del desarrollo social en espacios locales.

El logro de dos propósitos superiores sirven de guía al enfoque propuesto: **a) la cohesión social**, como expresión de una sociedad nacional en la que prevalecen la

equidad, la solidaridad, la justicia social y el sentido de pertenencia; y **b) la cohesión territorial**, como expresión de una multiplicidad de espacios, recursos, sociedades e instituciones, inmersos en una región, una nación o un espacio supranacional, que los define como una entidad cultural, política y socialmente integrada.

Al concebir el territorio rural como un producto histórico, el ETDR reconoce su heterogeneidad, ética, social y cultural. Tal heterogeneidad cobra forma en el concepto de “actores sociales”, i.e. grupos de población, individuos, organizaciones (formales o informales), entidades institucionales, con intereses, condiciones y características particulares que los identifican y diferencian. La institucionalidad de los territorios rurales, así como los proyectos colectivos y subjetivos de cada uno de los actores se encuentran en construcción permanente y son susceptibles de ser orientados hacia fines específicos, entre ellos, hacia la sostenibilidad.

El ETDR se plantea, entonces, como un modelo para la gestión conjunta del desarrollo, en el que los actores sociales desempeñarían un papel protagónico. Como se señaló anteriormente, los actores sociales son la expresión palpable de la diversidad social y cultural de un territorio, de ahí la importancia de: a) fortalecer y desarrollar el capital social y las redes de confianza y solidaridad, b) desarrollar el capital humano y el potencial de los actores sociales; c) facilitar la construcción de nuevos contratos sociales y culturales que contribuyan a la cohesión social y territorial, y d) pasar de un enfoque de diferenciación por grupos prioritarios (mujeres rurales, jóvenes rurales, grupos étnicos) a un enfoque de transversalización de actores sociales (jóvenes agricultores; jóvenes empresarias rurales, mujeres indígenas, etc.).

El ETDR propone redefinir la concepción de “lo rural” a partir del papel preponderante que juegan los recursos naturales en la determinación de la estructura económica de un territorio. Al ser los recursos naturales una característica inherente a la ruralidad, el ETDR se erige, también, como un modelo para la gestión sostenible de los recursos naturales. Los principales elementos de dicho modelo de gestión son: a) el reconocimiento del papel articulador de los recursos naturales; b) la heterogeneidad del estado ambiental de los diferentes países de la región; y c) la necesidad de establecer mecanismos innovadores para la reducción de la pobreza rural en el continente.

El ETDR tiene importantes derivaciones, tanto en la definición de políticas públicas, como en la institucionalidad y en los métodos de gestión en los que se apoya la puesta en marcha de tales políticas. Con respecto a las políticas públicas, las repercusiones son al menos tres: a) convertir el territorio en el objeto de las políticas públicas; b) concebir la política de desarrollo rural como un instrumento de articulación de políticas públicas (políticas macroeconómicas; políticas sectoriales y políticas territoriales); y c) aplicar políticas diferenciadas según el contexto.

En términos de institucionalidad, el ETDR pone énfasis en los alcances de las reformas macroeconómicas y de mercado que han hecho sentir sus efectos en las agendas de políticas públicas de la mayoría de países del continente durante las dos últimas décadas. Dos aspectos merecen especial consideración: a) la redefinición del papel del Estado y de la institucionalidad rural; y b) la instauración de arreglos que permitan potenciar la cooperación local como elemento fundamental de gestión. Ambos aspectos tienen implicaciones institucionales particularmente relevantes para las políticas públicas dirigidas a lograr un desarrollo rural sostenible.

El programa de trabajo del IICA, en torno al desarrollo rural y para la gestión 2002-2006, define las siguientes líneas de acción estratégicas que se acogen al marco de referencia propuesto: a) gestión de estrategias, políticas e inversiones para el desarrollo rural sostenible; b) modernización y desarrollo institucional para el desarrollo rural sostenible; c) gestión de recursos naturales en territorios rurales; d) gestión del desarrollo rural con actores sociales; y e) gestión del conocimiento para el desarrollo rural sostenible.

A partir de esas líneas de acción estratégica y utilizando el enfoque territorial como marco de referencia, el IICA espera contribuir a la consolidación de economías nacionales más integradas social y territorialmente, en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades y con mayor disposición para enfrentar los retos de la globalización.

INTRODUCCIÓN

La teoría del desarrollo rural, y su práctica, han evolucionado, de manera significativa, durante las últimas décadas. En ese transitar de ideas, que ha llevado a la propuesta de un enfoque territorial para hacerle frente a los retos de la agricultura y el desarrollo rural, destacan varios desplazamientos temáticos:

- el reemplazo de la visión prevaleciente en los años cincuenta, que consideraba al sector agrícola como un sector atrasado que debía modernizarse, por la visión prevaleciente en los sesenta, que destaca la racionalidad y la eficiencia de los pequeños agricultores;
- el cambio experimentado por las políticas de desarrollo rural durante la década de los sesenta, cuando el foco de atención pasa de las comunidades rurales a los pequeños productores agropecuarios;
- el advenimiento, a inicio de la década de los setenta, de los programas de desarrollo rural integrado, que suponían una fuerte participación del Estado y que permitieron superar la visión productivista de las políticas de desarrollo rural e integrar otros sectores sociales;
- el tránsito del enfoque “desde arriba hacia abajo”, que caracterizó la práctica del desarrollo rural hasta finales de los años setenta, al enfoque “desde abajo hacia arriba”, que privilegiaba la participación y el empoderamiento de los actores de la sociedad civil;
- la reducción de la participación estatal en los programas de desarrollo rural, frente a la primacía que se otorga al mercado y al sector privado, especialmente en la promoción de políticas productivas agrícolas destinadas a incrementar y diversificar la oferta agrícola exportable;
- el surgimiento de nuevas formas de lidiar con la pobreza rural, que proponen concentrarse en los medios de subsistencia de la población rural y no solo en los productores agropecuarios pobres.

Además, durante las dos últimas décadas, la ruralidad latinoamericana ha mostrado cambios significativos, sobre todo con respecto a las dos características que tradicionalmente la han identificado: la tendencia a equiparar lo rural con lo agrícola y la acostumbrada dicotomía urbano-rural. Hoy es evidente que lo rural no puede concebirse como sinónimo de lo agrícola -pese a que la agricultura sigue manteniendo su importancia estratégica-, dada el auge que han alcanzado las actividades económicas rurales no agrícolas y la creciente integración que manifiestan los espacios geográfico-económicos rurales y urbanos.

Pero esos no son los únicos cambios dignos de destacar. Las políticas de estabilización y ajuste estructural que se empezaron a aplicar desde principios de los años ochenta han inducido un significativo cambio en la institucionalidad rural. Además, el surgimiento del concepto de desarrollo sostenible, con la celebración de la Cumbre de la Tierra en 1992, puso de relieve, por una parte, la importancia del manejo sostenible de los recursos naturales, y por otra, los posibles beneficios de desarrollar una gestión inclusiva del desarrollo (con participación de los actores sociales).

Sin embargo, después de casi dos décadas de políticas y programas de ajuste estructural, hay problemas que aún no se resuelven. La pobreza rural, la desigualdad en la distribución del ingreso, la inseguridad alimentaria y la inequidad de oportunidades continúan demandando la atención de toda iniciativa de desarrollo rural.

Con ese panorama como telón de fondo, surge el enfoque territorial, como un esfuerzo por encontrar respuestas, no solo a la actual coyuntura en que se desenvuelven la agricultura y el medio rural, sino a problemas que han perdurado a lo largo del tiempo.

Los territorios rurales se definen como espacios geográficos, cuya cohesión deriva de un **tejido social** específico, de una **base de recursos naturales** particular, de unas **instituciones y formas de organización** propias, y de determinadas **formas de producción, intercambio y distribución del ingreso**.

Esta definición, que, además, concibe el territorio como un **producto social e histórico** tiene al menos cuatro derivaciones importantes:

- permite entender y gestionar el desarrollo más eficientemente, en espacios territoriales definidos;
- explica mejor las relaciones intersectoriales y posibilita el trabajo multidisciplinario;
- permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible; esto es, los aspectos de organización económica, de relación con el medio natural, de organización social y política, y de articulación de los elementos culturales del territorio; y
- posibilita la inclusión del conocimiento acumulado por nuestras sociedades al logro de un propósito de desarrollo armónico y democrático.

Al concebir el desarrollo rural sostenible desde una perspectiva territorial se entiende que las metas del desarrollo están enmarcadas en una **visión territorial de nivel nacional**. Esta **Visión de País** aspira, fundamentalmente, a que la prosperidad cubra a la mayor parte de la población rural, a que haya menos pobreza y más equidad, más competitividad productiva, un manejo sostenible del ambiente, y a que primen la estabilidad política y la gobernabilidad.

El territorio sirve, entonces, como elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas; de ahí que la meta sea lograr una mayor cohesión de los territorios rurales -a su interior y con el resto de la economía-, e impulsar progresivamente su revitalización y su reestructuración para que estén en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades de la globalización.

El desarrollo rural sostenible con enfoque territorial es una propuesta centrada en el individuo, que considera los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los sistemas ambientales, que impulsa la sostenibilidad del bienestar, y que favorece la integración de los sistemas productivos y la inclusión del mayor número posible de grupos sociales relegados.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) presenta en este documento su contribución y su posición institucional en torno al enfoque territorial, como marco conceptual y operativo para enfrentar los problemas de la agricultura y del desarrollo rural en el continente.

En la presente introducción se presenta un panorama general del documento. Los Capítulos 1 y 2 proporcionan el contexto del que surge la propuesta del IICA de un enfoque territorial del desarrollo rural. Los elementos constitutivos de la propuesta, así como sus principales implicaciones aparecen en los capítulos siguientes:

El Capítulo 1 ofrece un diagnóstico de la condición actual de la ruralidad en Latinoamérica y el Caribe, en el que se señalan problemas como la pobreza rural, la insuficiencia de las reformas estructurales para solucionar los desafíos básicos del desarrollo, la inseguridad alimentaria y la persistencia de brechas regionales y sectoriales. También destaca elementos como el surgimiento de una creciente economía rural no agrícola, la superación de la dicotomía

urbano-rural, la preocupación por el deterioro de los recursos naturales, las transformaciones de la institucionalidad rural, la aparición de nuevos actores sociales, la evolución de las expectativas de los consumidores y los mercados, y el auge de las nuevas tecnologías de información y comunicación. En el Capítulo 2 se revisan los antecedentes del enfoque territorial, tanto en el ámbito de los planteamientos conceptuales como en lo concerniente a la práctica del desarrollo rural por parte de gobiernos y organismos internacionales de desarrollo.

El Capítulo 3 presenta los fundamentos del modelo propuesto, haciendo hincapié en su naturaleza holística y en la coherencia que guarda con los planteamientos de desarrollo rural sostenible. Igualmente, señala su pertinencia como marco de referencia para promover la cohesión social y la cohesión territorial.

El Capítulo 4, trata sobre los actores sociales y, entre otros, recuerda la importancia de la diversidad social y cultural, el capital social, confianza y redes; el desarrollo de capacidades y capital humano y la posibilidad de instaurar nuevos contratos sociales y culturales para la cohesión social y territorial. Con respecto a la participación de los actores sociales en la gestión de los territorios rurales se destaca la importancia de sustituir el enfoque de diferenciación por grupos (e.g. mujeres, jóvenes) por uno de transversalización de actores (e.g. jóvenes agricultores; empresarias rurales, etc.).

El Capítulo 5 está dedicado al tema de la gestión de los recursos naturales y reconoce la base de recursos naturales como uno de los elementos de cohesión del territorio y como el elemento central para la reducción de la pobreza rural.

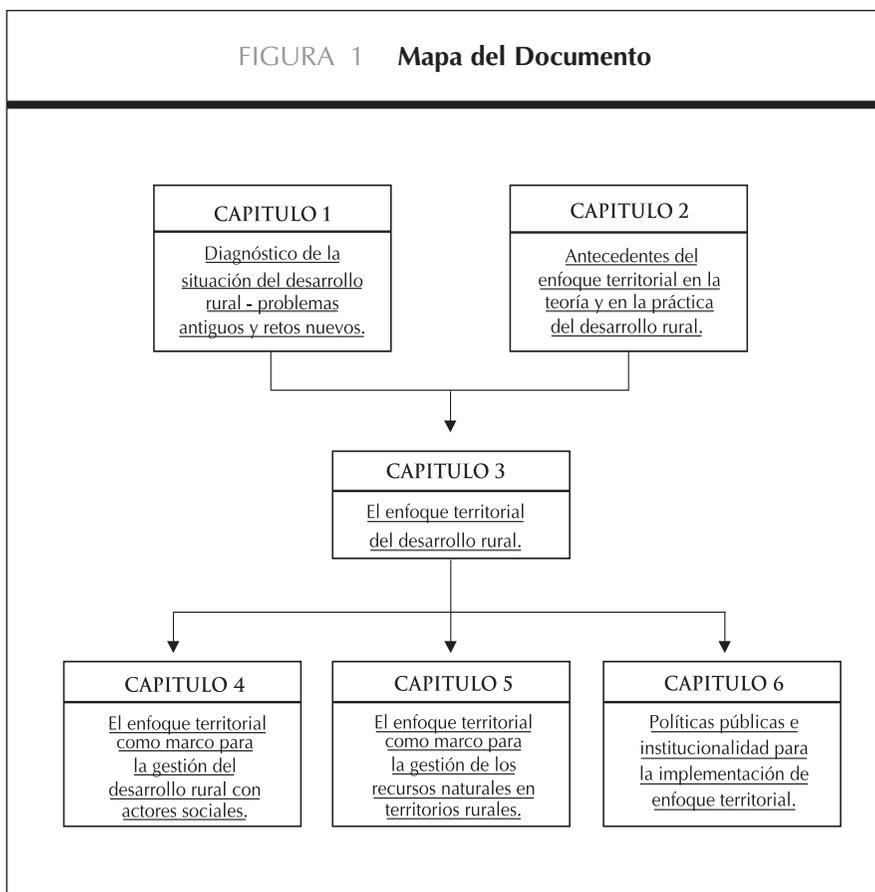
Finalmente las implicaciones del enfoque territorial en la institucionalidad y en la definición de políticas públicas se examinan en el Capítulo 6.

El documento incluye un Anexo Estadístico, con información actualizada sobre distintos ámbitos del desarrollo rural en ALC.

Con la publicación de este documento el IICA abre a discusión las fortalezas y debilidades que podría presentar el enfoque territorial, como

modelo que busca dotar al desarrollo rural de las herramientas necesarias para aprovechar las oportunidades y encarar las adversidades que conlleva, entre otros, la creciente integración de las economías nacionales.

A continuación (Figura 1) se ofrece un mapa con la estructura de documento, el cual sirve de guía para su lectura e ilustra la relación entre los distintos capítulos.

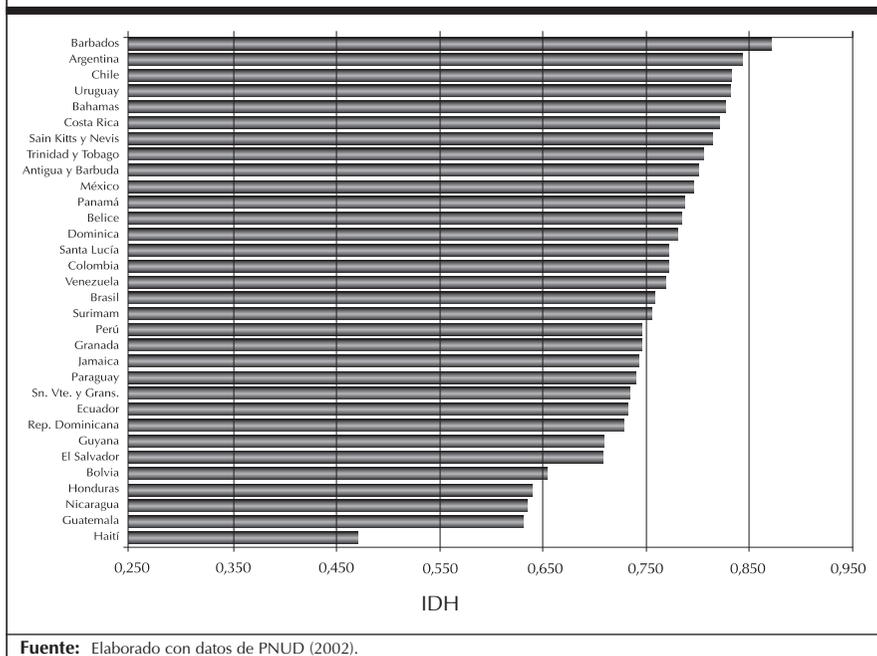


CAPITULO 1

PROBLEMAS VIEJOS
Y RETOS NUEVOS

Una de las principales características de América Latina y el Caribe (ALC) es su heterogeneidad. Prueba de ello es la dispersión que se observa al clasificar los países según el Índice de Desarrollo Humano (Figura 2). Una diversidad de esa naturaleza constituye un reto enorme para cualquier enfoque de desarrollo rural que intente responder a realidades nacionales tan distintas en términos de pobreza rural, grado de modernización del sector agropecuario, importancia de la agricultura en la economía, y articulación de los espacios urbanos y rurales, entre otros factores.

FIGURA 2 América Latina y el Caribe:
Índice de Desarrollo Humano (IDH)
para 32 países en el año 2000



El enfoque territorial del desarrollo rural constituye una respuesta a ese desafío, y su punto de partida es, precisamente, el análisis de los factores endógenos y exógenos que han influido en la ruralidad latinoamericana.

Entre los factores endógenos destacan: a) la persistencia de la pobreza rural; b) la insuficiencia de los ajustes y reformas estructurales para solucionar los desafíos básicos del desarrollo; c) la persistencia de brechas regionales y sectoriales; d) el sesgo anti-rural de los esquemas de provisión de infraestructura; e) la inseguridad alimentaria de la población rural; f) la importancia estratégica de la agricultura en muchas economías de la región; g) la importancia, cada vez mayor, de las actividades no agrícolas en el ámbito rural, y la expansión de centros urbanos en territorios mayormente rurales; h) el deterioro de los recursos naturales; i) la transformación que ha sufrido la institucionalidad rural; y j) la emergencia de nuevos actores sociales, como son los pueblos originarios y afrodescendientes, los jóvenes y las mujeres rurales. Entre los factores exógenos que potencian la adopción del enfoque territorial destacan la evolución de las expectativas de los consumidores y de los mercados, y el auge de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

1.1 Problemas ancestrales de la agricultura y el medio rural

1.1.1 La persistencia de la pobreza rural y la desigualdad

Los resultados de la lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe son, hasta ahora, desalentadores. Datos agregados para la región indican que la incidencia de la pobreza se incrementó durante la década de los ochenta. Esta tendencia se revirtió en la primera mitad de los noventa, pero a finales de dicha década volvió a incrementarse. Como resultado, a finales de los noventa la incidencia de la pobreza era mayor que a principios de los ochenta, tanto entre personas como entre hogares. En los últimos veinte años esa tendencia se mantuvo, y el número de pobres pasó de 136 millones en 1980 a 211 millones a finales del siglo (Cuadro 2).

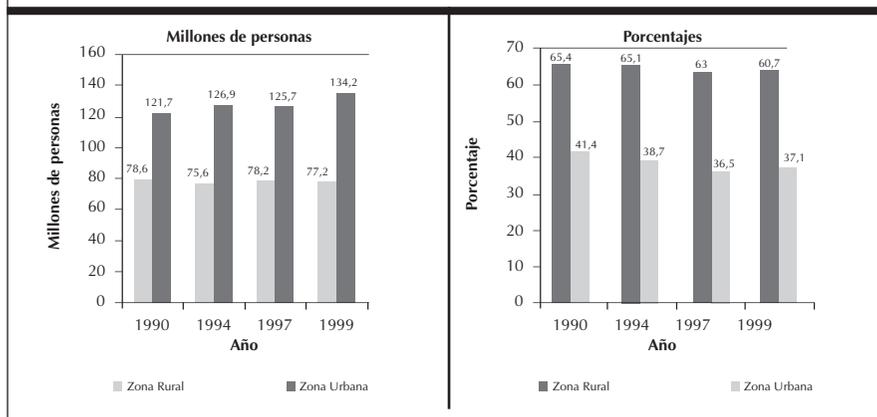
En ALC la pobreza tiene una profunda connotación rural, por su incidencia y porque una porción significativa de la pobreza urbana se origina en flujos migratorios rurales-urbanos. Los datos presentados en el Cuadro 2 muestran que la incidencia de la pobreza rural sigue superando ampliamente a la pobreza urbana, tanto en términos globales (29.8% vs. 54.3% en 1999), como en términos de indigencia (13.9% vs. 30.7%). Debido al descenso experimentado por la población rural, el número de pobres es ahora mayor en la zona urbana (134.2 millones vs. 77.2 millones), pero –y esto es importante– el número de personas en situación de pobreza extrema (i.e. indigencia) es mayor en las zonas rurales (46.4 millones) que en las zonas urbanas (43.0 millones).

La tendencia apuntada a la reducción de la incidencia de la pobreza entre 1990 y alrededor de 1997 no fue uniforme (Cuadro 3). En algunos países la

reducción fue significativa, a partir de niveles bastante elevados (e.g. Brasil, Chile, Panamá), pero en la mayoría de los casos las reducciones fueron de poca cuantía (e.g. Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay) y en un par de países más bien aumentó (e.g. Venezuela y Ecuador).

Hacia finales de los noventa en muchos países la pobreza afectaba a más del 50% del total de los hogares y a más del 60% de los hogares rurales (e.g. Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Es más, en algunos de esos países (e.g. Bolivia, Honduras y Nicaragua) más del 50% de los hogares rurales se ubica por debajo de la línea de indigencia, que mide la capacidad económica de los hogares para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación (ver el Cuadro 3).

FIGURA 3 América Latina y el Caribe: población por debajo de la línea de pobreza en zonas urbanas y zonas rurales, 1990-1999, cifras absolutas y relativas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL (CEPAL, varios años).

El caso de Argentina merece atención especial. Datos recientes de la CEPAL, obtenidos a partir de modelos de simulación (CEPAL, 2002: 4), indican que entre 1999 y 2001 la incidencia de la pobreza entre personas se habría incrementado de un 19,7% a un 30,3% y la indigencia de un 4,8% a un 10,2%.

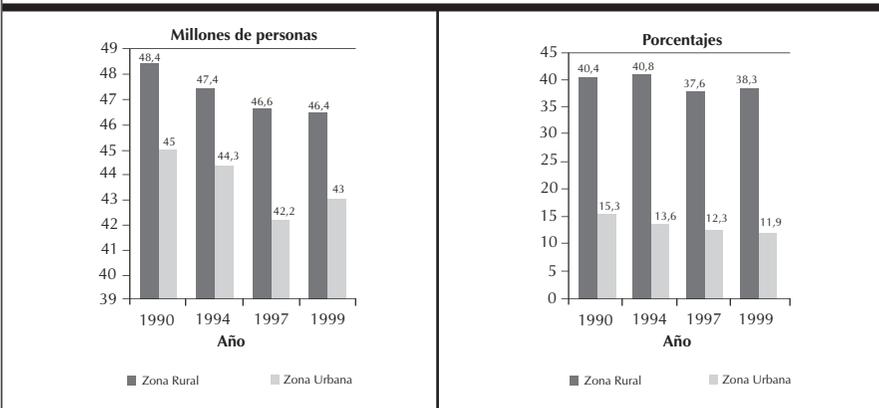
Otro sello característico de la región es la enorme desigualdad en el acceso a los beneficios del desarrollo. La información disponible permite afirmar que esa situación se acentuó durante los años ochenta y noventa, pues a finales de los noventa había más pobres y la incidencia de la pobreza era mayor que a principios de los ochenta (Cuadro 2). Además, en muchos países la distribución del ingreso

tampoco evolucionó de manera satisfactoria durante los noventa (Cuadro 3); el coeficiente de Gini –utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso y cuyo valor varía de 0 a 1 según ésta sea inexistente o total– presenta valores por encima del 50% en la mayoría de los países, con una tendencia general al incremento durante la década de 1990. En general, el 10% de la población más rica concentra porciones entre el 30 y el 40% del ingreso total, mientras que el 40% más pobre percibe cerca del 15%, con drásticas diferencias por países (Cuadro 4).

La estructura de la distribución del ingreso se ha constituido en uno de los principales impedimentos al establecimiento de economías eficientes y procesos sólidos de desarrollo humano y social, por las limitaciones que impone al acceso a activos productivos (e.g. tierra) y a servicios de apoyo a la producción (e.g. crédito, asistencia técnica, etc.).

La concentración de la tierra en el continente es otra fuente importante de conflicto, de ahí que se mantenga vigente la búsqueda de opciones para ampliar las oportunidades de acceso a la tierra. La mala distribución del ingreso, de las oportunidades y de la participación de los individuos no ha hecho sino acumular una gran deuda social con las comunidades más pobres de los territorios rurales.

FIGURA 4 América Latina y el Caribe: población por debajo de la línea de indigencia en zonas urbanas y en zonas rurales, 1990-1999, cifras absolutas y relativas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL (CEPAL, varios años).

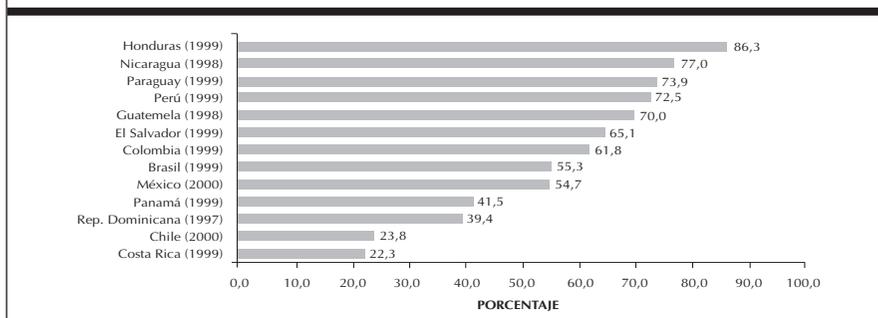
1.1.2 La insuficiencia de las reformas estructurales para solucionar los desafíos básicos del desarrollo

Durante las últimas dos décadas los países de ALC se han visto envueltos en diversos procesos de ajuste a sus modelos de desarrollo, entre los que se pueden identificar tres generaciones de reformas: a) reformas macroeconómicas; b) reformas para dar mayor participación al mercado; c) reformas institucionales.

El objetivo de las reformas macroeconómicas fue regresar a escenarios macroeconómicos estables y superar los graves procesos de hiperinflación, recesión, desempleo y caída del crecimiento que caracterizaron la situación económica a inicios de la década de los ochenta en casi todos los países del continente. Estas reformas significaron un replanteamiento del papel del Estado y en general un cuestionamiento de su discrecionalidad para el manejo macroeconómico como instrumento privilegiado de promoción del desarrollo.

Como parte de esta primera fase de reformas se redefinen las reglas del juego, en especial con respecto a objetivos de estabilidad macro sobre tasa de cambio, manejo fiscal, estructura tributaria, control inflacionario y política comercial. La segunda generación de reformas -desarrollada en forma simultánea a la primera- consistió en la redefinición del papel del mercado en las dinámicas que lideran la economía. Con diferentes énfasis, los cambios en la estructura económica para privilegiar el mercado han marcado la esencia de las nuevas reglas de juego en la mayoría de países del continente. Una consecuencia de este nuevo énfasis en el mercado fue la revisión del papel del Estado en las dinámicas económicas, en la inversión, en el empleo, en la producción de bienes y en la prestación de servicios.

FIGURA 5 América Latina y el Caribe: porcentaje de la población rural por debajo de la línea de pobreza en 13 países a finales de los noventa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL (CEPAL, varios años).

Junto a esta segunda generación de reformas surge una discusión amplia sobre la forma más efectiva de dinamizar los mercados. Esta discusión está influida por el denominado *Consenso de Washington*, el cual privilegió el crecimiento económico como variable clave y planteó la hipótesis del “efecto de chorreo”, según la cual los beneficios derivados del crecimiento resultante de una mayor transparencia en los mercados se irradiarían al resto de la sociedad. Esta hipótesis, sin embargo, no contempló en su verdadera dimensión las complejas limitantes que habría que superar para que economías desiguales e imperfectas pudieran generar un crecimiento económico que beneficiara a todos los sectores de la población. Hoy se reconoce que el crecimiento es necesario, pero no suficiente; de ahí la necesidad de revisar los mecanismos de corrección de imperfecciones, distorsiones y asimetrías que restringen las potencialidades que ofrecen las instituciones de mercado para un desarrollo más dinámico y efectivo.

La tercera generación de reformas –las reformas institucionales– se orienta a proveer condiciones que permitan darle viabilidad a las dos primeras generaciones de reformas, en un contexto de cuestionamiento a la crítica del Estado que formó parte del Consenso de Washington (ver Capítulo 6).

El ajuste estructural de los modelos de desarrollo en el continente está lejos de concluir. Las tres generaciones de reformas muestran distintos niveles de avance. Es, quizás, en el plano de la estabilidad macroeconómica –primera generación de reformas– más logros se pueden esgrimir, a pesar de que la situación de muchos países sigue siendo volátil y vulnerable. La necesidad de mantener las metas de estabilidad es clara, así como la vigencia de la discusión sobre los mecanismos, estrategias y costos de tales ajustes. En el plano de la generalización de las reglas de los mercados –segunda generación de reformas– se identifican logros menores, en medio de una prolífica agenda de reformas. Los mercados se mantienen aún muy distorsionados y acusan fuertes imperfecciones, asimetrías e ineficiencias. El papel del Estado se ha ajustado a las nuevas reglas, pero con gran confusión y debates sobre sus nuevas responsabilidades. Es más, la debilidad mostrada ha postergado la consolidación de procesos económicos que permitan establecer unas verdaderas reglas de mercado. Las reformas institucionales –tercera generación de reformas– van a la zaga, y se identifican como el área más crítica de los procesos de ajuste estructural.

En síntesis, la región se halla en medio de un fuerte proceso de transición que todavía tiene un largo camino de reformas por recorrer. Existe un libreto marco, basado en estabilidad, reglas justas de mercado e instituciones democráticas y sólidas, cuya meta es lograr objetivos mínimos sobre los cuales construir una visión de desarrollo más armónica. Pero esta tarea continúa inconclusa y se advierten áreas controversiales que es necesario enfrentar si se quiere retomar la viabilidad de un modelo que sigue mostrando gran potencial y pobres resultados.

1.1.3 La persistencia de brechas regionales y sectoriales

La asimetría en el acceso a las oportunidades del desarrollo, la desigualdad para disfrutar de los beneficios de las políticas públicas, la concentración del ingreso y las dificultades para acceder a activos productivos, entre otros, se traducen en grandes diferencias entre regiones y sectores (el Cuadro 5 y la Figura 6, por ejemplo, dan cuenta del gran distanciamiento que existe entre las zonas urbanas y las zonas rurales en materia de educación).

Las presiones que impone la globalización pueden acentuar la brecha entre quienes tienen capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado global y quienes encuentran en sus propias debilidades factores que acrecientan las distancias y dificultan la inserción.

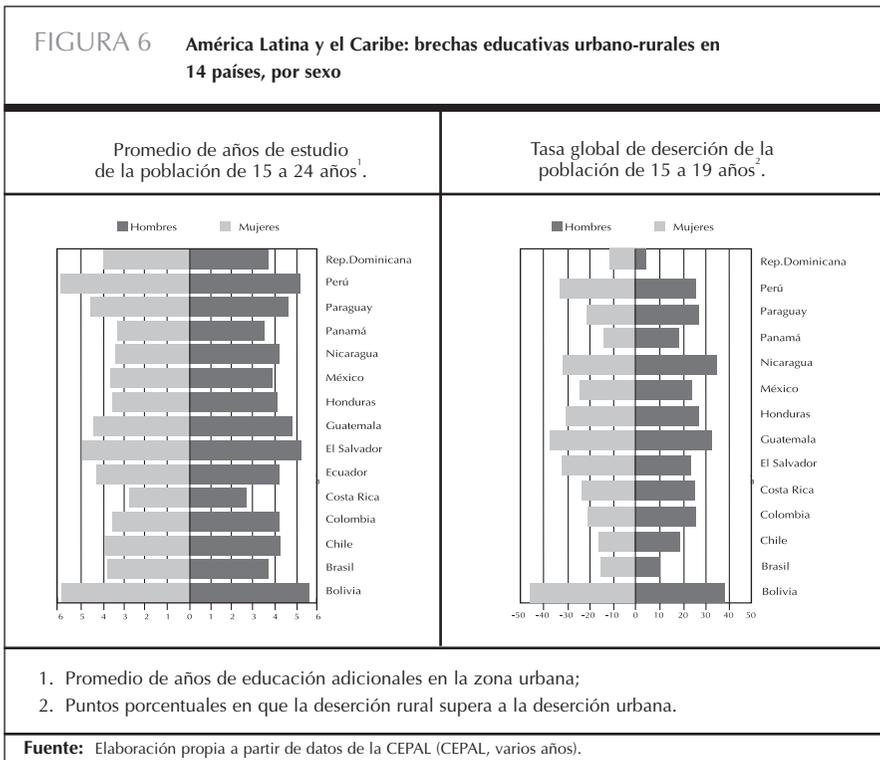
El rezago en los procesos de transición es fuente de dificultades para aquellos sectores económicos que han perdido prioridad en el perfil del desarrollo. La agricultura, particularmente, mantiene condiciones desventajosas frente a otros sectores económicos, y esto se refleja en los términos de intercambio desfavorables, en el papel secundario que ocupa en las nuevas negociaciones comerciales y en mercados sumamente distorsionados.

La brecha regional y sectorial se refleja en los altos niveles de riesgo que afronta la inversión y genera desincentivos en regiones y actividades económicas que se encuentran en condiciones poco favorables, por asimetrías en las oportunidades económicas, una menor oferta de posibilidades y, en general, una menor competitividad.

A lo anterior debe agregarse el sesgo anti-rural que ha privado en los esquemas de provisión de infraestructura –mecanismos de concesión de obra pública y similares– en los últimos años, aspecto que afecta sustancialmente la competitividad de la economía rural, en momentos en que es clara la necesidad de conferirle un papel más amplio a la infraestructura, como mecanismo de articulación de los territorios rurales.

1.1.4 La inseguridad alimentaria de la población rural

El alto grado de pobreza rural de la mayoría de los países, superior al 30% en 13 de los 15 países que reportan datos de pobreza rural (las excepciones son Chile y Costa Rica), sobre todo de pobreza extrema (superior al promedio regional de 31% en 5 de los 15 países que reportan datos de pobreza rural), junto con el alto grado de desigualdad en la distribución de los ingresos, hacen suponer, también, un alto grado de inseguridad alimentaria entre los pobladores de las zonas rurales, especialmente en aquellos países en los que la pobreza rural es más acentuada (e.g. Bolivia, Honduras, Nicaragua).



Los datos que se presentan en el Cuadro 6 son ilustrativos de lo anterior. En 7 de los 24 países de la región para los que se dispone de datos, el porcentaje de la población subnutrida es superior al 20% y únicamente en 6 de ellos es inferior al 10%.

El Cuadro 7, elaborado a partir del documento, *Estado de la Inseguridad Alimentaria 2001* de la FAO, muestra un panorama más amplio de la seguridad alimentaria de la región. Datos adicionales contenidos en dicho informe (FAO, 2001: 55) señalan que la mayoría de los países que experimentaron un aumento en el número de personas subnutridas presentaban, también, un leve incremento o una disminución en el suministro de energía alimentaria, en tanto que la producción per cápita de alimentos y la producción agrícola per cápita con respecto a la población total disminuyeron, o aumentaron, muy levemente. Por el contrario, en todos los países en los que el número de personas subnutridas disminuyó, se observó un incremento en el suministro de energía alimentaria y solo uno de ellos, Panamá, mostró un descenso en la producción per cápita de alimentos. Además, en casi todos ellos, la producción agrícola per cápita aumentó con respecto a la población total.

Las tendencias anteriores subrayan la importancia del sector agropecuario en cualquier estrategia nacional de seguridad alimentaria. En efecto, la evidencia no parece recomendar el descuido de la producción nacional de alimentos.

1.2 Importancia estratégica de la agricultura, una condición perdurable

La agricultura ha sido el eje que históricamente ha configurado el paisaje y los espacios rurales. Es el sector económico –particular, peculiar y complejo– alrededor del cual se han construido sociedades, culturas e instituciones. La agricultura ha sido un mecanismo de apropiación del territorio; su evolución, recomposición y modernización, permiten delinear la historia de nuestros pueblos y de nuestras sociedades.

No obstante, las tres últimas décadas han mostrado un descenso significativo en la participación de la agricultura en la formación del Producto Interno Bruto. En los últimos diez años esta participación se ha estabilizado alrededor de un promedio regional del 7%, con variaciones importantes por país (Cuadro 8). Esto no quiere decir, sin embargo, que la agricultura haya perdido su importancia estratégica en las economías de la región, especialmente si se le valora a la luz de sus relaciones con otros sectores.

Desde el punto de vista económico, la agricultura es un sector que ha mostrado una gran estabilidad y ha contribuido en no pocas ocasiones a amortiguar la volatilidad de las tasas de crecimiento global de la economía y los efectos de los

shocks externos (Cuadro 9). Son pocos los países en los que la agricultura presenta una tasa de crecimiento negativa, en contraste con otros sectores y con el total de las economías de los países de la región.

Además, la agricultura sigue teniendo un peso significativo en la configuración de la canasta exportadora de bienes de los países latinoamericanos; la participación promedio de las exportaciones agrícolas de la región en el total de las exportaciones, duplica la participación del sector en la producción total (Cuadro 8). Lo mismo sucede con el empleo. La agricultura es un sector con un alto nivel de absorción de mano de obra; de hecho, en la mayor parte de los países, la participación del empleo agrícola en el empleo total más que duplica la participación del producto agrícola en el producto total (Cuadro 8), cifra que también podría ser un indicio de problemas de productividad.

Pese a lo anterior, las políticas de ajuste estructural han obligado a la agricultura del continente a ajustarse a las nuevas condiciones de apertura comercial, motivando, con ello, variaciones en la estructura productiva. Los retos que enfrenta la agricultura, de cara al ALCA y a las próximas rondas de negociaciones en la OMC, subrayan la importancia del enfoque territorial como marco para fortalecer la articulación de este sector con los otros sectores de la economía, a través de clusters y cadenas productivas, de la introducción de sistemas de producción más limpios y de la adopción de sistemas de gestión ambiental eficientes.

1.3 De cara a un nuevo desafío

1.3.1 Importancia de la economía rural no agrícola

La ubicación geográfica de las actividades productivas puede dar lugar a otras actividades económicas no relacionadas directamente con la agricultura, sino con los agricultores o con las poblaciones vinculadas a la agricultura ampliada en sus diferentes eslabones. Estas poblaciones demandan, servicios, infraestructura, instituciones, comunicaciones, etc.; en fin, un conjunto de bienes y servicios que conforma un panorama económico multisectorial, funcionalmente interconectado y con poderosos vasos comunicantes.

Es así como los espacios territoriales en los que se asienta la agricultura y tradicionalmente clasificados como “rurales”, incluyen una pujante economía no agrícola que actualmente demanda alrededor de la mitad de la mano de obra rural y de la cual depende más de la mitad del ingreso de sus pobladores. El desarrollo rural, entonces, trasciende el mero desarrollo agrícola.

La economía rural, estructura integral y compleja vinculada a un espacio territorial, define una forma particular de apropiación de los recursos naturales. La variada dotación natural de la región se expresa en las distintas formas de utilización de tales recursos, particularmente del suelo y del agua, en la producción agrícola, pero también en la generación de servicios ambientales que complementan las funciones económicas de los territorios rurales.

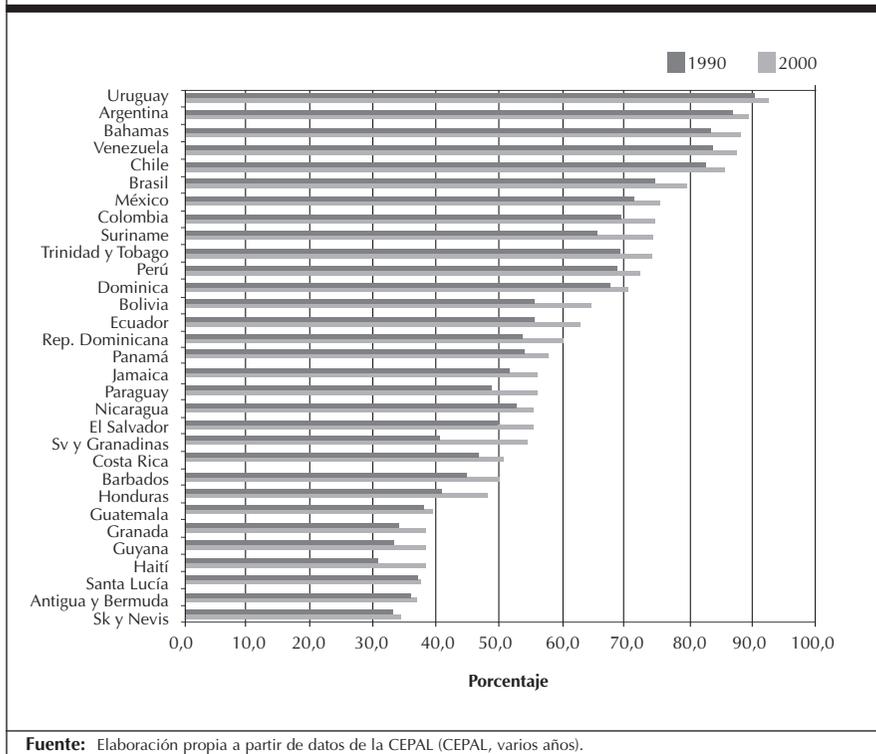
Los servicios ambientales se originan en los ecosistemas naturales en los que se instalan las actividades productivas rurales. El más importante de ellos, la generación de agua, debe competir con los otros procesos productivos que se llevan a cabo en tales ecosistemas. Además, la economía rural, en su proceso de creciente complejidad y diversificación, ha mostrado que otros sectores, como el turismo y la artesanía, también dependientes de externalidades rurales, pueden contribuir significativamente a mejorar la rentabilidad de la economía rural.

1.3.2 La superación de la dicotomía urbano-rural

Guardando las diferencias entre países y lo que cada quien defina como urbano, se puede afirmar que la región ha experimentado un acelerado proceso de urbanización. Como resultado de una vigorosa migración rural-urbana, casi todos los países han visto invertirse la relación de predominancia rural por la de predominancia urbana. Es más al finalizar el siglo, los países más grandes registraban tasas de urbanización superiores al 70%: Uruguay, 93%, Argentina, 90%, Venezuela, 87%, Chile, 86%, Brasil, 80%, Colombia y México, 75%, y Perú, 72%. (Ver Cuadro 10).

Oficialmente se admite que el sector rural representa un 25% del total de la población de la región; es decir, cerca de 126 millones de habitantes. Sin embargo, sería simplista considerar que el resto de la población es urbana. En Europa, por ejemplo, donde se utilizan otros parámetros para medir la ruralidad, se obtienen intervalos de población rural que oscilan entre 9,7% (en regiones mayormente rurales) y 39,7% (en regiones significativamente rurales o intermedias) (Viladomiu 2002). En el caso de ALC, datos del año 2000 indican que cerca del 52% de la población reside en centros con menos de 100 mil habitantes, y aunque el porcentaje de población urbana se estima en un 75%, sólo el 30% reside en ciudades que superan el millón de habitantes (Cuadro 11).

FIGURA 7 América Latina y el Caribe: porcentaje de la población urbana en la población total, por países, 1990 y 2000



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL (CEPAL, varios años).

Lo anterior deja en claro lo complejo que resulta diferenciar lo urbano de lo rural y lo arriesgado que resulta, también, establecer comparaciones internacionales, pues las definiciones administrativas o demográficas a partir de las que se establecen las distinciones varían de un país a otro, y muchas veces no dan cuenta apropiada de los principales factores que caracterizan a la urbanización.

Un caso que vale la pena destacar es el de Brasil, en donde se le da el carácter de urbano a todo municipio o distrito, independientemente de sus características estructurales y funcionales³, pues así lo establece el Decreto Ley 311 promulgado en 1938 (da Veiga, 2002). Según este criterio, las 5507 sedes municipales que existían en el 2000 eran centros urbanos y el grado de urbanización era superior al 80%. Sin

3 José Eli da Veiga (2002: 32) señala como caso extremo el de la sede del Municipio de União da Serra, una “ciudad” en el Estado de Rio Grande do Sul, en la que el Censo de Población del 2000 encontró 18 habitantes.

embargo, un 21,4% (1.176) de esas sedes municipales tenía menos de 2000 habitantes, y solo un 15,7% (865), más de 20000 habitantes. Esto ha llevado a realizar estimaciones a partir de una definición más precisa de lo urbano, con lo que el grado de urbanización se reduce a menos del 60% (da Veiga, 2002: 66).

Las cifras que presenta el Cuadro 11 y la recién señalada situación de Brasil —el quinto país más urbanizado de ALC, según estadísticas oficiales— desmienten la visión de una región latinoamericana predominantemente urbana. Es más, si se analizan las tendencias del crecimiento promedio interanual en distintas aglomeraciones de población, se observa que desde los ochenta el mayor dinamismo lo han presentado localidades que tienen entre 20 mil y 100 mil habitantes. Por el contrario, la tasa de crecimiento promedio interanual en localidades que superan los 100 mil habitantes ha declinado de manera constante desde la década de 1970 (Cuadro 11).

El concepto de ruralidad como sinónimo de poblaciones dispersas y de lo urbano como poblaciones concentradas describe tan sólo una faceta de lo que puede caracterizar a un territorio. Una definición de urbanidad y de ruralidad que parta de la base económica, social, cultural y ambiental se aproxima mejor a la estructura real del territorio y permite obtener una visión más comprensiva de las dinámicas que allí se generan.

La mayoría de los centros urbanos medios, y prácticamente todos los centros pequeños, son parte integral de territorios de base económica rural. Se trata de centros urbanos que cumplen una gran variedad de funciones rurales y por lo tanto no se les puede seguir entendiendo como espacios, economías o comunidades dissociados del desarrollo rural. El enfoque territorial del desarrollo rural permite abordar esta dinámica de una manera más comprensiva.

1.3.3 Los recursos naturales: un patrimonio que hay que preservar

Los territorios rurales albergan la mayor parte de los sistemas de recursos naturales y le proporcionan al resto de la población alimento, esparcimiento y servicios ecosistémicos. Sin embargo, dichos recursos han sido sometidos a condiciones extremas de degradación. Responsables de ello son, por un lado, los modelos extractivos poco amigables con la naturaleza —prácticas, ecológica y ambientalmente, insostenible— utilizados por una porción importante de la agricultura moderna de grandes explotaciones comerciales, y, por otro, la insuficiencia de activos productivos de que adolecen muchos pequeños productores y que los obliga a recurrir a la sobreexplotación como estrategia de supervivencia.

El Tercer Informe Mundial del Estado del Ambiente (GEO-3) (UNEP, 2002) señala que la degradación ambiental en América Latina y el Caribe se incrementó durante los últimos 30 años, situación que indudablemente ha repercutido en la calidad de vida de los territorios rurales del continente. Según dicho informe, las principales presiones sobre

el ambiente y los recursos naturales son: el incremento de la población, el incremento en la desigualdad en la distribución del ingreso, la falta de planificación, especialmente en las áreas urbanas, y la alta dependencia de muchas economías de la explotación de los recursos naturales. Más de 300 millones de hectáreas de tierras han sido degradadas y casi el 30% de los arrecifes de coral del Caribe se consideran en riesgo. De los más de 400 millones de hectáreas de bosques naturales que el planeta perdió durante los últimos 30 años, más del 40% pertenecían a Latinoamérica y el Caribe.

1.3.4 Transformaciones de la institucionalidad rural

Durante la última década la institucionalidad rural ha sido objeto de una importante transformación cualitativa. En el ámbito interno destacan los procesos de reforma del Estado, cuyo componente de privatización de funciones tradicionalmente exclusivas de la gestión pública, ha dado paso al papel emergente de nuevos actores privados y al debilitamiento o desaparición de la institucionalidad que caracterizaba la intervención estatal en la agricultura y el medio rural. Igualmente importantes han sido las políticas de descentralización, orientadas a otorgarle mayor autonomía a instancias de gestión local y regional, en su papel de auto-gestores del desarrollo. En el ámbito externo, cabe mencionar la construcción de agendas supranacionales con nuevos arreglos institucionales y nuevas reglas de juego. La naturaleza y las características de estos procesos de ajuste institucional han implicado la pérdida de la capacidad de respuesta institucional, el debilitamiento de la gobernabilidad y mayores costos para las comunidades y los empresarios rurales.

Las transformaciones estructurales han redefinido a las instituciones de desarrollo rural, al inducir la desaparición o el debilitamiento de las organizaciones públicas que apoyaban las estrategias de intervención y fomento sectorial agrícola, y al promover el desplazamiento de la responsabilidad pública hacia una compleja gama de organizaciones, con responsabilidades sociales y económicas que reducen la capacidad de respuesta de los ministerios de agricultura. Toda estrategia que pretenda impulsar el desarrollo del territorio rural supone la participación de ministerios, organizaciones descentralizadas, y muy particularmente, de entidades públicas de orden territorial. Las políticas de desarrollo rural son cada vez más transversales y multisectoriales y comprometen, en forma más amplia, a organizaciones privadas y de la sociedad civil en la formulación y gestión de políticas y estrategias.

1.3.5 Actores sociales emergentes

a) Los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes

Residentes del medio rural por generaciones, las poblaciones indígenas y afrodescendientes han sufrido las consecuencias de las políticas de desarrollo

agrícola y rural de muchas maneras. Los altos índices de pobreza e indigencia que aún hoy experimentan son un claro indicio de la incapacidad de las estrategias de desarrollo para formular acciones acordes con su especificidad cultural.

Si bien las estimaciones varían, los datos obtenidos para 1997 por del Instituto Indigenista Interamericano señalan que la población indígena de ALC oscila entre 33 y 40 millones de personas, lo que equivale a cerca de un 8% del total de la población. Los países que muestran el mayor componente de población indígena son: Bolivia (50%), Guatemala (48%), Perú (38%) y Ecuador (24%). En Belice, Honduras, México, Panamá y Nicaragua, la población indígena oscila entre el 13 % y el 7% de la composición total de la población.

Distinguidos fundamentalmente por su lengua, en la región se identifican alrededor de 400 grupos étnicos (Deruyttere, 1997), cada uno con una cosmovisión, una cosmogonía y unos modos de producción que generalmente responden a las características de la base ambiental del territorio. No obstante, la ubicación actual en zonas poco aptas para la agricultura, el escaso acceso a activos productivos y a servicios básicos, y las condiciones poco favorables de intercambio de productos, han erosionado la subsistencia y la reproducción social y simbólica de los pueblos indígenas. La pobreza indígena reviste un significado distinto al de otros tipos de pobreza que agobian a la región.

Aunque en los pueblos indígenas y en la población afrodescendiente subsisten elementos culturales autóctonos, este valor no ha sido plenamente reconocido como un patrimonio de los territorios rurales y de las naciones latinoamericanas. De ahí la escasa dotación de marcos e instrumentos de política que impulsen su progreso. En muchos países de ALC, la debilidad de los marcos de política que cobijan a estos pueblos hace que su base territorial esté frecuentemente amenazada por intereses económicos, los cuales, en determinadas coyunturas, pueden revestir interés nacional. Su perenne marginalidad se encuentra en estrecha relación con un conflicto de identidad cultural nacional, regional y de memoria histórica que urge superar -reconociendo su legado histórico y cultural, su acervo de conocimientos y su manera de relacionar las variables económicas, ambientales y culturales con fines de sostenibilidad.

El resurgimiento de los movimientos indígenas durante la década de 1990 y principios del 2000, el fortalecimiento de sus organizaciones, y la incursión de líderes indígenas en la esfera de la función pública, pone de manifiesto su capacidad para actualizar su discurso y su praxis, y plantea la necesidad de incluir a estas poblaciones en la agenda del desarrollo. Los casos de Ecuador, Perú, México y Guatemala son un claro ejemplo de que el tema de la autonomía y el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas sigue siendo un tópico relevante (Iturralde, 2000). La población indígena, entonces, demanda una mayor participación en la gestión de

políticas que atañen a sus propios territorios. Experiencias en la región andina (i.e. el caso de los pueblos indígenas de Colombia) demuestran que estas poblaciones no solo tienen capacidad para el manejo de territorios, sino que el conocimiento que han acumulado es digno de análisis y fortalecimiento.

La crisis ambiental ofrece un sinnúmero de posibilidades para la evolución político-institucional de estos grupos. La revalorización de la importancia estratégico-ambiental de sus territorios les abre una oportunidad de negociación que podría traducirse en el fortalecimiento de su institucionalidad. Esta posibilidad cuenta, además, con el respaldo de los convenios 169 y 107 de la OIT, instrumentos internacionales que señalan el respeto obligatorio a sus derechos. Las alianzas entre los sectores indígenas organizados y los movimientos ecologistas y ambientalistas, y la manera en que el discurso de los pueblos indígenas ha permeado espacios de discusión de problemas globales, como la Cumbre de la Tierra en 1992, dan fe de que su capacidad de adaptación va más allá del simple amoldamiento a un ecosistema o a un territorio frágil, y es muestra, también de que han logrado articular un mensaje de gran actualidad. El rescate del conocimiento de las poblaciones indígenas y afrodescendientes respecto de la riqueza y el manejo ambiental, es una tarea que puede emprenderse mediante el fortalecimiento de las instituciones propias de estas poblaciones.

No obstante, para aprovechar esta coyuntura es preciso superar las desequilibrantes trabas que se observan en los territorios indígenas. La pobreza, el desgaste ambiental, el cambio cultural (por migraciones), la presencia de marcos jurídicos inapropiados y de intereses económicos que van tras sus riquezas ambientales, son algunos de los factores que ejercen presión sobre estos territorios.

Los territorios indígenas son, entonces, un complejo escenario de conflictos ambientales y políticos que constituyen un verdadero reto para cualquier plan de manejo territorial. El manejo participativo y culturalmente contextualizado deviene en necesidad estratégica. Las instituciones de cooperación, nacionales e internacionales, se convierten en elementos que pueden desempeñar un papel protagónico, apoyando estos procesos y fortaleciendo la institucionalidad indígena.

Asimismo, es preciso impulsar iniciativas de combate a la pobreza y estrategias de capacitación que aporten mayores recursos para el autodesarrollo. Las estrategias de combate a la pobreza tienen, en los jóvenes y las mujeres indígenas, a su mejor aliado, sobre todo si se dirigen a la formulación de actividades económicas que exigen capacidad de innovación y distribución.

La labor del IICA en este sentido ha tenido lugar en el marco de Proyectos de Desarrollo Rural y en países con un alto índice de indígenas y afrodescendientes, particularmente en la región andina y en Guatemala. Ejemplo de ello es el Proyecto

de Desarrollo Rural Saraguro Yacuambi, en el Ecuador, donde la población indígena participó en todos los componentes del proyecto y se llevaron a cabo acciones de cooperación técnica dirigidas especialmente a mujeres indígenas. Los proyectos de desarrollo con comunidades de afrodescendientes en Brasil (particularmente con comunidades de Quilombos), ilustran el tratamiento del territorio como un contexto de desarrollo articulado por referentes culturales compartidos.

b) La mujer rural y la equidad de género en el desarrollo

En América Latina, las mujeres rurales suman unas 60 millones de personas, es decir, un 48% de la población rural de la región. De ellas, cerca de 13 millones se reportan como población económicamente activa, o sea, el 22.5 %, en contraste con un 57% de la población rural masculina (CELADE, 2000).

Pese a no contar con estadísticas suficientes ni desagregadas para los países de la región, el papel de las mujeres rurales como productoras de alimentos ha quedado plenamente demostrado (Campillo y Kleysen, 1996). Las mujeres latinoamericanas producen en la actualidad cerca del 45% de los alimentos que se consumen en los hogares, con todo y que tienen un acceso desigual a la tierra, al crédito y a los insumos modernos de producción. Su labor es fundamental para la seguridad alimentaria, no sólo por su contribución a la producción y el procesamiento de productos, sino por su papel distributivo y regulativo: los datos confirman el impacto positivo del control femenino del ingreso, el gasto en la alimentación, la ingesta de calorías y los indicadores antropométricos (Brown et al., 1995). El esfuerzo de las mujeres por la supervivencia y el bienestar de las familias rurales suele marcar los límites de la reproducción social y cultural de las poblaciones rurales.

Sin embargo, el aporte de las mujeres rurales como productoras de alimentos no siempre se ha reconocido. Dos motivos parecen generar esta situación: la "masculinización de la agricultura", que posiciona a los agricultores hombres como el agente productivo de las economías agrícolas (Shiva, 1998); y el predominio de una visión autárquica de la agricultura (Echeverría y Reca, 1998), que opaca la diversidad y complementariedad de funciones que ejercen los distintos sectores de la población rural agrícola, así como el carácter multidimensional de la agricultura y su interdependencia con el resto de la economía y la sociedad.

En términos de seguridad alimentaria, la función que cumplen las mujeres, así como los riesgos que asumen en las economías rurales, deben entenderse no sólo en función de la producción y distribución doméstica de alimentos, sino en términos de la sostenibilidad de esa función a lo largo del tiempo. La participación de las mujeres en las labores productivas agrícolas (en las fincas familiares) es mayor a la que suele aparecer en las estadísticas. Un diagnóstico realizado por el IICA en 15 países de

América Latina (Campillo y Kleysen, 1996), refleja la alta y variada participación de la mujer productora de alimentos en el sector agrícola de la región. La relevancia de estos datos se torna más aguda al corroborar el papel fundamental que desempeña la pequeña propiedad agrícola en la seguridad alimentaria. Puesto en otras palabras, el empobrecimiento de las familias rurales, suele ir acompañado de un incremento de la participación de la mujer como asalariada rural agrícola.

Las mujeres rurales no solo cumplen una función importante en la producción de alimentos y en la seguridad alimentaria. Hoy día es claro que, en virtud del contexto cambiante de la ruralidad latinoamericana, están asumiendo nuevas obligaciones. El incremento de actividades no agrícolas observado en los últimos años en las economías rurales ha redundado en una mayor inserción de las mujeres rurales en el empleo no agrícola. La agroindustria, el comercio, el sector servicios y proyectos de conservación del ambientes son algunas de las ocupaciones a las que ahora se destina la labor de la mujer.

En términos de generación de alternativas de desarrollo rural, una gran cantidad de proyectos productivos llevados a cabo con mujeres rurales demuestra su tendencia a incorporar el policultivo y la biodiversidad (plantas medicinales, domesticación y mejoramiento de semillas, etc.), como elemento significativo para la agricultura, el equilibrio ambiental y la sostenibilidad. La racionalidad de las mujeres ha contribuido para que actualmente se haga sentir la necesidad de hacerlas partícipes en la discusión de temas tan controversiales como el manejo de los recursos hídricos.

Si bien esto realza la importancia de la mujer como actor social capaz de introducir cambios en el bienestar colectivo y en el desarrollo económico, social y ambiental, también se observa en ellas una mayor tendencia hacia la autoexplotación. Pero es pertinente reflexionar hacia dónde se canaliza ese trabajo adicional, y qué externalidades negativas produce en la calidad de vida de las mujeres y en sus familias, porque ese “plus” de trabajo no puede verse únicamente como una tendencia natural de la mujer a asumir cada vez más responsabilidades. En muchos países de América Latina hay factores estructurales, como el acceso desigual a activos productivos (crédito, tierras), por condición de género o la escasez de asistencia técnica, que obligan a la mujer a intentar superarlos haciendo un esfuerzo personal mayor.

RECUADRO 1
La agricultura familiar campesina
<p>La agricultura familiar campesina tiene, en la juventud y en la mujer rural, indígenas y no indígenas, agentes estratégicos para encaminarse a la sostenibilidad, la competitividad y la equidad. La ejecución de políticas y estrategias orientadas a fortalecer la capacidad de estas poblaciones para la gestión de desarrollo sostenible es una inversión fundamental. El impacto de la capacitación y de la educación en estos grupos tiene una enorme rentabilidad social, sobre todo si se toma en cuenta la importancia de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe.</p>

Por otra parte, la tendencia a que el progreso empresarial de la mujer sea vulnerable y se estanque en niveles de subsistencia, reduce sus posibilidades de incorporarse a procesos productivos competitivos que contribuyan realmente a reducir la pobreza. Una estrategia de desarrollo rural orientada por la sostenibilidad, la competitividad y la equidad implica superar las iniciativas de subsistencia y propiciar estrategias de crecimiento que contribuyan a la transformación de los pequeños emprendimientos en PYMES. Tal estrategia debe, además, impulsar una gestión empresarial que fomente la vinculación productiva entre los sectores productivos de punta y los sectores con menor capacidad de inversión de capital financiero.

Por esto, es necesario pasar de una visión centrada en la mujer rural a una visión de género en el contexto del desarrollo rural. De esa forma será más fácil entender dónde residen los verdaderos problemas de equidad que están agudizando la pobreza en los sectores más golpeados por la indigencia: las mujeres rurales, las afrodescendientes y las indígenas.

Una visión de género de esa naturaleza debe evaluar las condiciones de participación productiva de la mujer y el hombre rural en todos los espacios en que ésta tiene lugar, ya se trate de agricultura familiar o de organizaciones productivas, etc. En este sentido, resulta clave que las políticas para la equidad de género -en el desarrollo y en la institucionalidad- construidas en América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas, incluyan a la población rural de manera integral. Lo que no parecer ser el caso, si nos atenemos a lo que señalan los estudios y diagnósticos de diversos organismos de desarrollo. La CEPAL (2000), por ejemplo, apunta que, si bien la población rural es la que sufre el mayor peso de la pobreza y la indigencia, la institucionalidad para la equidad de género tiene un sesgo mayormente urbano.

c) La juventud rural

La condición etaria de la población rural es una de las múltiples particularidades que deben ser tomadas en cuenta en todo proceso de desarrollo rural, y no solo porque la estructura de edad de la población es un factor condicionante de las políticas y estrategias de desarrollo, sino porque los fenómenos de exclusión y desigualdad social están teñidos de un evidente sesgo etario. Baste mencionar la marginación de que son objeto los sectores juveniles menores de edad y los adultos mayores.

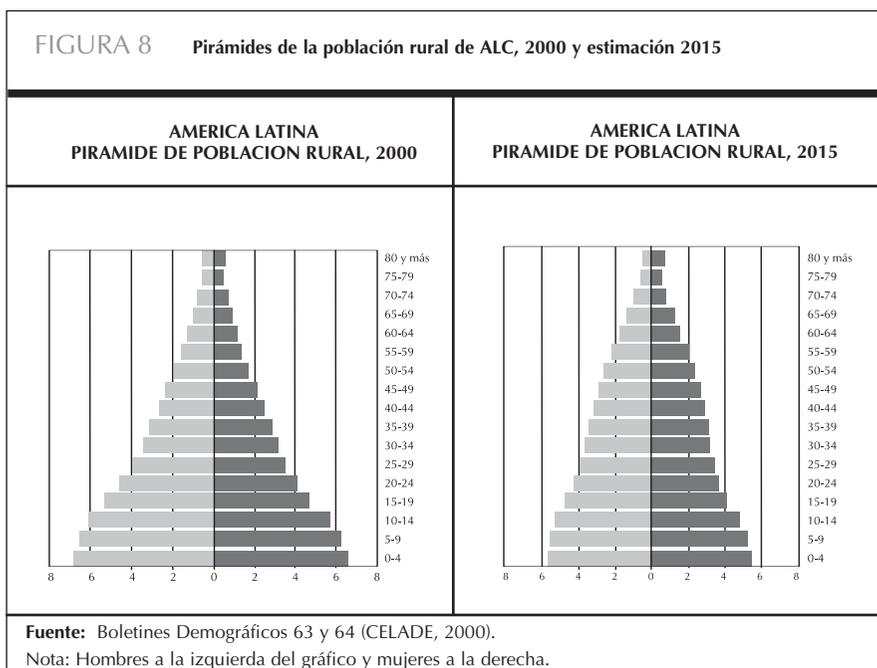
Para el IICA, la condición etaria -que hace referencia tanto a procesos biológicos como a procesos sociales y culturales- puede abordarse con propuestas que permitan aprehender su especificidad y plasmarla en la gestión de políticas públicas de desarrollo rural efectivas. En este sentido, la juventud rural de ALC ha sido un sector de especial interés para el Instituto desde hace ya varias décadas y por varias razones. Veamos.

Hoy día, en América Latina, la población rural menor de 24 años llega casi a los

70 millones -aproximadamente el 55% de la población rural de la región (Cuadro 13)-, y los sectores jóvenes, entre 15 y 24 años, representan cerca del 25% de la población rural económicamente activa (CELADE, 2000). Igualmente estratégica resulta la población de 24 a 29 años.

La importancia demográfica de la población rural menor de 24 años ha sido, siempre, uno de los rasgos característicos de ALC. Su participación, significativa y sostenida, en el sector agrícola del continente es innegable. No obstante, los condicionamientos históricos, jurídicos y culturales asociados a la condición de “menor de edad” o de “joven”, han hecho que la juventud tenga un desigual acceso a los beneficios inherentes al mundo laboral (garantías, salarios, puestos, salud ocupacional, entre otros) y a una serie de activos productivos básicos como tierra o crédito.

Desde finales de la década de 1980 la población juvenil de las zonas rurales ha experimentado una merma considerable – por migración o por reducción de la tasa de natalidad– que se traduce en una franca tendencia al envejecimiento de la estructura de población de varios países. Aún así, la reducción relativa de la juventud rural no le resta importancia a su papel en el desarrollo de los territorios rurales.



Todo lo contrario, estas tendencias llaman a ponderar seriamente la necesidad de generar relevos oportunos en los sistemas gerenciales de las pequeñas y medianas unidades agrícolas, a valorar el aporte de la juventud en las distintas actividades productivas de los territorios rurales, y a apreciar su participación en las actividades no agrícolas del mundo rural, sin olvidar su posible contribución a la transformación cualitativa de la institucionalidad rural en aras de una mayor cohesión social y territorial.

Por su capacidad de cambio, la juventud puede considerarse como una población estratégica para impulsar el combate a la pobreza y romper su círculo vicioso (Janvry y Sadoulet, 1999). En este nivel, más que políticas asistencialistas, es necesario abocarse a mejorar la competencia de la juventud rural, para que esté en capacidad de aprovechar las oportunidades -agrícolas y no agrícolas- que ofrece la modernización reciente de los territorios rurales. Eso sí, hay que recordar que si bien los jóvenes muestran una mayor propensión a aprovechar la educación formal, esta tendencia por sí sola no basta para convertirse en un factor positivo de combate a la pobreza y es preciso que vaya acompañada de estrategias de generación de empleo complementarias.

La juventud rural constituye un **capital humano** invaluable, como lo es su capacidad de incursionar en las actividades no agrícolas del mundo rural. Por ello, la formación de **capital social rural con alta participación juvenil** se erige en condición *sine qua non* para el logro de los propósitos mayores del desarrollo rural: la cohesión social y la cohesión territorial.

Los jóvenes tienen, también, la ventaja de que fácilmente se identifican con los programas de manejo y conservación ambiental. Prueba de ello son las numerosas organizaciones juveniles, formales o no, que se han congregado alrededor del tema del ambiente y que señalan un cambio generacional en la relación del ser humano con su entorno. Organizaciones como éstas deberían fortalecerse vinculándolas al tema de la ciudadanía rural, en lugar de reducirla a simples actividades comunales aisladas o permitir que sean absorbidas por organizaciones tradicionales.

Está claro que fomentar la capacidad de participación ciudadana se ha convertido en una de las tareas fundamentales de las sociedades latinoamericanas. El desgaste de las estructuras políticas tradicionales y la falta de credibilidad en ellas, así como los procesos de transición histórica de esquemas paternalistas de gobierno hacia formas menos asistencialistas, han dejado un desequilibrante vacío. En ese sentido, una de las necesidades más acuciantes de la sociedad es la renovación de las estructuras democráticas, y esto solo puede lograrse con la ayuda de una ciudadanía con capacidad de gestión y de rendición de cuentas.

La niñez y la juventud son sectores básicos en la construcción de una nueva institucionalidad. En la medida que pueda participar activamente en proyectos para el bienestar colectivo, la juventud puede tener un considerable impacto en los

problemas que ocupan a una sociedad específica. El reconocimiento y el fortalecimiento de los jóvenes rurales, en su condición de actores sociales, es básico para que puedan imaginar y construir un proyecto de vida vinculado a un proyecto de país.

Tomando en consideración que muchos de los desafíos mencionados no pueden ser superados en el corto plazo, resulta fundamental gestionar políticas públicas que fomenten la participación real de los jóvenes en los procesos de democratización y desarrollo sostenible de los territorios rurales.

1.3.6 Evolución de las expectativas de los consumidores y de los mercados

La creciente demanda, especialmente en las zonas urbanas, por bienes y servicios que solo pueden ser producidos en el ámbito rural (e.g. zonas de esparcimiento), junto a las mayores exigencias de los consumidores respecto de la calidad y la seguridad de los alimentos que se consumen, están generando un cambio significativo en el comportamiento de los mercados de bienes y servicios de origen rural. Dichos cambios, han comenzado a potenciar, entre otros, la aplicación de instrumentos como la denominación de origen y la certificación ambiental.

1.3.7 El auge de las nuevas tecnologías de información y comunicación

El progreso experimentado por las denominadas “nuevas tecnologías de información y comunicación” (NTIC) ha transformado radicalmente los escenarios, las reglas de juego, las opciones, las prioridades, los factores de competitividad, los sistemas de innovación y aprendizaje, y el papel del conocimiento en el desarrollo. Tales transformaciones constituyen un desafío que aún no ha sido aprehendido en su real dimensión por las estrategias de desarrollo y podrían acabar convirtiendo una oportunidad en una mayor rezago rural.

CAPITULO 2

ANTECEDENTES
DEL ENFOQUE TERRITORIAL

Los temas relacionados con el desarrollo rural adquirieron un ímpetu renovado en la última década, debido en parte a la incapacidad del modelo económico vigente para resolver los serios problemas estructurales que aquejaban a un gran número de países y a su incompetencia para abordar de manera creativa el nuevo panorama rural de América Latina y el Caribe. Conceptos como agricultura ampliada, nueva ruralidad, territorialidad, cultura local, descentralización, gobernabilidad y cooperación local se abrieron paso en la literatura sobre desarrollo rural e hicieron sentir su influencia en el pensamiento de muchos gobiernos y agencias de desarrollo.

El objetivo de esta sección es revisar brevemente la evolución que han experimentado en los últimos años *la teoría* y *la práctica* del desarrollo rural. No se pretende hacer una revisión exhaustiva de aspectos conceptuales⁴, sino de poner de relieve los principales elementos que sirven de apoyo al enfoque territorial que se presentará a partir del capítulo siguiente. De manera complementaria, se ofrece una guía a literatura alusiva al tema, en particular, a la surgida en los últimos años.

2.1 Un breve repaso histórico

En la literatura sobre desarrollo rural se pueden identificar dos grandes vertientes de pensamiento. La primera es de carácter económico y se centra mayormente en los aspectos productivos, influida como está por la economía del desarrollo⁵. La segunda tiene un carácter multidisciplinario más amplio, privilegia los aspectos históricos, sociales y culturales, y encuentra arraigo en la sociología rural y en otras ciencias sociales, particularmente en la antropología. Esta segunda vertiente de pensamiento es la que podría denominarse como los “estudios rurales”.

A partir del análisis de los cambios a que han estado sujetas las ideas sobre desarrollo rural en las últimas cinco décadas (ver Recuadro 2), Ellis y Biggs (2001) distinguen entre lo que ha sido el crecimiento conceptual del desarrollo rural y su puesta en práctica por parte de gobiernos y agencias de desarrollo. Desde el punto de vista conceptual, estos autores identifican una serie de paradigmas⁶ o temas dominantes que han variado con el tiempo; a saber: a) economía dual-modernización (desde principios de los años cincuenta hasta mediados de los años setenta); b) los pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes (desde mediados de los años sesenta hasta el presente); c) los enfoques de proceso-participación y empoderamiento (desde principios de los ochenta); y d) el enfoque de los medios de vida sostenibles (desde mediados de los ochenta).

4 Esta revisión se apoya, fundamentalmente, en los artículos incluidos en el número especial sobre desarrollo rural del *Development Policy Review*, publicado en Diciembre del 2001 (Vol. 19, No. 4).

5 Una muy buena referencia sobre la evolución del pensamiento en la economía del desarrollo es el artículo de Nicholas Stern (1989).

6 Ellis y Biggs (2001) hablan, indistintamente, de temas dominantes y de paradigmas dominantes en el pensamiento sobre desarrollo rural. La noción de paradigma implícita en el documento es similar a la de Khun (1970); esto es, como una visión del mundo que, ante el surgimiento de anomalías o paradojas que le son difíciles de resolver, es superada por otra visión que acomoda adecuadamente dichas anomalías o paradojas.

RECUADRO 2

Evolución en el tiempo de las ideas sobre desarrollo rural

1950 - 1960

Modernización; el modelo de la economía dual; la agricultura como sector rezagado; desarrollo comunitario; tenencia de la tierra; visión peyorativa del campesinado.

1960 – 1970

Los enfoques de transformación; la transferencia de tecnología; la mecanización; la extensión agrícola; la agricultura como motor del crecimiento; la reforma agraria; la revolución verde; los campesinos como agentes económicos racionales.

1970 – 1980

Redistribución con crecimiento; necesidades básicas; desarrollo rural integrado; políticas agrícolas estatales; crédito agrícola estatal; el sesgo urbano; la innovación inducida; la revolución verde; el encadenamiento del desarrollo rural.

1980 – 1990

Ajuste estructural; liberalización de mercados; precios correctos; retracción del Estado; crecimiento de las ONG, evaluación rural rápida (*rural rapid appraisal*); investigación sobre sistemas de producción agrícola (*farming systems research*); seguridad alimentaria y análisis de las hambrunas; investigación y desarrollo concebidos como proceso y no como producto; mujer y desarrollo; el alivio de la pobreza.

1990 - 2000

Microcrédito; evaluación rural participativa (*participatory rural appraisal*); investigación y desarrollo orientados por los actores; análisis de los interesados (*stakeholder analysis*); redes de seguridad rural; desarrollo humano; capital social; capital humano; género y desarrollo; ambiente y sostenibilidad; reducción de la pobreza.

2000-

Medios de vida sostenibles (*sustainable livelihood*); gobernabilidad; descentralización; crítica de la participación; enfoques sectoriales amplios (*wide-sector approaches*); protección social; erradicación de la pobreza.

Fuente: Basado en Figura 1 de Ellis y Biggs (2001: 439).

La puesta en práctica del desarrollo rural por parte de gobiernos y agencias de desarrollo, también ha estado marcada por diferentes énfasis, entre ellos: a) el desarrollo comunitario (hasta principios de los años setenta); b) el crecimiento basado en los pequeños agricultores (desde mediados de los sesenta hasta finales de los setenta); c) el desarrollo rural integrado (desde principios de los setenta hasta finales de los ochenta); d) la liberalización del mercado (desde principios de los ochenta hasta la actualidad); e) la participación ciudadana (desde finales de los ochenta hasta la actualidad); y f) la elaboración de estrategias para reducir la pobreza (desde finales de los noventa hasta la actualidad) (Ellis y Biggs, 2001: 442).

2.1.1 Economía dual-modernización

El paradigma “economía dual-modernización” supone la coexistencia inicial de un sector tradicional y de un sector moderno. Al sector tradicional se le atribuye poca capacidad para incrementar la productividad y el crecimiento, y su papel se reduce a aportar la mano de obra que requiere el sector moderno de la economía. Este último sector se expande hasta, finalmente, tomar el lugar del sector tradicional. Entre los autores que defienden esta tradición figuran Sir Arthur Lewis (1954) y John Fei y Gustav Ranis (Ranis y Fei, 1961; Feis y Ranis, 1964).

Desde el punto de vista del desarrollo agropecuario, este paradigma vislumbraba la desaparición de la agricultura de subsistencia y el advenimiento de un sector agrícola moderno, caracterizado por grandes explotaciones que, aprovechando las economías de escala existentes en la agricultura, podrían hacer un uso más eficiente de los recursos y de la tecnología. Desde el punto de vista de la práctica del desarrollo rural por parte de las agencias de desarrollo y de los gobiernos, el énfasis recaía en el desarrollo de las comunidades rurales (Ellis y Biggs, 2001; Grupo Esquel, 1989).

a) La visión tradicional frente a la visión moderna de la ruralidad

La concepción dualista de la realidad que opone *lo tradicional* a *lo moderno*, y en la que lo tradicional se asimila a campo (frente a ciudad), agricultura (frente a industria), ruralidad (frente a lo urbano) y conservadurismo (frente a racionismo), es el planteamiento que fundamentalmente rigió la visión tradicional de ruralidad hasta los años setenta. Como se ha dicho, esta visión se nutre de la oposición entre lo urbano y lo rural; por ejemplo: a) las diferencias ocupacionales (lo rural es agrícola); b) las diferencias ambientales (lo rural supone contacto con la naturaleza); c) las diferencias en el tamaño de las comunidades (lo rural es pequeño); d) las diferencias en la densidad poblacional (lo rural equivale a menor densidad); e) la oposición homogeneidad/heterogeneidad (la población rural es más homogénea); f) la estratificación y la complejidad social (lo rural es más simple); g) la movilidad social (lo rural implica menos movilidad); h) la dirección de las migraciones (rural - urbano); y i) las diferencias en los sistemas de integración social (lo rural equivale a menos integración) (Gómez 2002: 34-40). Este enfoque, asociado principalmente a la sociología rural norteamericana, tuvo mucha influencia en América Latina, sobre todo a través del intercambio con universidades como las de Cornell⁷ y Wisconsin⁸. Una manifestación de esa influencia es la adaptación de las formulaciones dicotómicas a la realidad latinoamericana (Gómez, 2002) (Ver Recuadro 3).

El auge de la visión dualidad-modernización también influyó en el énfasis que adquirieron los estudios rurales de la región. Marcó, por ejemplo, el primero de los

7 La Universidad de Cornell desempeñó un papel muy importante en la creación y consolidación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, actual IICA.

8 Especialmente por medio del Land Tenure Center.

desplazamientos temáticos identificados por Bengoa (2002): el cambio de la “hacienda” (sinónimo de lo tradicional) a la “empresa agroexportadora” (sinónimo de lo moderno). Este desplazamiento está asociado a un cambio en la forma de percibir el mundo rural; las posturas “poco científicas” y basadas en construcciones como el criollismo y el indigenismo, cedían paso a tesis “desarrollistas” y de transformación social. Esa *voluntad de cambio* subrayada por Bengoa, marcó los estudios agrarios de los años cincuenta y sesenta: “El concepto de ‘desarrollo rural’ contaminó todos los estudios del área. Los ‘científicos’ investigaban la agricultura con el objetivo explícito de cambiarla” (Bengoa, 2002: 4).

RECUADRO 3		
El tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna		
<p>Gino Germani es reconocido como uno de los sociólogos que más han influido en América Latina en el ámbito de la sociología rural. En su obra clásica, <i>“Política y Sociedad en una época de transición. De la Sociedad Tradicional a la Sociedad de Masas”</i>, utiliza el enfoque de las dicotomías para ilustrar el proceso de transición de una sociedad tradicional a una sociedad moderna. Gómez (2002, 41) presenta el siguiente resumen al respecto.</p>		
VARIABLE	SOCIEDAD TRADICIONAL	SOCIEDAD INDUSTRIAL
Estructura social	<ul style="list-style-type: none"> • Acción prescriptiva • Instituciones indiferenciadas • Institucionalización de la tradición 	<ul style="list-style-type: none"> • Acción eficaz • Instituciones diferenciadas • Institucionalización del cambio
Relaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Adscripción • Particularismo • Difusas • Afectivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeño • Universalismo • Específicas • Neutrales
Organización social	<ul style="list-style-type: none"> • Predominio de lo primario 	<ul style="list-style-type: none"> • Predominio de lo secundario
Estatus	<ul style="list-style-type: none"> • Adscrito 	<ul style="list-style-type: none"> • Adquirido
Familia	<ul style="list-style-type: none"> • Extensa 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuclear
Valores	<ul style="list-style-type: none"> • Tradición • Tierra • Divinidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Racional • Progreso • Vida terrenal
Tecnología.	<ul style="list-style-type: none"> • Energía humana • Tipo de producción artesanal 	<ul style="list-style-type: none"> • Maquinaria • Producción en serie
Economía	<ul style="list-style-type: none"> • Subsistencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado
<p>Fuente: Gómez (2002: 41), a partir de Germani (1962).</p>		

b) *La reforma agraria como instrumento de modernización*

Un elemento importante en el contexto de “voluntad de cambio” señalado por Bengoa (2002) como característico de las concepciones desarrollistas y de transformación social surgidas en los cincuenta, es la preocupación por temas como tenencia de la tierra y reforma agraria. En América Latina la tenencia de la tierra se vio por primera vez seriamente afectada en México, después de la Revolución de 1910; sin embargo, no es sino hasta la década de los cincuenta cuando se empiezan a gestar procesos similares en el resto de la región.

El movimiento de reforma agraria de América Latina tuvo antecedentes importantes en procesos de transformación agraria que tuvieron lugar en Asia durante la década de los cuarenta, particularmente en Japón, China, Taiwán, las Coreas y Turquía (Grupo Esquel, 1989). Además, en 1950 la Asamblea General de las Naciones Unidas le encargó a la FAO estudiar la relación entre el régimen de propiedad rural y el grado de desarrollo. A partir de los resultados de esos estudios se propusieron diversas recomendaciones de política agraria, que en el caso de América Latina incluyeron medidas orientadas a la transformación de los regímenes de tenencia de la tierra, mediante la sustitución del sistema de arrendamiento por el sistema de propiedad. Asimismo, se sugirieron una serie de medidas dirigidas a crear cooperativas de crédito y comercialización, a establecer servicios de capacitación y asistencia tecnológica y a fomentar el desarrollo de la industria rural. Estas propuestas coincidieron con formulaciones similares que se venían haciendo en el seno de la CEPAL, donde también se planteaba la necesidad de una reforma agraria, como mecanismo para aprovechar el potencial de ahorro e impulsar la movilidad social, satisfacer la demanda de alimentos y mejorar la dieta, y elevar el nivel de vida de la población rural (Grupo Esquel, 1989: 12-13).

Además, hacia finales de los años cincuenta el proceso de reforma agraria encontró en la Alianza para el Progreso un fuerte respaldo externo, “como respuesta al proceso desarrollado a partir de la Revolución Cubana en 1959, y particularmente al tratamiento dado por ésta al problema agrario” (Grupo Esquel, 1989: 13). La Alianza para el Progreso destacaba la importancia de:

“impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia de la tierra, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad”.

(Carta de Punta del Este, 1961: 45).

Entre las medidas adoptadas en el marco de la Alianza para el Progreso figuran la creación de un Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, integrado por el IICA, la OEA, la FAO, la CEPAL y el BID, el cual realizó estudios sobre tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico de los sectores agrícolas de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú. Igualmente, se formalizó la creación del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA, destinado a poner en marcha reformas agrarias en los países de la región.

Los resultados de ese proceso fueron variados. Visiones críticas (ver Recuadro 4) apuntan limitaciones como el “origen citadino y sobre todo estatal” en el que se gestan las preocupaciones por la reforma agraria (Bengoa, 2002), así como la ausencia de modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural sustentados en procesos históricos que dieran cuenta de las transformaciones que estaban aconteciendo en la organización campesina, en el sistema de empresa, en los mecanismos institucionales de transferencia de crédito y tecnología, en las formas y métodos de transmisión de la cultura, y en las relaciones entre organismos públicos y privados (García, 1982).

2.1.2 Los pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes

El paradigma “economía dual-modernización” se empieza a romper a mediados de los años sesenta, cuando los pequeños agricultores empiezan a ser percibidos como agentes económicos racionales y eficientes, y la pequeña agricultura como uno de los motores potenciales del crecimiento y el desarrollo (Ellis y Biggs, 2001; Ruttan, 2002). El trabajo de Theodore Schultz sobre la transformación de la economía tradicional (Schultz, 1964) se ha identificado como la contribución más significativa para el florecimiento de este nuevo paradigma. En este libro Schultz destaca que en las sociedades tradicionales los campesinos asignan eficientemente los recursos y que si continúan pobres es porque disponen de pocas oportunidades técnicas y económicas; en otras palabras, son pobres pero eficientes (Ruttan, 2002).

RECUADRO 4

Visión crítica del proceso de reforma agraria

EFFECTOS ESPERADOS

- Las reformas agrarias eran parte de un proyecto político que buscaba reducir o eliminar el papel de los terratenientes como eje de la vida rural y restringir su peso en el conjunto de la sociedad.
- Aunque no estaba claro cuáles eran los tipos de unidades productivas privadas, el único modelo que aparece planteado en los textos sobre leyes de reforma agraria es el de las unidades familiares.
- La redistribución de ingresos generada por las reformas agrarias y la incorporación de los campesinos al mercado debían permitir un crecimiento significativo del mercado interno y favorecerían el desarrollo industrial urbano.
- Se eliminaría el ausentismo de los terratenientes propietarios, se generaría un proceso de reinversión de capital y se elevaría la productividad de las explotaciones.
- Se cultivarían las tierras ociosas, lo que ampliaría la frontera agrícola de las zonas ocupadas.
- Se incrementaría el empleo rural, lo que contribuiría a reducir la migración hacia los centros urbanos.

LIMITACIONES Y VACÍOS

- Ausencia de una visión precisa sobre el tipo de estructura agraria deseada al final del proceso de reformas.
- Ausencia de líneas claras sobre cómo respondería la nueva estructura agraria a las necesidades planteadas al agro por el resto de la economía.
- Ausencia de una visión clara sobre los problemas concernientes a la relación entre el nuevo régimen de propiedad y la productividad.
- Ausencia de un debate profundo sobre la relación entre los cambios sociales previstos y los “paquetes tecnológicos” existentes. En este sentido, coexistían dos visiones antagónicas: a) fortalecer una opción “más campesina”; y b) crear institutos nacionales de tecnología estructurados en función de un producto familiar capitalizado.
- Sistemas de crédito inadecuados para apoyar a los productores de menor tamaño.

Fuente: Grupo Esquel (1989: 15-17).

Esta visión de los agricultores como agentes económicos racionales y eficientes, capaces de responder a los incentivos económicos, tiene repercusiones políticas y, en general, afecta la percepción del papel de la agricultura y de los pequeños productores en el proceso de desarrollo de un país. En lo que respecta a las políticas, cobra importancia la necesidad de generar oportunidades técnicas y económicas para que los pequeños productores puedan incrementar su productividad y mejorar sus condiciones de vida. La alta rentabilidad de las inversiones en investigación agrícola (e.g. incrementar la capacidad de las instituciones nacionales de llevar a cabo investigación agrícola), en avances tecnológicos (e.g. desarrollo y transferencia de tecnologías modernas) y en la educación formal y no formal de los agricultores (e.g. sistemas de extensión agrícola) se tornan temas prioritarios. Su relevancia se asocia a lo que los economistas denominan “el modelo de insumos de alta rentabilidad” (*high-payoff input model*) (Ruttan, 2002).

Las propuestas que se derivan de las ideas de Schultz, unidas al auge de la revolución verde, influyeron de manera significativa en la práctica del desarrollo rural

durante los años sesenta. La agricultura es percibida como un sector clave para el crecimiento económico, por su aporte en la provisión de mano de obra, capital, alimentos y divisas. Más aún, se considera que el énfasis de las políticas agrícolas debería estar en los pequeños agricultores, pues al incrementar su productividad se incrementaría, también, la demanda por insumos y servicios no agrícolas. Además, al aumentar la productividad, aumentarían los ingresos y se crearía un mercado para el consumo de bienes no agrícolas provenientes de otros sectores de la economía, particularmente de los nacientes sectores industriales (Ellis y Biggs, 2001: 441). Por lo tanto, la transformación y el desarrollo de la pequeña agricultura crearían una serie de encadenamientos con otros sectores, a partir de los cuales se potenciaría el crecimiento global de la economía⁹.

A principios de los setenta, el modelo de insumos de alta rentabilidad empieza a ser cuestionado como modelo de cambio tecnológico, pues no explica de qué manera las condiciones económicas serán capaces de inducir un cambio tecnológico que resulte eficiente para el sector agrícola de una sociedad determinada; tampoco toma en consideración la creación de las nuevas instituciones que resultan indispensables en este contexto (Ruttan, 2002). Surgen, entonces, los modelos de cambio tecnológico inducido, asociados a los trabajos de Vernon Ruttan y Yujiro Hayami (Hayami y Ruttan, 1971, 1985), en los que la creación y aplicación de nuevas tecnologías constituyen un elemento endógeno al sistema económico. Estos postulados terminan por consolidar el paradigma del desarrollo rural basado en la racionalidad de los pequeños productores -y a éstos como elementos centrales en la práctica del desarrollo rural-, y por posicionar los temas tecnológicos como componentes fundamentales de las políticas de desarrollo agrícola.

En esta misma época (principios de los setenta) surge también el concepto de desarrollo rural integrado, como un nuevo énfasis en la práctica del desarrollo rural, el cual poco a poco se va apropiando de los temas relacionados con el progreso de los pequeños productores agropecuarios. La práctica del desarrollo rural integrado derivó en una fuerte participación del Estado en su promoción; sin embargo, con el advenimiento de los programas de estabilización y ajuste estructural (en los años ochenta), dicha participación se debilitó y cedió a planteamientos que hacían hincapié en la reforma del Estado y en la liberalización del mercado (Ellis y Biggs, 2001: 444). Estos planteamientos forman parte de un conjunto más amplio de políticas denominadas como “El Consenso de Washington”, cuyas consecuencias se hicieron sentir en la práctica del desarrollo rural adoptada en los años noventa (Kydd y Dorward, 2001). Este tema se presenta en la Sección 2.1.5.

9 Estas ideas siguen vigentes en la actualidad -aunque no necesariamente vinculadas a la pequeña agricultura- en enfoques de agricultura ampliada y en iniciativas orientadas a determinar la contribución real de la agricultura, más allá de su aporte a la producción nacional, según lo mide el Sistema de Cuentas Nacionales.

2.1.3 Enfoques de 'proceso-participación' y empoderamiento

Los paradigmas de dualidad-modernización y de racionalidad y eficiencia de los pequeños productores se pueden caracterizar como enfoques “de arriba hacia abajo”, pues generalmente asumen que los factores que desencadenan el cambio son exógenos (e.g. tecnologías) y derivan en políticas nacionales. Sin embargo, a inicios de los ochenta comienzan a cobrar fuerza ideas que conciben el desarrollo rural como un proceso “de abajo hacia arriba”, en donde la participación y el empoderamiento juegan un papel fundamental. Este cambio de enfoque es el segundo cambio paradigmático importante identificado por Ellis y Biggs (2001) en la evolución del pensamiento sobre el desarrollo.

El desarrollo rural es concebido ahora como un proceso participativo que busca dotar a los pobladores rurales del poder necesario para que sean ellos mismos quienes establezcan sus prioridades. Entre los factores que contribuyeron a la propagación del naciente enfoque se mencionan: el advenimiento de la investigación sobre sistemas productivos (*farming systems*); el reconocimiento de la validez del conocimiento tradicional; el auge de los métodos participativos; la reacción adversa a las políticas de ajuste estructural y liberalización de mercados; el desencanto con los resultados de la gestión del Estado en la provisión de servicios rurales; el incremento en la participación de las ONG como agentes de desarrollo rural; y la relevancia adquirida por los temas de género (Ellis y Biggs, 2001: 443).

En este contexto se dan los otros desplazamientos temáticos -en materia de estudios rurales- identificados por Bengoa (2002), a saber: a) del campesinado a la pobreza rural; b) de los trabajadores agrícolas a los trabajadores temporales; c) de los campesinos a las campesinas; y d) de los campesinos a los indígenas. Estos desplazamientos se reflejan en cambios en las prácticas de desarrollo rural, pues temas como la pobreza rural, el empleo rural no agrícola y los asuntos étnicos y de género comienzan a aparecer, cada vez con más frecuencia, en las agendas políticas de los gobiernos y las agencias de desarrollo y de cooperación internacional. La práctica del desarrollo rural deja de ser una aproximación centrada en las comunidades rurales y en los pequeños productores para convertirse en un enfoque holístico donde los actores del desarrollo ocupan el lugar protagónico.

2.1.4 Enfoque de los medios de vida sostenibles

El paradigma de la racionalidad y la eficiencia de los pequeños productores agropecuarios parte del supuesto de que, al poner el énfasis en los pequeños productores agropecuarios, las políticas de desarrollo rural alcanzan, simultáneamente, metas de equidad y eficiencia. Sin embargo, esta conjunción de objetivos depende de que la mayoría de los pobres rurales sean pequeños agricultores

(Ellis y Biggs, 2001: 441). Y desde luego, esto último es objetable. En primer lugar, porque una porción importante de los pobres rurales no son agricultores. Y, en segundo lugar, porque todo parece indicar que el empleo rural no agrícola es un elemento clave en la conformación de los ingresos de los pobres rurales y una de las estrategias utilizadas para escapar de la pobreza (e.g. Start, 2001; de Janvry y Sadoulet, 2001).

Los elementos anteriores, junto con el interés por la seguridad alimentaria y por el análisis de las hambrunas durante los años ochenta (ver sobre todo los trabajos de Amartya Sen sobre las hambrunas), han llevado al establecimiento paulatino de un nuevo paradigma que centra su atención en la sostenibilidad de los medios de subsistencia de los pobladores rurales, independientemente de que sean o no pequeños agricultores.

Este nuevo paradigma, denominado “medios de vida sostenibles”, parte de una visión amplia sobre la combinación de activos y actividades que configuran una estrategia de supervivencia viable para las familias rurales. Ellis y Biggs (2001) aducen que este es un punto de partida fundamentalmente diferente a los enfoques que hacen hincapié en el papel de los pequeños productores, pues puede conducir el análisis hacia nuevas direcciones, no vinculadas exclusivamente a la agricultura o a los pequeños productores agropecuarios. Uno de esos caminos alternativos, que se destaca justamente en este documento, es el enfoque territorial del desarrollo rural (ver sección 2.1.6).

RECUADRO 5

Principios del enfoque de los medios de vida sostenibles

El enfoque de los medios de vida sostenibles tiene como meta principal la eliminación de la pobreza, a partir de los siguientes principios:

- **Las personas como protagonistas del desarrollo.** La eliminación de la pobreza debe partir de los intereses de los individuos; debe comprender las diferencias entre grupos humanos, y debe trabajar con ellos, en forma congruente, según su estrategia de sobrevivencia, el ambiente social en que se desenvuelven y su capacidad de adaptación.
- **Responsabilidad y participación.** Las personas pobres deben asumir un papel protagónico en la identificación de sus prioridades y en su posterior seguimiento.
- **Complejidad de niveles.** La superación de la pobreza es un reto que solo puede superarse trabajando en múltiples niveles.
- **Trabajo conjunto.** La superación de la pobreza debe contemplar el establecimiento de alianzas entre el sector público y el sector privado.
- **Sostenibilidad.** La sostenibilidad, factor indiscutible para superar la pobreza, incluye cuatro elementos clave: el económico, el institucional, el social y el ambiental. Todos son igualmente importantes y debe buscarse un balance entre ellos.
- **Dinamismo.** La estrategia de los medios de subsistencia debe estar dotada de un gran dinamismo, para poder responder con flexibilidad a cualquier cambio en el *modus vivendi* de las personas.

Fuente: Elaborado a partir de Ashley y Carney (1998).

El término “medio de vida sostenible” (*sustainable livelihood*) se relaciona con una amplia variedad de temas. Ashley y Carney (1999), por ejemplo, señalan que el término puede interpretarse de maneras distintas: como *una herramienta*; como *un objetivo operacional*; como *una serie de principios* que se pueden aplicar a casi cualquier situación; y como un *enfoque* de desarrollo. Estas diferencias interpretativas pueden causar confusión, pero lo relevante es entender los principios en que se fundamenta y los efectos que puede tener.

Una definición de medio de vida es proporcionada por Scoones (1998:5): “Un medio de vida comprende las capacidades, activos (incluidos los recursos materiales y sociales) y actividades necesarias para desarrollar una manera de vivir. Un medio de vida es sostenible cuando puede hacer frente y sobreponerse ante tensiones y choques, manteniendo y mejorando sus capacidades y activos, sin socavar los recursos naturales”.

El enfoque de los medios de vida sostenibles pone especial interés en aquellos factores que afectan la forma de vida de los individuos; entre ellos: a) sus prioridades; b) la estrategia que adoptan para alcanzar tales prioridades; c) las instituciones, las políticas y las organizaciones que determinan su acceso a activos y oportunidades, y los beneficios que pueden obtener de ellos; d) el acceso al capital social, humano, físico, financiero y natural; y e) el contexto en el que se desenvuelven, incluidas las tendencias externas, choques y estacionalidades que los afectan.

La principal meta de este planteamiento es lograr la eliminación de la pobreza, según los principios apuntados en el Recuadro 5. Entre las estrategias de supervivencia que adoptan los habitantes de una región destacan: la intensificación agrícola, la diversificación productiva y la migración. El enfoque enfatiza que cualquier política que se formule para aliviar la pobreza debe estar acorde con las estrategias de supervivencia empleadas por los habitantes rurales (Scoones, 1998).

2.1.5 El Consenso de Washington

a) Principales elementos del Consenso de Washington sobre la agricultura y el desarrollo rural

El término “Consenso de Washington” fue acuñado por J. Williamson (1994) para identificar un conjunto de políticas impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, especialmente a partir de la segunda mitad de los ochenta. También se ha identificado la existencia de un Consenso de Washington sobre Alimentación, Agricultura y Desarrollo Rural, el cual habría dominado el pensamiento sobre desarrollo rural durante la segunda mitad de los noventa (Ashley y Maxwell, 2001).

El Consenso de Washington sobre la Agricultura ha sido caracterizado por hacer suyas afirmaciones como las siguientes: a) la agricultura sufre de un inadecuado apoyo cuantitativo, de impuestos altos y de políticas macroeconómicas, comerciales e industriales discriminatorias; b) las instituciones encargadas del mercadeo agropecuario han sido ineficientes, poco competitivas en la provisión de servicios a los agricultores y poco vinculadas a los mercados mundiales; c) los sistemas de financiamiento rural han fallado en su capacidad de estimular y capturar los ahorros agrícolas para canalizarlos después hacia el mismo sector agropecuario; d) las instituciones que atienden el sector son débiles, tanto las públicas como las privadas; e) la inversión en el mejoramiento de la tierra se ve inhibida por la debilidad de los sistemas de derechos de propiedad; y e) los subsidios y las políticas agrícolas de los países desarrollados afectan a los países pobres, obstaculizando el acceso a los mercados, deprimiendo los precios mundiales, induciendo una mayor volatilidad de precios, e inhibiendo procesos de agregación de valor (Kydd y Dorward, 2001; Ashley y Maxwell, 2001: 405).

De esta caracterización se deriva una propuesta que pugna por incrementar la productividad agrícola a partir de la creación y aplicación de mejores tecnologías. El logro de tal objetivo supondría, sin embargo: a) la participación del sector privado; b) el manejo sostenible de los recursos naturales; c) la diversificación de *commodities*; d) la descentralización; y e) la participación de los agricultores en la definición de objetivos, en la conducción de la investigación agrícola y en la evaluación de los resultados. Algunas de las recomendaciones específicas formuladas por el Consenso de Washington se ofrecen en el Recuadro 6.

Aunque se reconoce que el Consenso de Washington sobre la agricultura contiene elementos importantes, también adolece de incongruencias significativas, las cuales salen a relucir al cotejar los problemas con las disposiciones de política propuestas. En particular, el acento recae sobre temas institucionales y políticas de carácter general, lo que dificulta el diseño de políticas de carácter específico y la obtención de respaldo para programas de inversión pública orientados al desarrollo agrícola (Kydd y Dorward, 2001: 470). En el Recuadro 6, se presentan los elementos propuestos por estos autores para superar las limitaciones apuntadas.

a) Superando el Consenso de Washington

El Consenso de Washington sobre Alimentación, Agricultura y Desarrollo rural fue criticado porque en la práctica no funcionaba y no representaba adecuadamente la nueva realidad rural. Varios autores (e.g. Saraceno, 1994; Pérez, 2001; Echeverri y Ribeiro, 2002) han destacado algunos elementos del proceso de cambio del espacio rural que deberían ser tomados en cuenta en un futuro consenso de Washington. En su diagnóstico de la nueva realidad rural, Ashley y Maxwell (2001: 400-401) proponen una serie de elementos que no podrían obviarse:

- i. la heterogeneidad agroecológica de las áreas rurales, su distancia relativa de las ciudades y el grado de modernización de la agricultura;
- ii. la transformación de las áreas rurales respecto a tamaño, estructura, potencial de la población y grado de integración con la economía nacional e internacional;
- iii. la necesidad de que las políticas de desarrollo rural se adapten a los cambios anteriores;
- iv. el papel de la agricultura como motor del desarrollo rural, especialmente en los estadios tempranos de desarrollo;
- v. la viabilidad de los pequeños productores y su papel en las estrategias de reducción de la pobreza basadas en la agricultura;
- vi. el papel de la economía rural no agrícola, como complemento de la economía agrícola tradicional;
- vii. la necesidad de que los programas de desarrollo rural trasciendan los aspectos productivos de las fincas;
- viii. la importancia de replantear el papel del Estado, especialmente a la luz de las limitaciones del Consenso de Washington;
- ix. la gobernabilidad y la cooperación a partir de alianzas públicas y privadas, como conceptos que suplementan el discurso convencional de participación;
- x. la pertinencia de impulsar aproximaciones multisectoriales, teniendo en cuentas las dificultades de implementación que el Estado ha enfrentado en el pasado;
- xi. la necesidad de plantear enfoques alternativos en zonas conflictivas y políticamente inestables;
- xii. la necesidad de articular los planteamientos multisectoriales con las nuevas fórmulas de cooperación para el desarrollo.

A partir de estos elementos, Ashley y Maxwell (2001: 418-419) proponen cinco principios generales y diez recomendaciones específicas para una estrategia exitosa de desarrollo rural. Los principios generales son:

- reconocer la gran diversidad de situaciones rurales;
- tomar en consideración los cambios a que han estado, y siguen estando, sujetas las áreas rurales ;
- ser congruentes con las estrategias de reducción de la pobreza;
- tomar en consideración las tendencias hacia la descentralización democrática; y
- destacar el papel de los sectores productivos en el desarrollo rural, como estrategia para maximizar el crecimiento y reducir la pobreza.

RECUADRO 6
El Consenso de Washington sobre Agricultura
Disposiciones generales
<ul style="list-style-type: none"> • Continuar mejorando las políticas económicas globales (macro, comercio e industriales). • Mejorar las políticas agrícolas, particularmente en lo relativo a la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias a los insumos agrícolas, a la reducción de barreras comerciales intra-regionales y a una mayor cooperación regional en materia de sanidad animal y vegetal. • Establecer nuevos planteamientos para la entrega de servicios agrícolas, a partir de la creación de nuevas alianzas entre el sector público y el sector privado y a partir, también, de la descentralización. • Reformar los mercados de insumos, con el propósito de identificar las barreras de entrada, formales e informales, y reducir la participación del Estado. • Promover una reforma agraria orientada por el mercado y facilitada por el gobierno, en sitios donde la distribución de la tierra es muy desigual. • Reformar las políticas agrícolas e industriales en los países de la OECD, con el propósito de reducir las distorsiones de los mercados mundiales, elevar las tarifas, evitar que los requisitos fitosanitarios se conviertan en barreras no arancelarias para los países menos desarrollados, ofrecer una mayor asistencia a los países para que aprovechen al máximo su participación en la OMC, y promover una mayor inversión extranjera directa en el sector agrícola y en actividades relacionadas.
Una agenda de investigación alternativa
<ul style="list-style-type: none"> • Revisar los pro y los contra de la participación del gobierno en los mercados de crédito e insumos: examinar los resultados alcanzados con la intervención gubernamental, comparar los costos y los beneficios de los otros sistemas y reconocer los efectos directos e indirectos de dichos sistemas en las actividades no comerciales y no agrícolas. • Generar más información sobre la manera en que diferentes países, particularmente asiáticos, financiaron inicialmente su proceso de modernización agrícola y prestarle especial atención al papel que ha desempeñado el Estado y cómo ésta ha evolucionado en el tiempo. • Examinar con detenimiento las lecciones institucionales derivadas de prácticas exitosas en programas de gobierno y en iniciativas del sector privado. • Llevar a cabo más investigación sobre temas relativos al mejoramiento institucional; por ejemplo, establecer acuerdos institucionales novedosos que tomen en cuenta elementos como: grupos de productores, monopsonios regulados, competencia cooperativa y grupos de manejo de información.
Fuente: Kydd y Dorward (2001: 469 y 475).

Las recomendaciones específicas son:

- ofrecer opciones diferentes a las áreas peri-urbanas, a las áreas rurales y a las áreas rurales remotas;
- fomentar la diversificación de los medios de subsistencia de los hogares;
- aceptar la pertinencia de los argumentos posteriores al Consenso de

Washington, particularmente en lo relativo a la importancia de anteponer las instituciones a la liberalización comercial, y resaltar el papel fundamental que cumple el Estado en la provisión de bienes públicos;

- tomar en cuenta, explícitamente, las desigualdades con respecto a activos e ingresos, y proponer metas, fechas y medidas concretas para buscar una solución;
- plantear medidas para contrarrestar el sesgo "anti-sur" del cambio tecnológico, reconociendo la importancia de apoyar la investigación pública;
- demostrar que es posible formular estrategias agrícolas congruentes con el manejo sostenible y la protección de los recursos naturales, especialmente del recurso agua;
- reconocer la importancia de invertir en capital humano y en capital social;
- responder a la obligación de proteger a los pobres;
- proponer medidas pragmáticas para una mayor desconcentración y reinversión de los beneficios generados a nivel territorial;
- identificar un lugar para la agricultura y el desarrollo rural en los programas sectoriales y en las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza.

2.1.6 Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural

Diversos autores han destacado la necesidad de formular planteamientos creativos para enfrentar el desafío que entraña el desarrollo rural. Ellis y Biggs (2001: 445), por ejemplo, señalan que:

*“Si un nuevo paradigma de desarrollo rural ha de emerger, ha de ser uno en el que la agricultura asuma su lugar junto con todo un conjunto de otras actividades actuales y potenciales, rurales y no rurales, que son importantes para la construcción de distintos medios de subsistencia sostenibles, sin darle una preferencia excesiva a la agricultura como la única solución para la pobreza rural. Es en este sentido que la transectorialidad y la multiplicidad de mecanismos de subsistencia rurales deben convertirse en la piedra angular de las políticas de desarrollo rural, si se quiere que los esfuerzos por reducir la pobreza rural logren su cometido en el futuro”.*¹⁰

El enfoque territorial del desarrollo rural constituye un paso importante en esa dirección. En el enfoque territorial convergen varios de los énfasis privilegiados por aproximaciones anteriores, como el desarrollo comunitario, los pequeños productores y el desarrollo rural integrado. Asimismo, se incorporan algunas de las visiones más recientes, que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales, y se retoman los principales elementos

¹⁰ Traducción libre.

conceptuales de la nueva ruralidad, noción desarrollada durante los años noventa y que también ha generado un importante conjunto de literatura (e.g. Teubal, 2001; Pérez, 2001; Gómez, 2002; Echeverri y Ribero, 2002).

La puesta en marcha del enfoque territorial también es coherente con la tendencia hacia el reconocimiento explícito de la dimensión espacial observada en la teoría económica durante los últimos años (e.g. Krugman, 1995). Esto no quiere decir que el tema espacial no haya sido objeto de estudio por parte de la Economía. Todo lo contrario. El aporte pionero de Johann Heinrich von Thünen, quien publicó su primer libro sobre el tema en 1826 (*El Estado aislado en relación con la economía nacional y la agricultura*), constituye una valiosa experiencia en esa dirección. Luego vinieron las contribuciones de la denominada “Escuela Alemana” en lo tocante a la localización de las actividades económicas (e.g. Weber) y a la emergencia de patrones bien definidos de ocupación del territorio alrededor de los denominados “lugares centrales” (e.g. Lösh y Christaller). Más recientemente, en la segunda mitad del siglo XX, se pueden identificar dos grandes vertientes de pensamiento en la conceptualización de la relación economía-territorio: a) la Economía Urbana (e.g. Vernor Henderson); y b) la Economía o Ciencia Regional (e.g. Walter Isard).

La Ciencia Regional, junto con la Geografía Económica y la Economía Agrícola constituyen los principales planteamientos teóricos y metodológicos que han sustentado el análisis del desarrollo económico regional durante las últimas décadas. El enfoque territorial tiene como punto de partida esos elementos conceptuales, así como los avances más recientes en el ámbito de la Economía Ambiental/Economía Ecológica y de la Economía Geográfica o Nueva Geografía Económica, una disciplina que ha cobrado fuerza en la última década (e.g. Krugman, 1995; Fujita, et al., 1999; Brackman, et al., 2001).

Los conocimientos derivados de estas disciplinas encuentran, en el enfoque territorial, un punto de convergencia alrededor de conceptos como territorio y desarrollo sostenible. Entre los tópicos contemplados por estas ciencias está el diseño de instrumentos de política para el desarrollo que respeten la idiosincrasia de cada espacio territorial, y lo hacen a partir de conceptos como economías de aglomeración, rendimientos crecientes, competencia imperfecta, mercados de trabajo regionales y servicios ambientales. Estas disciplinas privilegian, además, el análisis de sistemas económico-ecológicos (e.g. uso sostenible y preservación del capital natural), la formación de capital humano (i.e. creación y potenciación de capacidades) y la valorización del capital social (i.e. capacidad para colaborar) e institucional (e.g. conocimiento existente en las organizaciones).

Es importante destacar el avance experimentado por la Economía Geográfica o Nueva Geografía Económica durante la última década, al otorgarle a la dimensión

espacial un tratamiento más integral dentro de la teoría económica. Los aportes de Krugman y otros durante los años noventa van precisamente en esa dirección, y ejercen particular influencia en el desarrollo rural, pues propician un giro en las agendas de investigación y políticas: éstas dejan de centrarse, exclusivamente, en la economía rural y adoptan una visión más comprensiva, que toma en consideración la vinculación existente entre la economía rural y la economía urbana. Hoy día la Economía Geográfica goza de un sólido reconocimiento como disciplina de la Economía.

Paralelamente, durante los años noventa, la práctica del desarrollo rural también experimentó cambios significativos, sobre todo en Europa. Es así como acontece un replanteamiento de las políticas agrícolas y de desarrollo rural, las cuales abandonan el énfasis sectorial para reconocer, explícitamente, al territorio como el objeto de las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo rural. En la siguiente sección se hace un repaso de esas innovaciones, tanto en Europa como en las Américas.

2.2 El enfoque territorial en la práctica del desarrollo rural

2.2.1 La Unión Europea

Los análisis sobre la evolución de la política rural europea coinciden en destacar la publicación del documento **El futuro de la sociedad rural** (*The Future of Rural Society*), en 1988, como uno de los hitos que transformó la política rural europea, haciéndola abandonar sus planteamientos sectoriales y favorecer una orientación territorial.

El resumen que se presenta a continuación parte de la periodización que establecen Delgado (2001) y Saraceno (2000, 2002) (Recuadro 7). Los dos primeros períodos destacados por Delgado (antes de 1988) y el primero propuesto por Saraceno (hasta finales de los ochenta) marcan la evolución hacia un enfoque territorial; el período siguiente (años noventa) corresponde a la consolidación de dicho enfoque. El último período (desde el año 2000) corresponde a la intención de consolidar un modelo de desarrollo rural europeo, a partir de la integración de lo sectorial y lo territorial.¹¹

a) Evolución hacia un enfoque territorial

De acuerdo con Delgado (2001), antes de 1968 la ruralidad no se incluía como tema de debate en la definición de políticas europeas. Dicha situación, sin embargo, evolucionó, y entre 1968 y 1988 la ruralidad comenzó a debatirse de manera implícita.

11 Esta sección (2.2.1) se basa, de manera importante, en los trabajos de Delgado (2001) y Delgado y Ramos (2002, 2003).

Antes de 1968: la ruralidad no es objeto de debate. Delgado (2001) concluye que durante este período no existía una política rural real. La búsqueda de soluciones

Hacia finales de los años sesenta comienzan a hacerse evidentes los problemas estructurales que aquejaban al sector agrícola. Surge, entonces, el Plan Mansholt (1968), que propone el relanzamiento de una política estructural y la introducción de una discriminación regional positiva, para que los recursos se concentraran en las áreas menos favorecidas. Además, dicho Plan recomienda la modernización de la agricultura, la reducción de la fuerza laboral empleada en ese sector y la conversión de las explotaciones agrícolas en empresas cualificadas y bien informadas-recomendaciones en línea con el enfoque de dualidad- modernización al que se hizo referencia en la Sección 2.1.1– (Delgado, 2001).

RECUADRO 7			
Evolución de la política rural europea			
Delgado (2001)		Saraceno (2000 y 2002)	
Antes de 1968	Ausencia de una política rural	Hasta finales de los años ochenta	Las preocupaciones por "lo rural" responden a una lógica sectorial y se traducen en acciones de acompañamiento a las políticas agrícolas.
De 1968 a 1988	La política de desarrollo rural se debate de manera implícita, sobre todo en el ámbito técnico.		
De 1988 a 1999	El debate sobre el desarrollo rural se hace explícito. Se propone la iniciativa LEADER y se adopta un enfoque territorial.	Años noventa	Se presta especial atención a la diversificación de la actividad económica de las áreas rurales desde una perspectiva territorial explícita.
A partir del 2000	El desarrollo rural es reconocido en las esferas políticas e institucionales.	A partir del 2000	Se integran el enfoque sectorial y el territorial, aunque se continúa privilegiando la lógica sectorial.
Fuente: Delgado (2001) y Saraceno (2000, 2002).			

1968-1988: El período del debate implícito. Como consecuencia del Plan Mansholt, en 1972 se aprueban tres directrices socio-estructurales orientadas a: a) modernizar las explotaciones agrícolas (EEC 159/72); b) promover la cesación de algunas actividades agrícolas (EEC 160/72); y c) mejorar la cualificación profesional de los agricultores (EEC 161/72). En 1975 se aprueba la directriz sobre "agricultura de montaña y de laderas" en áreas menos favorecidas (*mountain and hill farming in less*

favoured areas). Esta directriz introduce, por primera vez, un objetivo que trasciende la función meramente productiva de la agricultura: *proteger los espacios naturales, responder a las necesidades de ocio y mantener un mínimo de población*. Asimismo, favoreció la introducción de dos adelantos importantes: la diferenciación territorial y la asociación de la agricultura con aspectos ambientales, recreativos y sociales.

Se formulan, además, una serie de conceptos que más tarde favorecerán el advenimiento de instrumentos de política rural. Entre ellos: a) el reconocimiento de la dimensión regional de la política rural; b) el establecimiento de una alianza entre la Comisión Europea y los Estados miembros; y c) la aprobación en el seno de la PAC de desembolsos económicos para apoyar las actividades productivas en zonas desfavorecidas (*deficiency payments*) (Delgado y Ramos, 2003). Esta directriz constituye, entonces, un primer antecedente del enfoque territorial y de la futura política rural europea.

Durante los años ochenta se aprueban otras directrices que fortalecen el proceso iniciado en 1975:

- i. En 1981 se aprueban varios Programas Integrados de Desarrollo orientados a mantener y estabilizar la población en áreas periféricas.
- ii. En 1985 se presenta un documento fundamental, *CAP Perspectives Green Paper*. Este documento surge como respuesta a factores como: a) la falta de visión de largo plazo en las políticas; b) la agudización de las disparidades regionales; c) el incremento en el costo de implementar la PAC; d) el deterioro ambiental y los posibles riesgos a la salud de los consumidores, entre otros. El documento insta a mejorar la eficiencia de la estructura agrícolas (sin desconocer el vínculo entre agricultura y ambiente) y a compensar las pérdidas de ingresos que se originan en la necesidad de proteger áreas ambientalmente sensibles.
- iii. En 1986 se aprueba el Acta de Unificación Europea (*Single European Act, SEA*), que representa el primer paso para establecer el Mercado Europeo Único y cuya introducción está relacionada con el objetivo de lograr una mayor cohesión económica y social, como vehículos para reducir las disparidades entre las zonas retrasadas (incluidas las rurales) y las zonas más desarrolladas. La SEA marca el inicio de una nueva política regional comunitaria y la incorporación oficial de los temas ambientales en todas las políticas de los Estados europeos.

En síntesis, durante este período se establecen las bases de un modelo de acción destinado específicamente a las áreas rurales. La producción deja de ocupar un sitio de privilegio, se reconocen las disparidades intra e inter regionales y se le presta más atención a los asuntos ambientales y sociales. Este modelo impulsa: a) la

concentración de recursos en áreas con problemas específicos; b) la planificación a mediano plazo; c) el concepto de áreas rurales como algo más que lugares de producción; d) la necesidad de diversificar la economía rural; y f) la toma de conciencia del papel que han desempeñado las áreas rurales en el logro de un equilibrio económico, social, ambiental y territorial (Delgado y Ramos, 2003).

b) El surgimiento del enfoque territorial y las iniciativas LEADER.

En 1988 la Unión Europea presenta el documento *El futuro de la sociedad rural (The Future of Rural Society)*, el cual tiene al menos tres derivaciones importantes para la política de desarrollo rural (Delgado, 2001): a) pone de manifiesto la heterogeneidad de las zonas rurales y la multiplicidad de funciones que éstas desempeñan; esto es, las áreas rurales cumplen otras funciones, además de la producción, tales como la protección y la conservación del ambiente; b) establece la importancia de las áreas rurales para la sociedad como un todo; y c) subraya que las características especiales de cada área rural pueden ofrecer alternativas para el desarrollo y la diversificación de actividades, siempre dentro de un contexto de sostenibilidad.

El principal elemento que subyace en lo anterior es el reconocimiento explícito del proceso de diversificación de actividades económicas que había ocurrido, con diferentes grados de intensidad, en muchas regiones rurales europeas. En palabras de Saraceno (2000: 4): “las políticas para las áreas rurales no debían limitarse a promover la modernización de las estructuras agrícolas, sino que debían al mismo tiempo promover un contexto más diversificado, sobre todo en las áreas marginales o en aquellas donde el proceso de diversificación no se había dado en forma espontánea. Se trataba de políticas territoriales y no sectoriales, dirigidas a toda la población rural y no solamente a los agricultores, diferenciadas según el conjunto de factores y recursos disponibles en cada área y por lo tanto específicas para cada área. La heterogeneidad de las áreas rurales debía ser reconocida como un elemento positivo”.

La nueva concepción de “lo rural” planteada en *El futuro de la sociedad rural* se hace patente en la reforma de los fondos estructurales¹² en 1988, situación que contribuye, también, al paso de un enfoque sectorial a uno territorial, pues permite destinar ayuda a los territorios con desventajas socioeconómicas. En 1993, estos fondos son objeto de una nueva reforma, con la que se busca mejorar la eficiencia de las acciones estratégicas de la Comunidad Europea. Así, se crea el Fondo de Cohesión (*Cohesion Fund*), destinado a financiar las políticas ambientales y de comunicación de países con un ingreso per cápita inferior al 90% del promedio de

12 Al instaurarse la PAC, a inicios de los años sesenta, se establecieron dos tipos de fondos para apoyarla: a) los fondos estructurales, orientados a financiar la modernización de las explotaciones agropecuarias; y b) los fondos orientados al sostenimiento de los precios y los mercados de productos agrícolas, para garantizarles a los agricultores un ingreso equivalente al de los asalariados industriales (Sarraceno, 2002: 2).

la Comunidad Europea (España, Grecia, Irlanda y Portugal).

Otro hito importante -posiblemente el más importante- en este período, lo constituye la iniciativa comunitaria¹³ LEADER (Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale), que comenzó a funcionar en 1991. Las orientaciones más importantes promovidas por ésta, en un primer momento, fueron: a) *el enfoque local*, destinado a identificar unidades territoriales pequeñas; b) *la estrategia de abajo hacia arriba*, encaminada a promover la participación de la población en la toma de decisiones y la descentralización en la planificación de políticas; c) *el enfoque multisectorial integrado*, dirigido a crear sinergias y complementariedades entre sectores, a fin de superar la visión sectorial tradicional y reflejar las características espaciales y los nichos de competitividad de las zonas rurales; d) *las alianzas horizontales*, fundamentadas en la creación de Grupos de Acción Local, que entrañan la participación de actores locales, públicos y privados, para identificar e implementar estrategias comunes en los territorios de interés; y e) el establecimiento de *redes de trabajo territoriales, formales y no formales*, orientadas a fomentar la conexión y el intercambio de actividades y experiencias (Delgado y Ramos, 2002; Saraceno, 2000).

Debido a los buenos resultados de la primera iniciativa LEADER, en 1994 se echa a andar una segunda fase, la LEADER II. El empoderamiento de la población local y la promoción del desarrollo desde el interior de los territorios vienen a complementar los enfoques endógenos y de abajo hacia arriba que caracterizaron a LEADER I. Se introducen, además, dos elementos fundamentales: a) la innovación, que fomenta el desarrollo de soluciones nuevas, específicas y diferentes, utilizando recursos endógenos; y b) la cooperación transnacional, mediante la creación de redes que permitan superar el aislamiento que caracteriza a las zonas rurales.

La puesta en práctica de la iniciativa LEADER sentó las bases de un modelo europeo de desarrollo rural, que incluye los siguientes elementos (Delgado y Ramos, 2003):

- i. *enfoque territorial*, que reconoce la diversidad y especificidades de cada zona rural;
- ii. *estrategia de abajo hacia arriba*, que promueve la participación, el involucramiento y la co-responsabilidad de la población en la definición de su propio desarrollo;
- iii. *enfoque integrado*, que promueve la coordinación de acciones;
- iv. *alianzas horizontales*, que promueven la colaboración entre Grupos de Acción Local (GAL), a nivel nacional y transnacional;
- v. *colaboración en redes*, que pretenden la interconexión interna y externa de

¹³ Las Iniciativas Comunitarias son intervenciones que la Comisión Europea propone a los Estados miembros con objeto de resolver problemas específicos en todo el territorio de la Unión. Estas iniciativas surgen con posterioridad al Acta de Unificación de 1986.

- las áreas locales;
- vi. *la innovación*, que fomenta el desarrollo de soluciones nuevas, específicas y diferentes, utilizando recursos endógenos;
- vii. *la descentralización*, que busca la transferencia de competencias al nivel local.

RECUADRO 8

El enfoque territorial: lecciones aprendidas de la iniciativa LEADER

- La introducción del concepto de territorio permite rebasar el concepto de territorio como unidad administrativa.
- El conocimiento del territorio y de la identidad local asociada constituyen el centro de la estrategia territorial.
- El enfoque de territorio es un planteamiento que permite nuevas vías de desarrollo, a partir de las cuales se puede revertir el declive que experimentan muchos territorios.
- El enfoque territorial permite que los agentes expresen sus conocimientos, sus expectativas, sus conflictos y su capacidad para construir acciones colectivas y para organizarse en torno a nuevas ideas.
- El éxito en la aplicación de estrategias de desarrollo territorial depende de la capacidad colectiva de aprehender la realidad local, de articular las prioridades y de organizarse en torno a los recursos disponibles.
- El enfoque territorial permite intensificar el intercambio entre los distintos territorios rurales y crear conciencia sobre la importancia de la transferencia de conocimientos y la cooperación inter-territorial para concretar nuevas vías de desarrollo.
- El enfoque territorial induce la integración de la institucionalidad pública y privada vinculada al desarrollo rural y el empoderamiento de los actores locales participantes, aspectos fundamentales para la apropiación del proceso; además, tiene un efecto multiplicador sobre otros territorios.

Fuente: Farell, et al. (1999: 11-15).

En resumen, el período 1988-1999 fue más activo que los períodos anteriores desde el punto de vista de las iniciativas rurales. Por primera vez, las áreas rurales fueron consideradas como parte de la economía y se empezaron a promover dos ideas esenciales: la diversificación interna y la integración externa; además, el modelo de desarrollo rural europeo empezó a ser identificado con la operación de la iniciativa comunitaria LEADER (Delgado y Ramos, 2003).

Es importante destacar que durante este período el enfoque territorial también es acogido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), la cual, en 1994, estableció el Servicio de Desarrollo Territorial, para crear conocimiento sobre temas críticos y prioritarios relacionados con las políticas regionales, la problemática urbana y el desarrollo rural.

c) La política rural europea actual: la integración de enfoques

La Agenda 2000 (*Agenda 2000: For a stronger and wider Europe*) marca el nacimiento de un nuevo período -el actual- para la política rural europea. Esta iniciativa surge en un contexto de debate sobre cómo reformar la PAC para estar en mejores condiciones de enfrentar los problemas exógenos y endógenos que aquejan a la realidad agrícola europea. Problemas exógenos, como la apertura de una nueva ronda de negociaciones en el marco de la OMC, y problemas endógenos, como la necesidad de progresar en la consolidación del Sistema Monetario Europeo (SME) y

RECUADRO 9

Lecciones de la política rural europea para América Latina

- Insistir en una definición sectorial-agrícola del desarrollo rural conduce a políticas que no solo tienen poco impacto sobre los actores económicos, sino que no resuelven los problemas de sostenibilidad económica y social de estas áreas en el mediano y largo plazo.
- La aplicación de un enfoque territorial y local, orientado a la diversificación productiva de las zonas rurales parece tener mayores probabilidades de crear las condiciones para un desarrollo menos dependiente de los subsidios y un mayor dinamismo en el mediano-largo plazo.
- La modernización, a través de la búsqueda de economías de escala no es la única opción para el desarrollo rural; las economías de diversificación también pueden tener muy buenos resultados en zonas de baja densidad demográfica.
- América Latina la situación parece más equilibrada, lo que puede contribuir a una mayor complementariedad entre ambas políticas.
- En Europa, las pequeñas empresas campesinas de organización familiar han demostrado ser un factor clave para el desarrollo rural. Las políticas para ese grupo no deben verse como una forma de asistencia social -a la espera de que la industria urbana absorba sus recursos humanos-; por el contrario, la idea es que estos grupos se conviertan en uno de los motores del desarrollo endógeno.
- No se deben menospreciar las distintas formas de integración de las áreas rurales con el exterior; éstas resultan útiles para conectar las economías rurales con el resto de la economía y para establecer mecanismos de cooperación entre productores y otros actores, permitiendo superar, con ello, el aislamiento rural.

Fuente: Saraceno (2000).

la obligación de reducir los subsidios agrícolas (Delgado, 2001).

Es así como se introducen nuevos elementos a la política de desarrollo rural. El más relevante, la consideración formal del desarrollo rural como el segundo pilar¹⁴ de la PAC, hecho que entraña el reconocimiento, a nivel institucional, de la importancia del desarrollo rural (Delgado y Ramos 2003). Otros conceptos importantes incluyen: a) la multifuncionalidad de la agricultura, que implica el reconocimiento de la complementariedad entre el enfoque sectorial y el enfoque territorial; b) la modulación, que supone la introducción de criterios de equidad y sostenibilidad vinculados a la asignación de ayudas dentro de la PAC; c) la importancia de la agricultura en el mantenimiento del tejido rural; d) la interdependencia de los problemas que afectan a las áreas rurales (éstos no pueden concebirse de manera aislada) y la búsqueda de estrategias sectoriales combinadas; y e) la complementariedad urbano rural (Delgado y Ramos, 2003).

Desde un punto de vista operacional, la Agenda 2000 dio paso a la iniciativa LEADER+, que difiere de las iniciativas LEADER anteriores en dos aspectos. En primer lugar, la cobertura se amplía a todas las zonas rurales de Europa, pues se reconoce que los problemas que afectan a las áreas rurales no están limitados a áreas específicas (Delgado y Ramos, 2003). En segundo lugar, se introduce el requerimiento de que los GAL incluyan un grupo representativo y balanceado de intermediarios de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio (50% de participación en las estructura de toma de decisiones), a fin de fortalecer la democratización del proceso de toma de decisiones y limitar el dominio de las administraciones locales (Delgado y Ramos 2002).

La consideración del desarrollo rural como el segundo pilar de la PAC también ha sido identificada como uno de los factores que más han contribuido a la integración de los enfoques sectorial y territorial en las actuales políticas europeas de desarrollo rural (Saraceno, 2000, 2002). Esto por cuanto la Agenda 2000 consolida en dicho pilar tanto intervenciones sectoriales, dirigidas exclusivamente al sector agrícola, como intervenciones territoriales, para la población rural en general, agrícola y no agrícola (Saraceno, 2002).

Retomando: durante este período se dan dos giros importantes en la política de desarrollo rural europea: a) un movimiento hacia la integración (complementación) de los enfoques sectorial y territorial, derivado del concepto de multifuncionalidad de la agricultura y de la consolidación de medidas sectoriales y territoriales bajo el Pilar

14 En la terminología de la Unión Europea y en el marco de la PAC, el segundo pilar incluye formas de apoyo directo a los agricultores diferentes del apoyo a precios (e.g. compensaciones por su localización en zonas desfavorecidas, pagos ambientales y subsidios para inversión), y formas de apoyo a áreas rurales para su diversificación económica (e.g. apoyo a actividades de desarrollo local, servicios, artesanías y patrimonio cultural). El primer pilar incluye las medidas de apoyo al sector agrícola a través del soporte de los precios (Saraceno, 2002).

2 de la PAC; y b) una tendencia a la integración de los enfoques de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba” en el diseño de los procesos de participación (se restringe el dominio de las administraciones locales en los procesos de toma de decisiones).

2.2.2 El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

El enfoque territorial del desarrollo rural es apenas la fase lógica de un largo proceso de aproximaciones a un nuevo paradigma del desarrollo rural por parte del IICA. En efecto, durante la última década, la visión y las propuestas de desarrollo rural sostenible del Instituto han evolucionado, a partir del aprendizaje surgido de su propia experiencia. Así, el enfoque territorial es la síntesis de postulados anteriores que fueron ajustándose con la praxis, pudiendo citarse en ese proceso de evolución temas como la reforma agraria en los sesenta, el cooperativismo en los setenta, la modernización productiva de la revolución verde en los sesenta y setenta, el desarrollo rural integrado en los setenta y ochenta, la modernización y la vinculación comercial a mercados dinámicos, así como el desarrollo sostenible en los noventa, y visiones más recientes que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales (e.g. Ellis y Biggs, 2001).

La adopción de un enfoque territorial marca un punto de inflexión en la forma de abordar el desarrollo rural en el IICA. En particular, este enfoque incorpora dos elementos que han formado parte de la agenda reciente del IICA sobre desarrollo rural, como son los conceptos de desarrollo microrregional y de nueva ruralidad. En efecto, el enfoque territorial adopta de manera integral los conceptos y métodos del desarrollo microrregional formulados por el IICA desde principios de la década de los noventa (e.g. Sepúlveda 2002; Sepúlveda y Edwards, 1995, 1996 a, 1996 b; Plaza y Sepúlveda, 1996, 1997), en el marco de un programa de cooperación apoyado por la GTZ. Además, con esta nueva perspectiva del desarrollo rural, el Instituto supera el sesgo hacia el diagnóstico que caracterizó su investigación en torno al concepto de nueva ruralidad (e.g. IICA, 2000), durante los años noventa.¹⁵

Son muchas las iniciativas lideradas por el IICA -en distintas partes del continente y en los últimos diez años- que han contribuido a la formulación de su enfoque territorial de desarrollo rural. A continuación se repasan algunas de esas experiencias.¹⁶

¹⁵ El concepto de nueva ruralidad ha generado una importante cantidad de literatura (e.g. Teubal, 2001; Pérez, 2001; Gómez, 2002; Echeverri y Ribero, 2002).

¹⁶ Esta lista de iniciativas no es exhaustiva.

a) Centroamérica

En Centroamérica destaca el aporte del Proyecto LADERAS, impulsado por el IICA con el apoyo financiero de la Embajada Real de los Países Bajos y en cooperación con TERA del CIRAD (Francia) y los Gobiernos de El Salvador y Honduras. La ejecución de este proyecto comenzó en 1995, y su objetivo fue contribuir a garantizar los mecanismos de subsistencia de los agricultores de las laderas centroamericanas, asegurando la sostenibilidad de la base de recursos naturales, sin menoscabar las necesidades de agua de los usuarios. El proyecto generó propuestas de trabajo en sistemas locales de innovación para el desarrollo de territorios rurales, apoyándose en la transformación de la institucionalidad local y nacional (e.g. B. Miranda, 2002).

La unidad territorial utilizada en este proyecto fue el municipio; además, se empleó como criterio para la intervención cuencas y laderas seleccionadas en Honduras y El Salvador. Asimismo, se promovió la participación de todos los actores presentes en el territorio (empleados públicos, maestros, comerciantes, ganaderos y ONG), sin importar el sector al que pertenecían, sino atendiendo, más bien, a su vinculación con la problemática que se pretendía abordar. Los actores se organizaron a nivel local municipal y se pusieron en marcha varios Comités de Desarrollo Sostenible (CDS).

Los CDS fortalecieron la capacidad de las organizaciones de base para gestionar, negociar e incidir en el manejo de los recursos naturales; realizar aportes de ámbito nacional y regional; lograr consensos entre actores claves; y estimular el intercambio y la colaboración entre instituciones y actores. Gracias estos comités se logró una notable mejoría en la coordinación de las acciones institucionales.

b) Región andina

Con el auspicio del gobierno colombiano y de diversas agencias de cooperación técnica internacional, el IICA lideró un amplio proceso participativo de investigación y reflexión sobre la realidad, actual y futura, del medio rural y agrícola de Colombia. Este proceso, denominado Misión Rural, creó una red de organizaciones vinculadas al desarrollo rural y construyó, de manera consensuada, una agenda nacional que contiene orientaciones e instrumentos para la implementación de acciones de índole rural.

Gracias a esta iniciativa, el IICA ha llevado a impulsado un amplio movimiento de reflexión sobre la política de desarrollo nacional, el cual incluye acciones para reformular el sector público y acciones para el fortalecimiento de la ciudadanía. Igualmente, el Instituto ha propiciado experiencias de cooperación local, y ha

apoyado reformas institucionales de organizaciones de desarrollo rural y la formulación de proyectos legislativos para el desarrollo rural y la agricultura. Importantes aportes conceptuales y metodológicos se han desprendido de esta experiencia, muchos de los cuales han contribuido a enriquecer el enfoque territorial del desarrollo rural.

c) Brasil

En el caso de Brasil destacan los aportes de Sergio Buarque (1999, 2002), Tania Bacelar (1998), Carlos Jara (1998, 2002) y Ribamar y Eliane Furtado (2000), a partir del trabajo de cooperación técnica del IICA en apoyo a los Gobiernos de los Estados del Nordeste y con el financiamiento del Banco Mundial. Uno de los resultados más importantes de este trabajo es la reciente creación (febrero de 2003) de la Secretaría de Desarrollo Territorial, dentro del Ministerio de Desarrollo Agrario.

El empleo del enfoque territorial en esas iniciativas constituye un esfuerzo pionero, rico en lecciones aprendidas. Por ejemplo, en la región de Seridó, la aplicación del concepto de territorio aparece ligada a elementos culturales y político institucionales, específicamente a la capacidad organizativa de cada localidad. El Plan de Desarrollo Sustentable de Seridó es el producto más tangible de esta experiencia y representa un poderoso instrumento orientador para futuras estrategias y proyectos de desarrollo (C. Miranda, 2002). Algunas de las experiencias del IICA en Brasil, en proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, aparecen descritas en C. Miranda y A. Matos (2002).

2.2.3 Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha venido impulsando un nuevo planteamiento de trabajo en el ámbito rural, donde se destaca la necesidad de promover la economía rural con un enfoque territorial en el que las diversas acciones sectoriales se refuercen mutuamente. Con esta aproximación se busca generar un consenso en torno a asuntos que resultan críticos para el desarrollo sostenible del ámbito rural, con base en la complementariedad de diversas áreas de acción del Banco y de las organizaciones técnicas y financieras multilaterales y bilaterales que actúan en América Latina y el Caribe (Echeverría, 1999: 213).

2.2.4 Gobierno de México-Ley de Desarrollo Rural

La Ley de Desarrollo Rural promulgada en México define un marco institucional para la puesta en marcha de acciones dirigidas a promover el bienestar de los pobladores de las zonas rurales. Uno de los elementos centrales de esta Ley es la creación de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR). En efecto, el Título Segundo de

la Ley, relativo a la Planeación y Coordinación de la Política para el Desarrollo Rural Sustentable, establece, en el Capítulo I, Artículo 13, inciso V, que: "a través de los Distritos de Desarrollo Rural, se promoverá la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuencas, con la participación de las autoridades, los habitantes y los productores en ellos ubicados. Dichos programas deberán ser congruentes con los Programas Sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo".

Igualmente, el Artículo 29 del Capítulo VI sobre los Distritos de Desarrollo Rural también establece que: "los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación".

La máxima autoridad de los DDR es un órgano colegiado en el que participan dependencias de los tres niveles de gobierno (Gobierno Central, Gobiernos Estatales y Gobiernos Municipales), junto con representantes de los productores y de las organizaciones sociales y privadas de la demarcación.

2.2.5 Canadá: Canadian Rural Partnerships

La Alianza para la Ruralidad Canadiense (Canadian Rural Partnerships -CRP) es la principal estructura política diseñada por el Gobierno de Canadá para respaldar los esfuerzos de la sociedad canadiense en lo referente a las políticas rurales. Esta Alianza tiene como objetivo asegurar que los programas, políticas y actividades del gobierno federal canadiense contribuyan, efectivamente, al desarrollo de las comunidades rurales.

La Alianza, que opera dentro del Gobierno Federal, agrupa representantes de los distintos departamentos y agencias federales, y dispone de dos instancias para poner en ejecución sus acuerdos: a) una **Secretaría Técnica** (Secretaría Rural) encargada del liderazgo general de la Alianza y de la coordinación del acercamiento intergubernamental; y b) los **Equipos Rurales**, -la expresión local de la Alianza-, de los que existe uno en cada provincia y en los tres territorios, con representación de los departamentos y agencias federales. Los Equipos Rurales son un mecanismo que fomenta la construcción de sociedades, redes y alianzas para hallarle solución problemas de índole rural. Estos grupos empezaron como mecanismos para el trabajo horizontal de las agencias del gobierno federal, pero ahora incluyen otros niveles de gobierno y actores interesados (*stakeholders*).

La Alianza se formó bajo la filosofía de "hay que escuchar a los canadienses que viven en áreas rurales y remotas". Así, en 1998, se crea el **Diálogo Rural**, como un

medio para promover, justamente, la comunicación entre los pobladores rurales y las agencias federales, a fin de identificar modos para mejorar la calidad de vida rural. El diálogo cobra forma a partir de talleres, encuestas y conferencias regionales y nacionales, y su propósito es asegurarse de que la agenda federal rural gire alrededor del individuo y que las acciones y programas federales se realicen de manera coordinada. Como parte del Diálogo Rural, en abril de 2000 se celebró una **Conferencia Nacional Rural**, en la que se identificaron once áreas prioritarias para fortalecer el desarrollo rural (ver Recuadro 10). A partir de ello, se elaboró un **Plan de Acción Rural**, que propone mecanismos para alcanzar cada una de las prioridades establecidas.

Para implementar esta Alianza se han desarrollado otros dos mecanismos de apoyo: los Proyectos Piloto y el Lente Rural. **Los Proyectos Piloto** se desarrollan en colaboración con los departamentos federales, las instancias gubernamentales y el sector privado, y su objetivo es evaluar nuevas formas de aprehender la realidad rural. Para obtener financiamiento los proyectos piloto deben cumplir los siguientes requisitos: a) ser innovadores; b) demostrar su impacto local; c) contribuir con las prioridades gubernamentales; d) incluir un modelo de evaluación.

RECUADRO 10

Prioridades establecidas por los pobladores de las áreas rurales de Canadá

1. Mejorar el acceso de los pobladores rurales de Canadá a los programas y servicios que ofrece el Gobierno Federal.
2. Mejorar el acceso de los negocios rurales a los recursos financieros, a fin de promover el desarrollo de las comunidades.
3. Brindar más oportunidades, programas y servicios a los jóvenes rurales, incluidos los jóvenes aborígenes.
4. Fortalecer a las comunidades rurales, por medio del fomento a sus capacidades, liderazgo y destrezas.
5. Crear oportunidades para que las comunidades rurales puedan mantener o construir la infraestructura necesaria para el desarrollo de la comunidad.
6. Incluir a los canadienses rurales en la economía del conocimiento, y ayudarles a adquirir las destrezas necesarias para el uso de la tecnología.
7. Fortalecer la diversificación económica de las áreas rurales de Canadá mediante asistencia más específica.
8. Trabajar con los gobiernos provinciales y territoriales para examinar la mejor manera de ofrecerles a los canadienses de áreas rurales más y mejores servicios médicos y a un costo razonable.
9. Trabajar con los gobiernos provinciales y territoriales para examinar la mejor manera de ofrecerles los canadienses de áreas rurales un mayor acceso a la educación y a un costo razonable.
10. Fomentar la creación de alianzas estratégicas dentro de las comunidades, y entre las comunidades y los gobiernos, para facilitar el desarrollo de las comunidades.
11. Promover los territorios rurales de Canadá como un lugar para vivir, trabajar y criar una familia, reconociendo el valor de lo rural para la identidad y el bienestar canadiense.

Fuente: Adaptado del Rural Action Plan, Building our Future Together, 2001.

El **Lente Rural** es una iniciativa que responde al interés de las agencias y departamentos federales por evaluar el efecto de sus políticas, programas y servicios en el medio rural. Su objetivo es promover una mayor consideración de los temas y preocupaciones rurales en el diseño y en la implementación de políticas y programas federales. El Lente Rural opera a través de dos herramientas que fueron construidas con base en las ideas expresadas por los ciudadanos canadienses rurales en el Diálogo Rural: a) una lista de criterios denominada Consideraciones para el Lente Rural (*Rural Lens Considerations*); y b) el Marco Federal para la Acción en las Áreas Rurales Canadienses (*Federal Framework for Action in Rural Canada*).

2.2.6 Estados Unidos: *Congressional Rural Caucus*

Estados Unidos no cuenta con una política de desarrollo rural explícita, como Canadá o Europa. Sin embargo, existe una iniciativa dentro del Congreso, el *Congressional Rural Caucus* (CRC), una coalición bipartidista integrada por 21 miembros del Congreso comprometidos a ayudar a los sectores agrícolas y rurales estadounidenses. Los integrantes del CRC se distribuyen, según sus intereses y habilidades, en nueve grupos de trabajo, a saber: a) agricultura, bosques y recursos naturales; b) guerra contra las drogas; c) economía, negocios y desarrollo comunal; d) educación y fuerza laboral; e) energía; f) salud; g) relaciones internacionales y negocios; h) telecomunicaciones; i) transportes e infraestructura.

El CRC tiene como misión promover políticas económicas y sociales que contribuyan a mantener la viabilidad de las comunidades rurales; a garantizarles una dotación adecuada de recursos; a instruir a los miembros del Congreso sobre los desafíos y oportunidades inherentes a las áreas rurales; a ayudar a los Miembros del Grupo a solucionar problemas particulares de sus distritos que estén directamente relacionados con las comunidades rurales; y a colaborar con miembros y organizaciones de comunidades urbanas desfavorecidas que enfrentan problemas similares a los de las comunidades rurales.

Pese a no existir una política rural explícita, en octubre del 2002, durante un foro sobre temas rurales (*Rural Matter: Making Place and Cultura Count*) celebrado en la ciudad de Nebraska, se emitió la Declaración de la Ciudad de Nebraska, la cual constituye un primer esbozo de una posible iniciativa nacional de política rural y en la que se pueden distinguir varios elementos del enfoque territorial (ver Recuadro 11).

RECUADRO 11

Declaración de la Ciudad de Nebraska

Solicitamos que el Congreso y el Presidente elaboren e implementen de inmediato una política nacional rural basada en los siguientes principios

- La importancia de un enfoque territorial;
- La necesidad de una mayor autonomía local;
- El fortalecimiento de los capitales humano y social;
- El reconocimiento del papel esencial que debe desempeñar el Estado en todos sus niveles;
- La integración de los esfuerzos comunales en un enfoque regional;
- El logro de un desarrollo sostenible, no destructivo, del medio ambiente;
- Un mayor acceso a los avances tecnológicos, sin olvidar que tal acceso no es el único cambio requerido;
- La dotación de recursos para alcanzar los resultados deseados;
- El balance de los fondos para las inversiones requeridas;
- El reconocimiento de que la ruta más promisoría son los emprendimientos conjuntos, públicos y privados, y la optimización de las ventajas comparativas regionales.
- Un mayor reconocimiento del papel decisivo que desempeñan los recursos naturales en una estrategia de desarrollo rural holística.
- El reconocimiento de la necesidad de cuidar el patrimonio cultural, de los beneficios que se derivan de la diversidad rural, y la toma de acciones pertinentes.

La traducción es libre.

Fuente: http://www.ruralpolicyforum.org/ruralmatters/Nebraska_City_Declaration.pdf

CAPITULO 3

LA PROPUESTA DEL IICA SOBRE EL
ENFOQUE TERRITORIAL PARA EL
DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Este capítulo reúne los principales elementos que caracterizan el enfoque territorial del desarrollo rural propuesto por el IICA. El capítulo está organizado en cuatro secciones, y en ellas se analizan los fundamentos (secciones 3.1 y 3.2) y elementos distintivos de la propuesta (Sección 3.3). Igualmente se destaca la naturaleza holística del enfoque (Sección 3.4) y su importancia como marco para promover dos grandes metas del desarrollo rural: la cohesión social y la cohesión territorial (Sección 3.5).

3.1 Fundamentos de la propuesta

Consciente de la urgencia de enfrentar de manera creativa los retos que le plantea la globalización al desarrollo rural (ver Capítulo 1), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha trabajado arduamente en la formulación de una propuesta de Desarrollo Rural que busca potenciar la diversidad de recursos (naturales, sociales, económicos y culturales) presentes en los territorios rurales.

3.1.1 Definición de territorio

Esta propuesta de desarrollo parte de una noción de territorio que trasciende lo espacial. En efecto, el territorio es considerado como un producto social e histórico -lo que le confiere un tejido social único-, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos.

Al menos cuatro ventajas pueden derivarse de esta noción de territorio:

- i.** explica mejor las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario;
- ii.** permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible; es decir, los aspectos de organización económica, de relación con el medio natural, de organización social y política, y de articulación de los elementos culturales del territorio;
- iii.** permite entender y gestionar el desarrollo más eficientemente, en colaboración con los actores locales; y
- iv.** potencia la integración del conocimiento acumulado por nuestras sociedades a fin de alcanzar un desarrollo armónico y democrático.

3.1.2 Un paso adelante en la búsqueda de una perspectiva renovadora

El enfoque territorial del desarrollo rural es apenas el estadio lógico de un largo proceso de aproximaciones a un nuevo paradigma de desarrollo (ver Capítulo 2). En

efecto, durante la última década, la visión y las propuestas del IICA han ido evolucionando a partir del aprendizaje de su propia praxis.

Ejemplos de la búsqueda conceptual del IICA pueden resumirse con los trabajos de fecha reciente que se citan a continuación y que han incursionado en al menos tres tópicos:

- **desarrollo sostenible microrregional** (e.g. Sepúlveda, 2002; Sepúlveda y Richards, 1995, 1996 a, y 1996 b; Plaza y Sepúlveda, 1994);
- **descentralización, participación y desarrollo local** (Buarque, 1999; Bacelar, 2000; Jara, 1998, 2000; C. Miranda, 2002; C. Miranda y Matos, 2002; B. Miranda, 2003); y
- **nueva ruralidad** (Echeverri y Ribero, 2002; IICA, 2000; Trejos, 2000).

3.1.3 La necesidad de adoptar una Visión de País

El enfoque territorial busca, fundamentalmente, la integración de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención, y, en este sentido, promueve la unión de los territorios rurales -a su interior y con el resto de la economía nacional-, su revitalización y reestructuración progresiva y la adopción de nuevas funciones.

Tal búsqueda tiene como objetivo principal el logro armónico de las metas del desarrollo, en el marco de una visión territorial de nivel nacional. Esto es, el punto de partida debe ser la definición de una **Visión de País**, cuya aspiración fundamental sea ofrecerle prosperidad a la mayor parte posible de la población rural, meta que solo puede lograrse fomentando la equidad, la competitividad productiva, el manejo sostenible del ambiente, la estabilidad política y la gobernabilidad democrática. Al hablar de prosperidad, el enfoque territorial tiene como referentes indiscutibles, la superación de la pobreza rural y la seguridad alimentaria de la población rural.

El desarrollo rural sostenible con enfoque territorial es una propuesta que se centra en el individuo, que considera los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los sistemas ambientales, que busca la sostenibilidad del bienestar, que reconoce el carácter multidimensional de los sistemas productivos y que favorece el aprovechamiento competitivo pero racional de aquellos recursos que favorezcan la inclusión del mayor número posible de grupos sociales relegados.

3.2 *Una respuesta a los nuevos mandatos del IICA*

A raíz, sobre todo, de la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas celebrada en la ciudad de Québec en abril del 2001, y de la Declaración de Bávaro de los Ministros de Agricultura, el IICA recibió una serie de mandatos para

su trabajo futuro en las Américas. La Declaración Hemisférica y el Plan de Acción de la Cumbre subrayaron la importancia de la agricultura y de la vida rural en el fortalecimiento de la democracia, la creación de prosperidad y el desarrollo del potencial humano.

La situación en que se encuentran actualmente la agricultura y el sector rural de las Américas, los mandatos del proceso de las Cumbres Interamericanas y la Declaración de Bávaro conforman, de manera conjunta, el marco general de acción del IICA para el futuro. Al mismo tiempo, le asignan un papel más amplio al Instituto en el hemisferio, el cual va más allá de la prestación de servicios de cooperación técnica. Si bien el IICA concentra sus acciones en la agricultura y el sector rural, los mandatos señalan que estas actividades deben realizarse en un marco más extenso de contribución al desarrollo sostenible y a la prosperidad económica del hemisferio. El Instituto debe, por lo tanto, reposicionarse, no solo dentro de la agricultura y el sector rural, sino también dentro del marco institucional que sustenta la agenda común de desarrollo de las Américas.

RECUADRO 12

Cumbre de las Américas (Québec 2001): mandatos que orientan las propuestas de desarrollo rural del IICA

- Base ambiental para el desarrollo rural sostenible: la protección del medio ambiente y los recursos naturales es esencial para la prosperidad y la sostenibilidad de las economías de las Américas.
- Gestión agrícola y desarrollo rural: promover el diálogo entre los diversos actores sociales involucrados (Gobierno, sociedad civil, instituciones, etc.); propiciar un ambiente favorable para las empresas rurales; fomentar mercados para productos obtenidos mediante el manejo sostenible de los recursos naturales y facilitar su acceso a mercados.
- Igualdad de género: la participación de la mujer como base para el desarrollo de las sociedades y la igualdad de oportunidades.
- Pueblos indígenas: el reconocimiento de que sus costumbres y tradiciones pueden servir de insumo a las políticas y programas relacionados con el uso de la tierra y los recursos naturales, el desarrollo sostenible y la biodiversidad.
- Diversidad cultural: contribuye al dinamismo social y económico; es un factor positivo en la promoción de la gobernabilidad, la cohesión social, el desarrollo humano, los derechos humanos y la coexistencia pacífica.
- La infancia y la juventud: protección de los derechos de la infancia y la juventud.

El enfoque territorial de desarrollo rural propuesto por el IICA se fundamenta en esos mandatos. De manera general, en los que se refieren a la protección de la base ambiental, el desarrollo rural sostenible y la gestión agrícola. Y de manera particular, en los que promueven la igualdad de género, la diversidad cultural, el fomento de capacidades y la protección de los derechos de los pueblos indígenas y las generaciones jóvenes.

Esta propuesta también está en consonancia con lo establecido en el Plan de Mediano Plazo 2002-2006 del Instituto, cuya misión se define como: *“apoyar a los Estados Miembros en su búsqueda del progreso y la prosperidad en el hemisferio, mediante la modernización del sector rural, la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo de un sector agropecuario competitivo, tecnológicamente preparado, ambientalmente administrado y socialmente equitativo para los pueblos de las Américas”*.

Esa misión integra tres elementos fundamentales: a) promover el desarrollo sostenible de la agricultura; b) promover la seguridad alimentaria; y c) promover la prosperidad rural.

3.2.1 Promoción del desarrollo sostenible de la agricultura

Alcanzar el desarrollo sostenible de la agricultura es una meta común de los países miembros del IICA y un componente esencial de su agenda de desarrollo. Ello requiere, no obstante, visualizar la agricultura como una actividad productiva, eficiente y competitiva, ambientalmente sensitiva y con suficiente capacidad para preservar el tejido social de las comunidades rurales para las futuras generaciones.

RECUADRO 13

Declaración de Bávaro

En la Declaración de la Primera Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural celebrada en Bávaro, República Dominicana, en el contexto del proceso “Cumbres de las Américas”, los Ministros de Agricultura destacaron la necesidad de lograr avances significativos en cuanto a seguridad alimentaria y reducción de la pobreza rural. Para ello, recomendaron diez acciones estratégicas:

- la eliminación de los sesgos anti-agrícolas en las políticas y el reconocimiento, en ellas, de la contribución de la agricultura al bienestar de la sociedad;
- una mayor liberalización del comercio agrícola;
- el fortalecimiento del diálogo y la concertación de estrategias;
- la construcción de un marco institucional que favorezca el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural;
- el apoyo a las organizaciones y comunidades rurales para el mejoramiento de sus capacidades;
- el fomento de la agricultura ambientalmente amigable;
- la modernización de la agricultura y el fortalecimiento de los servicios de apoyo a la producción y el comercio agroalimentarios;
- la prevención y mitigación de los desastres naturales y de las emergencias sanitarias y fitosanitarias;
- una mayor inversión en la formación de capital humano; y
- la reducción de las brechas de conocimiento, información y tecnología.

Reconociendo la complejidad que entraña el logro del desarrollo sostenible de la agricultura, el Instituto, con el respaldo de sus socios estratégicos, apoya a sus Estados Miembros en su esfuerzo por:

- mejorar el diseño de políticas y estrategias,
- fortalecer el marco institucional mediante la modernización institucional,
- adoptar un enfoque más amplio de la agricultura,
- aumentar las inversiones en el sistema agroalimentario, y,
- incrementar la educación y la capacitación sobre agricultura sostenible.

3.2.2 Promoción de la seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria, vista como fenómeno socioeconómico, abarca tres dimensiones: a) el acceso a alimentos inocuos y saludables; b) la disponibilidad de alimentos inocuos y saludables; y c) la existencia de canales adecuados de distribución de alimentos. El primer elemento se relaciona con factores de demanda, especialmente en lo que respecta a la capacidad de comprar alimentos por parte de la población. El segundo elementos se relaciona con factores asociados a la oferta de

alimentos; con la producción nacional y con la importación de alimentos. El tercer factor se relaciona con la operación del mercado de alimentos en un sentido amplio.

El IICA propicia la seguridad alimentaria en el hemisferio mediante iniciativas orientadas a mejorar el comercio agrícola, la inocuidad de los alimentos y el desarrollo rural. Por ello, coordina esfuerzos con organizaciones nacionales, regionales e internacionales que apoyan la construcción de capacidades institucionales, en todos los niveles, a fin de:

- definir y adoptar un paradigma conceptual y operacional común dirigido a abordar los problemas asociados a la seguridad alimentaria de una manera holística;
- apoyar la modernización de las instituciones para que tanto la planificación, como la formulación y ejecución de políticas y estrategias sean más eficaces;
- incrementar las inversiones en el sector rural para reducir la pobreza, expandir la oferta de alimentos y mejorar su distribución; y
- promover el desarrollo y el mejoramiento de los mercados nacionales, incluidos los de bienes, servicios y capital.

3.2.3 Promoción de la prosperidad rural

El crecimiento económico y el mejoramiento de los mercados debería beneficiar a todos los estratos sociales, de manera que la prosperidad económica, el progreso humano y el desarrollo sostenible se alcancen de una manera armoniosa y equilibrada. Sin embargo, hoy se ha hecho evidente, y se reconoce en forma clara, que el crecimiento económico y el funcionamiento óptimo de los mercados, por sí solos, no bastan para alcanzar tales metas; de ahí el papel esencial de las intervenciones correctivas orientadas a reducir la pobreza.

Para lograr prosperidad con equidad se requiere de un esfuerzo ingente de parte de los gobiernos, los formuladores de políticas y la sociedad civil. Sólo así se logrará que una buena parte de la economía rural se beneficie de la globalización y el proceso de desarrollo.

La consecución de una mayor prosperidad rural precisa una agenda sostenida de acciones e intervenciones que contemple:

- diseño de políticas y estrategias apropiadas y orientadas a los grupos más vulnerables de la economía rural;
- la puesta en marcha de acciones de educación y capacitación dirigidas a mejorar aquellos conocimientos, destrezas y habilidades que les permitan

- a los grupos marginales participar más eficazmente en los mercados agrícolas y rurales;
- el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y la promoción de una mayor interacción entre los actores de las cadenas alimentarias, a fin de generar agendas comunes y mejorar su capacidad para negociar y defender sus intereses;
- la modernización y la expansión de los servicios agrícolas, con el propósito de mejorar la productividad;
- el fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones agrícolas y rurales, a fin de aumentar su eficiencia, su eficacia y su capacidad para participar en acciones público-privadas conjuntas; y
- el aumento de las inversiones en la economía rural.

El IICA reconoce que trabajar por la prosperidad rural en las Américas es una labor que va más allá de los gobiernos. Por lo tanto, y en colaboración con instituciones públicas y privadas y con sus socios estratégicos, el Instituto concentrará sus esfuerzos en la realización de aquellas acciones que puedan contribuir a reducir, efectivamente, la pobreza y a aumentar la prosperidad de las comunidades rurales de sus Estados Miembros.

3.3 Elementos distintivos de la propuesta

El enfoque territorial constituye una alternativa a los planteamientos convencionales de desarrollo rural. En los apartados siguientes se presentan los elementos más destacados del enfoque propuesto por el IICA, a saber:

- i. La reconstrucción del concepto de lo rural (sección 3.3.1).
- ii. El paso de la economía agrícola a la economía territorial (sección 3.3.2).
- iii. El rescate de la economía territorial y local rural en las estrategias de crecimiento (sección 3.3.3).
- iv. La gestión ambiental y el desarrollo de mercados de servicios ambientales (sección 3.3.4).
- v. El paso de la competitividad privada a la competitividad territorial (sección 3.3.5).
- vi. El ordenamiento territorial como complemento de la descentralización (sección 3.3.6).
- vii. La cooperación y la responsabilidad compartida como complemento de la participación y como elementos fundamentales para la integración de los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (sección 3.3.7).
- viii. La coordinación entre las políticas macro, sectoriales y locales (sección 3.3.8).
- ix. La gestión del conocimiento para el desarrollo rural (sección 3.3.9).

3.3.1 Reconstrucción del concepto de lo rural

En el enfoque territorial, la unidad de observación, análisis e intervención se estructura a partir de la integración de los elementos espacio-temporales: el entorno físico y geográfico, y la dimensión histórica. Esa integración da lugar a una estructura viva y cambiante de grupos sociales asentados en una base de recursos naturales de cuyos atributos se desprenden una estructura económica y unas relaciones sociales de producción, que a la vez condicionan el desarrollo de instituciones, redes y estructura de poder, sobre los cuales se fundamentan los procesos de formación social.

Por lo tanto, un elemento fundamental que caracteriza y diferencia los territorios rurales es su dependencia de la base de recursos naturales. Es a partir de esa supeditación que debe comenzar la reconstrucción de lo rural. El reconocimiento de este elemento permite superar las concepciones tradicionales que establecen una dicotomía entre lo urbano y lo rural a partir de criterios de concentración demográfica o de base económica agraria.

Esta nueva concepción de lo rural -fundada en la dependencia de la base de recursos naturales- rescata, para la planificación del desarrollo y la elaboración de políticas públicas, los conceptos de región y territorio, y promueve la integración de la base natural a la base social y cultural. Con esta nueva concepción se destaca, además, la importancia de lo rural, un reconocimiento que resulta crítico en un continente que tiene una de sus principales ventajas comparativas en su rica dotación de recursos naturales. La ruralidad se vuelve entonces estratégica en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, armónico en su relación con la base de recursos naturales, y viable económica, política y socialmente.

3.3.2 El paso de una economía agrícola a una economía territorial

La economía rural es tratada en la mayoría de las políticas públicas de la región como un problema de orden sectorial y productivo, que lleva a la identificación de lo rural como sinónimo de agrícola y a insistir de manea excesiva en estrategias agrícolas como respuesta a los problemas de la pobreza y el desarrollo rural.

El enfoque territorial reconoce la complejidad de los territorios rurales y de las estructuras complementarias, articuladas e interdependientes, que conforman una economía que trasciende la economía agrícola.

Esta economía del territorio está conformada por la base de recursos naturales que contiene el territorio (capital natural); las actividades productivas y la estructura económica que se desarrollan a partir de esa base de recursos naturales (capital económico, físico y financiero); las dinámicas demográficas y las relaciones sociales que acompañan la conformación de la estructura económica; y los procesos institucionales a que conducen esas relaciones sociales (capital humano y capital social). Por lo tanto, se reconoce la importancia del capital natural, del capital humano, del capital social, del capital físico y del capital financiero, como soportes básicos de la economía de los territorios rurales; esto es, se parte de una visión amplia de capital, en la que lo importante no es únicamente lo económico.

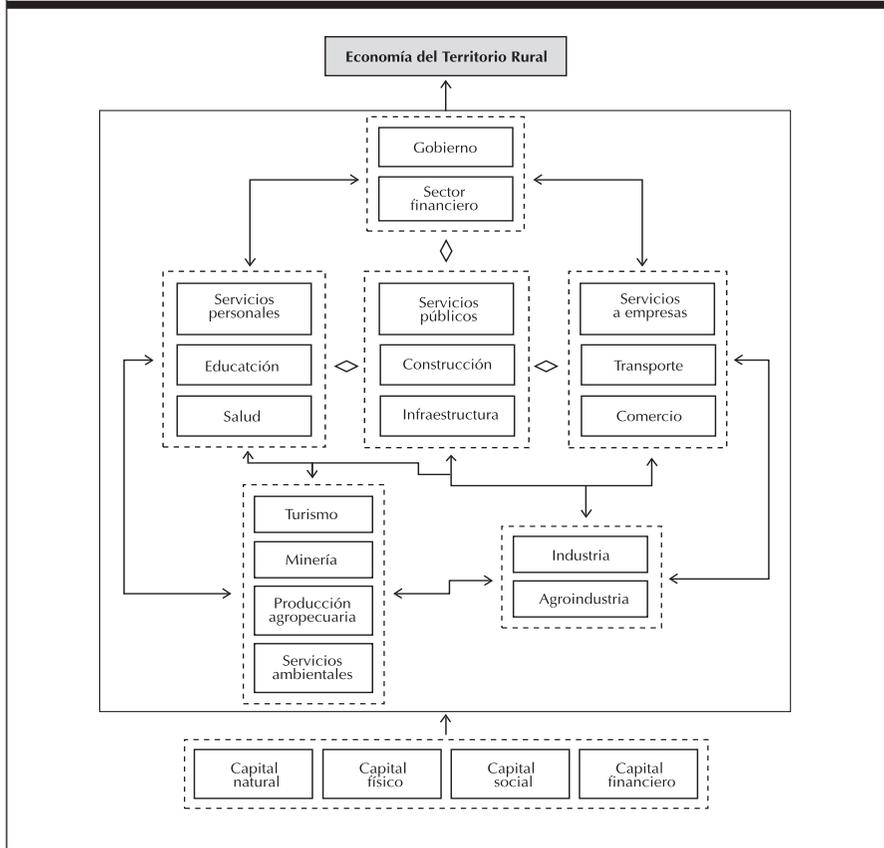
Las actividades que concurren en la conformación de la economía del territorio aprovechan y potencian de diversas formas el acervo de recursos que tienen a su disposición. Dichas actividades se reúnen en seis grandes grupos, los cuales se describen a continuación (ver Figura 9).

Actividades determinadas directamente por la base de recursos naturales. El primer grupo de actividades productivas son las que están relacionadas directamente con la disponibilidad de recursos naturales. Tal es el caso de la minería, la agricultura, el turismo de atractivos naturales y la explotación de servicios ambientales. La localización de los recursos naturales es el elemento fundamental para la formulación de un modelo productivo basado en este tipo de actividades económicas.

Actividades de transformación. El segundo grupo incluye actividades económicas de transformación agroindustrial o industrial en general. El desarrollo de este tipo de actividades no depende estrictamente de la base de recursos naturales; otros elementos determinantes, tanto o más importantes, son las características de los mercados de destino, la distancia y los costos de transporte a dichos mercados, la densidad de los mercados de trabajo, la disponibilidad y la calidad de los factores productivos, así como las estructuras de valor agregado.

Actividades de servicios de apoyo a la producción. El tercer grupo de actividades se articulan alrededor de sectores que dependen estrechamente del grado de desarrollo de las actividades primarias y secundarias que ya existen en el territorio. Incluye sectores que proveen servicios a las empresas, tales como el comercio, el transporte y los servicios financieros.

FIGURA 9 Actividades que conforman la economía del territorio rural



Actividades determinadas por el mercado local. El cuarto grupo comprende actividades que están determinadas por la dinámica de las empresas y de la población al interior del territorio. Incluye sectores dependientes del mercado local, tales como servicios públicos, construcción e infraestructura. Estos sectores, a la vez, determinan dinámicas que atraen nuevas actividades productivas, particularmente industriales.

Actividades relacionadas con la provisión de servicios a las personas. El quinto grupo está conformado por sectores exclusivamente locales, gestados en función de

la concentración de la población. Se trata de los sectores de servicios personales (e.g. barberías, panaderías, etc.), educación y salud.

Actividades relacionadas con la provisión de servicios públicos y financieros. Este último grupo incluye las actividades relacionadas con la provisión de servicios gubernamentales y financieros, dos sectores de enorme importancia económica que generalmente están presentes en cualquier parte donde haya alguna actividad económica.

Como se puede apreciar, la complejidad de la estructura económica de un territorio rural supera con creces el concepto de agricultura ampliada y de cadena agroalimentarias y denota la precariedad de las estrategias agrocéntricas de desarrollo rural.

3.3.3 Rescate de la economía territorial y local-rural en las estrategias de crecimiento

Los territorios rurales son unidades económicas en las que se practican distintos tipos de intercambio: hacia su interior con una economía de carácter local; y hacia el exterior con un mercado de exportación que incluye otros territorios o localidades, otros espacios regionales o nacionales y la economía internacional. La dinámica que establezcan estas actividades determina las posibilidades de crecimiento económico y de generación de riqueza.

En la mayoría de los territorios rurales, la mayor proporción de intercambios se realiza en mercados locales y regionales; en menor medida en mercados nacionales, y en proporciones menores en mercados internacionales. Estas diferencias en la orientación comercial de los intercambios económicos están relacionadas, en forma significativa, con la magnitud y diversificación de la economía local y con la inversión que se haga en ella.

Esta distribución de las relaciones de intercambio pone en duda las preocupaciones excesivas sobre los mercados internacionales que han marcado las estrategias de desarrollo productivo rural, con énfasis en lo agrícola. “Exportar o morir” es un lema que se podría aplicar a aquellas economías nacionales que se han abocado a la construcción de territorios especializados, pero suena desproporcionado para la gran mayoría de economías locales rurales del continente. La realidad productiva y económica de América Latina clama por el reconocimiento de sus mercados locales y nacionales como pilares de crecimiento, que deben ser incluidos, de manera explícita, en las estrategias de crecimiento y desarrollo rural.

En efecto, la comprensión de esta estructura revela el papel esencial que cumplen los mercados locales y nacionales, la demanda interna, el ahorro interno, la inversión interna, la capacidad de compra de la población local y nacional, la atención a la pobreza, la ampliación y la integración de los mercados nacionales y locales, como estrategias de crecimiento y de incremento de la competitividad de las economías rurales.

3.3.4 Gestión ambiental y desarrollo de mercados de servicios ambientales

El medio ambiente constituye una de las aristas de mayor importancia política y económica en los procesos de globalización. La emergencia de criterios de sostenibilidad global, expresados en acuerdos multilaterales ambientales, potencia la creación de mecanismos para articular los intereses cruzados de regiones y países. Las convenciones ambientales, especialmente las de biodiversidad, cambio climático y desertificación, constituyen marcos de cooperación internacional que proporcionan nuevos espacios para la reivindicación de los derechos e intereses de los territorios rurales del planeta.

Los acuerdos ambientales reconocen el significado global del medio ambiente y el papel que cumple la población rural en su tutela y resguardo. Reconocen igualmente la invaluable función del medio ambiente en el sostenimiento de sistemas productivos, en la satisfacción de necesidades básicas y en la creación de oportunidades para superar condiciones de pobreza.

Países ricos y comunidades pobres se unen a la luz de los acuerdos ambientales mediante vínculos que no nacen de una visión caritativa o compensatoria. Además del fin específico que persiguen, los acuerdos ambientales abren la posibilidad de establecer relaciones equitativas de intercambio entre países pobres, pero ricos en recursos naturales y bienes ambientales, y países ricos, dotados de recursos financieros. Esta es una dimensión que debe considerarse explícitamente en las estrategias de desarrollo rural de nuestro continente.

En el ámbito nacional, una vez aceptada la riqueza natural como elemento definidor de los territorios rurales, el paso siguiente es el tránsito hacia modelos que reconocen que los servicios que los recursos naturales le prestan a la sociedad tienen un precio, ya sea que los beneficios se perciban a nivel local, regional, nacional, o, sobre todo, global.

Los servicios ambientales desempeñan un papel económico que ha sido ignorado y excluido de las funciones de producción del territorio rural, pero que puede incorporarse de diferentes formas -hoy incipientes, pero seguramente, sólidas en un futuro no muy remoto- en los modelos de desarrollo local. El pago por el servicio de producción de agua, derivado de la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales, el ecoturismo y el turismo rural, son algunos ejemplos de este nuevo tipo de actividades, que ya muestran resultados interesantes en muchas iniciativas a lo largo del continente.

Complementariamente, el reconocimiento de la relevancia de los temas ambientales permite potenciar la creación de mecanismos para agregar valor a bienes

privados, cuando estos se producen siguiendo normas que garantizan la protección del ambiente y el buen manejo de los recursos naturales. Por ejemplo, mecanismos como la denominación de origen, la producción orgánica, los sistemas de producción más limpia, y los sistemas de gestión y de certificación de calidad ambiental, los cuales, además, permitirían aprovechar la mayor conciencia ambiental de los consumidores urbanos nacionales y las mayores exigencias de calidad ambiental en los países desarrollados.

3.3.5 El paso de la competitividad privada a la competitividad territorial

La adopción de un concepto de economía territorial debe llevar a un replanteamiento del concepto de competitividad. Un aporte significativo en esta dirección ha sido efectuado por la iniciativa LEADER, que al plantear el concepto de competitividad territorial, señala cuatro componentes que se combinan de manera diferente en cada territorio, a saber: la competitividad social; la competitividad económica; la competitividad ambiental; y la competitividad global (ver Recuadro 14). Un elemento central a esta noción de competitividad es el concepto de “proyecto de Territorio”, un “proceso destinado a hacer adquirir a los agentes locales y a las instituciones cuatro capacidades: la capacidad de valorizar su entorno, de actuar juntos, de crear vínculos entre sectores de tal modo que se mantenga *in situ* el máximo de valor añadido, y, por último, de establecer relaciones con otros territorios y con el resto del mundo” (Farrell et al., 1999:5).

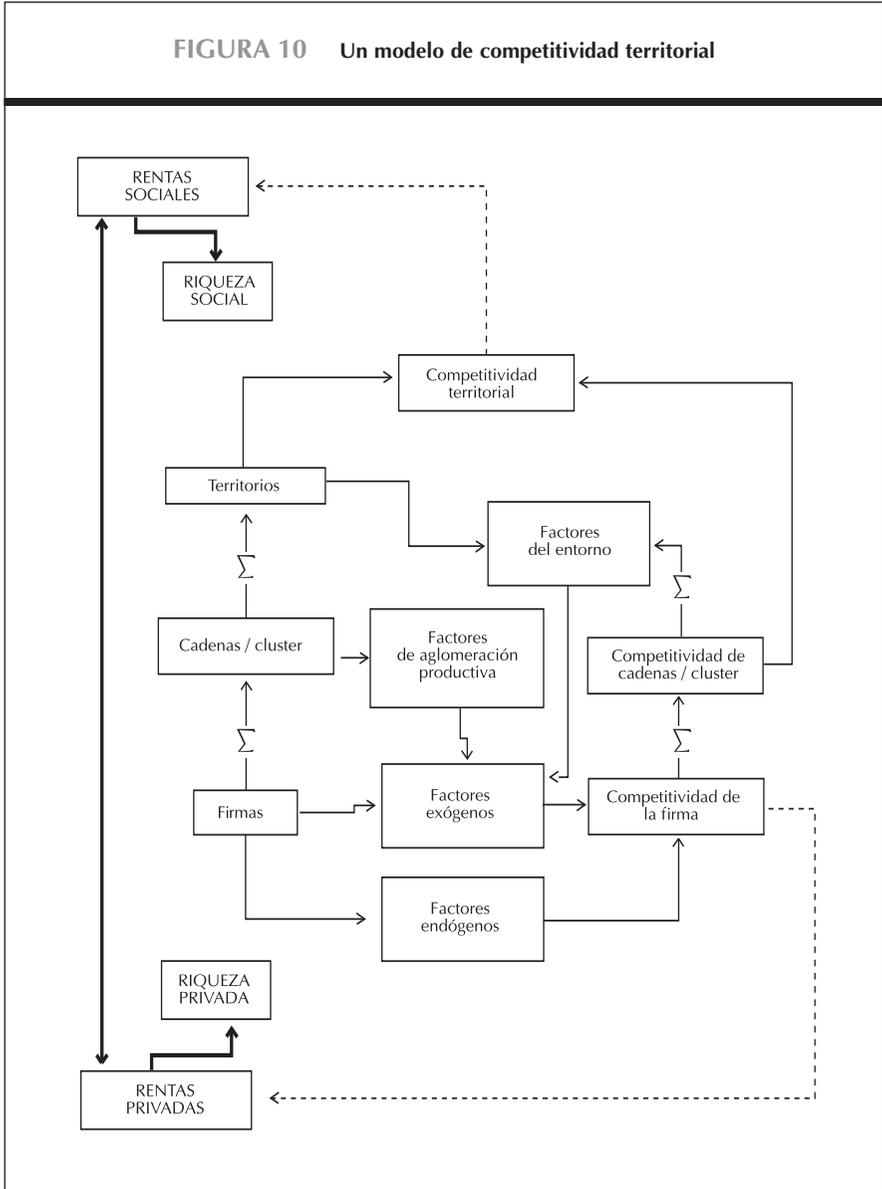
RECUADRO 14			
Componentes de la competitividad territorial			
Competitividad social	Competitividad económica	Competitividad ambiental	Competitividad global
Capacidad de los agentes para actuar eficazmente y de manera conjunta sobre la base de una concepción consensuada del proyecto de territorio y fomentada por una concertación entre los distintos niveles institucionales.	Capacidad de los agentes para producir y mantener el máximo de valor agregado en el territorio mediante el refuerzo de los vínculos entre sectores y haciendo que la combinación de recursos conduzca a la conformación de activos que valoricen el carácter específico de los productos y servicios locales.	Capacidad de los agentes para valorizar su entorno, reconociéndolo como un elemento distintivo y garantizando, al mismo tiempo, la conservación y la renovación de los recursos naturales y patrimoniales.	Capacidad de los agentes de poner en perspectiva su situación, comparándola con la otros territorios y con la del mundo en general, a fin de hacer progresar su proyecto de territorio y de garantizar su viabilidad en el contexto de la globalización.
Fuente: Farrell et al. (1999: 5).			

A continuación se presentan los elementos que han orientado las reflexiones del IICA sobre el tema de competitividad y la forma en que se plasmaron en el concepto de territorio, para dar origen al modelo propuesto en la Figura 10. En línea con el planteamiento de LEADER, el planteamiento del IICA acoge una visión ampliada de capital, la cual incluye al capital natural, al capital humano y social, y al capital económico.

El enfoque propuesto se centra en los elementos económicos y distingue tres niveles en los que cobra forma la actividad económica: a) las firmas; b) los clusters y cadenas productivas; y d) los territorios propiamente dichos. Las firmas se agrupan alrededor de clusters y a lo largo de cadenas, y la actividad económica de un territorio es la suma de clusters y cadenas de distinta naturaleza.

La distinción de esos tres niveles se corresponde a su vez con tres niveles de competitividad: a) la competitividad de las firmas; b) la competitividad de los cluster y cadenas; y c) la competitividad territorial. La competitividad de las firmas está determinada por factores endógenos y exógenos a las firmas, pero endógenos a las cadenas o al territorio; la competitividad de las cadenas y clusters está determinada por factores de aglomeración productiva, que a la vez son exógenos a las firmas, y la competitividad territorial está dada por factores de entorno, que son exógenos a las cadenas y a las firmas, pero endógenos al territorio. Entre los factores exógenos a las firmas pero endógenos al territorio se incluyen los elementos de competitividad social, competitividad ambiental y competitividad global (ver Recuadro 14). Por lo tanto, la competitividad territorial está determinada por factores relativos a su entorno social, ambiental y global, y por la competitividad de las firmas, clusters y cadenas productivas que alberga.

FIGURA 10 Un modelo de competitividad territorial



La competitividad de las firmas contribuye a generar rentas privadas y éstas determinan la riqueza privada; la competitividad del territorio contribuye a generar rentas sociales y éstas contribuyen formar la riqueza social del territorio.

A continuación se presentan los conceptos subyacentes en el modelo descrito.

Competitividad económica. La competitividad económica es una condición relativa de la actividad económica de las firmas. En otros términos, las firmas son quienes realmente compiten. Se puede definir la competitividad como una diferencia de rentabilidades privadas que hacen que una firma sea más rentable que otra que concurre en un mismo mercado. Una mayor rentabilidad de las firmas se traduce en mayor riqueza privada.

Factores endógenos a las unidades productivas. La firma enfrenta factores endógenos conformados por aquellos aspectos de operación que están en manos exclusivas de su estructura productiva; por ejemplo, aspectos de orden gerencial, de estructuras tecnológicas, de posición frente a sus mercados, de eficiencia en estructuras de costos y organización, entre otras. Es responsabilidad de los empresarios la optimización de dichas condiciones, expresadas en capacidad de adaptación al entorno, innovación, riesgo e iniciativa.

Factores endógenos al territorio pero exógenos a las unidades productivas. La firma se enfrenta igualmente a factores exógenos, que no están en manos de los empresarios, individualmente considerados. Estos factores exógenos provienen de dos marcos generales en los cuales se desempeñan. El primero tiene que ver con su pertenencia a una cadena de valor agregado, representada en una cadena o cluster productivo, donde hay factores de aglomeración que favorecen o perjudican su actividad productiva. La cadena o cluster tiene una competitividad que es la suma de las competitividades de las firmas que la componen, más los efectos de entorno en el que la cadena ha de desempeñarse (e.g. aspectos sociales, ambientales y de naturaleza global). La cadena aporta elementos de competitividad tales como especialización, estructuras institucionales de intercambio, información, oportunidades comerciales, optimización de cadenas productor-cliente, entre otras. En las estructuras corporativas, las cadenas y cluster tienen a su cargo la optimización de las relaciones de valor agregado y la adopción de mecanismos de aprovechamiento de ventajas de integración.

Al hablar de cluster productivos se está haciendo referencia a la aglomeración de flujos intersectoriales y combinaciones de actividades propias de los territorios, que generalmente son invisibles en los enfoques de economía de producto, cadena o estrictamente sectoriales.

Las firmas y las cadenas enfrentan otro conjunto de factores exógenos que los rebasan y están determinados por el entorno -por los atributos del espacio territorial- en el que desarrollan sus actividades productivas. El espacio territorial, a su vez, tiene niveles locales, regionales, nacionales o regionales (supranacionales) que definen un conjunto de factores que favorecen o restringen las posibilidades de eficiencia. Entre ellos figuran aspectos como la institucionalidad pública y privada, la oferta tecnológica, la calidad y disponibilidad de factores productivos, sobre todo de mano de obra, la infraestructura, la estabilidad política, el capital social y la oferta ambiental.

Los factores de exógenos de competitividad no son independientes de la eficiencia de las firmas y cluster productivos del territorio. Sin embargo, en la medida en que las firmas y sus cadenas sean eficientes, su efecto se reflejará en mejores condiciones de entorno, por medio de una economía más dinámica que permitirá mejores ingresos tributarios y un mayor desarrollo. Los factores de entorno, entonces, no escapan a la responsabilidad de los empresarios y de sus organizaciones de cadena.

Rentas sociales y privadas. En el territorio existen también rentas sociales que se definen como beneficios no económico-comerciales que expresan una dimensión clave del desarrollo: la justicia social, la democracia y la sostenibilidad. Estos aspectos constituyen un componente esencial de la competitividad del territorio. Las rentas sociales se pueden traducir en empleo, equidad, ingresos, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad, reconocimiento de la cultura, convivencia, etc. En general, recogen aspectos que la microeconomía reserva para las externalidades; es decir, los beneficios o perjuicios que la sociedad recibe por una determinada canasta de actividades productivas llevada a cabo por firmas cuya preocupación es maximizar su propia rentabilidad privada.

Por lo tanto, un territorio es competitivo cuando combina un modelo que si bien le garantiza altas rentabilidades privadas a las firmas que allí se localizan (riqueza privada), también le garantiza una alta rentabilidad social a la población que lo conforma. Esto es, un territorio será competitivo cuando firmas y comunidades perciben como atractivo localizarse o permanecer en él.

3.3.6 El ordenamiento territorial como complemento a la descentralización

Durante las últimas dos décadas se han realizado avances significativos en procesos de desconcentración y descentralización que buscan una mayor eficiencia en la gestión del territorio. Sin embargo, estos procesos no han podido aún sortear las barreras que devienen de la fragmentación de los espacios territoriales. La descentralización ha conducido a la administración desconcentrada, pero no

necesariamente a un cambio en las responsabilidades políticas de los territorios, en consonancia con los ajustes estructurales que vive el continente.

Intentar cambiar las competencias, funciones y responsabilidades de los diferentes niveles territoriales es una labor bastante más compleja de lo que supone el manejo de la diversidad y la diferenciación, fundamento de la descentralización. Cambios de esta naturaleza deben traducirse en un desplazamiento de competencias -del ámbito nacional al nivel local y regional-, a fin de fortalecer un nuevo orden territorial. Se trata, entonces, de una transformación institucional y política, y no de un mero ajuste administrativo y legal.

3.3.7 La cooperación y la responsabilidad compartida, complementos de la participación

Hasta finales de los años setenta los modelos de gestión del desarrollo rural se caracterizaron por su verticalidad. Las políticas e iniciativas de desarrollo rural se definían y ejecutaban desde los niveles nacionales centrales, con poca participación de los actores locales. Sin embargo, a partir de los años ochenta, la teoría y la práctica del desarrollo rural han venido señalando la importancia de la participación, como un mecanismo para democratizar los procesos de toma de decisiones y potenciar las capacidades de las comunidades y los actores sociales locales en los modelos productivos.

Una visión territorial (más integral) conduce al desarrollo de un modelo de gestión que abraza ambos enfoques: el enfoque de arriba hacia abajo y el enfoque de abajo hacia arriba. El ETDR promueve esta integración, a partir de la cooperación local, la autogestión y responsabilidad compartida.

La cooperación local trasciende la participación. Es una forma más amplia de relacionamiento entre lo público y lo privado; se apoya en la autonomía de las comunidades, sus instituciones, sus organizaciones y sus empresarios, y supone el replanteamiento de las dinámicas, las iniciativas y los procesos de gestión del desarrollo. La cooperación se fundamenta en el reconocimiento de los actores sociales presentes en un determinado territorio y conduce a la autogestión y a la responsabilidad compartida como expresiones de la voluntad colectiva de establecer reglas de juego, compromisos y formas organizativas propias, y de tener, por esta vía, una posibilidad más cierta de empoderamiento. De esta coincidencia surge una nueva relación Estado-sociedad civil, con nuevos modelos contractuales y nuevos cometidos para el Estado y los agentes privados.

Este nuevo modelo de gestión del desarrollo con actores locales (ver Capítulo 4),

RECUADRO 15

PAUTAS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- El ordenamiento territorial debe tener como referente el propio territorial nacional, de manera que sus argumentos sean congruentes con la identidad cultural, social, ambiental y política del país.
- El ordenamiento territorial nacional debe responder a las características de los habitantes de un país. La flexibilidad y la originalidad local deben ser requisitos para el ordenamiento, pero no una excusa para el localismo exagerado.
- El reconocimiento a la identidad local y la participación ciudadana son los instrumentos que garantizan que el ordenamiento de un territorio específico se haga realidad.
- El ordenamiento territorial debe ser el resultado de una instancia de diálogo, un proceso autóctono, gradual, integral y democrático, enmarcado en una visión de largo alcance.
- El ordenamiento territorial, a diferentes escalas, debe ser expresión de la relación armoniosa entre el orden natural y el orden humano, dando como resultado un paisaje justo, equitativo, solidario y sostenible.
- El ordenamiento territorial no es un fin en sí mismo; es una de las mejores herramientas para luchar contra la pobreza, para la utilización inteligente de los recursos ambientales, económicos, financieros y humanos, para propiciar el mejoramiento, permanente y equitativo, de la calidad de vida de toda la población.

Fuente: Adaptado de Dengo et al. (1999).

promueve, por lo tanto, la creación de concordancia entre los niveles nacional y local, al momento de definir y echar a andar políticas e iniciativas de desarrollo rural. Esto es, se abren nuevos canales de comunicación entre el enfoque de arriba hacia abajo, que destaca la oferta de las instituciones públicas de nivel nacional, y el enfoque de abajo hacia arriba, que destaca las demandas de los actores locales, tanto públicos como privados.

3.3.8 De una política sectorial a la coincidencia de políticas públicas en el territorio rural

La prevalencia de políticas sectoriales, aún en planteamientos que adoptan un enfoque integral del desarrollo, ha llevado a favorecer políticas rurales en extremo compensatorias. Esas políticas asumen implícitamente la idea de que el verdadero desarrollo económico agrícola, de carácter comercial y empresarial, dejará siempre al margen a las comunidades empobrecidas y que, por tanto, éstas requieren de algún tipo de asistencia.

En efecto, los programas de desarrollo rural le han otorgado un lugar de privilegio a la definición de políticas destinadas a atender a los más vulnerables, a las poblaciones marginales, a los discriminados: pobres programas para pobres han

terminado inundando las estrategias de desarrollo rural y llenado de frustración a gobernantes y comunidades. El restringido alcance de las estrategias de desarrollo rural “campesinista” y agrarista ha terminado por reforzar modelos insostenibles de aparentes soluciones agrícolas que condenan a la población pobre a reproducir sus condiciones de marginalidad, pobreza e inseguridad alimentaria.

Un nuevo enfoque de desarrollo agrícola y rural, que quiera contribuir de manera efectiva a reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria, debe incorporar a todos los actores del desarrollo local y regional al modelo económico de producción vigente. Tal enfoque, sin embargo, exige la instauración de políticas de orden integral, frente al predominio de la concepción sectorial. Esta articulación encuentra en el territorio rural su escenario natural y en las propias comunidades, empresarios y autoridades, los agentes idóneos para encargarse de su gestión.

Una política de desarrollo rural que no tenga la capacidad para coordinar las políticas macroeconómicas con las políticas sectoriales es, sencillamente, ineficiente y costosa. Lo que no quiere decir que se trate de una tarea fácil. Es preciso tener una gran capacidad de interlocución para lograr la concomitancia de las políticas públicas en los ámbitos nacional y sectorial, y para encontrar puntos de coincidencia en las estrategias de desarrollo de nivel local y regional. Es necesario, además, superar el concepto de desarrollo rural como vehículo de asistencia social y empezar a concebirlo como una estrategia válida de desarrollo territorial.

3.3.9 Gestión del conocimiento para el desarrollo rural

La gestión del conocimiento (GC o KM por sus siglas en inglés) es una disciplina en evolución, cuyos postulados se nutren en los trabajos de Michael Polanyi y Peter Druker (de finales de los cincuenta); las ideas de Karl-Erik Sveiby, quien realizó su investigación en Suecia a finales de los años setenta, y de contribuciones más recientes, especialmente en Estados Unidos (e.g. Tom Stewart y Peter Senge) y Japón (e.g. Irotaka Takeuchi e Ikuyiro Nonaka).

Aunque no se ha logrado el consenso en torno a una definición, varios elementos caracterizan el concepto de gestión de conocimiento; entre ellos: a) el aprendizaje continuo; b) el conocimiento como el principal activo de las organizaciones -tanto el conocimiento explícito como el conocimiento tácito (el que no se encuentra en ningún documento o sistema de información, sino en las personas)-; y c) el trabajo en equipo.

La propuesta de desarrollo rural con enfoque territorial impulsada por el IICA acoge este marco de referencia y le otorga un lugar de privilegio a la gestión del

conocimiento, como instrumento para promover la colaboración, el trabajo en equipo y descentralizado, así como la participación. La gestión del conocimiento facilita la formulación de políticas, la planificación estratégica, la implementación de acciones y el desarrollo de tecnologías para el desarrollo rural. En particular, la gestión del conocimiento fomenta la captura, sistematización, almacenamiento y diseminación de información pertinente y conducente a mejores prácticas de desarrollo rural.

Un sistema de gestión del conocimiento para el desarrollo rural puede cumplir funciones tales como: a) servir de espacio para la experimentación de nuevas prácticas; c) ser un escenario de capacitación; d) facilitar la articulación con socios clave; y e) ser un mecanismo para atraer oportunidades.

3.4 Un enfoque territorial holístico

La propuesta de Desarrollo Rural Sostenible del IICA está orientada por una visión integradora y holística, que pide la inclusión de al menos cinco componentes esenciales en la formulación de un marco de políticas rurales: a) la multidimensionalidad; b) la intertemporalidad y la intergeneracionalidad; c) la multisectorialidad; d) la articulación de una economía territorial; y e) la búsqueda de una mayor coincidencia institucional.

3.4.1 La multidimensionalidad

El desarrollo sostenible exige, necesariamente, que se tome en cuenta la multidimensional inherente a todo territorio, pues en ellos se encuentran articuladas, a un mismo nivel: a) la dimensión económica, que da origen al elemento de competitividad; b) la dimensión social, que da origen al elemento de equidad; c) la dimensión ambiental, que da origen al concepto de administración y gestión de la base de recursos naturales; d) la dimensión político institucional, que da origen al elemento de gobernabilidad democrática; y, finalmente, e) la vinculación entre las dimensiones anteriores.

La dimensión económica. La dimensión económica subraya la importancia de la competitividad como requisito fundamental del desarrollo. Entre los elementos que abarca figuran: la erradicación de la pobreza, por medio de la generación de riqueza y de la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo; el acceso a activos (e.g. tierra, agua) y a bienes y servicios, especialmente a aquellos que potencian el desarrollo productivo (e.g. crédito, tecnología); la creación de mercados para actividades sostenibles (turismo, agricultura, tecnologías de la información.); el establecimiento y la promoción de mercados e industrias locales; y la valoración de

los recursos naturales en los ámbitos nacional y local.

La dimensión social y cultural. La diversidad y la equidad son los ejes en que se apoya la dimensión social y cultural. Contempla aspectos como la satisfacción de las necesidades básicas; la preservación de la herencia cultural, los sistemas de valores y las prácticas ecológicas adecuadas; el desarrollo artístico y la recreación; el acceso equitativo a las oportunidades económicas y sociales; la seguridad familiar y ciudadana; la preparación para los desastres naturales; la tolerancia; y la oportunidad de enriquecer el espíritu. Paralelamente pone énfasis en la formación de capacidades para la gestión de procesos de desarrollo sostenible a nivel territorial.

La dimensión ambiental. Gira en torno a los conceptos de gestión de la base de recursos naturales y gestión de la calidad ambiental. Abarca aspectos relativos al manejo equilibrado de ecosistemas (bosques, áreas montañosas, humedales, ecosistemas marinos); la preservación de la diversidad biológica; al mantenimiento de ambientes limpios y libres de amenazas; al uso eficiente de los recursos naturales; el reconocimiento de los recursos naturales como elemento esencial en las estrategias para la reducción de la pobreza rural; la importancia de crear una mayor conciencia ambiental en los consumidores; y la prevención de factores que conducen al cambio climático o, en su defecto, la toma de medidas de protección pertinentes.

La dimensión político-institucional. La dimensión político institucional tiene como prioridad la gobernabilidad democrática. De ahí que pugne por una mayor disponibilidad de instrumentos para el fortalecimiento institucional; la posibilidad de participar de manera significativa en procesos democráticos de toma de decisiones; una mayor autonomía administrativa de parte de los gobiernos y las comunidades; la descentralización en la asignación de recursos y en la toma de decisiones; la relación armoniosa entre los distintos órganos de la administración pública, en sus distintos niveles; la transparencia y un alto grado de responsabilidad (*accountability*); la congruencia entre los esquemas -locales y nacionales- de manejo de información y de acceso a ella; y la prevalencia de valores éticos sólidos que apoyen y respeten los procesos democráticos.

Los vínculos entre dimensiones. La multidimensionalidad del desarrollo sostenible también pone de relieve la necesidad de tomar en consideración los nexos existentes entre una dimensión y otra; es decir, aquellos temas que, por su naturaleza, abarcan más de una dimensión. Tal es el caso del comercio, el ambiente y la producción limpia (e.g. dimensiones económica y ambiental); el manejo de desechos y el saneamiento básico (e.g. dimensiones social y ambiental); el manejo de recursos naturales (e.g. dimensiones ambiental e institucional), la agricultura familiar y la seguridad alimentaria (e.g. dimensiones económica y social), entre otros.

El Recuadro 16 ilustra algunos de los temas que conciernen al desarrollo rural, la dimensión a la que pertenecen y los puntos de contacto entre ellos.

3.4.2 La intertemporalidad y la intergeneracionalidad

RECUADRO 16				
El desarrollo rural desde una perspectiva multidimensional - ejemplos				
DIMENSION	AMBIENTAL	SOCIAL	ECONÓMICA	INSTITUCIONAL
Ambiental	Reservas naturales locales.			
Social	Educación ambiental. Manejo de desechos. Saneamiento básico.	Cultura y sostenibilidad. Desarrollo humano. Actores sociales, autogestión y gestión conjunta. Educación y capacitación, salud y otros servicios básicos.		
Económica	Producción limpia. Sistemas de gestión ambiental. Agricultura en zonas frágiles. Servicios ambientales. Amenidades rurales.	Reforma agraria. Reducción de la pobreza rural. Empleo e ingresos rurales no agrícolas. Agricultura familiar. Seguridad alimentaria.	Acceso a activos productivos. Clusters y cadenas productivas. Comercialización. Denominación de origen.	
Institucional	Organismos de cuencas. Usuarios de agua.	Desarrollo del capital humano y social. Organizaciones.	Organizaciones de productores. Asistencia técnica. Innovación tecnológica	Gobiernos locales. Cooperación local. Cooperación entre territorios.

La **visión intertemporal** implica que las situaciones sobre las que se desea actuar, independientemente de su ámbito (nacional, regional, microrregional), deben estar articuladas a una “Visión de País” que, necesariamente, debe ser de largo alcance. Esta visión le confiere al concepto de equidad una doble dimensión temporal. En primer lugar, una dimensión de **equidad intrageneracional**, que es la dimensión tradicional de la equidad y se refiere a la distribución de los recursos entre los miembros de una sociedad o entre sociedades en un momento dado del tiempo.

Sin embargo, la definición de desarrollo sostenible propuesta por la Comisión Brundtland destaca también el concepto de **equidad intergeneracional**, que se refiere a la distribución de los recursos entre generaciones. Este es el elemento fundamental de la definición: la idea de que el modelo de desarrollo no puede comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de obtener sus propias metas de bienestar y progreso.

La visión intertemporal es particularmente importante en el contexto de ALC, donde el paso de una forma de agricultura tradicional, caracterizada por la explotación intensiva de los recursos naturales (alto subsidio ambiental), hacia una agricultura especializada encuentra en las generaciones jóvenes un sector estratégico para su consecución. Las transformaciones que puede lograr la juventud rural apuntan a la reconversión productiva de la pequeña y mediana producción agrícola tradicional, a la renovación del capital humano y a un mayor acceso a los beneficios económicos.

3.4.3 La multisectorialidad

El concepto de desarrollo sostenible también apuesta por una visión multisectorial en la definición de las políticas públicas. Se intenta, así, romper con esquemas meramente sectoriales, y favorecer un planteamiento integral en la conceptualización de políticas, en su instrumentación y en la definición de arreglos institucionales para su ejecución. En términos económicos, se reconoce el carácter polifacético y complementario de la agricultura ampliada, los sectores productivos no vinculados directamente a la producción primaria, los servicios ambientales y la función económica de las externalidades del territorio rural. En términos sociales, se aboga por la integración de los sectores complementarios del desarrollo social (salud, educación, empleo, entre otros) sobre la base de las características territoriales. El territorio proporciona una alternativa óptima para integrar y, al mismo tiempo, diferenciar las políticas sectoriales.

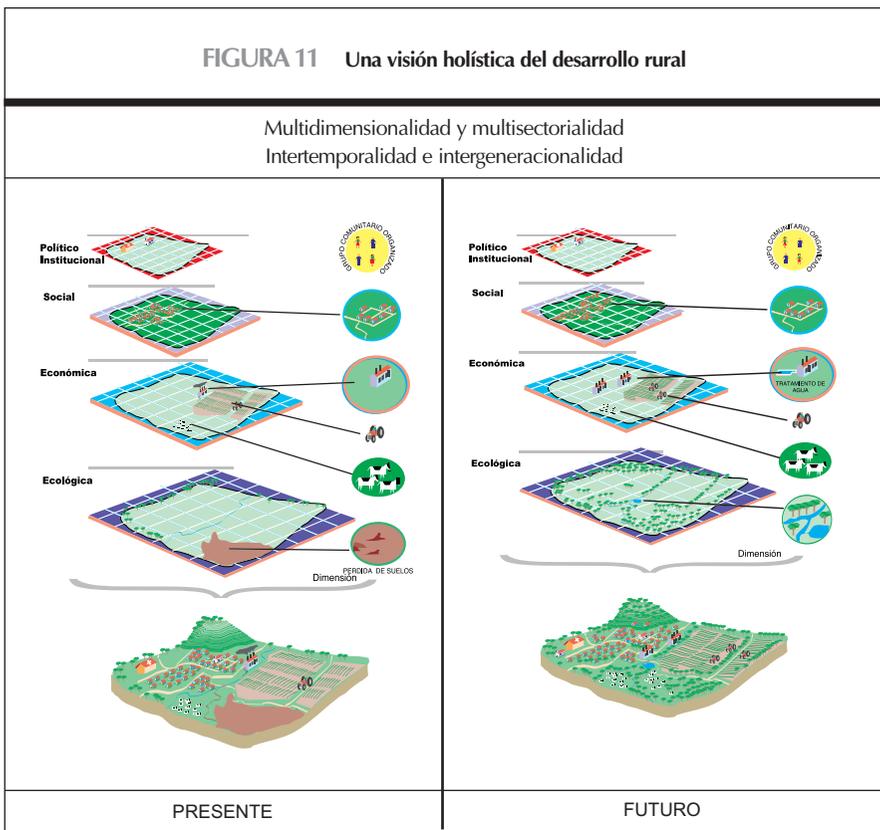
3.4.4 La adopción de una economía de territorio

La adopción de una economía de territorio implica el reconocimiento de que en el territorio, justamente, se expresan las ventajas competitivas y comparativas de los diferentes eslabones de las cadenas productivas. Las economías de aglomeración y de diversificación, junto a las economías de escala y la consolidación de clusters productivos, inciden, decididamente, en la competitividad, y definen la forma en que los territorios pueden beneficiarse de actividades productivas articuladas a cadenas de valor eficientes y competitivas. La puesta en marcha de una economía de territorio es, entonces, fundamental para reducir la pobreza en las zonas rurales.

3.4.5 Búsqueda de una mayor coincidencia institucional

Para abordar el desarrollo rural sostenible en toda su complejidad, se requiere de una nueva institucionalidad -abierta, pluralista y democrática- capaz de expresarse en espacios y territorios de diferentes jerarquías y de atender, correctamente, a la sociedad rural en su conjunto. Un sistema institucional que funciona según las pautas del desarrollo sostenible, es un sistema capaz de generar mecanismos que permitan la participación activa de la ciudadanía; es decir de toda la gama de actores sociales que conforman la sociedad rural, independientemente de su edad, género, adscripción cultural y étnica o filiación organizativa. Una institucionalidad de esta naturaleza resulta imprescindible para generar nuevos contratos sociales y culturales capaces de orientar la relación entre las poblaciones humanas y los recursos naturales hacia la sostenibilidad.

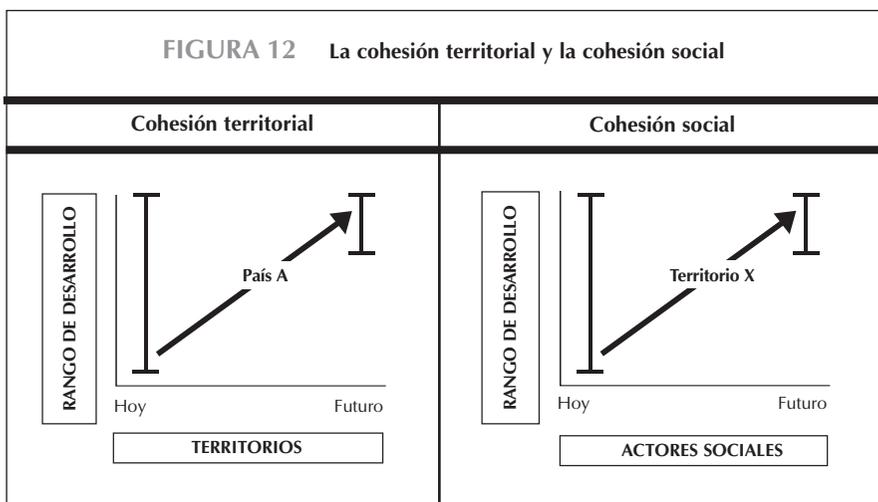
3.5 La cohesión territorial y la cohesión social como metas del desarrollo rural



El desarrollo armonioso del medio rural se traduce no solo en un mayor crecimiento y una mayor generación de riqueza, sino en a) una mayor cohesión social, como expresión de comunidades y sociedades unidas por la equidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia y la adscripción y b) una mayor cohesión territorial, como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones insertos en tejidos que conforman regiones, naciones o espacios supranacionales que los definen como entidades cultural, política y socialmente integradas y diferenciadas.

La **cohesión social** emerge como un desafío de inclusión e integración de la economía rural, tanto en su dinámica interna como con la economía nacional. En una sociedad desintegrada, social y territorialmente, es impensable encontrar las condiciones estructurales para una economía eficiente, productiva y competitiva. Por eso es necesario invertir el círculo vicioso de exclusión, pobreza e ineficiencia económica, y adoptar uno de inclusión, prosperidad y competitividad.

Lo anterior implica redoblar esfuerzos por lograr la inclusión de los pobladores rurales en las dinámicas más prometedoras de la economía rural. Inclusión significa otorgarle la prioridad debida a la participación económica de la población rural. No se trata de privilegiar formas precarias de producción rural, sólo porque éstas son las que predominan en la población más pobre. La economía rural encuentra un óptimo económico y social en los encadenamientos, en la diversidad de sistemas productivos, en economías de escala y de aglomeración, en una gestión productiva que integre las economías más fuertes y competitivas (en el ámbito nacional o internacional) con las economías locales.



La cohesión social busca romper la estructura dual que mantiene la agricultura de la región, donde solo una élite económica se beneficia de los mecanismos de inserción exitosa en los mercados globalizados, contribuyendo, así, a ampliar aún más la brecha que la separa de las economías menos eficientes. La inclusión se convierte, así, en uno de los presupuestos fundamentales para lograr una mayor productividad, una mayor rentabilidad y un mayor crecimiento económico.

La **cohesión territorial**, por su parte, surge de la necesidad imperativa de lograr la máxima coincidencia territorial, frente a escenarios de integración supranacional, y como mecanismo para combatir las brechas regionales y territoriales que amenazan con destruir la integridad de las sociedades latinoamericanas. El rezago que muestran los territorios rurales con respecto a los territorios urbanos, o las diferencias que se observan entre los mismos territorios rurales, constituyen un peligroso antecedente y deben ser resueltos en aras de la sostenibilidad.

La relevancia de la cohesión territorial se puede apreciar, por contraste, en la distinción que tradicionalmente se ha hecho entre lo urbano y lo rural. El enfoque territorial del desarrollo rural reconoce la complementariedad entre ambos espacios, sus economías y sus instituciones. Cohesión territorial implica asumir el continuo urbano-rural, la proliferación de redes urbanas que cumplen funciones rurales, la presencia de espacios locales y regionales donde se hace irrelevante la distinción urbano-rural y la construcción de una visión regional y territorial más próxima a la dinámica de intercambio que opera en nuestros países.

El debilitamiento de la cohesión territorial, por su parte, atenta contra los procesos de integración económica, política y cultural que demanda la vía globalizadora actual-vía en la que las posibilidades de capturar beneficios están estrechamente ligadas a la capacidad de enfrentar eficiente y efectivamente las rigurosas condiciones de la competitividad regional y global.

El desarrollo equilibrado de los territorios rurales es, entonces, necesario para garantizar la unidad nacional y la preservación de una economía y de una Visión de País, especialmente al entrar en contacto con otros espacios nacionales y en un mundo cada vez más integrado.

CAPITULO 4

EL ENFOQUE TERRITORIAL COMO
MODELO PARA LA GESTIÓN
CONJUNTA CON ACTORES
SOCIALES

En este capítulo se discute la importancia del ETDR como un modelo para la gestión conjunta del desarrollo rural, y al hablar de gestión conjunta aludimos a la participación de los actores sociales. Partiendo del reconocimiento de la diversidad social y cultural que caracteriza a cada territorio y que encuentra expresión en sus actores sociales, este modelo pugna por: a) fortalecer y desarrollar el capital social y las redes de confianza y solidaridad, b) enriquecer el capital humano y las capacidades de los actores sociales; c) facilitar la construcción de nuevos contratos sociales y culturales que contribuyan a la cohesión social y territorial, y d) pasar de un enfoque fragmentado que distingue entre grupos sociales prioritarios (mujeres rurales, jóvenes rurales, grupos étnicos) a un enfoque transversal que incluya a todos los actores sociales (jóvenes agricultores; jóvenes empresarias rurales, mujeres indígenas, etc.).

4.1 Diversidad social, cultura y territorio

La reorientación de las sociedades latinoamericanas hacia el desarrollo sostenible entraña procesos de cambio cultural de mediano y largo plazo. Para el IICA, estos procesos deben impulsarse en correspondencia con la historia y la heterogeneidad de cada territorio, y con una visión a futuro de las posibilidades de desarrollo regional y nacional.

Con respecto a la identidad cultural, se reconoce que los territorios rurales han servido de hogar, durante milenios, a múltiples generaciones humanas y les han otorgado, además, un sentido de pertenencia. Así, se han originado numerosas formas de apropiación del territorio, las cuales, a su vez, han incidido en el estado de los recursos naturales. El punto de partida para el diseño y la implementación de propuestas de desarrollo rural es, entonces, un proceso de transformación de doble vía.

Un primer punto importante para la planificación y la gestión del desarrollo rural en una unidad territorial dada, es el análisis de las prácticas (el uso de los recursos) de los diferentes grupos sociales, porque permite entender la lógica con que cada uno de ellos enfrenta sus necesidades productivas y reproductivas, a nivel físico y simbólico. No obstante, los modelos de desarrollo prevalecientes en ALC han reforzado un proceso de diferenciación de asentamientos humanos, particularmente en los territorios rurales, que muestran un claro sesgo hacia la desigualdad socioeconómica y el desequilibrio ambiental.

La adopción de un enfoque de desarrollo sostenible obedece a una clara intención de revertir este sesgo, a partir de una nueva forma de organización social del medio rural: una nueva cultura de producción, consumo y distribución que sienta las bases de nuevos tratados sociales y culturales de interacción con el medio, y que

otorgue mayores posibilidades de capacitación a la población rural para que estén en condiciones de construir o incorporarse a las oportunidades que jalonan el desarrollo.

Lo anterior permite entender que el éxito de un modelo de desarrollo rural sostenible reside en referentes y prácticas culturales compartidos por los distintos grupos sociales de un territorio. La construcción de una cultura orientada a la sostenibilidad y la equidad es un proceso articulador, más que diferenciador, que cruza la diversidad sociocultural de los territorios rurales, reconociéndola como condición y base social indispensable. En ese sentido, se rescata la tesis de “unidad en la diversidad” y se persigue elevar los niveles de integración social de la sociedad rural, mediante formulas democráticas.

Es desde la diversidad del tejido social, con sus múltiples redes, que se construyen los significados y procesos que posibilitan la gestión del desarrollo sostenible. La diversidad sociocultural, por su parte, está siempre articulada a las características ambientales, económicas y político institucionales que ponen de manifiesto la multidimensionalidad del desarrollo.

Desde el punto de vista del cambio social y el fortalecimiento institucional inherentes al proceso de desarrollo sostenible, se rescata un sentido de sinergia y otro de transversalidad, cada uno con su importancia particular como elemento habilitador de la gestión del desarrollo.

RECUADRO 17
Sistemas institucionales abiertos: proyectos Seridó y Laderas
<p>La experiencia de formulación participativa del Plan de Desarrollo Sustentable de la Región de Seridó, facilitada por el IICA en Brasil, incluyó la participación de 28 municipios con actores sociales tan diversos como gremios sindicales, organizaciones vinculadas a la iglesia católica, organizaciones de producción y asociaciones comunitarias.</p> <p>El proyecto IICA-Holanda, LADERAS, realizado en El Salvador y Honduras, desarrolló una metodología para impulsar sistemas institucionales abiertos, capaces de incluir a un gran número de organizaciones y actores sociales en el diseño y la ejecución de planes participativos de desarrollo sostenible de los territorios de laderas.</p>

El sentido de sinergia se sustenta en el análisis multidimensional, el cual identifica nudos críticos de equilibrio o desequilibrio en el territorio como un todo. Las prácticas de las poblaciones humanas, así como las instituciones por las que se rigen, repercuten, indefectiblemente, en los componentes social, político-institucional, económico y ambiental de los territorios, y pueden impulsar una coincidencia de acciones que conduzcan a la sostenibilidad, o bien acrecentar, las condiciones de desequilibrio.

El sentido transversal aprehende la heterogeneidad de los contextos sociales -la diversidad cultural- y busca potenciarla para lograr los fines del desarrollo sostenible.

4.2 Los actores sociales en el desarrollo rural

Las poblaciones rurales construyen día a día el tejido social, recrean la vida y catalizan los recursos del medio rural. En este sentido, la institucionalidad de los territorios, así como los proyectos colectivos y subjetivos de cada uno de los actores, se encuentran en permanente construcción y son susceptibles de ser orientados hacia fines específicos, entre ellos, hacia la sostenibilidad.

Por eso, las poblaciones locales pueden convertirse en promotoras de su propio bienestar y en agentes integradores al interior del territorio, mediante procesos participativos que incrementen sus capacidades de gestión y cooperación para el desarrollo, al amparo de entidades públicas y privadas.

Los actores sociales¹⁷ se conciben como grupos de población con intereses, condiciones y características particulares que los identifican como tales. Aun cuando hay intereses propios e iniciativas que pueden motivar el antagonismo entre actores, éstos también tienen el potencial de cooperar y gestionar acciones conjuntas, con otros actores o con instituciones públicas y privadas, para el bien común de la sociedad rural. Los actores sociales pueden ser individuos, organizaciones, formales o informales, o instituciones, en el tanto en que los planes y estrategias de unos coincidan, en determinado momento, con los de los otros (BMZ/GTZ/IICA, 1997).

La construcción de los actores sociales va a depender del contexto en que se desenvuelvan pero, sobre todo, de las relaciones sociales en las que se involucren. Son precisamente estas relaciones las que van a caracterizar a la sociedad rural.

4.3 Capital social y solidaridad

La sola acción de los actores sociales constituye su máximo capital. Se trata del capital social, y este capital se nutre de la energía de las relaciones, redes y vínculos sociales, que sirven para satisfacer propósitos específicos de supervivencia, reproducción o mejoramiento de condiciones de vida.

17 El carácter social del concepto contiene un trasfondo político: la construcción social de un proyecto colectivo y su ejecución mediante la acción social. Pero también contiene un nivel subjetivo, pues el ciudadano-actor social tiene proyectos subjetivos, los cuales pueden o no coincidir con los proyectos colectivos. Touraine define como actor social al “hombre o la mujer que intenta realizar objetivos personales en un entorno constituido por otros actores, entorno que constituye una colectividad a la que él siente que pertenece y cuya cultura y reglas de funcionamiento institucional hace suyas, aunque sólo sea en parte” (Touraine, 1997:5). No obstante, en este documento se pone más énfasis en el poder de la acción social como mecanismo para alcanzar proyectos, que en la separación entre el actor social y el actor político.

En este documento se entiende por capital social toda acción de relacionamiento que conlleve un impacto positivo en la condición económica de los individuos. Pero los beneficios no terminan ahí. El capital social alude, también, a la forma de inserción de los individuos y comunidades en estructuras interrelacionadas, y a la forma en que esta inserción deriva en oportunidades individuales y colectivas (Parker, 2001).

La eficacia y la eficiencia del capital social en los procesos de desarrollo rural están en relación directa con la consolidación de redes sociales confiables que le brinden al sujeto la posibilidad de desenvolverse plenamente.

Dentro de la concepción de capital social resulta de vital importancia considerar dos aspectos: a) la reciprocidad entre capital social y grado de desarrollo humano; y b) los requerimientos para la formación y el fortalecimiento de un capital social orientado al desarrollo sostenible.

La inversión en educación y en capacitación, y el grado de aprovechamiento de éstas por parte la población condicionan el aporte de los individuos a una red, organización o institución. La potenciación de las capacidades de la población y su integración a un proceso de relaciones horizontales, amplía la competencia de las instituciones, entidades fundamentales para el desarrollo. A su vez, las redes pueden reforzar procesos de aprendizaje (incluido el autoaprendizaje) de destrezas específicas orientadas al desarrollo sostenible.

Por otra parte, la formación y el fortalecimiento del capital social orientado al desarrollo sostenible requiere de normas culturales que promuevan la confianza y la solidaridad, y se expresen en prácticas coherentes y en mecanismos de regulación de las relaciones sociales.

Algunos casos concretos de inversión en el fortalecimiento de capital social para el desarrollo sostenible microrregional, como el del nordeste brasileño (véase sección 4.5), demuestran que esta es una forma sostenible de resolver problemas y de reorientar el desarrollo rural, siempre y cuando se impulsen valores que contemplen la cultura y el ambiente locales (C. Miranda, 2002). Otro factor clave en este proceso es la incorporación de vehículos sensibles de comunicación que permitan explotar al máximo el potencial comunal (con fuerte arraigo en la identidad colectiva) y, por ende, fortalecer las instituciones vigentes y descubrir puntos de articulación entre ellas.

Como se trata de un proceso territorial y de comunicación, es importante rescatar el potencial que tienen las instituciones -del Estado o no- que trabajan en estas áreas. El éxito del desarrollo rural depende de cómo estas instituciones canalicen esfuerzos y recursos, y de la posibilidad que tengan de crear funciones que

les permitan ser más eficientes y de delegar aquello que sea pertinente delegar.

La participación y el empoderamiento¹⁸, además de crear una conciencia de lo público y lo colectivo, propician la creación de relaciones de confianza que son, precisamente, las que construyen y fortalecen a una institución. El crecimiento paulatino de estas relaciones es fundamental para obtener una mayor eficacia en el gobierno y un mayor desarrollo económico nacional (Brown y Ashman, 1996).

Asimismo, el patrocinio de capacidades que permitan la autogestión, la negociación y la apropiación de instrumentos para el empoderamiento permite, a la larga, eliminar la brecha de exclusión, ya que fomenta la participación en la búsqueda de respuestas eficaces para combatir la pobreza. Se trata de utilizar los recursos públicos para establecer valores compartidos que aseguren la armonía entre las personas, entre las personas y la naturaleza, y de cada persona consigo misma. Es así como las redes sociales y de solidaridad permiten incorporar a los sujetos, de forma integral, al proceso de desarrollo, valorando su potencial como individuos y como seres sociales.

4.4 Desarrollo de capacidades y capital humano

El modelo de desarrollo rural propuesto por el IICA coincide plenamente con el principio del desarrollo humano que sostiene que las personas son el fin último del desarrollo y el principal medio para lograrlo. El despliegue productivo de capacidades de la población rural resulta indispensable para el desarrollo sostenible. En este sentido, el potencial de cada persona es el recurso fundamental para el desarrollo de un país, una región o un territorio.

No obstante, para que la población rural pueda desplegar al máximo su potencial debe estar en condiciones de acceder a los bienes y servicios básicos -entre ellos la educación y la capacitación-, sin los cuales sería impensable que pudieran responder a los retos del desarrollo.

El nivel educativo de cada individuo constituye, desde el punto de vista del agregado social, una base indispensable. Pero la educación de la población debe orientarse no solo a cumplir con expectativas e intereses individuales, sino con objetivos de bienestar común y desarrollo. Los intereses que originan el acopio de información y conocimiento individuales no buscan necesariamente el beneficio social; de ahí la necesidad de invertir en la adquisición de este tipo de sensibilidad (lograr que la población rural se comprometa en un proyecto mayor de desarrollo sostenible).

18 El término empoderamiento alude a diferentes conceptos tales como fortaleza, control, poder, confianza en sí mismo, capacidad de decisión, vida digna (según valores propios), capacidad de luchar por los derechos propios, independencia, libertad y conciencia, entre otros (Brown y Ashman, 1996).

Se define capital humano como el bagaje de conocimientos, información, capacidades y destrezas en poder de una población específica y que tiene el potencial de dotar de valor agregado a cualquier proceso productivo (IICA, 2001). Para alcanzar el desarrollo sostenible, resulta indispensable que la inversión en capital humano trascienda la perspectiva economicista favorecida por la modernización¹⁹. Sen (1996) indica que las capacidades no se utilizan solamente para generar capital físico, sino que sirven, también, para generar cambios sociales. El bienestar requiere de la libertad, e implica la noción de “vivir bien y estar bien” dentro de las evaluaciones personales y sociales.

Para Jara (2001), en los procesos de desarrollo sostenible, los conocimientos de los distintos actores sociales se utilizan para redefinir experiencias. Este proceso se convierte en un factor de sustentabilidad en la medida en que los seres humanos tengan la capacidad de tomar decisiones inteligentes y de comportarse en forma solidaria y respetuosa. Así, los productores y productoras del medio rural redefinen su relación con el entorno, en proporción al acceso que tengan al conocimiento y a la información, lo que en última instancia redundará en mayores oportunidades de desarrollo individual y colectivo (Jara 2001).

4.5 Nuevos contratos sociales y culturales para la cohesión social y territorial

Uno de los principales propósitos del enfoque territorial del desarrollo rural es lograr que el potencial del capital social y el capital humano, así como hilos conductores de los distintos proyectos de los actores sociales coincidan y posibiliten un proyecto superior de desarrollo territorial, enmarcado en una Visión de País. Como se ha indicado, esta visión está orientada a lograr una mayor sostenibilidad económica y ambiental, así como una mayor cohesión social y territorial (ver sección 3.5). En el marco de esta Visión de País, el punto de unión de los niveles locales y microrregionales con el sistema nacional depende, por entero, de la construcción de una institucionalidad rural y una ciudadanía capaces de vincular los territorios rurales con el sistema nacional en un proceso que hace suya la diversidad cultural.

Logros como la gestión de planes territoriales de desarrollo rural sostenible en Brasil,²⁰ Honduras y El Salvador²¹ constituyen ejemplos de nuevos contratos sociales y

19 De acuerdo con Jara (2001), el concepto de capital humano tiene su origen en las reflexiones de los historiadores económicos que se dedicaron a estudiar las trayectorias de la economía mundial de los países industrializados en los últimos cuarenta años. El modelo por ellos concebido se indica que los nuevos conocimientos son los que fuerzan y estimulan la aplicación de nuevas tecnologías y cambios económicos. Esto, a su vez, produce cambios en los procesos sociales y políticos. En este sentido, el capital humano se observa como un determinante tecnológico del paradigma de la modernización.

20 Se trata de la experiencia del IICA en la construcción de un Plan de Desarrollo Sostenible para la Región del Seridó en Brasil (C. Miranda, 2002).

21 Los sistemas institucionales abiertos del Programa IICA/Holanda Laderas en Centroamérica (ver sección 2.2.2).

culturales que demuestran que para abordar la complejidad propia del desarrollo rural sostenible se requiere una institucionalidad abierta, pluralista y democrática (ver Recuadro 17). Esta nueva institucionalidad se manifiesta en espacios y territorios de diferentes jerarquías y afecta a distintos segmentos de la sociedad rural.

La generación, en territorios concretos, de nuevos contratos sociales y culturales capaces de orientar la interacción entre las poblaciones humanas y los recursos naturales hacia la sostenibilidad tiene profundas implicaciones éticas e institucionales.

Las implicaciones éticas derivan de la crítica que hace la sostenibilidad a las tendencias más desequilibrantes de la sociedad de consumo, que anteponen el interés individual al bienestar colectivo del presente y del futuro (Jara, 2002). Asimismo, la sostenibilidad plantea una transformación cualitativa en la adquisición y el desarrollo de las capacidades y competencias humanas, la cual busca poner al ser humano como medio y fin del bienestar colectivo y del desarrollo (Sen, 1990). Desde esta concepción, el desarrollo de un país no puede medirse únicamente por los incrementos en el Producto Interno Bruto (PIB), sino por la amplitud de condiciones y oportunidades que cada sociedad (mediante el canal principal del Estado) les brinde a sus habitantes para desplegar sus capacidades y potencialidades de una manera productiva e integral. El desarrollo es, pues, un proceso de activación de los distintos potenciales presentes en los seres humanos (Sen, 1999) que logra traducirse en institucionalidad civil. Es en virtud de este desarrollo integral que resulta comprensible que las repercusiones de la acción económica sobre la equidad y la rentabilidad social se valoren por encima de los niveles de crecimiento y de acumulación de capital físico.

Al generar nuevos arreglos institucionales para la gestión del desarrollo es preciso, además, fortalecer la creación de políticas inscritas en marcos institucionales actualizados que contemplen la formulación de instrumentos que posibiliten su ejecución y que contengan señalamientos claros sobre los objetivos deseados. Estos nuevos arreglos institucionales surgirán al interior de los sectores público y sector privado, así como entre ambos sectores, mediante procesos que le otorguen nuevos significados y herramientas al quehacer de los organismos de cooperación para el desarrollo.

4.6 De la diferenciación por grupos a la transversalización de los actores

Las políticas sociales presentes en los modelos de desarrollo de ALC han insistido en cuatro aspectos: a) la modernización; b) la compensación o acción afirmativa; c) el combate a la pobreza; y d) la diferenciación según grupos de población focalizados.

En las dos últimas décadas, las políticas diferenciadas contribuyeron, ciertamente, a desarrollar una mayor sensibilidad hacia la heterogeneidad social de

la ruralidad; sin embargo, la atomización de las acciones y la urgencia de una mayor articulación en la gestión y planificación del desarrollo territorial han planteado la necesidad de cambiar de estrategia y pasar de la diferenciación de los actores a su transversalización en el territorio. Esta transversalización implica considerar que la condición de género, la condición etaria y la condición cultural son ejes que se entrecruzan con otras particularidades que caracterizan a la población rural.

Una de las principales lecciones que nos han dejado las políticas diferenciadas es que la cualificación de las diferencias sociales y la visibilización de las distintas lógicas de acción social genera inconformidad en la planificación y en el diseño de políticas de desarrollo, por la tendencia al relativismo excesivo (e.g. esquemas de desarrollo locales o comunales desligados del sistema nacional o internacional), a la atomización de los grupos sociales y a la fijación de políticas sectoriales compartimentadas.

El enfoque territorial del desarrollo brinda la oportunidad de comprender la diversidad social y cultural como una fortaleza susceptible de ser aprovechada para incrementar el nivel de gestión del desarrollo (en sus distintas formas), no sólo en el ámbito local sino en el nacional. Asimismo, este planteamiento concibe a la política social como un eje que cruza toda la dinámica de desarrollo del territorio. Las visiones de política pública que corresponden a un modelo económico como el descrito apuntan a la redefinición del concepto de Estado de Bienestar, pero no necesariamente renuncian a los requerimientos de su acción directa en la provisión de las condiciones básicas de desarrollo humano.

Las tendencias actuales de interacción entre las instituciones públicas y privadas les proporcionan a los agentes privados un mayor acceso a la oferta de políticas públicas y una mayor autonomía en la implementación de sus acciones. No obstante, esta mayor injerencia requiere arreglos institucionales orientados específicamente a estos fines y modalidades de gestión conjunta, si se le quiere dar viabilidad a los proyectos de desarrollo territorial sostenible.

De una lectura apropiada de la coyuntura internacional y de las necesidades de desarrollo identificadas -por la población de cada territorio y por los agentes de cooperación técnica- se pueden formular acciones estratégicas prioritarias y medir su impacto a mediano y largo plazo, de modo que las generaciones futuras no se vean afectadas y se apunte a una mayor sostenibilidad.

El concepto de políticas sociales diferenciadas (i.e. grupos prioritarios) ha sido utilizado por el IICA para hacer referencia al potencial estratégico de la juventud rural, de las mujeres rurales y de los pueblos indígenas que, por sus condiciones

particulares, resultan clave para el cambio social, la sostenibilidad y la equidad de los territorios rurales en general (IICA, 2000, 2001).

No obstante, el concepto de “grupos prioritarios” con frecuencia se ha leído como sinónimo de “grupos vulnerables”, “grupos de riesgo” o grupos con quienes la deuda social y territorial ha sido particularmente adversa. Este planteamiento ha tendido a ir acompañado de políticas y estrategias focalizadas, de carácter paliativo o asistencialista, muchas veces insostenibles a nivel nacional e internacional. La dependencia que se ha generado ha sido evidente y el dinamismo de los grupos se ha visto obstruido por términos como vulnerabilidad y riesgo, asociados, ambos, al concepto de morbilidad de los modelos médicos hegemónicos.

La realidad de la mayoría de los jóvenes y las mujeres rurales, así como de las poblaciones indígenas está marcada por la pobreza estructural. Sin embargo, las soluciones meramente asistencialistas no se comprometen a cambiar esta situación, sino a contener, de manera relativa, los efectos más perniciosos para el funcionamiento de las sociedades (hambuna, desnutrición, mortalidad infantil, delincuencia o violencia).

Por lo tanto, la visión integral de desarrollo rural implica dar un salto cualitativo, y pasar de estrategias diferenciadas y grupos prioritarios a estrategias transversales que favorezcan el desarrollo de capacidades y la inclusión estructural de grupos en desventaja, tales como las mujeres rurales, la juventud rural y las poblaciones indígenas. Esta transición implica elementos tales como:

- asociar el potencial y las particularidades de acción social de grupos sociales específicos, a su condición de actores sociales en territorios rurales dados;
- superar la práctica de construir compartimentos en la ejecución de políticas focalizadas;
- manejar la concepción de fluidez entre las características de los grupos (e.g. jóvenes indígenas; mujeres jóvenes);
- entender las estrategias de desarrollo en función de su impacto, tanto cualitativo como cuantitativo, tratando de visualizar los procesos que desencadenan y su efecto multiplicador en un territorio particular.

CAPITULO 5

EL ENFOQUE TERRITORIAL
COMO MODELO PARA LA
GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS
RECURSOS NATURALES

El ETDR propone la redefinición del concepto de “lo rural”, a partir de la importancia de la base recursos naturales en la determinación de la estructura económica. Al ser los recursos naturales una característica inherente de la ruralidad, el ETDR es también un modelo para la gestión sostenible de los recursos naturales. En este capítulo se examinan los principales elementos de dicho modelo de gestión.

5.1 La base de recursos naturales como elemento de cohesión territorial

La base de recursos naturales es un elemento que históricamente ha contribuido a la cohesión territorial; esto es, la oferta de recursos naturales ha sido el fundamento del desarrollo de las actividades productivas a partir de las cuales se ha dado el proceso de apropiación poblacional del territorio. En ese proceso destaca el papel de la agricultura, como actividad transformadora del paisaje y los espacios rurales; la evolución, la recomposición y la modernización de este sector permiten delinear la historia de nuestros pueblos y de nuestras sociedades. Sin embargo, lo que originariamente tuvo como punto focal la base de recursos naturales, induce, con el tiempo, la conformación de otras actividades económicas no relacionadas directamente con la agricultura. Surge, así, una economía rural que trasciende la economía agrícola.

La función articuladora de los recursos naturales señala la importancia de definir los territorios rurales en función de la correspondencia que existe entre los ecosistemas que albergan esa oferta natural y los sistemas humanos que condicionan su uso. El concepto de territorio rural permite, justamente, integrar las dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales (sistemas humanos) y las dimensiones ambientales (sistemas naturales), a partir de las cuales se construye la institucionalidad rural.

La interacción entre los sistemas naturales y los sistemas humanos es también la base de la heterogeneidad social y cultural, cuyo entendimiento es indispensable en la formulación de estrategias y políticas públicas de desarrollo rural. Esta interacción determina la configuración de patrones de asignación de recursos, distribución del ingreso y manejo de recursos naturales, que conducen a procesos de diferenciación espacial en términos de desarrollo económico-productivo y sociopolítico.

El análisis combinado de esta multiplicidad de aspectos es fundamental para explicar, por ejemplo, las diferencias que se observan entre territorios respecto de la competitividad, respondiendo a preguntas como la siguiente:

¿porqué mientras en un territorio rural se generan externalidades positivas de naturaleza no económica que potencian su desarrollo, en otro existe un sinnúmero de factores que se refuerzan mutuamente en la generación de externalidades negativas?

5.2 Los recursos naturales como elemento central para la reducción de la pobreza rural

El enfoque territorial permite rescatar el papel de los recursos naturales como elemento central en las estrategias de reducción de la pobreza, especialmente de la pobreza rural. La subsistencia de los pobres depende, en gran medida, de una amplia gama de bienes asociados a los recursos naturales (e.g. tierra, agua, pesquerías, productos forestales), y esa misma población sufre desproporcionadamente cuando se deterioran las condiciones ambientales o se les restringe el acceso a estos recursos (e.g. cuando por procesos de exclusión económica y social los pobres son empujado a tierras marginales, degradadas, de baja productividad y muy a menudo susceptibles a los efectos de los desastres naturales). Los pobres dependen de la capacidad de los ecosistemas para ofrecer servicios que resultan esenciales para garantizar la producción de alimentos y otras actividades productivas. Los pobres también se ven afectados, con especial rigurosidad, por los problemas de contaminación -no solo en las zonas urbanas- y la carencia de servicios adecuados de saneamiento básico y de acceso a agua potable. Además, son sumamente vulnerables a los desastres derivados de fenómenos naturales, tales como sequías, inundaciones y huracanes, cuyo efecto puede magnificarse por el deterioro ambiental.

5.3 El abordaje de las diferencias en el plano ambiental

El enfoque territorial permite también poner en perspectiva las diferencias que se manifiestan en ALC en cuanto al estado del ambiente y los recursos naturales renovables, especialmente, tierra, bosques, biodiversidad y agua. Por ejemplo (PNUMA, 2002; UNEP 2002),

- i. América Latina tiene las mayores reservas de tierra arable del planeta (16%); pero un 13% del territorio está constituido por zonas desérticas;
- ii. La región contiene una cuarta parte de la cobertura forestal mundial, con las mayores áreas de bosque intactas en el mundo; pero la deforestación sigue amenazando la integridad de muchos ecosistemas únicos. La tala de bosques, unida a la sequía y los efectos del fenómeno del Niño incrementan la inflamabilidad de los bosques en muchas regiones;

- iii. La recla región alberga un 30% de los recursos hídricos del planeta, pero la disponibilidad de agua presenta grandes disparidades enormes entre regiones y al interior de las naciones. Por ejemplo, en Centroamérica la precipitación media oscila entre los 400 y 7500 milímetros anuales.

5.4 Implicaciones para la definición de políticas públicas de manejo de recursos naturales

La adopción de un enfoque territorial tiene, entonces, importantes implicaciones para la definición de políticas públicas de desarrollo rural y de manejo de recursos naturales. En particular, el enfoque territorial pone de manifiesto la necesidad de: a) reconocer que en los territorios rurales existe una dimensión urbana que no se puede ignorar; b) admitir que conforme las sociedades progresan lo rural deja de ser sinónimo de lo agrícola; c) destacar las diferentes funciones que cumplen los sistemas de recursos naturales (económicas, sociales, culturales) y el impacto que los sistemas sociales y económicos tienen sobre los sistemas naturales; d) reconocer la relevancia de factores históricos, culturales e institucionales que contribuyen a la creación de especificidades territoriales que se manifiestan en la forma de apropiación de los recursos naturales; e) subrayar la importancia del manejo ambiental y de los recursos naturales como elemento esencial en las estrategias de reducción de la pobreza; y f) abordar la heterogeneidad, en cuanto a la condición del ambiente, que se observa en la región.

La conjunción de todos esos elementos aunada a la urgencia de formular mecanismos innovadores para la reducción de la pobreza rural en el continente, encuentra correspondencia en temas como: a) agroturismo, ecoturismo y valorización de las posibilidades de esparcimiento que brinda el espacio rural; b) promoción de la producción limpia y de los sistemas de gestión ambiental; c) valorización y uso sostenible de los servicios ambientales, de la biodiversidad y del bosque; d) manejo sostenible y asignación eficiente del los recursos hídricos; e) manejo de cuencas hidrográficas, f) promoción de sistemas agrícolas sostenibles en zonas frágiles y de montaña, y f) prevención de desastres naturales.

CAPITULO 6

IMPLICACIONES DEL
ENFOQUE TERRITORIAL EN
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN
LA INSTITUCIONALIDAD

El enfoque territorial tiene implicaciones importantes en la definición de políticas públicas y en la institucionalidad, así como en los métodos de gestión en que se apoya la implementación de dichas políticas. Seguidamente, se analiza cada uno de esos ámbitos.

6.1 Políticas públicas

El enfoque territorial tiene al menos tres repercusiones importantes en la definición de políticas públicas: a) convertir el territorio en el objeto de las políticas públicas; b) concebir la política de desarrollo rural como una política articuladora de políticas sectoriales en espacios territoriales; c) aplicar políticas diferenciadas, según el contexto.

6.1.1 El territorio como objeto de las políticas públicas

El enfoque territorial apunta a desplazar el eje articulador de la política de desarrollo de la primacía de las estrategias sectoriales, donde el objeto de la política es el proceso productivo o la cadena, a la primacía de las estrategias integrales, donde el foco lo constituye el espacio multidimensional (económico, social, político, ambiental, cultural).

El cambio de un enfoque sectorial a uno territorial no implica necesariamente un nuevo instrumental de políticas; pero sí plantea la necesidad de operar cambios significativos en las estrategias de gestión y aplicación de tales instrumentos. Por ejemplo, los criterios de planificación, gestión y evaluación deben ser sometidos a un riguroso examen.

Las políticas públicas en el marco de un enfoque territorial también apuntan a proporcionar orientaciones estratégicas que potencien los instrumentos tradicionales del desarrollo rural y sectorial, tanto en lo relativo a su impacto en el ámbito redistributivo, de crecimiento económico, de preservación de las riquezas sociales y naturales, como en el de la integración social y territorial. Uno de los principales objetivos es lograr que la agenda política de desarrollo rural genere una única economía en un único territorio y que supere, así, las brechas entre grupos sociales y entre regiones o territorios.

Muchas de las prioridades en la demanda por cooperación técnica internacional en la actualidad son, precisamente, el refuerzo y el fortalecimiento de los procesos de formulación de políticas. Asumir el enfoque de territorio implica clarificar las condiciones particulares que deben asumir las estrategias concretas de desarrollo cuando el territorio se torna en el elemento articulador básico.

6.1.2 La política de desarrollo rural como instrumento de articulación de políticas públicas

Las políticas públicas orientan la acción pública; reflejan la voluntad política del Estado y son el resultado de las presiones de los diferentes actores sociales. Aún en el caso de que no sean explícitas, las políticas públicas definen líneas concretas que afectan las decisiones de los actores públicos y marcan las pautas que han de seguir los agentes privados.

A la luz del enfoque dado al desarrollo rural, como estrategia integral de orden territorial y sostenibilidad, cobra significancia un conjunto de áreas de política que inciden, directamente, en el avance de los territorios rurales y de los sectores que los componen. Así, cabe distinguir al menos tres niveles de políticas: a) políticas macroeconómicas; b) políticas sectoriales; y c) políticas territoriales (Rodríguez, et. al, 2003; Echeverri, 2003, enero).

El desarrollo rural se puede conceptualizar, entonces, como una canasta de políticas (macroeconómicas, sectoriales y territoriales) que dan cuenta de las estrategias de desarrollo adoptadas por una nación. Las políticas macroeconómicas proveen el marco general que condiciona a las políticas territoriales y sectoriales; las políticas territoriales se conciben con marcos para la articulación de políticas sectoriales, y las políticas sectoriales reflejan las prioridades de intervención de los entes públicos y privados, y definen, en última instancia, los componentes de una estrategia de desarrollo rural.

a) *Políticas macroeconómicas*

Las políticas macroeconómicas constituyen el marco en el que se estructuran las políticas sectoriales o territoriales. Por lo tanto, las estrategias sectoriales rurales, de orden económico o social, frecuentemente se ven influidas por decisiones de orden macroeconómico, las cuales pueden alterar los resultados obtenidos por años de política sectorial o de desarrollo rural.

Entre las políticas macroeconómicas que mayor incidencia tienen en las políticas de desarrollo rural están la política fiscal, la política cambiaria, la política comercial y la política monetaria y financiera. En la definición de estrategias y las correspondientes políticas de desarrollo es importante, entonces, tener en cuenta el marco -las oportunidades y restricciones- que derivan de este tipo de políticas.

b) *Políticas sectoriales*

El desarrollo rural se apoya en un conjunto amplio y diverso de políticas sectoriales que cubren una amplia gama de aspectos y dimensiones de la vida rural.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, la principal finalidad del enfoque territorial es servir de marco para la articulación de políticas sectoriales en territorios rurales concretos. Esta naturaleza transversal de la política de desarrollo rural busca superar la idea sectorial que identifica desarrollo rural con desarrollo agrícola, reconociendo la injerencia dinamizadora de lo urbano, lo ambiental y la economía rural no agrícola. Y si bien rescata el sentido compensatorio o subsidiario de las políticas aplicadas a las poblaciones rurales marginales (e.g. campesinos, jóvenes rurales, mujeres rurales), destaca el equívoco de identificar el desarrollo rural solamente con este tipo de políticas.

Es este sentido de transversalidad y de abandono de la visión compensatoria del desarrollo rural lo que lleva a la transformación de la política de desarrollo rural en una política de desarrollo territorial rural.

Entre las políticas sectoriales que mayor impacto tienen en la articulación de dicho planteamiento destacan: a) las políticas agroproductivas; b) las políticas productivas no agrícolas; c) las políticas sociales; d) las políticas ambientales y de recursos naturales; y e) la política de infraestructura. Estas políticas constituyen un andamiaje clave de la política pública, pues concentran una porción significativa de las inversiones y de la estructura institucional de los países de la región.

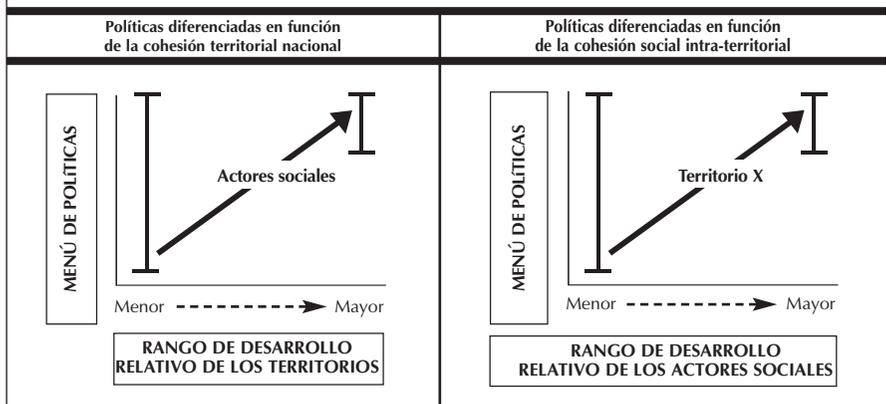
c) Políticas territoriales

Un tercer nivel de política que condiciona las políticas de desarrollo rural son las que aquí denominamos políticas territoriales. Son las políticas que más se relacionan con el sentido moderno del desarrollo rural sostenible, pues pugnan por una mayor transversalidad a fin de integrar las acciones sectoriales que tienen lugar en los diferentes niveles territoriales de gestión pública. Para efectos de análisis se agrupan en: a) políticas de reforma administrativa (e.g. descentralización, regionalización, gobernabilidad local); b) políticas urbanas; c) políticas de integración y desarrollo regional; y d) políticas de integración y desarrollo fronterizo.

6.1.3 Políticas diferenciadas según el contexto

Desde la perspectiva territorial, la meta del desarrollo rural es impulsar el ascenso de los territorios o actores más rezagados a niveles mayores de desarrollo, de manera que paulatinamente se reduzcan las brechas territoriales. Por lo tanto, una estrategia nacional de desarrollo rural debe combinar dos elementos importantes: a) políticas diferenciadas en función de la meta de cohesión territorial nacional; y b) políticas diferenciadas en función de la meta de cohesión social intra-territorial.

FIGURA 13 Políticas diferenciadas según el contexto



Diferentes realidades territoriales demandan planteamientos e intervenciones públicas diferenciadas. Cada caso particular requerirá una combinación, también particular, de políticas básicas de carácter asistencial, de acceso a activos y redistribución de éstos, y de formación y desarrollo de capacidades, con políticas más universales de fomento productivo, desarrollo tecnológico, acceso a mercados y desarrollo de marcos legales e institucionales. Cuanto menor sea el nivel de desarrollo mayor será el abanico de políticas y mayor el énfasis en políticas básicas; cuanto mayor sea el nivel de desarrollo menor será la gama de políticas y mayor el énfasis en políticas de carácter universal. En todos los casos debe haber coherencia entre los instrumentos y los objetivos de los distintos niveles de políticas.

6.2 Institucionalidad y métodos de gestión

Las reformas macroeconómicas y de mercado han jugado un papel decisivo en la definición de las agendas de políticas públicas de la mayoría de países del continente durante las dos últimas décadas. Dos aspectos sobresalen en este contexto, con implicaciones institucionales relevantes para las políticas públicas que pugnan por un desarrollo rural sostenible: a) la redefinición del papel del Estado y la institucionalidad rural; y b) la creación de arreglos que permitan potenciar la cooperación local como elemento fundamental de gestión.

6.2.1 El marco de reformas macroeconómicas y de mercado

Durante las últimas dos décadas los países de ALC ha estado inmersos en procesos de ajustes de sus modelos de desarrollo, en los cuales pueden identificarse

tres generaciones de reformas que muestran distintos niveles de avance: a) reformas macroeconómicas; b) reformas para dar mayor participación al mercado; c) reformas institucionales.

Es en el plano de la estabilidad macroeconómica donde mayores logros se pueden esgrimir, a pesar de que la situación de muchos países sigue siendo volátil y vulnerable. La necesidad de mantener las metas de estabilidad es clara, como lo es la vigencia de la discusión sobre los mecanismos, estrategias y costos de tales ajustes. En el plano de la generalización de las reglas de los mercados se identifican logros menores, en medio de una prolífica agenda de reformas. Los mercados se mantienen aún altamente distorsionados y acusan fuertes imperfecciones, asimetrías e ineficiencias. El Estado se ha ajustado a nuevas reglas, pero inmerso en grandes confusiones y debates sobre sus nuevas responsabilidades.

Las reformas impulsadas como parte de los procesos de reforma del Estado han modificado cualitativamente la institucionalidad que vela por el desarrollo rural, al inducir el debilitamiento o la desaparición de las organizaciones públicas que apoyaban las estrategias de intervención y fomento sectorial agrícola, y al promover el desplazamiento de la responsabilidad pública hacia una compleja gama de organizaciones, con responsabilidades sociales y económicas que reducen la capacidad de respuesta de las instituciones que tradicionalmente se había ocupado de la política de desarrollo rural. No obstante, debe destacarse la importancia otorgada a las políticas de descentralización, orientadas a concederle una mayor autonomía a las instancias de gestión local y regional, en su papel de “auto-gestores” del desarrollo.

Las reformas institucionales adquieren especial relevancia como parte del replanteamiento de las políticas públicas de desarrollo rural que, a la postre, conlleva a la adopción de un enfoque territorial. Esta nueva institucionalidad, por ejemplo, entraña el desarrollo de procesos como el fortalecimiento de los gobiernos locales; el desarrollo de mecanismos de articulación interinstitucional (entre ministerios; entre organizaciones públicas y organizaciones de la sociedad civil; entre gobiernos nacionales y regionales y gobiernos locales; entre el sector público y el sector privado); la instauración de mecanismos de negociación de ámbito nacional, regional y local; y la creación de mecanismos pluri-municipales.

6.2.2 Redefinición del papel del Estado

El objetivo fundamental de las políticas públicas de desarrollo rural debería ser la generación de instrumentos, incentivos y condiciones para que los territorios rurales puedan aprovechar, al máximo, las oportunidades que les ofrecen los nuevos procesos de desarrollo local. Tal afirmación tiene implicaciones significativas en el enfoque que tradicionalmente se le ha dado a los programas de desarrollo rural.

Surge aquí una pregunta fundamental sobre el papel que debe cumplir el Estado en el ejercicio de sus competencias y responsabilidades, como socio de los agentes comunitarios y empresariales. Este cuestionamiento conduce a la revisión de la función paternalista del Estado, en la que los agentes públicos asumen las tareas de direccionamiento que en realidad tendrían que corresponderles a las comunidades locales y a sus redes de aliados.

Se hace necesario, por lo tanto, replantear las funciones centrales básicas del Estado, tales como la producción de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía y la construcción de la democracia y la institucionalidad rural, funciones que no pueden soslayarse al momento de definir las políticas públicas básicas del desarrollo sostenible.

a) La producción de bienes públicos

Las posibilidades de alcanzar metas significativas para el desarrollo humano y económico dependen de la provisión de bienes públicos; es decir, de aquellos bienes que generan beneficios generales, que son de todos y que por su naturaleza deben ser proporcionados por el Estado, ya que no existen incentivos suficientes para que sean asumidos por agentes privados o no conviene que sean desarrollados según esquemas de lucro.

Entre los bienes públicos más importantes para el medio rural figura la infraestructura (especialmente en materia vial, energética y de comunicaciones), la cual requiere de inversiones extraordinarias y genera amplios beneficios a los territorios que la reciben. Igualmente se consideran bienes públicos los sistemas de salud y de educación, en su condición de universalidad, como derecho de todos y de responsabilidad pública. En ese mismo sentido, cabe señalar las estructuras de conocimiento e innovación, entre las que sobresalen los avances científicos y tecnológicos, como generadores de conocimiento básico y estratégico para la apropiación tecnológica. Otros bienes públicos se refieren a la presencia de estructuras políticas e institucionales que garanticen los fundamentos de justicia y seguridad para la vida en comunidad.

La provisión de bienes públicos resulta fundamental para el beneficio general de la sociedad. Es allí donde se concentra la mayor parte de la inversión pública y de los esfuerzos institucionales, donde se generan los factores que potencian la capacidad de las comunidades y los individuos. Sin embargo, la visión tradicional de desarrollo rural y la acción sectorial de las instituciones que han estado a su cargo, no han tenido una injerencia real sobre este componente del desarrollo. El desarrollo rural sostenible se encuentra supeditado a la formulación de estrategias integrales de provisión de bienes públicos, como base para un desarrollo económico y productivo.

b) La dirección y la regulación de la economía

Una segunda responsabilidad fundamental del Estado es la relativa a su competencia en la dirección de la economía. Este aspecto, que ha estado sometido a profundos cambios y debates, constituye el eje de la discusión política sobre los modelos de desarrollo en el mundo entero. Ejemplo de ello son las enormes discrepancias que se ciernen sobre el papel del mercado en el desarrollo.

La economía funciona sobre la base de instituciones, reglas de juego y organizaciones, que tienen sus propios incentivos e intereses. Sin embargo, hay graves distorsiones que impiden el libre juego de los actores y el acceso general a los beneficios del desarrollo económico. Entre los ejemplos de este tipo de distorsiones se pueden mencionar la concentración improductiva de la propiedad de activos, la desigualdad en el acceso a la información y la presencia de economías especulativas que limitan el desempeño de los procesos de creación de riqueza.

Ante esta situación, el Estado puede actuar y ejercer su poder de dirección y regulación de los procesos económicos. Entre los instrumentos con que cuenta para ello están: a) los procesos de reasignación de activos, cuyo ejemplo clásico es la reforma agraria; b) la ampliación del acceso a la información y el conocimiento, cuyo ejemplo clásico son los sistemas de extensión rural; y c) la ampliación del acceso a capital, cuyo ejemplo clásico son los sistemas de crédito preferencial.

Frente a los procesos económicos de internacionalización, las distorsiones se hacen cada vez más notorias y determinantes. Por ello, el Estado debe establecer procesos de regulación y negociación que reduzcan los riesgos generados por las distorsiones y asimetrías que cunden en el ámbito mundial.

c) La construcción de la democracia y la institucionalidad

Las metas del desarrollo rural sostenible con enfoque territorial son, como se ha mencionado a lo largo del documento, la cohesión social y la cohesión territorial, las cuales se manifiestan en términos de la equidad social, y, justamente en la equidad se encuentran las bases de la democracia, el ejercicio ciudadano, el ejercicio de los deberes y el respeto a los derechos. La política pública debe lograr que estos principios prevalezcan en el desarrollo.

El enfoque territorial, en particular desde una óptica de cooperación local, es un modelo de gestión que favorece la construcción de espacios políticos democráticos que propician el desarrollo social, económico, cultural y ambiental. Por ello, el Estado debe asumir estrategias que protejan y fomenten la participación y el ejercicio de una ciudadanía activa.

Con el fin de fortalecer la democracia, las políticas de desarrollo deben proponer estrategias basadas en la equidad y caracterizadas por políticas afirmativas o de discriminación positiva hacia territorios y grupos de población que, por sus condiciones de marginalidad, requieren de una atención prioritaria. Las estrategias de apoyo a poblaciones específicas deben incluir sistemas de atención diferenciados, en virtud de la vulnerabilidad del grupo meta (e.g. estrategias de asistencia alimentaria, atención a grupos en condiciones de pobreza extrema).

Las estructuras políticas de la sociedad, deben también, ofrecer la posibilidad de construir espacios, públicos y legítimos, representativos y con regulaciones precisas, para el ejercicio ciudadano en todos los niveles de gestión del desarrollo, local, nacional e internacional. La formulación de una visión nacional, con el consiguiente sentido de unidad que esto le confiere a la ciudadanía, así como la inserción en procesos de construcción política internacional, son componentes que el Estado debe impulsar otorgando las garantías necesarias para el ejercicio ciudadano en todos los niveles.

La aplicación de las políticas públicas desde una perspectiva territorial supone un nivel intermedio entre lo local y lo nacional, en el que generalmente no existen estructuras institucionales bien definidas. La construcción de estas estructuras y arreglos institucionales es un reto que enfrenta la acción del Estado desde una óptica territorial.

6.2.3 La cooperación local en la planificación y en la gestión del territorio

El enfoque territorial se corresponde con una forma particular de organización de los procesos de desarrollo. En esencia, la meta es lograr la mayor eficiencia posible en la gestión de cada uno de los agentes que participan en un espacio dado, mediante la construcción de sinergias, enlaces, formas comunicativas, alianzas, solidaridades, identificación de ventajas territoriales y compromisos de aprovechamiento. Este proceso se expresa en modelos de cooperación local, donde los distintos miembros de una comunidad se asocian libremente en formas de organización autónoma para gestionar un proyecto territorial local.

Múltiples experiencias exitosas de desarrollo han mostrado que la cooperación local, junto al fortalecimiento de las capacidades comunitarias y su consiguiente empoderamiento, y el robustecimiento del capital social y otras formas de aproximación participativa, contribuyen a la generación de una verdadera aptitud para aprovechar las oportunidades que ofrece el desarrollo.

a) *La cooperación local en el fortalecimiento comunitario y la construcción social*

La cooperación local ha surgido como una estrategia que busca la construcción de **alianzas** entre socios a fin de movilizar la voluntad colectiva al logro de un bien común. La cooperación local se fundamenta en principios de confianza, gestión de conocimiento, comunicación y autonomía, los cuales permiten la autogestión de las comunidades, la introducción del pensamiento estratégico y la formulación de un proyecto local consensuado que conduzca a un pacto o contrato colectivo en el que los procesos de rendición de cuentas y de control social ocupen un lugar destacado. En suma, los actores públicos, los agentes económicos, los actores externos y la comunidad organizada se constituyen en socios y aliados para un proyecto común.

La cooperación local tiene como pilares: a) la información, el conocimiento y la creatividad en la formulación de un proyecto local; b) la organización, el compromiso y el control en la gestión y ejecución de un proyecto propio; y c) el empoderamiento para decidir, presionar, gestionar y actuar colectivamente.

Un modelo típico de cooperación local sigue un proceso de: a) sensibilización y convocatoria; b) identificación y movilización de liderazgos locales; c) formulación de un diagnóstico consensuado; d) construcción de una visión compartida de futuro, sostenible y de largo plazo; e) definición de ejes estratégicos y enunciación de un portafolio de proyectos innovadores; f) suscripción de acuerdos políticos de acción; g) establecimiento de un proceso de evaluación y retroalimentación.

Como resultado de este proceso se obtiene un proyecto territorial local -una guía que orienta el capital local existente- que atrae inversiones y aliados y que aglutina las redes institucionales alrededor de acciones concretas de desarrollo.

La cooperación local supera la esfera de los planes locales de desarrollo o los planes de ordenamiento, por cuanto éstos tienen un sentido público, y aquélla un sentido colectivo público- privado que le otorga un nuevo giro a las relaciones Estado-sociedad civil. Se trata, en resumen, de obtener una mayor coincidencia entre los enfoques de “arriba hacia abajo” y los enfoques de “abajo hacia arriba”.

La cooperación local genera capital social, entendido éste como el componente de la organización social que favorece los procesos productivos y de generación de riqueza colectiva e individual. Una comunidad dotada de un vigoroso capital social tiende a crear aún más capacidades, como también las condiciones que garantizan la sostenibilidad de los procesos de desarrollo. Los procesos de cooperación local implican la movilización de las fuerzas sociales que la solidaridad ha construido en procesos de largo plazo.

RECUADRO 18

**LA COOPERACIÓN Y LA IDENTIDAD LOCALES EN EL ENFOQUE TERRITORIAL:
LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DEL SERIDÓ**

“El Plan del Seridó se nutre de las lecciones anteriores y del acervo teórico-conceptual y metodológico producido y perfeccionado en otras experiencias de planificación sistematizadas en diferentes documentos técnicos del IICA. Demuestra la viabilidad de los conceptos de desarrollo sustentable y, también, la posibilidad de construir utopías. La visión del desarrollo sostenible, además de un esfuerzo multidisciplinario, se centra en la participación. Se invierten los papeles institucionales. En lugar de ‘intervenir’ para hacer o construir en nombre del pueblo, se abren espacios y oportunidades para que el propio pueblo sea el constructor. El motor del desarrollo son los actores.” (C. Miranda, 2002:79-80).

“Un proceso de planificación participativa, que se apoya en el capital social, posibilita el conocimiento del territorio y la identificación con el mismo. Esto no era posible en la planificación tecnocrática y sectorial. El sector tradicionalmente no era una geografía viva sino un artificio en sí, sin la sociedad actuando dentro del mismo. El territorio rural era dividido en compartimiento que correspondían a lógicas diversas que, necesariamente, revelaban velocidades diferentes. La gestión del desarrollo se revela como una orden desordenada, desperdiciando recursos y energías. Dentro de un mismo municipio, se construyen diferentes racionalidades y ritmos de evolución, orientados por destinos o paradigmas específicos. En la experiencia Seridó, la región -el territorio- es heterogéneo y único, expresa una superposición de ecosistemas naturales y, al mismo tiempo, una diversidad de construcciones sociales. Seridó es una identidad, es tierra que ‘pertenece’ a una determinada población. En ese sentido, la planificación compromete a toda la población.” (C. Miranda, 2002: 80).

Fuente: C. Miranda (2002).

b) La cooperación local y las políticas públicas

La cooperación implica la identificación de cada una de las competencias, responsabilidades y funciones de los agentes públicos y privados y crear las condiciones para que la interacción entre ellos redunde en beneficios para todos. En un modelo de cooperación, la iniciativa de los procesos de desarrollo se gesta en la relación entre los actores y no en un agente externo o exclusivamente público. Esta visión se opone a la que tradicionalmente ha caracterizado la política pública sectorial, en donde la iniciativa parte de los gobiernos nacionales.

Como factores que atentan contra la instauración de un modelo de cooperación cabe señalar la baja capacidad y el incipiente desarrollo de los factores humanos e institucionales. En efecto, la precaria organización social, el bajo nivel educativo, el escaso desarrollo humano y la debilidad que acusan las instituciones limitan las posibilidades de cooperación. Al mismo tiempo, no hay que olvidar que en la construcción de capacidades para la cooperación, desempeñan un papel importante factores menos tangibles como la confianza, la cultura, las redes sociales, la

integración política, el ejercicio activo de la ciudadanía, la apertura democrática, la voluntad colectiva, la capacidad para identificar y buscar el interés común, y las instituciones informales alrededor de las cuales se desarrolla la vida cotidiana de las comunidades.

El desarrollo de capacidades y el aprovechamiento de las oportunidades son los puntales sobre los que se asientan los procesos productivos y de generación de ingresos -la ausencia de capacidades y el desperdicio de oportunidades son la esencia de la pobreza. La extraordinaria colección de programas, proyectos, instrumentos de política, estrategias e inversiones para el fomento de la economía rural y el alivio a la pobreza aplicados por los gobiernos de la región, ponen de manifiesto lo poco que se ha avanzado en el intento por incrementar la capacidad de las comunidades. La persistencia de la pobreza, a pesar de las importantes inversiones, es un indicio fehaciente de estrategias que no han logrado llegar al fondo de la construcción social y cultural.

La cooperación para el desarrollo del territorio rural exige, por lo tanto, una revisión de los elementos fundacionales de las políticas y estrategias de desarrollo rural. El énfasis productivo, adquirido en las últimas décadas, cuando se transfirieron, vía subsidios, importantes recursos para inversión o financiamiento enfrenta ahora grandes restricciones debido a la escasa capacidad de las comunidades beneficiadas. Y es un hecho que la rentabilidad social de las inversiones que se realicen en las comunidades depende de su capacidad de autonomía.

Planteamientos como éstos ponen en duda la creencia generalizada que subyace a la política pública rural, según la cual el desarrollo productivo, el aumento del ingreso y la inclusión en procesos económicos modernos, generan capital social y comunidades y territorios modernos. El enfoque territorial del desarrollo busca, justamente, invertir ese criterio y sustituirlo por otro en el que la creación de capacidades sociales, culturales y políticas antecedan al desarrollo productivo.

REFERENCIAS

REFERENCIAS

- Ashley, Carolina y Maxwel, Simon. (2001). Rethinking Rural Development. *Development Policy Review*, 19 (4), 395-425.
- Ashley, Carolina y Carney, Diana. (1999). *Sustainable Livelihoods: Lessons from early experience*. London: Department for International Development.
- Bacelar, Tania. (1998). *Descentralização e reforma Agrária: um processo em discussão*. Recife, Brasil: IICA-INCRA.
- Bengoa, José. (2002). *25 años de estudios rurales* (primera versión, sin editar, de julio 2002). VI Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, "Sustentabilidad y Democratización de las Sociedades Rurales Latinoamericanas", Universidad Federal de Río Grande del Sur, Porto Alegre, Brasil.
- Brackman, Steven; Garretsen, Harry y van Marrewijk, Charles. (2001). *An Introduction to Geographical Economics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- BMZ/GTZ/IICA. (1997) *Proyecto ARIDAS: Una estrategia de desarrollo sostenible para el nordeste de Brasil*. San José, Costa Rica: IICA.
- Brown, David y Ashman, Darcy. (1996). *Participation, Social Capital and Intersectoral Problem - Solving: African and Asian Cases*. IDR Reports. Boston: Institute for Development Research.
- Buarque, Sergio. (2002). *Construindo o desenvolvimento local sustentável, metodologia de planejamento*. Brasilia: IICA-Brazil.
- Buarque, Sergio. (1999). *Metodología de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Recife, Brasil: IICA.
- Campillo y Kleysen. (1996). *Productoras de alimentos en 18 países de América Latina y el Caribe: Síntesis Hemisférica*. San José, Costa Rica: IICA / BID.
- CELADE. (2000). *Boletín demográfico Nos 63 y 64*. Santiago de Chile: CELADE-CEPAL.
- CEPAL. (2002). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2001-2002*. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL. (2001). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2000-2001*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2000). *El desafío de la Equidad de Género y de los Derechos Humanos en los Albores del Siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (Varios años). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Csaki, Csba. (2001). Reaching the Rural Poor. *Development Policy Review*, 19 (4), 563-573.
- Chavarría, Hugo; Sepúlveda, Sergio; Rojas, Patricia. (Editores). (2002). *Competitividad: cadenas agroalimentarias y territorios rurales*. Volumen I, Elementos conceptuales. San José, Costa Rica: IICA.
- Dengo, Jorge Manuel; Cotera, Jorge; Lucke, Oscar y Orlich, Daniel. (1999). Escenarios de Uso del Territorio para Costa Rica en el año 2025. En A. Rodríguez (Editor). *Escenarios de Uso del Territorio para Costa Rica en el año 2025* (pp. 3-34). Proyecto Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINADES)-ATN/SF/4717-CR. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Delgado, María del Mar. (2001). *Análisis de los efectos de la nueva política rural europea: una aplicación al caso andaluz*. Tesis de Doctorado. Córdoba, España: Departamento de Economía Agrícola, Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes, Universidad de Córdoba.
- Delgado, María del Mar; Ramos, Eduardo; Gallardo, Rosa y Ramos, Fernando. (2003). Multidimensionality and rural development: A necessary convergence. En G. van Huylenbroeck y G. Durand (Eds.). *Multifuncionalidad: A new paradigm for European agriculture and rural development?* (pp. 19-36). Aldershot, England: Ashgate Publishing.
- Delgado, María del Mar y Ramos, Eduardo. (2003). *Understanding the evolution of the European Rural Policy: A methodological approach* (Monografía de Investigación). Córdoba, España: Universidad de Córdoba, Departamento de Economía Agrícola, Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes.
- Delgado, María del Mar y Ramos, Eduardo. (2002). The role of European Rural Development Programmes in Enhancing Democracy: The Case of Southern Spain. En A. Arzeni, R. Esspesti y F. Sotte. (Eds.). *European Policy Experiences with Rural Development* (pp. 179-203). Una publicación de Associazione Alessandro Bartola y European Association of Agricultural Economics. Kiel, KG.: Wissenschaftsverlag.

- Deruyttere, Anne. (1997, abril). *Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo*. Presentación ante el Foro de las Américas del BID "Unidad de pueblos indígenas y desarrollo comunitario". Washington, D.C.
- Devereaux, Stephen. (2001). Livelihood Insecurity and Social Protection: A Re-emerging Issue in Rural Development. *Development Policy Review*, 19 (4), 507-519.
- Dirven, Martine. (2001, noviembre). *La herencia de tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo latinoamericano: propuestas preliminares*. Ponencia presentada en el VI Congreso de Economistas Agrarios de Chile "Gestión de Transferencia Tecnológica en la Agricultura". Santiago, Chile.
- Echeverría, Rubén. (2001). Opciones de inversión en la economía rural. En R. Echeverría (Editor). *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe* (pp. 213-241). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Echeverría, Rubén y Rea. (1998). *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina (Introducción)*. Washington D.C.: IFPRI-BID.
- Echeverri, Rafael. (2003, mayo). *Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural*. Ponencia presentada en el Seminario Nacional "Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- Echeverri, Rafael. (2003, febrero). *Institucionalidad en desarrollo rural en el marco de procesos de integración comercial. El caso de MERCOSUR*. Ponencia preparada para seminario sobre desarrollo rural. Valencia, España.
- Echeverri, Rafael. (2003, enero). *Sistematización de experiencias en desarrollo rural*. Documento de trabajo. San José, Costa Rica: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible - IICA.
- Echeverri, Rafael y Ribero, María. (2002). *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Ciudad del Saber, Panamá: CIDER/IICA.
- Ellis, Frank y Biggs, Stephen. (2001). Evolving Themes in Rural Development 1950-200s. *Development Policy Review*, 19 (4), 437-448.
- FAO. (2001). *Estado de la inseguridad alimentaria 2001*. Roma: FAO.
- Farrell, Gilda; Trillón, Samuel y Paul Soto, Paul. (1999). *La competitividad territorial: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER*. Innovación en el Medio Rural, Cuaderno No. 6 - Fascículo 1. Bruselas: Observatorio Europeo LEADER.

- Farrington, John y Lomax, James. (2001). Rural Development and the 'New Architecture of Aid': Convergence and Constraints. *Development Policy Review*, 19 (4), 533-544.
- Fei, John y Ranis, Gustav. (1964). *Development of the Labour Surplus Economy, Theory and Policy*. New Haven, CT.: Yale University Press.
- Franco, Alberto. (1972). *Reforma agraria en América Latina*. Turrialba, Costa Rica: IICA-OEA.
- Fujita, Masahisa; Krugman, Paul y Venables, Anthony. (1999). *The spatial economy: cities, regions and international trade*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- García, Antonio. (1982). *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*. San José, Costa Rica: IICA.
- Gómez, Sergio. (2002). *La "nueva ruralidad": ¿Qué tan nueva?*. Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile.
- Grupo Esquel. (1989). Las políticas de desarrollo rural en América Latina: balance y perspectivas. En F. Jordan (Compilador). *La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo*. San José, Costa Rica: IICA.
- Gupta, Amar. (2001). *A four-faceted knowledge-based approach for surmounting borders*. Sloan Working Paper 4212-01. Boston: Massachusetts Institute of Technology, Sloan School of Management.
- Hayami, Yujiro y Ruttan, Vernon. (1971). *Agricultural Development: An International Perspective* (primera edición). (Segunda edición 1985). Baltimore: John Hopkins University Press.
- Iglesia, Daniel Humberto. (2002). *Competitividad de las PYMES agroalimentaria: el papel de la articulación entre los componentes del sistema agroalimentario*. Competitividad de la Agricultura, Cuaderno Técnico No. 20. San José, Costa Rica: IICA.
- IICA. (2001). *Género y nueva ruralidad. Proceso en construcción*. Ciudad de Panamá: IICA.
- IICA. (2000). *Jóvenes y nueva ruralidad*. Serie de Documentos Conceptuales. Ciudad de Panamá: IICA.
- Irz, Xavier; Lin, Lin; Thirtle, Colin y Wiggins, Steve. (2001). Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation. *Development Policy Review*, 19 (4), 449-466.
- Iturralde, Diego. (2000). Pueblos indígenas en América Latina y Reformas Neoliberales. Pueblos Indígenas y Cooperación Internacional en América Latina. *Memoria de la Tercera Reunión Inter-Agencial sobre Pueblos Indígenas, Banco Mundial, OIT, RUTA*. Proyecto Fortalecimiento de la capacidad de Defensa Local de los

- Pueblos Indígenas en América Central. San José, Costa Rica.
- de Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth. (2001). La inversión en desarrollo rural es buen negocio. En R. Echeverría (Editor). *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe* (pp. 1-41). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- de Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth. (1999). *Pobreza rural y el diseño de estrategias efectivas de desarrollo rural*. Ponencia presentada en el Seminario CDR "Cambios de pensamiento y práctica del desarrollo rural en Centroamérica". San José, Costa Rica.
- Jara, Carlos Julio. (2002). *As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável*. Brasília: IICA-Agencia de Cooperación Técnica de Brasil.
- Jara, Carlos Julio. (1998). *Desarrollo Rural Sustentable*. Natal, Brasil: IICA.
- Krugman, Paul. (1995). *Development, geography and economic theory*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Kydd, Jonathan y Dorward, Andrew. (2001). The Washington Consensus on Poor Country Agriculture: Analysis, Prescription and Institutional Gaps. *Development Policy Review*, 19 (4), 467-478.
- Johnson, Craig. (2001). Local Democracy, Democratic Decentralization and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy. *Development Policy Review*, 19 (4), 521-532.
- Lewis, Arthur. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *Manchester School*, 22 (2), 139-191.
- Mikos, Philip. (2001). The European Commission Perspective on Rural Development: Integrating New Trends into Multi-Sectoral Approaches. *Development Policy Review*, 19 (4), 545-552.
- Miranda, Byron. (2002). *Institucionalidad y Desarrollo Sostenible del Territorio: La Experiencia del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS*. San José, Costa Rica: IICA.
- Miranda, Carlos Luis de. (2002). *Brasil: descentralización y desarrollo regional sustentable, La experiencia del Seridó*. San José, Costa Rica: IICA-Gobierno del Estado de Rio Grande do Norte.
- Miranda, Carlos y Matos, Aureliano. (2002). *Desarrollo Rural Sostenible Enfoque Territorial: La Experiencia del IICA en Brasil*. Cuaderno Técnico No. 22. San José, Costa Rica: IICA.

- Pardo, María del Carmen. (2001, noviembre). *Capital social y política social en México: avances y retrocesos*. Encuentro Internacional, Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Tegucigalpa, Honduras. Última revisión electrónica, 25 de Noviembre, 2002. Recuperado de: http://www.iadb.org/etica/documentos/ho_par_capit.htm
- Parker Gumucio, Cristián. (2001). Capital social y representaciones socioculturales juveniles: un estudio en jóvenes secundarios chilenos. En: J. Durston y F. Miranda (Compiladores). *Capital social y políticas públicas en Chile: investigaciones recientes*. Serie Políticas Sociales. Vol. II. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pérez, Edelmira. (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En N. Giarracca (Compiladora). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Plaza, Orlando y Sepúlveda, Sergio. (1996). *Desarrollo Sostenible: Metodología para el Diagnóstico Microregional*. Tomo 3, Serie Desarrollo Sostenible Microregional. San José, Costa Rica: IICA-BMZ/GTZ.
- Plaza, Orlando y Sepúlveda, Sergio. (1996). *Desarrollo Microregional: Una Estrategia hacia la Equidad*. Tomo 1, Serie Desarrollo Sostenible Microregional. San José, Costa Rica: IICA-BMZ/GTZ.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD. (2002). *Informe del Desarrollo Humano 2002*. New York: Naciones Unidas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA. (2000). *GEO-2 América Latina y el Caribe: Perspectivas del Medio Ambiente*. San José, Costa Rica: Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica.
- Rahman, Atiqur y Westley, John. (2001). The Challenge of Ending Rural Poverty. *Development Policy Review*, 19 (4), 553-562.
- Ranis, Gustav y Fei, John. (1961). A Theory of Economic Development. *American Economic Review*, 51 (4), 533-565.
- Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael y Sepúlveda Sergio. (2003, abril). *Políticas públicas e institucionalidad para la gestión de los territorios rurales, Perspectivas del IICA*. Ponencia presentada en los III Encuentros Internacionales de Primavera sobre Desarrollo Rural. Córdoba, España.
- Ruttan, Vernon. (2002). Productivity Growth in World Agriculture: Sources and

- Constraints. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), 161-184.
- Saraceno, Elena. (2002, septiembre). *Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy (version 16.08.02)*. Documento presentado en el taller "Desirable Evolution of the CAP: A Contribution", organizado por ARL y DATAR, Bruselas, Bélgica.
- Saraceno, Elena. (2000, octubre). *La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano (D/700400)*. Documento presentado en el "Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: un enfoque comparativo", San Fernando de Henares, Madrid, España.
- Saraceno, Elena. (1994). Recent Trends in Rural Development and their Conceptualization. *Journal of Rural Studies*, 10 (4), 321-330.
- Scoones, Ian. (1998). *Sustainable rural livelihood: A framework for analysis*. IDS Working Paper 72. London: Institute of Development Studies.
- Sen, Amartya. (1990). Development as a Capability Expansion. En Griffin y Knight (Eds.). *Human Development and International Development Strategy for the 1990's*. London: Macmillan.
- Sen, Amartya. (1999). *Development as Freedom*. New York: Knopf, Borzoi Books.
- Sen, Amartya. (1996). Capacidad y Bienestar. En Martha Nussbaum y Amartya Sen. *La calidad de Vida*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya. (1990). Development as a Capability Expansion. En Griffin and J. Knight (eds). *Human Development an International Development Strategy for the 1990s*. London: MacMillan.
- Sepúlveda Sergio; Echeverri, Rafael y Rodríguez, Adrián. (2003, junio). *Desarrollo Rural Proyecto País: políticas públicas, institucionalidad e inversiones*. Ponencia presentada en el I Foro Nacional Políticas de Estado para el Desarrollo Rural. Latacunga, Ecuador.
- Sepúlveda, Sergio. (2002). *Desarrollo Sostenible Microregional: métodos para la planificación local*. San José, Costa Rica: IICA, UNA, Consejo de la Tierra.
- Sepúlveda, Sergio y Richards, Edward. (Editores). (1996 a). *Desarrollo Sostenible, Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural*. Tomo 5, Serie Desarrollo Sostenible Microregional. San José, Costa Rica: IICA-BMZ/GTZ.
- Sepúlveda, Sergio y Richards, Edward. (Editores). (1996 b). *Desarrollo Sostenible, Organización Social, Marco Institucional y Desarrollo Rural*. Tomo 6, Serie

- Desarrollo Sostenible Microregional. San José, Costa Rica: IICA-BMZ/GTZ.
- Sepúlveda, Sergio y Edwards, Richard. (1995). *Desarrollo Rural Sostenible: metodologías para el diagnóstico microregional*. San José, Costa Rica: IICA-BMZ/GTZ.
- Shiva, Vandana. (1998). *Monocultures, Monopolies, Myths and the Masculinization of Agriculture*. Second International Conference on Women in Agriculture. Washington D.C. IICA y The Agriculture Foundation.
- Schultz, Theodore. (1964). *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven. CT: Yale University Press.
- Start, Daniel. (2001). The Rise and Fall of the Rural Non-farm Economy: Poverty Impacts and Policy Options. *Development Policy Review*, 19 (4), 491-505.
- Teubal, Miguel. (2001). Globalización y nueva ruralidad en América Latina. En N. Giarracca (Compiladora). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Thuraisingham, Bhavani; Gupta, Amar; Bertino, Elisa y Ferrari, Elena. (2001). *Collaborative commerce and knowledge management*. Sloan Working Paper 4348-01. Boston: Massachusetts Institute of Technology, Sloan School of Management.
- Touraine, Alain. (1997). *Juventud y democracia en Chile. Última década. Ciudadanía, exclusión y actores sociales*. Notas de investigación No. 8. Viña del Mar, Chile: Centro de Investigación y Difusión Poblacional Achupallas (CIDPA).
- Touraine, Alain. (1998). Sociología: de los sistemas a los actores. *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 3 (7), 319-327.
- Trejos, Rafael. (2000). Nueva Ruralidad: temas emergentes, nuevos condicionantes y viejos problemas. *Perspectivas rurales* (número especial sobre Nueva Ruralidad en América Latina), 4(2), 7-28.
- Tripp, Robert. (2001). Agricultural Technology Policies for Rural Development. *Development Policy Review*, 19 (4), 479-489.
- United Nations Environment Programme - UNEP. (2002). *Global Environmental Outlook 3: past, present and future perspectives*. London, England and Sterling, VA USA: Earthscan Publications.

- da Veiga, José Elí. (2002). *Cidades Imaginárias – O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas-SP: Editora Autores Associados.
- Viladomiu, Lourdes. (2002, noviembre). *Nuevas tendencias del desarrollo rural en Europa*. Documento presentado en el seminario internacional “Estrategia para el Desarrollo Agrícola y de los Espacios Rurales”, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- Wiggins, Steve y Proctor, Sharon. (2001). How Special are Rural Areas? The Economic Implications of Location for Rural Development. *Development Policy Review*, 19 (4), 427-436.
- World Bank. (2002). *World Development Report 2003 - Sustainable Development in a Dynamic World, Transforming Institutions, Growth and Quality of Life*. New York: The World Bank and Oxford University Press.