

## **DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE** **ENFOQUE TERRITORIAL**

**Propuesta centrada en las personas.**

**Visión holística.**

**Metas: cohesión social y territorial.**

**Elementos distintivos del enfoque.**

**Problemas viejos y retos nuevos.**

**Políticas Públicas e Institucionalidad.**

**Contribución del IICA.**

El concepto de desarrollo rural sostenible presentado en este documento aborda la gestión del desarrollo desde una perspectiva territorial. Su punto de partida es el análisis dinámico e integral de las dimensiones económica, sociocultural, ambiental y político institucional. Su objetivo es promover el bienestar de la sociedad rural, potenciando su contribución estratégica al desarrollo general de la sociedad. Su planteamiento es la formulación de estrategias e instrumentos de política que conduzcan al desarrollo territorial en regiones principalmente rurales, sobre todo en aquellas que buscan corregir desequilibrios de ingresos, tasas sesgadas de crecimiento de producción y patrones inadecuados de transporte y movimiento de bienes, así como de uso insostenible de los recursos naturales.

El desarrollo rural se consolida por medio de dos propósitos superiores: (a) la cohesión social, como expresión de sociedades nacionales en las que prevalecen la equidad el respeto a la diversidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia y la adscripción; y (b) la cohesión territorial, como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones inmersos en regiones, naciones y ámbitos supranacionales, que los definen co-

mo entidades integradas cultural, política, económica y socialmente.

El enfoque territorial pone de manifiesto: (a) el carácter polifacético de los territorios rurales; (b) la necesidad de formular políticas con objetivos múltiples e integrales; (c) la necesidad de superar el marco institucional tradicional y las inversiones sesgadas hacia lo económico; y (d) la urgencia de establecer mecanismos institucionales que promuevan un sistema participativo y abierto para formular soluciones desde la base. Todos estos aspectos inciden, directamente, en la definición y ejecución de las políticas públicas.

En efecto, desde el punto de vista de la gestión de las políticas públicas, el enfoque territorial subraya al menos cuatro elementos: (a) la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto de las políticas; (b) la necesidad de desarrollar políticas públicas contextualizadas; (c) la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión de las políticas; y (d) la importancia de redefinir el papel del Estado, especialmente en lo relativo a la provisión de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía, y la construcción de la democracia y la institucionalidad rural. ■

*Síntesis preparada por el equipo de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible: Rafael Echeverri, Melania Portilla, Adrián Rodríguez y Sergio Sepúlveda.*



## PROPUESTA CENTRADA EN LAS PERSONAS

El estilo de desarrollo prevaleciente en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) ha contribuido a la formación de determinados patrones de distribución espacial de la población y la economía, de asignación de recursos, de distribución de los beneficios del desarrollo y de manejo de los recursos naturales.

Se han generado, así, procesos de diferenciación espacial, en los que cada territorio adquiere cierto papel productivo-económico y socio-político dentro de la compleja matriz de desarrollo nacional. Esta especificidad espacial ha dado origen a desigualdades sociales e ineficiencias económicas que muchas veces se traducen en brechas regionales evidentes. Las desigualdades, a su vez, generan un tipo particular de vinculación entre las diversas unidades territoriales de un espacio nacional, que en algunos casos se puede resumir en una relación de dependencia. La agudización de estas diferencias (p.ej. disparidades entre los espacios territoriales urbanos y rurales en términos de incidencia de la pobreza, acceso a servicios públicos, etc.) impide aprovechar al máximo el potencial de recursos presentes en los territorios rurales y amenaza con dejar aún más rezagados a territorios ya de por sí empobrecidos. Además, atenta contra las posibilidades de integración de las sociedades latinoamericanas, elemento crítico en el actual contexto de integración y globalización.

Consciente de la urgencia de encontrar mecanismos innovadores para superar las condiciones que dan origen a esta diferenciación, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) plantea una propuesta de Desarrollo Rural que busca obtener el máximo provecho de la diversidad de recursos de los territorios rurales. Esta propuesta parte de un conjunto de elementos de diagnóstico entre los que destacan: (a) las características de la economía rural de la región; (b) la heterogeneidad espacial y socioeconómica del sector rural; (c) la diversidad institu-

cional y política de las situaciones locales; (d) la variedad de oportunidades y posibilidades que ofrece la población rural; (e) las diferencias ecológicas entre unidades territoriales; y (f) los enlaces entre estas unidades y el resto de la economía.

Al concebir el desarrollo rural sostenible desde una perspectiva territorial lo que se pretende es que las metas del desarrollo se cumplan, armónicamente, en todo el territorio nacional. Esto es, la definición de un **Proyecto de País** aspira a que la prosperidad rural cubra a la mayoría de la población, objetivo que se lograría fomentando la equidad, la promoción de oportunidades, la competitividad productiva, el manejo sostenible del ambiente, la estabilidad política y la gobernabilidad democrática. Dentro de este enfoque, el concepto de prosperidad tiene como referentes la superación de la pobreza y la garantía de la seguridad alimentaria.

La perspectiva territorial del desarrollo rural sostenible permite la formulación de una propuesta centrada en las personas, que toma en consideración los puntos de interacción entre los sistemas socioculturales y los sistemas ambientales y que contempla la integración productiva y el aprovechamiento competitivo de los recursos productivos como medios que posibilitan la cooperación y corresponsabilidad amplia de diversos actores sociales.

Esta propuesta se fundamenta en el consenso mundial en torno a estos principios promotores del desarrollo, expresados para el hemisferio en los mandatos que emanan del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas (Québec 2001), especialmente aquellos que se refieren a la protección de la base ambiental, el desarrollo rural sostenible y la gestión agrícola. Se retoman, además, los mandatos que promueven la igualdad de oportunidades y derechos entre los géneros y el reconocimiento de la diversidad cultural como fuerzas dinamizadoras del desarrollo con equidad, la inversión para el desarrollo de capacidades, y la protección de los derechos de los pueblos indígenas y las generaciones jóvenes. ■

## VISIÓN HOLÍSTICA

La propuesta de Desarrollo Rural Sostenible del IICA está orientada por una visión integradora y holística, que tiene al menos cuatro implicaciones para el desarrollo de un marco de políticas rurales: (a) la multidimensionalidad; (b) la intertemporalidad e intergeneracionalidad; (c) la multisectorialidad; y (d) la articulación de una economía territorial.

La **visión multidimensional** 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 sociocultural, en la que destaca el elemento de equidad y respeto por la diversidad; (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 y la promoción de las capacidades ciudadanas.

La **visión intertemporal** implica que las situaciones sobre las que se desea actuar en el presente, independientemente de su ámbito (nacional, regional, microrregional) deben estar articuladas a un “proyecto de país” que necesariamente debe ser de largo alcance. La **visión intergeneracional** conlleva la idea de que el modelo de desarrollo no puede comprometer las metas de bienestar y progreso de las generaciones futuras.

El concepto de desarrollo sostenible también subraya la importancia de adoptar una **visión multisectorial** al definir las políticas públicas. Se trata de romper con esquemas que privilegian la puesta en práctica de políticas sectoriales, y favorecer un enfoque holístico e integral en lo relativo a la conceptualización de políticas, su instrumentación y la definición de arreglos institucionales para su realización. En términos económicos se reconocen la multiplicidad y 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 te-

rritorio rural. En términos sociales, se reconoce la necesidad de integrar los sectores complementarios del desarrollo social en espacios locales. El territorio proporciona una opción óptima para integrar y diferenciar las políticas sectoriales.

La **articulación de una economía de territorio** implica el reconocimiento de que en el territorio se expresan las ventajas competitivas y comparativas de los diferentes eslabones de la cadena productiva. Las economías de aglomeración y la consolidación de “clusters productivos”, de suyo multisectoriales, determinan factores esenciales de la competitividad y definen la forma en que los territorios pueden captar beneficios de la competitividad de actividades productivas articuladas a cadenas de valor eficientes y competitivas del nivel nacional. ■

## METAS: COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

El desarrollo armónico del medio rural se traduce en crecimiento y generación de riqueza en función de dos propósitos superiores: (a) la cohesión social, como expresión de sociedades nacionales en las que prevalece la equidad, el respeto a la diversidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia y la adscripción; y (b) la cohesión territorial como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones inmersos en regiones, naciones o espacios supranacionales que los definen como entidades cultural, política y socialmente integradas.

La **cohesión social** emerge como un desafío de integración de la economía rural, tanto en su dinámica interna como con la economía nacional.

En una sociedad aquejada por la desintegración social y territorial es impensable encontrar las condiciones estructurales que permitan desarrollar una economía eficiente, productiva y competitiva. Por eso, es necesario invertir el círculo vicioso de exclusión, pobreza e ineficiencia económica y transformarlo en uno de inclusión, prosperidad y competitividad.

Lo anterior implica renovar los mecanismos que favorecen la **inclusión** de las y los pobladores rurales en las dinámicas más prometedoras de la economía rural. Incluir significa promover la debida participación económica de la población rural valorada social y económicamente de forma justa con el desarrollo que producen. No se trata de privilegiar formas precarias de producción rural, que evidentemente son las que predominan entre la población más pobre. La economía rural encuentra un óptimo económico y social en los encadenamientos, en la diversidad de sistemas productivos, en las economías de escala y de aglomeración, en una gestión productiva que integre las economías más fuertes (ya sea en mercados nacionales o de exportación) con las economías locales.

En este contexto, resulta imprescindible romper la estructura dual que prevalece en la agricultura de la región, donde una élite económica se beneficia de la inserción exitosa en los mercados globalizados, al tiempo que se amplía la brecha que la separa de las economías menos eficientes.

La búsqueda de una mayor **cohesión territorial** es un desafío que surge al observar las brechas regionales y territoriales que amenazan con destruir la integridad de las sociedades y las naciones latinoamericanas. Surge, asimismo, ante la necesidad imperativa de lograr la máxima sinergia local en aras de poder enfrentar con éxito el panorama de integración supranacional. El rezago que muestran los territorios rurales con relación a los territorios urbanos, o el avance dispar entre los mismos territorios rurales, constituye un peligroso antecedente de desintegración nacional frente a los procesos de integración internacional y globalización.

La cohesión territorial surge, entonces, como una reacción a la segregación que siempre ha existido entre lo urbano y lo rural. El enfoque territorial del desarrollo rural propone la necesidad de reevaluar las funciones complementarias de estos espacios, de sus economías y de sus instituciones. Cohesión territorial implica asumir la existencia de un continuo urbano-rural, posición que supone la presencia de redes urbanas que cumplen funciones rurales, la integración de espacios locales y re-

gionales donde se hace irrelevante la distinción urbano-rural, y la construcción de una visión regional y territorial más próxima a la dinámica de intercambios que se operan en el espacio amplio de nuestros países.

Una cohesión territorial debilitada es sinónimo de debilidades graves y amenazas serias y atenta contra los procesos de integración económica, política y cultural implícitos en el proceso globalizador actual. En efecto, las posibilidades de capturar los beneficios que se derivan de dichos procesos están estrechamente ligadas a la capacidad de enfrentar eficaz y eficientemente las exigentes condiciones de competitividad vigentes hoy día.

Un desarrollo equilibrado de los territorios rurales es, entonces, necesario para garantizar la unidad nacional y la preservación de una economía y de un Proyecto de Nación, y es la única forma de hacerle frente a otros espacios nacionales en un mundo cada vez más integrado.

En la práctica, los propósitos de cohesión social y cohesión territorial cobran vida en la forma de socios estratégicos o actores sociales que juegan un papel determinante en la puesta en marcha de políticas de desarrollo rural sostenible. Su papel en el proceso de desarrollo define objetivos de política de inclusión, que abarcan estrategias afirmativas, acciones de discriminación positiva, atención preferencial, estrategias redistributivas, acciones de reconocimiento y visibilización, así como la necesidad de potenciar los procesos de ampliación de la base democrática para la construcción social, en su dimensión política y económica. La inclusión de estos socios estratégicos implica construir mecanismos más solidarios y fomentar una mayor articulación entre los sectores modernos y los actores sociales que han resultado marginados por el modelo de desarrollo prevaleciente, como son las familias campesinas, las mujeres, las comunidades indígenas, la juventud y las personas desplazadas o migrantes por razones políticas o económicas.

La construcción de la cohesión social sobre la base de la cohesión territorial le confiere al de-

sarrollo rural una orientación más pragmática y apegada a la realidad de los procesos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales que rigen el destino de las naciones. ■

### **ELEMENTOS DISTINTIVOS DEL ENFOQUE**

El enfoque territorial es una visión esencialmente integradora de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención. Busca la integración de los territorios rurales a su interior y con el resto de la economía nacional, su revitalización y reestructuración progresiva, así como la adopción de nuevas funciones y demandas.

Este enfoque visualiza los territorios no como unidades espaciales aisladas, sino como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia, trama que se asienta sobre una base de recursos naturales y que se traduce en formas de producción, consumo e intercambio, que son, a su vez, armonizadas por las instituciones y las formas de organización existentes. La concepción del territorio como un producto social, cultural e histórico depara al menos cuatro ventajas: (a) permite entender y gestionar el desarrollo de una forma más eficiente; (b) permite explicar las relaciones intersectoriales coherentemente y potenciar el trabajo multidisciplinario; (c) permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible -la organización económica, la relación con el medio natural, la organización social y política, y los elementos culturales presentes en cada territorio-; y, finalmente, (d) permite aprovechar al máximo el conocimiento acumulado por las sociedades con el fin de obtener un desarrollo armónico y democrático.

Contrario al enfoque convencional de desarrollo rural, el enfoque territorial:

- destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización.
- supera la visión convencional de participación y compensación en favor de los conceptos de cooperación, de corresponsabilidad y de inclusión económica y social.
- potencia la visión convencional de manejo de recursos naturales desde una perspectiva de protección ambiental y de producción limpia, a favor de una concepción multidimensional en la que lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural y lo político institucional interactúan sobre el territorio.
- supera la visión sectorial de la economía rural que la reduce a una economía agrícola, y favorece una economía territorial que incorpore elementos de otras actividades económicas no agrícolas de la economía regional y de la economía de recursos naturales.
- incluye y supera la visión de la tecnología para incrementar la productividad, a partir de los conceptos de innovación tecnológica y competitividad territorial, enfatizando una visión de competitividad sustentada en la interacción de aspectos económicos, sociales, culturales y ecológicos.
- promueve el desarrollo de sistemas basados en el conocimiento, que enfatizan la integración de aspectos relativos al descubrimiento, adquisición, diseminación y gestión del conocimiento, con la participación del conjunto de la sociedad rural y con la posibilidad de sistematizar los conocimientos tradicionales y contextualizar los conocimientos formales modernos.
- trasciende la visión convencional del capital y subraya la importancia del capital humano (la capacidad de las personas), del capital social (las relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad) y del capital natural ( la base de recursos naturales); de ahí que ponga especial énfasis en el fortalecimiento de la capacidad cultural y política de las sociedades rurales.

- reconoce la necesidad de articular las dimensiones urbana y rural de manera orgánica, y de conformar espacios demográficos integrados que compartan estructuras sociales, económicas e institucionales construidas en procesos históricos de apropiación del espacio.
- reconoce la importancia de los encadenamientos de valor agregado, pero articulados al territorio en una economía que es intrínsecamente multisectorial, destacando la importancia del alcanzar objetivos múltiples y articular procesos productivos a través de conceptos como clusters, cadenas agroalimentarias territorializadas y denominación de origen.
- promueve esquemas de cooperación que se adapten a las demandas distintas de las y de los pobladores y agentes de los territorios; es decir, la diversidad natural y la heterogeneidad política de cada territorio deben enfrentarse con estrategias diferenciadas para cada uno de ellos. ■

### PROBLEMAS VIEJOS Y RETOS NUEVOS

La adopción del enfoque territorial surge de la presencia de una serie de factores endógenos y exógenos que han afectado la evolución misma de la ruralidad latinoamericana. Entre los factores endógenos cabe señalar: (a) los resultados deficitarios alcanzados por el modelo de desarrollo rural convencional; (b) la insuficiencia que han mostrado los ajustes y las reformas estructurales propuestos para solucionar los desafíos básicos del desarrollo; (c) la persistencia de brechas regionales, sectoriales, de género, así como de carácter étnico y generacional; (d) el sesgo anti-rural de los esquemas de provisión de infraestructura; (e) la inseguridad alimentaria de la población rural; (f) la importancia estratégica que mantiene la agricultura en muchas economías de la región; (g) la importancia cada vez mayor de las actividades no agrícolas en el ámbito rural sumada a la expansión de centros urbanos en territo-

rios mayoritariamente rurales; (h) el deterioro de los recursos naturales; y (i) la transformación de la institucionalidad rural.

*Resultados deficitarios alcanzados por el modelo de desarrollo rural convencional.* Una manifestación evidente de los problemas inherentes al modelo de desarrollo rural convencional es su dificultad para reducir las cifras de pobreza en América Latina y el Caribe (ALC). En esta región, la mayor incidencia de pobreza se da en las áreas rurales, y una porción significativa de la pobreza urbana se origina en flujos migratorios rurales-urbanos.

*Insuficiencia de los ajustes y de las reformas estructurales para solucionar los desafíos básicos del desarrollo.* Un vistazo al conjunto de datos de la región muestra que hoy -después de una década de reformas y ajustes estructurales hay más pobres y la incidencia de la pobreza es mayor que a principios de los ochentas. Además, persisten los problemas de desigualdad en la distribución del ingreso y las limitaciones en el acceso a activos productivos (p.ej. tierra) y a servicios de apoyo a la producción (p.ej. crédito, asistencia técnica, etc.).

*Persistencia de brechas regionales y sectoriales.* Estas brechas son el producto de las asimetrías en el acceso a las oportunidades del desarrollo, de la dificultad que muestran ciertos sectores para acceder a los beneficios de las políticas públicas, de un ingreso cada vez más concentrado en algunos pocos y de las limitaciones que experimentan ciertos actores sociales como las mujeres rurales y la juventud para acceder a los activos productivos. La imposibilidad de aprovechar las oportunidades que plantea la globalización puede agrandar aún más las brechas existentes entre regiones, sectores y actores.

*Sesgo anti-rural de los nuevos esquemas de provisión de infraestructura.* En los últimos años han surgido esquemas de provisión de infraestructura (p.ej. concesión de obra pública) con un marcado sesgo anti-rural. Este aspecto afecta sustancialmente la competitividad de la economía rural y no hace sino subrayar el papel de la infraestructura como mecanismo de articulación de los territorios rurales.

*Inseguridad alimentaria de la población rural.* América Latina presenta una distribución de ingresos marcadamente sesgada, cuyos efectos negativos se hacen sentir con mayor fuerza en los sectores de menores ingresos, particularmente en lo relativo al acceso a alimentos. En algunos países (p.ej. Bolivia, Honduras y Nicaragua) más del 50% de los hogares rurales se ubican por debajo de la línea de indigencia, que mide la capacidad económica de los hogares para satisfacer sus necesidades de alimentación.

*La agricultura mantiene su importancia estratégica.* La agricultura ocupa una posición estratégica en las economías de la región, especialmente en el marco de sus relaciones con otros sectores de la economía. No es posible disociar lo rural de lo agrícola; sin embargo, en el marco de las políticas de ajuste estructural, la agricultura del continente se ha visto en la necesidad de ajustarse a las condiciones de apertura comercial vigentes hoy día. Los retos que enfrenta la agricultura, de cara al ALCA y a las próximas rondas de negociaciones en la OMC, destacan la importancia del enfoque territorial como marco para fortalecer la articulación del 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 más eficientes.

*Importancia creciente de las actividades no agrícolas en el ámbito rural y la expansión de centros urbanos en territorios mayoritariamente rurales.* Las nuevas estrategias de desarrollo rural reconocen estos fenómenos, que no son sino formas alternativas de leer una misma realidad territorial. El primer fenómeno pone de relieve las transformaciones económicas que han experimentado las economías rurales del continente durante las últimas décadas; el segundo señala las transformaciones en las dinámicas de la ocupación humana que han acompañado los procesos de transformación económica, en donde la variable de género y etarea son fundamentales.

*Deterioro de los recursos naturales.* Los territorios rurales albergan la mayoría de los sistemas de recursos naturales presentes en una nación, y

sobre ellos recae la responsabilidad de suplir alimentos, oportunidades de esparcimiento y servicios ecosistémicos. Son territorios, sin embargo, sometidos a dos condiciones extremas de degradación. Por un lado, son víctimas de prácticas ecológica y ambientalmente insostenibles, que tienen su origen en modelos de extracción intensiva y que aplican esquemas tecnológicos poco amigables con la naturaleza; por otro lado, están poblados por una gran cantidad de productores que carecen de los activos necesarios y que, por tanto, se ven obligados a recurrir a la sobreexplotación de los recursos como estrategia de supervivencia.

*Transformaciones de la institucionalidad rural.* La última década ha sido testigo de una serie de transformaciones que han modificado cualitativamente la institucionalidad rural. En el ámbito interno destacan los procesos de reforma del Estado, cuyo componente de privatización de funciones tradicionalmente exclusivas de la gestión pública ha provocado el surgimiento de nuevos actores privados, ha sobrecargado en el caso de las mujeres algunas tareas de cuidado de personas, y ha acabado con la institucionalidad que caracterizaba la intervención estatal en la agricultura y el medio rural. Igualmente relevantes han sido las políticas de descentralización, orientadas a dotar de mayor autonomía a las instancias de gestión local y regional, en su papel de auto-gestores del desarrollo. En el ámbito externo destaca la construcción de agendas supranacionales que promueven nuevos arreglos institucionales y nuevas reglas de juego. En general, la naturaleza y las características de los procesos de ajuste institucional han implicado una pérdida en la capacidad de respuesta institucional, un debilitamiento de la gobernabilidad, y mayores costos para las comunidades, las familias y los empresarios rurales.

Entre los factores exógenos que han motivado la adopción de un enfoque territorial del desarrollo rural destacan: (a) la evolución de las expectativas de las y los consumidores y de los mercados; y (b) la introducción de nuevas tecnologías de información y comunicación.

*Evolución de las expectativas de los consumidores y los mercados.* La demanda, cada vez

mayor, especialmente en las zonas urbanas, de bienes y servicios que solo pueden producirse en el ámbito rural (p.ej. amenidades rurales), sumada a las exigencias de los consumidores por alimentos más seguros y de mejor calidad está generando cambios significativos en el comportamiento de los mercados de bienes y servicios de origen rural. Así, en muchos lugares se aplican instrumentos como la denominación de origen y la certificación ambiental.

*Auge de nuevas tecnologías de información y comunicación.* El desarrollo de 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. Estos cambios constituyen un desafío aún no asumido en toda su dimensión por las estrategias de desarrollo, situación que amenaza con convertir una oportunidad en un riesgo y que podría sumir al medio rural en un rezago aún más profundo. ■

## POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONALIDAD

El enfoque territorial tiene al menos cuatro consecuencias importantes en la definición de políticas públicas: (a) el territorio como objeto de las políticas públicas; (b) la necesidad de aplicar políticas diferenciadas según el contexto y la diversidad de actores sociales; (c) la cooperación local como elemento fundamental de la gestión; y (d) la redefinición del papel del Estado y de la institucionalidad rural.

**El territorio como objeto de las políticas públicas.** El enfoque territorial busca desplazar el eje articulador de las estrategias de desarrollo rural del ámbito del proceso productivo en sí mismo al ámbito del territorio. Se busca, entonces, pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensional (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio.

Pasar de un enfoque sectorial a uno territorial no significa, necesariamente, adquirir un nuevo instrumental de políticas, pero sí plantea la necesidad de realizar un cambio significativo en las estrategias de gestión y de aplicación de tales instrumentos. Por ejemplo, se deben dar cambios fundamentales en los criterios de focalización y en los procesos de planificación, gestión y evaluación.

A la luz de una perspectiva territorial, las políticas públicas apuntan a proporcionar orientaciones estratégicas que potencien los instrumentos tradicionales del desarrollo rural y sectorial; por ejemplo, en lo relativo a su impacto redistributivo, de crecimiento económico, de preservación de las riquezas sociales y naturales, y de integración social y territorial. Lo que se busca es que la agenda política de desarrollo rural genere una única economía en un único territorio superando las brechas entre grupos sociales y entre regiones o territorios.

### Políticas diferenciadas según el contexto:

Desde la perspectiva territorial, la meta del desarrollo rural es lograr la movilización de los territorios o actores más rezagados hacia un nivel superior de desarrollo, de manera que paulatinamente se reduzcan las brechas entre territorios y entre actores.

Por lo tanto, toda estrategia nacional de desarrollo rural debe combinar dos elementos importantes: (a) políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión territorial nacional; y (b) políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión social intra-territorial.

Diferentes realidades territoriales y de desarrollo de los actores sociales demandan planteamientos e intervenciones públicas también diferenciadas. Cada caso requerirá su propia combinación de políticas básicas de carácter asistencial, de acceso y redistribución de activos 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

rango de políticas y mayor el énfasis en políticas básicas; cuanto mayor sea el nivel de desarrollo menor será el rango de políticas y mayor el énfasis en políticas de carácter universal.

En todos los casos debe existir coherencia entre los objetivos de los distintos niveles de políticas y los instrumentos propuestos para lograrlos.

**La cooperación local y la corresponsabilidad en la planificación y la gestión del territorio.**

El enfoque territorial supone una forma particular de organización de los procesos de desarrollo. En esencia se trata de lograr una gestión más eficiente de parte de cada uno de los agentes involucrados en un espacio dado, mediante la construcción de sinergias, enlaces, formas comunicativas, alianzas y solidaridades. Este proceso se expresa en esquemas de cooperación, donde los distintos miembros de una comunidad se asocian libremente en formas de organización autónoma para gestionar un proyecto territorial local.

La cooperación supone la identificación de competencias, responsabilidades, potencialidades y funciones de los distintos agentes públicos y privados, y la creación de las condiciones apropiadas para que la interacción entre ellos redunde en beneficios para todos y todas. En un modelo de cooperación, los procesos de desarrollo surgen a partir de la relación que se establece entre los actores; la iniciativa no proviene de un agente externo o exclusivamente público. Esta visión es contraria a la que tradicionalmente ha caracterizado a la política pública sectorial, en la que la iniciativa parte de los gobiernos nacionales.

Con respecto a la construcción de capacidades para la cooperación, es necesario reconocer, además de las limitaciones que se derivan del bajo desarrollo de los factores humanos e institucionales, la presencia de factores menos tangibles, como son los condicionamientos de género, 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 el interés común y la presencia de instituciones informales alrede-

dor de las cuales se desarrolla la vida cotidiana de las comunidades.

**Redefinición del papel del Estado.** Una pregunta fundamental en el diseño de la política pública se refiere al 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 del papel paternalista tradicionalmente asumido por el Estado, según el cual los agentes públicos se hacen cargo de las tareas de direccionamiento que deberían estar en manos de las propias comunidades. Es necesario, por 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, componentes básicos de las políticas públicas dirigidas a lograr un desarrollo rural sostenible.

*Provisión de bienes públicos.* 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, y donde se generan los factores que potencian las capacidades de las comunidades y los individuos. Sin embargo, las visiones tradicionales de desarrollo rural y la acción sectorializada de las instituciones responsables de esta labor no tienen una injerencia real en este componente del desarrollo. El desarrollo rural sostenible debe responder con estrategias integrales de provisión de bienes públicos, como base para un desarrollo económico y productivo equitativo.

*Dirección de la economía.* La economía funciona sobre la base de instituciones, reglas de juego y organizaciones que tienen sus propios incentivos e intereses. Sin embargo, existen una serie de distorsiones que impiden el libre juego de los actores y el acceso general a los beneficios del desarrollo económico. Ante esta situación el Estado debe actuar y ejercer su poder de dirección y regulación de los procesos económicos. Entre los instrumentos con que se 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 al capital, cuyo ejemplo clásico son los sistemas de crédito preferencial.

Como consecuencia de los procesos económicos de internacionalización, las distorsiones se hacen más notorias y determinantes. Por ello, el Estado puede establecer procesos de regulación y negociación que reduzcan los riesgos generados por las distorsiones y asimetrías que existen en el ámbito mundial.

*Construcción de la democracia.* El enfoque territorial, particularmente desde una óptica de cooperación local y la corresponsabilidad, es un modelo de gestión que favorece la construcción de espacios políticos y democráticos sobre los cuales se apoya el desarrollo social, económico, cultural y ambiental. Por esta razón, el Estado debe asumir estrategias que protejan y fomenten la participación y el ejercicio de una ciudadanía activa, sobre la base de la promoción de capacidades humanas para gozar de tal ciudadanía.

*Construcción de la institucionalidad.* La aplicación de las políticas públicas desde una perspectiva territorial supone la participación de un nivel intermedio entre lo local y lo nacional, en el que generalmente no existen estructuras institucionales bien definidas. La construcción de estos arreglos institucionales es un reto que debe afrontar el Estado al asumir una perspectiva territorial. ■

## CONTRIBUCIÓN DEL IICA

Partiendo del marco conceptual presentado en las secciones anteriores, el programa de trabajo del IICA en desarrollo rural para la gestión 2002-2006 propone cuatro líneas de acción estratégicas: (a) apoyar la definición de estrategias, políticas e inversiones dirigidas a fomentar el de-

sarrollo rural sostenible; (b) procurar la modernización institucional para impulsar de una manera más coherente el desarrollo rural sostenible; (c) promover la gestión integral del territorio rural poniendo énfasis en los recursos naturales; y (d) impulsar la gestión del conocimiento como herramienta para lograr un desarrollo rural sostenible.

De esta forma, el IICA espera contribuir a la formación de economías nacionales más integradas social y territorialmente, y mejor preparadas para aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización, así como los retos que de ella se derivan.

**Estrategias, políticas e inversiones.** El IICA fortalecerá su capacidad técnica y la de sus socios institucionales para formular estrategias regionales y nacionales de desarrollo rural desde una perspectiva territorial. Se apoyará la formulación de programas y proyectos que vinculen, de manera coherente, objetivos y componentes de combate a la pobreza y de gestión amigable del ambiente. Este tipo de acciones facilitará el acceso de los sectores rurales al capital físico y financiero, a las tecnologías apropiadas, a los mercados y a la información pertinente.

**Modernización y desarrollo institucional.** El IICA apoyará la modernización de mecanismos institucionales tendientes a la consecución de un desarrollo rural sostenible, incluidos modelos de gestión del desarrollo, de nivel local y nacional, que incorporen, explícitamente, componentes de gobernabilidad y ciudadanía rural. También se propone apoyar procesos de modernización institucional o de creación de institucionalidad en los niveles territoriales intermedios entre lo nacional y lo local.

Como parte de las nuevas funciones del IICA como Secretaría Técnica de la JIA y su función político-técnica regional, se le dará énfasis al fortalecimiento de mecanismos y procesos institucionales, de cara a la integración de la agricultura y al eventual inicio del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En el ámbito local se propone apoyar la promoción del desarrollo de capacidades en temas tales como gestión de micro y pequeña empresa rural, manejo de información de mercados, de tecnología apropiada, la agroindustria rural, una producción más limpia, sistemas de gestión de calidad ambiental, el eco etiquetado y la denominación de origen.

Con el propósito de contribuir a la formación de capacidades, los nuevos temas del desarrollo rural sostenible se presentarán como una oferta educativa y de capacitación a instituciones educativas, la cual irá acompañada de material didáctico que sirva de respaldo a programas de capacitación especializada.

**Gestión del territorio con énfasis en los recursos naturales y en los actores prioritarios.** La concepción territorial del desarrollo rural sostenible encuentra expresión en el fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales, y presta especial atención al manejo de microcuencas, a las comunidades y a las empresas rurales. El objetivo es lograr una gestión racional de los recursos naturales renovables (p.ej. suelo, agua, bosque y biodiversidad) y el bienestar de las y los pobladores de la región. Con este propósito, el IICA impulsa el desarrollo y la adopción de instrumentos innovadores de gestión ambiental que conduzcan a procesos de producción más limpia y, en general, a mejores prácticas productivas y de relacionamiento con el medio natural, sobre bases de equidad respetando y potenciando la diversidad existente.

Esta línea incluye el uso de instrumentos y conceptos tales como cooperación local, ordenamiento territorial, economía ambiental, economías de aglomeración, "clusters" productivos, encadenamientos de mercados de factores productivos en el territorio, sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad ambiental y etiquetado ecológico y por denominación de origen.

**Gestión del conocimiento.** El principal instrumento de gestión del IICA será un Sistema de Gestión del Conocimiento (SGC), el cual funcio-

ará como un espacio de trabajo descentralizado y de colaboración para facilitar la formulación de políticas, la planificación estratégica, la implementación y el desarrollo de tecnologías aptas para el desarrollo rural. Entre las principales características del SGC están las de: (a) servir como catalizador de experiencias; (b) proporcionar un espacio para la experimentación de nuevas prácticas; (c) constituirse en un escenario de capacitación; (d) facilitar la articulación con socios clave; y (e) atraer oportunidades.

*El SGC permitirá desarrollar procesos de:*

- Identificación y sistematización de conocimientos a partir de experiencias exitosas, conocimientos autóctonos, etc. en función de necesidades identificadas.
- Articulación y desarrollo de procesos para la divulgación de experiencias exitosas, investigación aplicada, conocimientos autóctonos, etc.
- Divulgación de la información sistematizada a los diferentes usuarios del sistema, en formatos que faciliten su uso.
- Discusión y análisis de la información sistematizada, en función de sus fortalezas y debilidades para diferentes aplicaciones, de las oportunidades que permite potenciar y de las amenazas que permite enfrentar.
- Utilización del conocimiento generado a partir de la discusión y el análisis de la información sistematizada (e.g. en la elaboración de nuevas estrategias, políticas, inversiones y proyectos de desarrollo rural, en la elaboración de programas y materiales de capacitación, etc.). ■



## Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

"60 años promoviendo la prosperidad en la comunidad rural de las Américas"

*El IICA es un organismo del Sistema Interamericano especializado en agricultura y desarrollo rural. Tiene como su misión institucional "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".*

### Desarrollo Rural Sostenible

ALGUNAS PUBLICACIONES RECIENTES



<http://www.infoagro.net/codes>

Caro, J. y Ortega, E. (2002) **Amazonia: El Corredor Biocomercial del Futuro**. Cuaderno Técnico No. 19. San José, Costa Rica: IICA.

Cordero, P. y Sepúlveda, S. (2002). **Sistemas de Gestión Medio Ambiental: Las Normas ISO 14000**. Cuaderno Técnico No. 21. San José Costa Rica: IICA.

Chavarría, H.; Sepúlveda, S. y Rojas, P. (2002). **Competitividad: Cadenas Agroalimentarias y Territorios Rurales. Vol. I, Elementos Conceptuales**. San José, Costa Rica: IICA.

Echeverri, R. y Ribero, M. (2002). **Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe**. Ciudad de Panamá: CIDER/IICA.

Iglesias, H. (2002) **Competitividad de las PYMES Agroalimentarias**. Cuaderno Técnico No. 20. San José, Costa Rica: IICA.

Miranda, C. L. (2002). **Brasil: Descentralización y Desarrollo Regional Sustentable, La experiencia del Seridó**. San José: IICA-Gobierno del Estado de Rio Grande do Norte.

Sepúlveda, S. (2002). **Desarrollo Sostenible Microregional: Métodos para la Planificación Local**. San José, Costa Rica: IICA - Consejo de la Tierra – Universidad Nacional

### Área de Desarrollo Rural Sostenible

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
Sede Central – Apartado Postal 55-2200 Coronado Costa Rica  
Tel.: + (506) 216 – 0222 / Fax: +(506) 216-0219 - e-mail: [codes@infoagro.net](mailto:codes@infoagro.net)  
<http://www.iica.int>

1

2

3

