



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

TERRITORIOS RURALES, ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

**Sergio Sepúlveda
Adrián Rodríguez
Rafael Echeverri**

**Colaboración de
Paula Cordero**

*Seminário Internacional
“Território, Desenvolvimento Rural e Democracia”*

**Fortaleza. Brasil
16 – 19 de noviembre, 2003**

TERRITORIOS RURALES, ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Índice de contenido

Resumen Ejecutivo	iv
1 Evolución del pensamiento sobre desarrollo rural	2
1.1 Economía dual – modernización.....	2
1.1.1 La visión tradicional frente a la visión moderna de la ruralidad	2
1.1.2 La reforma agraria como instrumento de modernización.....	4
1.2 Pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes	5
1.3 Enfoques de proceso - participación y empoderamiento	6
1.4 Enfoque de los medios de vida sostenibles	7
2 Una nueva realidad rural y la necesidad de nuevos enfoques	9
3 El enfoque territorial del desarrollo rural	13
3.1 Fundamentos del enfoque territorial del desarrollo rural	13
3.2 Principales elementos del enfoque territorial del desarrollo rural	14
3.2.1 Tránsito de una economía agrícola a una economía territorial.....	15
3.2.2 Rescate de la economía territorial y local-rural en las estrategias de crecimiento	15
3.2.3 Avance de la competitividad sectorial privada a la competitividad territorial	16
3.2.4 Gestión sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales	17
3.2.5 Ordenamiento territorial como complemento a la descentralización	18
3.2.6 Cooperación y la responsabilidad compartida, complementos de la participación	18
3.2.7 Coordinación de las políticas de desarrollo rural con las políticas macroeconómicas y sectoriales.	19
3.2.8 Superación de las políticas compensatorias y articulación de las políticas sectoriales	19
3.2.9 Gestión del conocimiento para el desarrollo rural.....	20
4 El enfoque territorial y la práctica del desarrollo rural en América Latina	21
4.1 El enfoque territorial se posiciona	21
4.2 La reorientación de las estrategias nacionales de desarrollo rural	22
4.2.1 El caso mexicano: el desarrollo de un marco institucional integral	22
4.2.2 El caso Colombiano: la creación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural.....	24
4.2.3 El caso Ecuatoriano: hacia un Sistema Nacional de Desarrollo Rural	26
4.2.4 El caso chileno: los centros de gestión empresarial	28
4.2.5 El caso Boliviano: institucionalidad para la participación popular	29
4.2.6 El caso Hondureño: bases para la aplicación del enfoque territorial.....	30
5 Los desafíos del enfoque territorial del desarrollo rural	32
5.1 Replanteamiento del modelo de desarrollo	32
5.1.1 Los procesos de reforma de las últimas dos décadas.....	32
5.1.2 Superando el Consenso de Washington	33
5.1.3 Proyecto de País y diversidad de territorios	34
5.2 Desarrollo de una nueva institucionalidad	35
5.2.1 Bases de la nueva institucionalidad.....	35
5.2.2 Características de la nueva institucionalidad.....	36
5.2.3 La nueva institucionalidad y la elaboración de políticas y estrategias	37
5.3 Un nuevo modelo de gestión del desarrollo rural	39
5.4 Desarrollo de nuevos conocimientos, capacidades y actitudes	40
Referencias	42
Anexo	47

Lista de cuadros

Cuadro 1	Evolución en el tiempo de las ideas sobre desarrollo rural	3
Cuadro 2	Principios del enfoque de los medios de vida sostenibles	8
Cuadro 3	Instrumentos para la promoción del desarrollo rural	23
Cuadro 4	Etapas de la descentralización y creación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural en Colombia	25
Cuadro 5	Elementos a considerar en una estrategia de desarrollo rural	34

Lista de figuras

Figura 1	Propuesta del Sistema Nacional de Desarrollo Rural de Ecuador	28
Figura 2	Gestión de estrategias de desarrollo rural: ámbito nacional	35
Figura 3	Nueva institucionalidad para el desarrollo rural	37
Figura 4	Gestión de estrategias de desarrollo rural: ámbito territorial.....	38
Figura 5	Coordinación de políticas y superación de enfoque sectorial y compensatorio	39
Figura 6	Modelo de gestión del desarrollo territorial.....	40
Figura 7	Conocimientos, capacidades y actitudes.....	41

TERRITORIOS RURALES, ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

RESUMEN EJECUTIVO

Los temas relacionados con el desarrollo rural adquirieron un ímpetu renovado hacia el final de la década de los noventa, debido en parte a la incapacidad del modelo económico vigente para resolver los problemas estructurales y distributivos que aquejaban a un gran número de países. La necesidad de abordar de manera creativa el nuevo panorama rural de América Latina y el Caribe (ALC) ha sido un importante detonante en la búsqueda de enfoques innovadores de desarrollo rural, cuyo abordaje integrador sea capaz de superar las condicionantes impuestas por los procesos de ajuste estructural de las últimas dos décadas.

El enfoque territorial de desarrollo rural constituye un paso importante en esa dirección. Su propuesta: lograr una mayor cohesión al interior de los territorios rurales, así como entre éstos y el resto de la economía. Las nuevas funciones que asumirían los territorios rurales y las demandas que surgirían a partir de la integración de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención contribuirían efectivamente a su revitalización y reestructuración.

Este enfoque ofrece, sin duda, una alternativa a los planteamientos convencionales. Prueba de ello son los elementos que lo caracterizan: a) el paso de una economía agrícola a una economía territorial; b) el rescate de la economía territorial, local y rural en las estrategias de desarrollo; c) el paso de la competitividad sectorial y privada a la competitividad territorial; d) la gestión ambiental y el desarrollo de mercados de servicios ambientales como actividades preferentes; e) el ordenamiento territorial como complemento a la descentralización; f) la cooperación y la responsabilidad compartida como complemento a la participación; g) la formulación de políticas macroeconómicas, sectoriales y locales más coordinadas; h) la superación de las políticas compensatorias y la formulación de políticas sectoriales articuladas en el territorio rural; i) el combate a la pobreza rural basado en una concepción amplia de los medios de vida de la población rural; y j) la gestión del conocimiento y la innovación como propulsoras del desarrollo.

Ya son varios los gobiernos y organismos internacionales de cooperación técnica y financiera que han comenzado a abordar la problemática rural desde este enfoque amplio e integrador. Tal es el caso de países como Brasil, Bolivia, México, Ecuador, Jamaica, Uruguay, Colombia, Perú, Costa Rica y Honduras, los cuales han iniciado la formulación de estrategias nacionales de desarrollo rural adoptando como eje estructurante la visión territorial del desarrollo.

No hay que olvidar, sin embargo, que un cambio de paradigma entraña un proceso de transición; una etapa de innumerables desafíos, pero también de grandes oportunidades. Este documento pretende ofrecer una síntesis de ambos –desafíos y oportunidades–, y para ello se ha ordenado la información en cuatro categorías. La primera presenta el replanteamiento del modelo de desarrollo; la segunda describe los elementos que se precisan para construir una nueva institucionalidad; la tercera señala la importancia de la gestión pública y privada como elemento de cohesión de las dos primeras, y la última redondea los argumentos anteriores otorgándole un sitio de privilegio al desarrollo de capacidades.

Palabras clave: desarrollo rural; enfoque territorial; América Latina; políticas públicas.

TERRITORIOS RURALES, ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

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 problemas estructurales y distributivos que aquejan a un gran número de países. Las evidentes fallas del modelo se reflejan en la persistente pobreza rural en casi todos ellos.

La necesidad de abordar de manera creativa el nuevo panorama rural de América Latina y el Caribe (ALC) ha sido un importante detonante en la búsqueda de enfoques innovadores de desarrollo rural, cuyo abordaje integrador sea capaz de superar las condicionantes impuestas – entre otros – por el Consenso de Washington.

Ese resurgimiento temático ha sido acompañado también por transformaciones concurrentes en la concepción de lo rural, el rol de la agricultura y de los pequeños agricultores. En efecto, durante este período la evolución conceptual transita por la agricultura ampliada, nueva ruralidad, territorialidad, cultura local, descentralización, gobernabilidad y cooperación local. De hecho, la evolución conceptual y metodológica del desarrollo rural está impactando las estrategias y políticas de innumerables gobiernos y agencias de desarrollo. En ese contexto sobresale el planteamiento del Enfoque Territorial en la práctica del desarrollo rural.

Eso dicho, el objetivo de este artículo es discutir elementos conceptuales y metodológicos que sustentan ese enfoque. En la primera sección se revisan las principales tendencias en la evolución del pensamiento sobre desarrollo rural, su propósito es destacar temas y elementos conceptuales en los cuales se fundamenta el enfoque territorial y a la vez ofrecer una guía a literatura especializada. La segunda sección presenta una revisión de perspectivas recientes que contribuyen a la construcción del enfoque territorial. La tercera sección presenta los principales elementos del enfoque; mientras que en la cuarta sección se presentan antecedentes importantes de dicho enfoque en la práctica del desarrollo rural. Finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones.

1 EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO SOBRE DESARROLLO RURAL

En la evolución de las ideas sobre desarrollo rural (ver el Cuadro 1) se distinguen dos vertientes de pensamiento: por un lado, aspectos relativos al desarrollo conceptual como tal, y por otro, aspectos asociados a la práctica del desarrollo rural por parte de los gobiernos y agencias de desarrollo.

Desde el punto de vista conceptual Ellis y Biggs (2001) identifican varios temas dominantes: a) economía dual - modernización (desde principios de los años cincuenta hasta mediados de los años setenta); b) pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes (desde mediados de los años sesenta hasta el presente); c) enfoques de proceso - participación y empoderamiento (desde principios de los ochentas); y d) enfoque de los medios de vida sostenibles (desde mediados de los ochentas).

Desde el punto de vista de la práctica del desarrollo rural esos paradigmas han sido condicionados por diversos énfasis que han cambiado a lo largo del tiempo, entre los que destacan: 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) la reforma agraria (desde principios de los años sesenta); d) el desarrollo rural integrado (desde principios de los setenta hasta finales de los ochenta); e) la liberalización del mercado (desde principios de los ochenta hasta finales de los noventa); f) la participación (desde finales de los ochenta hasta la actualidad); y g) la elaboración de estrategias para la reducción de la pobreza (desde finales de los noventa hasta la actualidad) (Ellis y Biggs, 2001, 442).

1.1 Economía dual – modernización

El paradigma de economía dual – modernización parte de asumir la coexistencia inicial de un sector tradicional y de un sector moderno. El sector tradicional se visualiza con poca capacidad para incrementar su productividad o crecimiento y cumple fundamentalmente el rol de proveer la mano de obra que requiere el sector moderno de la economía, que se expande para eventualmente tomar el lugar del sector tradicional. Entre los autores importantes en esta tradición se pueden mencionar a Sir Arthur Lewis (1954) y a John Fei y Gustav Ranis (Ranis y Fei, 1961; Feis y Ranis, 1964).

Desde el punto de vista del desarrollo agropecuario este paradigma suponía la superación de la agricultura de subsistencia por un sector agrícola moderno, caracterizado por las grandes explotaciones, que aprovechando las economías de escala existente en la agricultura, podían 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 gobiernos el énfasis estaba en el desarrollo de las comunidades rurales (Ellis y Biggs, 2001; Grupo Esquel, 1989).

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

El enfoque de dualidad, que opone *lo tradicional* a *lo moderno*, y en el cual lo tradicional se asimila a campo (vs. ciudad), agricultura (vs. industria), rural (vs. urbano) y conservadurismo (vs. racionamiento), es la característica principal de la visión tradicional de la ruralidad hasta los años setenta. Esa visión tradicional de la ruralidad se fundamenta en las diferencias entre lo urbano y lo rural, en ámbitos como: a) las ocupaciones (rural es agrícola); b) diferencias ambientales (rural implica contacto con la naturaleza); c) el tamaño de las comunidades (rurales de menor

tamaño); d) la densidad poblacional (rural menor densidad); e) el grado de homogeneidad/heterogeneidad de la población (rural más homogeneidad); f) la diferenciación social (rural menos diferenciada); g) la estratificación y complejidad social (la rural más simple); h) la movilidad social (rural menos movilidad); i) la dirección de las migraciones (rural – urbano); y j) los sistemas de integración social (rural menos integración) Gómez (2002, 34-40). Este enfoque, asociado principalmente a la sociología rural norteamericana, tuvo mucha influencia en América Latina, especialmente a través del intercambio con universidades. Una manifestación de esa influencia es la adaptación a la realidad latinoamericana de las formulaciones dicotómicas (Gómez, 2002).

Cuadro 1 Evolución en el tiempo de las ideas sobre desarrollo rural

1950 – 1960

Modernización; modelo de la economía dual; agricultura como sector rezagado; desarrollo comunitario; tenencia de la tierra; visión peyorativa de los campesinos.

1960 – 1970

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

1970 – 1980

Redistribución con crecimiento; necesidades básicas; desarrollo rural integrado; políticas agrícolas estatales; crédito agrícola estatal; sesgo urbano; innovación inducida; revolución verde; encadenamiento de 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 como proceso y no como producto; mujer en desarrollo; alivio de la pobreza.

1990 – 2000

Microcrédito; evaluación rural participativa (participatory rural appraisal); investigación y desarrollo orientado 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 -

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

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

El auge de la visión de dualidad-modernización también influyó en el énfasis de los estudios rurales en la región; por ejemplo, marcó el primero de los desplazamientos temáticos en ese ámbito identificados por Bengoa (2002), que es el cambio desde la hacienda (sinónimo de lo tradicional) hacia la empresa agroexportadora (sinónimo de lo moderno). Este desplazamiento está asociado a un cambio en la forma de ver el mundo rural, abandonando visiones “poco

científicas”, basadas en construcciones como el criollismo y el indigenismo, a favor de visiones desarrollistas y de transformación social. Este *ímpetu del cambio*, subraya Bengoa, marcó los estudios agrarios de los años cincuenta y sesenta: “El concepto de ‘desarrollo rural’ contaminó todos los estudios en el área. Los ‘científicos’ investigaban la agricultura con el objetivo explícito de cambiarla” (Bengoa, 2002, 4).

1.1.2 La reforma agraria como instrumento de modernización

Un elemento importante dentro del contexto de “voluntad de cambio” a que se refiere Bengoa (2002), como característico de las visiones desarrollistas y de transformación social que surgen en los años cincuenta, es la preocupación por los temas de tenencia de la tierra y de reforma agraria¹. El primer proceso profundo de afectación de la tenencia de la tierra en América Latina se había dado en México, después de la Revolución de 1910; sin embargo, es precisamente hasta la década de los cincuenta cuando se empiezan a gestar procesos similares en el resto de la región.

El movimiento de reforma agraria en América Latina tuvo antecedentes importantes en procesos de transformación agraria que venían dando 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 realizar estudios sobre la relación entre los regímenes de propiedad rural y los niveles de desarrollo. A partir de los resultados de esos estudios se proponen recomendaciones de política agraria, que en el caso de América Latina incluían medidas orientadas a la transformación de los regímenes de tenencia de la tierra, mediante la sustitución de los sistemas de arrendamientos por el sistema de propiedad, junto a medidas tendientes a la creación de cooperativas de crédito y comercialización, el desarrollo de servicios de capacitación y asistencia tecnológica y el desarrollo de las industrias rurales. Estas propuestas coinciden con formulaciones similares que se venía haciendo en la CEPAL, en las que se también se planteaba la necesidad de una reforma agraria, como mecanismo para aprovechar mejor el potencial de ahorro y promover la movilidad social, satisfacer la creciente 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 tuvo en la Alianza para el Progreso un fuerte impulso 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 destaca 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, p. 45).

¹ Sobre el tema de la reforma agraria se ha escrito de manera abundante. Véase por ejemplo IICA (1983); García (1982); Herrero (1973); Orchard y Ortiz (1973); Franco (1972) y Ravell (1970).

Entre las medidas adoptadas en el marco de la Alianza para el Progreso estuvo la creación de un Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, integrado por el IICA, OEA, FAO, CEPAL y BID, el cual desarrolló estudios sobre tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú. También se formaliza la creación del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA, destinado a desarrollar reformas agrarias en los países de la región.

Los resultados de todo ese proceso fueron variados. Visiones críticas destacan como limitaciones el “origen citadino y sobre todo estatal” del proceso de cambio en el marco del que surgen 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 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).

1.2 Pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes

El paradigma de la economía dual-modernización se empieza a romper a mediados de los años sesentas, a favor de una visión que asume a los pequeños agricultores como agentes económicos racionales y eficientes y a la pequeña agricultura como motor para el crecimiento y el desarrollo (Ellis y Biggs, 2001; Ruttan, 2002). El trabajo de Theodore Schultz sobre la transformación de la economía tradicional (Schultz, 1964), es identificado como la contribución más significativa para el desarrollo de este nuevo paradigma. En este libro Schultz destaca que los campesinos en las sociedades tradicionales asignan eficientemente los recursos de que disponen y que si continúan pobres es porque disponen de oportunidades técnicas y económicas limitadas a las cuales responder; esto es, son pobres pero eficientes (Ruttan, 2002).

Esta concepción de los agricultores como agentes económicos racionales y eficientes, capaces de responder a los incentivos económicos, tiene implicaciones de política y en general sobre la forma de concebir a la agricultura y a los pequeños productores en el proceso de desarrollo de un país. Desde el punto de vista de las políticas se destaca la importancia de generar las oportunidades técnicas y económicas que requieren los pequeños productores para incrementar su productividad y mejorar sus condiciones de vida. En particular, se destacan la alta rentabilidad de la inversión en el desarrollo agrícola, en áreas como la investigación agrícola (e.g. incrementar la capacidad de las instituciones nacionales de investigación agrícola), el desarrollo tecnológico (e.g. desarrollo y transferencia de tecnologías modernas); y la educación formal y no formal de los agricultores (e.g. sistemas de extensión agrícola). Este tipo de propuestas se asocian a lo que en la literatura se denomina como “el modelo de insumos de alta rentabilidad” (*high-payoff input model*) (Ruttan, 2002).

Las propuestas derivadas de las ideas de Schultz, junto con el auge de la revolución verde influyeron de manera significativa en la práctica del desarrollo rural durante los años sesenta. La agricultura es vista como un sector clave para el crecimiento económico, por su contribución en la provisión de mano de obra, capital, alimentos y divisas. Más aún, se considera que el énfasis de las políticas agrícolas deben ser los pequeños agricultores, pues con el incremento en su productividad se incrementa la demanda por insumos y servicios no agrícolas. Además, con el incremento en la productividad se incrementan los ingresos, creándose un mercado para bienes de consumo no agrícola que son producidos en otros sectores de la economía, particularmente

nacientes sectores industriales (Ellis y Biggs, 2001, 441). Por lo tanto, la transformación y el desarrollo de la pequeña agricultura crean una serie de encadenamientos con otros sectores, a partir de los cuales se potencia el crecimiento global de la economía.

A principios de los setenta el modelo de insumos de alta rentabilidad empieza a ser cuestionado como un modelo de cambio tecnológico, pues no explica cómo las condiciones económicas inducen un cambio tecnológico que sea eficiente para el sector agrícola de una sociedad determinada, ni el desarrollo de las nuevas instituciones que son necesarias en ese contexto (Ruttan, 2002). Surgen entonces modelos de cambio tecnológico inducido, asociados a los trabajos de Vernon Ruttan y Yujiro Hayami (Hayami y Ruttan, 1971, 1985), en los cuales el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías es endógeno al sistema económico. Estos desarrollos 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 a posicionar los temas tecnológicos como componentes fundamentales de las políticas de desarrollo agrícola.

En esa misma época (principios de los años setenta) había emergido también el concepto de desarrollo rural integrado como un nuevo énfasis en la práctica del desarrollo rural, que progresivamente integró las preocupaciones en torno al desarrollo de los pequeños productores agropecuarios. La práctica del desarrollo rural en torno al desarrollo rural integrado derivó en una fuerte participación del Estado en la promoción del desarrollo rural. Sin embargo, con el advenimiento de los programas de estabilización y ajuste estructural a lo largo de los años ochenta esta participación empieza a debilitarse, dando paso a enfoques que ponen énfasis en la reforma del Estado y la liberalización del mercado (Ellis y Biggs, 2001, 444). Estas políticas de reforma del Estado y de liberalización del mercado forman parte de un conjunto más amplio de políticas que han sido denominadas “El Consenso de Washington”, las cuales tenían asociada una visión de la agricultura que también impactó la práctica del desarrollo rural durante los años noventa (Kydd y Dorward, 2001). Este tema se desarrolla en la Sección 2.

1.3 Enfoques de proceso - participación y empoderamiento

Los paradigmas de dualidad – modernización y de racionalidad y eficiencia de los pequeños productores pueden ser caracterizados como enfoques “de arriba hacia abajo”, pues generalmente asumen que los factores desencadenantes del cambio son exógenos (e.g. tecnologías) y derivan en políticas nacionales. Sin embargo, a inicios de los ochenta empiezan a ganar fuerza como ideas aceptadas –muchas de ellas ideas socialistas de los años sesentas y setentas– enfoques que conciben al desarrollo rural como un proceso “de abajo hacia arriba”, en el que destacan aspectos de participación y empoderamiento. Este cambio, desde “enfoques de arriba hacia abajo” hacia “enfoques de abajo hacia arriba” es el segundo cambio de paradigma importante en el pensamiento sobre desarrollo que identifican Ellis y Biggs (2001).

Este nuevo paradigma concibe al desarrollo rural como un proceso participativo, que busca conferir poder a los pobladores rurales para tomar control de sus prioridades para el cambio. Entre los factores que contribuyeron al desarrollo de esta nuevo enfoque se mencionan el advenimiento de la investigación sobre sistemas productivos (farming systems), el reconocimiento creciente de la importancia de la validez del conocimiento tradicional, el crecimiento de los métodos participativos, la reacción 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 el incremento de la preocupación por los temas de género (Ellis y Biggs, 2001, 443).

En este contexto se dan los otros cuatro desplazamientos temáticos en materia de estudios rurales identificados por Bengoa (2002): a) del campesinado a la pobreza rural; b) de los trabajadores agrícolas a los trabajadores temporales; c) de los campesinos a las campesinas; y de d) de los campesinos a los indígenas. Estos desplazamientos temáticos se reflejan en cambios en la práctica del desarrollo rural, pues temas como la pobreza rural, el empleo rural no agrícola, y los asuntos étnicos y de género empiezan a aparecer de manera creciente en las agendas políticas de los gobiernos y agencias de desarrollo y de cooperación internacional. La práctica del desarrollo rural se ha movido de comunidades rurales y pequeños productores a un enfoque más holístico basados en los actores del desarrollo rural.

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 en el presente documento, es el enfoque territorial del desarrollo rural.

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 Cuadro 2. 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).

Cuadro 2 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 supervivencia, 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).

2 UNA NUEVA REALIDAD RURAL Y LA NECESIDAD DE NUEVOS ENFOQUES

La lectura de la ruralidad ha cambiado de manera significativa, especialmente durante las últimas dos décadas. Entre los cambios identificados por diferentes autores que se han ocupado del tema, tanto en países europeos como latinoamericanos (e.g. Sarraceno, 1994; Pérez, 2001; Echeverri y Ribeiro, 2002), destacan: a) el incremento en la importancia de las actividades no agrícolas como generadoras de empleo e ingresos para la población rural; y b) la creciente integración de los espacios urbanos y rurales; c) la importancia de integrar las preocupaciones por la gestión sostenible del ambiente y de los recursos naturales; d) las transformaciones en la institucionalidad rural; e) el reconocimiento de la importancia de nuevos actores sociales; f) las expectativas mayores de los consumidores y de los mercados; e) el papel de las nuevas tecnologías de información y comunicación (Sepúlveda et al., 2003).

Importancia de la economía rural no agrícola y de la multisectorialidad. En 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.

La creciente importancia de la economía rural no agrícola destaca la importancia de una visión multisectorial en la definición de las políticas públicas, que permita romper con esquemas meramente sectoriales, y favorecer un planteamiento integral en la conceptualización de políticas de desarrollo rural, en su instrumentación y en la definición de arreglos institucionales para su ejecución. En términos económicos, se debe reconocer el carácter polifacético y complementario de 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.

La superación de la dicotomía urbano-rural. 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. Sin embargo, resulta complejo diferenciar lo urbano de lo rural y es arriesgado 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.

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 disociados del desarrollo rural.

Los recursos naturales: proteger, conocer y usar. 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.

El Tercer Informe Mundial del Estado del Ambiente (GEO-3) (UNEP, 2002) señala que la degradación ambiental en ALC 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.

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, en los que la privatización 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. También se han dado políticas de descentralización, orientadas a otorgarle mayor autonomía a instancias de gestión local y regional. En el ámbito externo, cabe mencionar la construcción de agendas supranacionales con nuevos arreglos institucionales y nuevas reglas de juego.

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.

Actores sociales: inclusión clave para el desarrollo. Diversos actores sociales han desempeñado papeles sumamente importantes para el desarrollo rural; no obstante, su importancia muchas veces no es reconocida. Dentro de estos grupos se encuentran las poblaciones indígenas y afrodescendientes, las mujeres y jóvenes rurales.

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. 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.

Las mujeres rurales desempeñan un rol estratégico para la seguridad alimentaria de las familias, tanto por su papel de productoras de alimentos, como por tener a cargo la alimentación de los niños. Sin embargo, el aporte de las mujeres rurales no siempre se ha reconocido. Por su parte, los jóvenes rurales poseen potencialidades trascendentales para el desarrollo rural; por ejemplo: a) mayor nivel de conocimiento; b) mayor destreza y dominio en el uso de nuevas tecnologías y procesos económicos; y c) mayor disposición al cambio. No obstante, los condicionamientos históricos, jurídicos y culturales asociados a la condición 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.

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. Desde el punto de vista de la producción estos cambios permiten potenciar, entre otros, la aplicación de instrumentos como la denominación de origen y la certificación ambiental; además, destacan también la importancia de temas relativos a los derechos de los consumidores, desde una perspectiva de seguridad alimentaria que destaca tanto la disponibilidad como la calidad e inocuidad de los alimentos.

El auge de las nuevas tecnologías de información y comunicación. El progreso experimentado por las denominadas “nuevas tecnologías de información y comunicación” 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.

Sin embargo, persisten una serie de problemas estructurales que siguen afectando de manera muy significativa a las zonas rurales. Entre ellos destacan: a) la persistencia de la pobreza rural y de la desigualdad; b) la persistencia de brechas sectoriales y regionales; y c) la inseguridad alimentaria de la población rural.

La persistencia de la pobreza rural y la desigualdad. 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. Datos de la CEPAL indican 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 lo más 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 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. 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.

Por ejemplo, existen enormes diferencias en el acceso a activos de educación entre la población urbana y rural. En promedio, los habitantes de las zonas rurales de todos los países de la región poseen menos años de estudio que los de las zonas urbanas. La deserción estudiantil, en términos porcentuales, es mucho mayor en las zonas rurales que en las urbanas. Además, el acceso a servicios básicos es mucho más limitado en áreas rurales (e.g. el promedio ajustado para

la mortalidad infantil es de 57,2 por 1000 nacidos en el medio rural contra 43,5 por 1000 nacidos en el medio urbano).

La inseguridad alimentaria de la población rural. A pesar de que no existen datos desagregados de subnutrición según sea la zona rural o urbana, el alto grado de pobreza rural de la mayoría de los países, sobre todo de pobreza extrema, 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 y Haití).

Además, pese a la importancia creciente de las actividades no agrícolas, la importancia estratégica de la agricultura sigue siendo una condición perdurable. Históricamente la agricultura no sólo ha contribuido con el bienestar económico de las naciones latinoamericanas, sino que ha tenido una fuerte presencia en la formación de la identidad nacional. La pérdida de importancia de la agricultura en la formación del PIB no quiere decir, sin embargo, que ésta haya perdido su rol estratégico en las economías de la región, especialmente si se le valora a la luz de sus relaciones con otros sectores.

Los retos que enfrenta la agricultura, de cara al ALCA y a las próximas rondas de negociaciones en la OMC, subrayan la importancia de fortalecer aún más la articulación de este sector con 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.

Todos estos factores han hecho evidente la necesidad de nuevos enfoques, nuevas ideas, planteamientos renovados y actualizados que respondan a las nuevas realidades y los problemas estructurales que afectan el medio rural. A ello es a lo que se aspira con el enfoque territorial del desarrollo rural.

3 EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

3.1 Fundamentos del 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, debe ser uno en el cual la agricultura asuma su lugar junto con un conjunto de otras actividades actuales y potenciales rurales y no rurales, que son importantes para la construcción de 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 trans-sectorialidad y la diversidad multi-ocupacional de los medios de vida rurales deben convertirse en la piedra angular de las políticas de desarrollo rural, si se quiere que los esfuerzos por reducir la pobreza rural sean efectivos en el futuro”².

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 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. Por el 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).

² Traducción libre.

El enfoque territorial ofrece un punto de convergencia para los conocimientos derivados de estas disciplinas, alrededor de los conceptos de 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 (Sepúlveda, et. al. 2003a). Es así como acontece un replanteamiento de las políticas agrícolas y de desarrollo rural, las cuales abandonan el énfasis sectorial a favor de una concepción territorial.

3.2 Principales elementos del enfoque territorial del desarrollo rural

El enfoque territorial busca la integración 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 y demandas, a partir de la integración de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención.

En esta propuesta de desarrollo la noción de territorio 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: a) explica mejor las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario; b) 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; c) permite entender y gestionar el desarrollo más eficientemente, en colaboración con los actores locales; y d) potencia la integración del conocimiento acumulado por nuestras sociedades a fin de alcanzar un desarrollo armónico y democrático.

El enfoque territorial constituye una alternativa a los planteamientos convencionales de desarrollo rural. Entre los elementos más importantes destacan:

- i. Paso de la economía agrícola a la economía territorial.
- ii. Rescate de la economía territorial y local rural en las estrategias de desarrollo.
- iii. Paso de la competitividad sectorial privada a la competitividad territorial.
- iv. Gestión ambiental y el desarrollo de mercados de servicios ambientales.
- v. Ordenamiento territorial como complemento de la descentralización.
- vi. Cooperación y la responsabilidad compartida como complementos de la participación.
- vii. Coordinación entre las políticas macro, sectoriales y locales.
- viii. Superación de las políticas compensatorias y articulación de las políticas sectoriales en el territorio rural
- ix. Combate a la pobreza rural basado en concepción amplia de los medios de vida de la población rural
- x. Gestión del conocimiento e innovación.

3.2.1 Tránsito de una economía agrícola a una economía territorial

La economía rural es tratada en la mayoría de las políticas públicas con un enfoque de orden sectorial y productivo, que lleva a identificar lo rural como sinónimo de agrícola y a proponer estrategias agrícolas como la única respuesta a los problemas de la pobreza y el desarrollo rural.

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.

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. Sin embargo, se reconoce también que en variadas circunstancias la agricultura continua jugando un papel dinamizador de la economía local; de ahí que el enfoque territorial reconoce también la importancia estratégica de la agricultura como uno de los componentes de las acciones de desarrollo rural. Esta perspectiva –territorial– destaca las complementariedades y vínculos entre la agricultura y otros sectores de la economía rural, abriendo nuevas opciones para potenciar procesos de desarrollo endógeno que viabilicen la articulación exitosa de los territorios rurales en procesos dinámicos de desarrollo de mayor alcance (espacial y temporalmente).

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

En los territorios rurales se desarrollan 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, otros espacios regionales o nacionales y la economía internacional. La

dinámica que establecen estas actividades influye sobre las posibilidades de crecimiento económico y de generación de riqueza en el ámbito local.

En la generalidad de los territorios rurales, la mayor proporción de intercambios se realiza en mercados locales y regionales, en menor medida en mercados nacionales, y en mucho menor escala en los mercados internacionales. Esta distribución espacial de las relaciones de intercambio destaca la importancia de reconocer los mercados locales y nacionales como pilares de crecimiento, y su inclusión, de manera explícita, en las estrategias de desarrollo rural.

Esta distribución de las relaciones de intercambio cuestiona el énfasis en la exportación que ha marcado las estrategias de desarrollo productivo rural, con énfasis en lo agrícola, durante las últimas dos décadas. Este énfasis suena desproporcionado para la gran mayoría de economías locales rurales del continente. La realidad productiva y económica de América Latina demanda el reconocimiento de sus mercados locales y nacionales como pilares de crecimiento, y su inclusión 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 elementos de las estrategias de crecimiento y de incremento de la competitividad de las economías rurales.

3.2.3 Avance de la competitividad sectorial privada a la competitividad territorial

La adopción del concepto de economía territorial lleva a un replanteamiento de la visión de la competitividad, que toma en consideración aspectos sociales, económicos, ambientales y globales (Farell et al., 1999).

Desde el punto de vista social, esta nueva forma de concebir la competitividad debe contemplar la 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.

En términos ambientales, una visión integral de la competitividad debe promover el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de los agentes del territorio 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

En el ámbito económico destaca la necesidad de fomentar y desarrollar la 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 los productos y servicios locales.

Para lograr lo anterior es importante promover el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de los agentes del territorio, de manera que sean capaces 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.

La visión de competitividad territorial plantea, entonces, pasar de una visión sectorial de la competitividad, fundamentada en conceptos de producción y enfocada a mercados de

productos, a una competitividad que contempla de manera integral los conceptos de valor agregado, empleo, atracción de inversiones y valoración de activos territoriales. Esta concepción territorial de la competitividad también destaca la necesidad de superar situaciones de mercados desestructurados a la coordinación de mercados, a partir del fomento de las cadenas de valor, el desarrollo de cluster productivos y de corredores económicos.

3.2.4 Gestión sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales

Los recursos naturales constituyen una pieza fundamental del enfoque territorial del desarrollo rural, en la que destacan los siguientes elementos: a) inclusión explícita de la base de recursos naturales como componente de lo rural; b) promoción de sinergias entre las convenciones ambientales y las iniciativas de desarrollo rural; c) fomento del desarrollo de mercados de servicios ambientales; y c) gestión ambiental sostenible de la producción.

La base de recursos naturales como componente de lo rural. Un elemento fundamental que caracteriza y diferencia los territorios rurales es su dependencia de la base de recursos naturales. El reconocimiento de este fenómeno es fundamental para 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.

El reconocimiento de que la dependencia de los recursos naturales es un elemento intrínseco de la ruralidad rescata los conceptos de región y territorio para la planificación del desarrollo y la elaboración de políticas públicas. Ese reconocimiento, además, es fundamental 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.

Sinergias entre las convenciones ambientales y las iniciativas de desarrollo rural. 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 rural.

Desarrollo de mercados de servicios ambientales. Los servicios ambientales pueden transformarse en dinamizadores complementarios de desarrollo. Si bien su papel económico no ha sido suficientemente incluido en las opciones de producción del territorio rural, éstos pueden 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 diversas iniciativas.

Gestión ambiental sostenible de la producción. 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.

3.2.5 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.

3.2.6 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 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.

3.2.7 Coordinación de las políticas de desarrollo rural con las políticas macroeconómicas y sectoriales.

El desarrollo rural, visto como una estrategia de orden territorial, evidencia la importancia de un conjunto de áreas de política que inciden, directamente, en el avance de los territorios rurales y de los sectores que los componen, especialmente de la agricultura. Así, cabe distinguir al menos tres niveles de políticas: a) políticas macroeconómicas; b) políticas sectoriales; y c) políticas territoriales.

El desarrollo rural debe considerar entonces el entorno de políticas macroeconómicas, sectoriales y territoriales que dan cuenta de las estrategias de desarrollo adoptas 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.

Una política de desarrollo rural que no tenga la capacidad para coordinar las políticas macroeconómicas con las políticas sectoriales puede resultar ineficiente y costosa. La coordinación de políticas requiere 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.

3.2.8 Superación de las políticas compensatorias y articulación de las políticas sectoriales

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 desarrollo económico agrícola, de carácter comercial y empresarial, dejará al margen a las comunidades empobrecidas y que, por tanto, éstas requieren de algún tipo de asistencia. Esta visión ha llevado a estrategias de desarrollo rural campesinistas y agrarista y a reforzar modelos que no le permiten a la población rural pobre superar 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.

3.2.9 Gestión del conocimiento para el desarrollo rural

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 enfoque territorial del desarrollo rural 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 disseminación de información pertinente y conducente a mejores prácticas de desarrollo rural. La gestión del conocimiento, entre otros, abre espacios para la experimentación de nuevas prácticas, para la capacitación y para la articulación con socios clave.

4 EL ENFOQUE TERRITORIAL Y LA PRÁCTICA DEL DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA

4.1 El enfoque territorial se posiciona

El planteamiento de un enfoque territorial para el abordaje de la problemática del desarrollo rural está recibiendo atención creciente de parte de gobiernos y organismos de cooperación técnica y financiera.

Durante los últimos años varios países como Brasil, México, Ecuador, Jamaica y Uruguay, entre otros, han iniciado procesos nacionales de formulación de estrategias nacionales de desarrollo rural cuyo eje estructurante es el enfoque territorial. En otros países como Costa Rica y Honduras, se están desarrollando procesos de revisión de sus programas nacionales y marcos institucionales para el desarrollo rural (véase el Anexo), en los cuales el enfoque territorial es el marco de referencia.

La propuesta del enfoque territorial también destacan en documentos recientes de posicionamiento institucional de organismos de cooperación técnica como el IICA (Sepúlveda, et al., 2003), Banco Mundial (Banco Mundial, 2003) y Banco Interamericano de Desarrollo (en proceso de consulta).

En el caso del IICA se ha evolucionado de los planteamiento diagnósticos alrededor del concepto de nueva ruralidad (e.g. IICA, 2001) a un planteamiento propositivo, en el que se destaca la importancia de atender de manera integral temas de políticas, institucionalidad, inversiones y mecanismos de gestión (e.g., Sepúlveda et al., 2003). Con este marco de referencia el IICA apoya en la actualidad procesos nacionales de definición de políticas nacionales de desarrollo rural en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Los principales elementos de la propuesta del IICA se recogen en el documento mencionado.

La Estrategia de Desarrollo Rural del Banco Mundial para América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2002) propone como una de sus líneas de acción *promover un enfoque de “espacio rural” y el desarrollo regional*, subrayándose que “se propone un enfoque más integrado que diluya la tradicional división urbano-rural y *reubique el desarrollo rural en el marco de un enfoque territorial*”, agregándose que “dicho enfoque fomentará una mayor integración de la cadena productiva, los mercados laborales y financieros, el suministro de infraestructura y servicios básicos y un manejo sostenible de los recursos naturales (Banco Mundial, 2002, xv). Otras líneas de acción incluyen aplicar un enfoque sistémico para mejorar el funcionamiento competitivo de los mercados; desarrollar el capital humano y social; y fomentar la gestión de riesgos y las redes de protección.

La estrategia de desarrollo rural del BID –actualmente (noviembre 2003) en proceso de consulta– también destaca la necesidad de un nuevo enfoque de desarrollo rural, así como la convergencia de enfoque de los organismos de desarrollo integrados del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (BID, IICA, CEPAL, BANCO MUNDIAL, GTZ, FIDA, USAID, AECI). La áreas de acción propuestas incluyen: a) competitividad y crecimiento económico sustentable; b) modernización del Estado; c) desarrollo social, reducción de la pobreza y promoción de equidad social; d) integración regional; y e) medio ambiente.

4.2 La reorientación de las estrategias nacionales de desarrollo rural

La información presentada en la sección anterior parece indicar que el enfoque territorial es una propuesta en proceso de construcción, validación y afinamiento, tal como lo demuestran los documentos propositivos datados a partir del 2001. Una situación similar se presenta en cuanto a la adopción del enfoque por parte de gobiernos nacionales.

En efecto, en el proceso de transición del paradigma, los países se encuentran en momentos diversos de construcción de alternativas. En ese sentido, podemos afirmar que, stricto sensu, ninguno de ellos ha estructurado todo el sistema de su política nacional alrededor del enfoque territorial. Existen, sin embargo, países que han logrado conformar un cuadro más completo y parecen estar caminando en la dirección correcta. Tal vez el caso más completo es el de México, en donde el proceso está enmarcado por una Ley de Desarrollo Rural. En las siguientes secciones se presentan ejemplos de componentes de políticas de desarrollo rural en los cuales se identifican elementos coincidentes –en distinto grado– con el enfoque territorial. Los casos son ilustrativos; por lo tanto, la lista no es exhaustiva.

4.2.1 El caso mexicano: el desarrollo de un marco institucional integral

En México se ha venido conformando históricamente un modelo de desarrollo rural, a partir de la Revolución Mexicana y de los procesos de reforma agraria que se derivaron de ella; sin embargo, en años recientes este modelo ha entrado en proceso de revisión. Uno de los productos más significativos de ese proceso de reforma es la [Ley de Desarrollo Rural Sustentable](#) (Diciembre 2001). Esta Ley establece las bases de un marco institucional integral para el desarrollo sostenible, que se complementa con otros instrumentos como el Acuerdo Nacional para el Campo; el desarrollo de instrumentos presupuestarios para el desarrollo económico y de instrumentos presupuestarios para el bienestar social y combate a la marginación. A continuación se presenta una síntesis de las principales características de cada una de dichas iniciativas:

Establecimiento del Marco Jurídico: La Ley de Desarrollo Rural Sustentable 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.

En síntesis, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece las bases para la instrumentación de una política de Estado para el Desarrollo Rural. Tiene una visión de integralidad y un enfoque territorial; presenta coordinación de las dependencias así como instancias para la participación de la sociedad rural.

Cuadro 3 Instrumentos para la promoción del desarrollo rural

Programa de apoyos directos al campo

Subsidio al ingreso: Pensión, ingreso.

Subsidio a la Inversión: Reconversión, integración, eficientización: Ley de Capitalización.

Cobertura: 13.9 millones de hectáreas; 3 millones de productores beneficiados; 100 USD/Ha.; 1400 millones de USD.

Alianza Contigo

Capitalización: Inversión en activos fijos.

Capacitación y asistencia técnica: Mercado de prestadores de servicios profesionales.

Consolidación empresarial: Apoyo a la gerencia y administración.

Cobertura: - 1000 millones USD- 300 mil beneficiados.

Compensación para la Competitividad

Ingreso objetivo: Para productores de granos, café y oleaginosas, durante los próximos 5 años: Maíz, trigo, sorgo, cártamo, canola, algodón, arroz, soya, triticale, trigo forrajero y café.

Diesel y energía eléctrica: Precio del Diesel y la tarifa de energía eléctrica fijas y competitivas con respecto a USA y Canadá.

PROGAN: Apoyos económicos a la ganadería durante 3 años consecutivos por ha.

Beneficiarios: - 850 millones de USD.

Sistema Financiero Rural

Nueva financiera rural: Reestructuración de la Banca de Desarrollo Rural

Transferencia de instrumentos financieros a productores: Figuras asociativas populares, Cajas rurales, SOFOLES, Fondos de Garantía, Capital de Riesgo

Capacitación financiera: Para conformación de Intermediarios financieros rurales, tales como el Microfinanciamiento, con el apoyo de BANSEFI y Banco Mundial

Reestructuración de FIRCO, FONAEER y FOCIR: Orientación de las funciones de estas instituciones como agencias promotoras de agronegocios.

Seguro Agropecuario: Apoyos mediante el subsidio a la prima del seguro y promoción de Fondos de Auto aseguramiento.

Beneficiarios: -800 millones de USD, capitalización de la Nueva Financiera Rural- 100 millones de USD en instrumentos diversos.

Fuente: Ruiz García (2003)./

Acuerdo Nacional para el Campo: surge del diálogo entre los actores del medio rural y el Gobierno Federal sobre la situación en el campo. Los acuerdos básicos fueron establecidos

sobre los siguientes temas: acciones inmediatas, comercio internacional, desarrollo económico, desarrollo social del sector rural, modificaciones al marco legal y fortalecimiento institucional.

Instrumentos presupuestarios para el desarrollo económico: Los principales instrumentos presupuestarios para promover el desarrollo económico rural son:

- *Programa de Apoyos Directos al Campo*, (PROCAMPO): consiste en subsidios al ingreso (pensión, ingreso) y a la inversión.
- *Alianza Contigo*: consiste en capitalización, capacitación y asistencia técnica, y consolidación empresarial.
- *Compensación para la competitividad*: está integrado por un ingreso objetivo para productores de granos, café y oleaginosas, diesel y energía eléctrica con tarifas fijas y precios fijos y competitivos respecto a USA y Canadá, y finalmente el PROGAN, que son apoyos a la ganadería.
- *Sistema Financiero Rural*: consta de los siguientes elementos, nueva financiera rural, transferencia de instrumentos financieros a productores, capacitación financiera, reestructuración de FIRCO, FONAES y FOCIR, y un seguro agropecuario.

Instrumentos presupuestarios para el bienestar social y combate a la marginación: son desarrollado a partir de la política de bienestar rural orientada a regiones rurales en pobreza, dando atención a grupos prioritarios por medio del federalismo y descentralización de la gestión pública y la coordinación institucional. Algunos de estos instrumentos son: Oportunidades, PROCAMPO, Seguro Popular de Salud, Educación Elemental y Media, Fondo Nacional de Vivienda Rural, Fortalecimiento del Programa de Empleo Temporal, Arranque parejo en la Vida y Jornaleros Agrícolas.

4.2.2 El caso Colombiano: la creación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural

Colombia es uno de los países de América Latina con mayor trayectoria en desarrollo rural y de descentralización. Durante los años noventa ambos procesos han convergido de manera significativa.

En el desarrollo del proceso de descentralización se identifican dos etapas, en función de la Constitución de 1991. La primera etapa (antes de 1991) se caracterizó por la expedición de leyes relacionadas con descentralización financiera, administrativa y política, unida con procesos de fortalecimiento de los entes territoriales. La Constitución Política Nacional establecía como uno de los fines esenciales del estado, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa, donde la participación es a la vez un derecho y un deber en tanto posibilita la cogestión y la veeduría en pro del bien común.

La segunda etapa recoge los procesos anteriores y da énfasis al ordenamiento territorial. En ella se desarrolla el marco normativo positivo para la creación y el funcionamiento de instancias para el Desarrollo Rural. Entre ellas se introducen los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), desprendidos de lo establecido en la Constitución y creados en la Ley 101 de 1993, con ampliación de sus funciones en la Ley de Reforma Agraria (Ley 160 de 1994).

El Instituto Colombiano de Reforma Agraria contribuyó al establecimiento de los CMDR, pues la Ley de Reforma Agraria le da a éstos la responsabilidad de planear los

programas de este tipo que se adelanten en los municipios. Los CMDR son establecidos normativamente tanto en el Nivel Constitucional como en el Legislativo y ha habido gran interés por parte de los diferentes actores para hacerlos operativos.

Vale la pena resaltar que los CMDR responden al espíritu de la democracia participativa y constituyen una instancia necesaria para la participación y planeación ciudadana en el logro de consensos del desarrollo rural de los entes territoriales.

Cuadro 4 Etapas de la descentralización y creación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural en Colombia

Etapas de Descentralización		Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR		
Antes de la Constitución de 1991	Después de la Constitución de 1991	Características	Logros	Espacios para mejorar
Expedición de leyes relacionadas con descentralización financiera, administrativa y política, unida con procesos de fortalecimiento de los entes territoriales	<p>Recoge procesos anteriores</p> <p>Énfasis en el ordenamiento territorial</p> <p>Desarrollo de marco normativo positivo para la creación y funcionamiento de instancias para el DR</p> <p>Introduce los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR</p>	<p>Marco Normativo positivo para su creación y funcionamiento</p> <p>Instancia establecida normativamente tanto en el Nivel Constitucional como en el Legislativo</p> <p>Interés por parte de los diferentes actores para operativizarlos</p>	<p>Mayoría de municipios están creados</p> <p>Existe interés por parte de las comunidades para participar</p> <p>Proceso en primeras etapas, donde se reconocen la presencia de dificultades, lo cual es oportunidad para mejorar mediante una construcción conjunta de todos los actores en pro de un desarrollo local incluyente.</p>	<p>Proceso de planeación participativa</p> <p>Focalización participativa de los programas rurales</p> <p>Permanencia y continuidad de políticas y planes locales</p> <p>Seguimiento y evaluación:</p> <p>Convocatoria de los CMDR</p> <p>Preparación de integrantes de los CMDR en conocimientos específicos sobre aspectos productivos y de economía local.</p> <p>Falta conformación de algunos comités internos</p> <p>Falta de promoción a pactos sociales</p> <p>Organización comunitaria</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Franco Devia (2003).

Los CMDR han sido creados en la mayoría de municipios y existe interés por parte de las comunidades para participar. La experiencia ha sido positiva; sin embargo, se han identificado (Devia, 2003) una serie de espacios para mejorar, tales como:

- *Proceso de planeación participativa:* la planeación funciona bajo el criterio participativo. Esto se ha reflejado en la incipiente participación de las comunidades en los Planes de Desarrollo Municipal, de Ordenamiento Territorial, Plan Agropecuario, Programas de Reforma Agraria a través de los CMDR.

- *Focalización participativa de los programas rurales*: se presenta debilidad en la focalización participativa de los programas rurales, donde para la definición de las inversiones tiene un gran peso la voluntad de las autoridades municipales.
- *Permanencia y continuidad de políticas y planes locales*: existe discontinuidad en el desarrollo de las políticas y planes locales y muchos son asuntos que no se pueden resolver en administraciones siguientes.
- *Seguimiento y evaluación-Convocatoria de los CMDR*: existen dificultades para el seguimiento y evaluación, por falta de preparación para ello, carencia de información y en algunas ocasiones resulta peligroso denunciar hechos que contravengan intereses. Por otro lado, hay dificultades para la convocatoria de los CMDR, por desconocimiento y por falta de voluntad política.
- *Preparación de integrantes de los CMDR en conocimientos específicos sobre aspectos productivos y de economía local*: las personas que integran los CMDR no tienen la preparación necesaria en varios temas como en la cuestión productiva agropecuaria para llevar a cabo el pleno cumplimiento de sus labores.
- *Falta conformación de algunos comités internos*: algunos comités establecidos por la norma de los CMDR no estén conformados.
- *Falta de promoción a pactos sociales*: los CMDR no han promovido a cabalidad la configuración de pactos sociales, conduciendo a la falta de cristalización de planes de desarrollo con proyectos comunitarios.
- *Organización comunitaria débil*: los movimientos sociales sufren una crisis, ocasionada entre otros aspectos por apariciones de forma de control político de movimientos insurgentes, falta de capacitación y de mecanismos que conduzcan a su organización.

A pesar de estos puntos, se reconoce que el proceso se encuentra en las primeras etapas, donde la presencia de dificultades es una oportunidad para mejorar mediante una construcción conjunta de todos los actores en pro de un desarrollo local incluyente.

4.2.3 El caso Ecuatoriano: hacia un Sistema Nacional de Desarrollo Rural

El Ecuador inició su proceso de descentralización por medio de la Ley de Descentralización y de Participación Social de 1997, emitida en el marco de la Ley de Modernización del Estado de 1993.

Dos de las instituciones beneficiadas con el proceso de descentralización fueron el Consejo Municipal y el Consejo Provincial. El primero, tradicionalmente vinculado al ámbito urbano y el segundo presente en el ámbito provincial, incluido el rural. Es desde esta perspectiva que se establecen los criterios de descentralización y no tanto desde las características rurales o urbanas de los municipios. Se trata por lo mismo de una descentralización concebida desde arriba y que no considera las características regionales, ni ha sido el resultado de un genuino proceso de participación de los ciudadanos.

La Ley de Descentralización establece que 15 % del presupuesto del gobierno central será destinado a los municipios y consejos provinciales. Los criterios de distribución se relacionan con la densidad de la población, las necesidades básicas insatisfechas, y para los consejos provinciales se incluye el tamaño del territorio. No obstante, también se consideran

como potenciales recursos financieros los recursos propios de los gobiernos subnacionales, los créditos del Banco del Estado y otros recursos (cooperación externa, créditos, donaciones, etc.).

No obstante, el marco legal dice poco sobre el sector rural y sus especificidades organizativas y administrativas y se han realizado ínfimos esfuerzos para concretar procesos de descentralización en el medio rural. Durante la década de los ochenta se realizaron algunos pocos esfuerzos, en el marco de los proyectos DRI. No es sino hasta el final de la década de los noventa, con el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER), que se impulsan experiencias más sistemáticas en dos áreas: Sierra Norte (cantón Cayambe), en la provincia de Pichincha, y Santa Isabel, en la provincia del Azuay. En esas dos experiencias el municipio fue el eje articulador de un proceso que buscaba dar continuidad a las acciones del PRONADER hasta el año 2000. Los avances más importantes fueron, por un lado, la elaboración de Planes de Desarrollo Local con la participación de ONG, OSG y el municipio a través de procesos de concertación con los distintos actores tanto de origen urbano como rural y, por otro, el impulso a los procesos de Planificación Participativa.

En el ámbito de los municipios indígenas las acciones se han centrado en temas como la participación, la planificación y los poderes locales. Dentro de algunos municipios se han conformado Comités de Desarrollo Local, grupos de ciudadanos y otras iniciativas de organización. No obstante, existen serias debilidades institucionales en esos municipios, debido a las carencias históricas de su capital humano.

Un aspecto destacable en el ámbito municipal es que no existe una visión clara de las relaciones existentes con el entorno micro regional, que supere el ámbito de lo local y que englobe las relaciones con otros municipios y otras instancias de representación provincial como los consejos provinciales. Es necesario también discutir la relación con las juntas parroquiales, instancias de representación local elegidas también democráticamente pero que disputan competencias y fondos a los municipios. Finalmente, existen débiles nexos entre OSG y los municipios indígenas, puesto que no siempre éstos pueden responder a las demandas centradas en la población rural sin descuidar y hasta privilegiar aquellas del sector urbano.

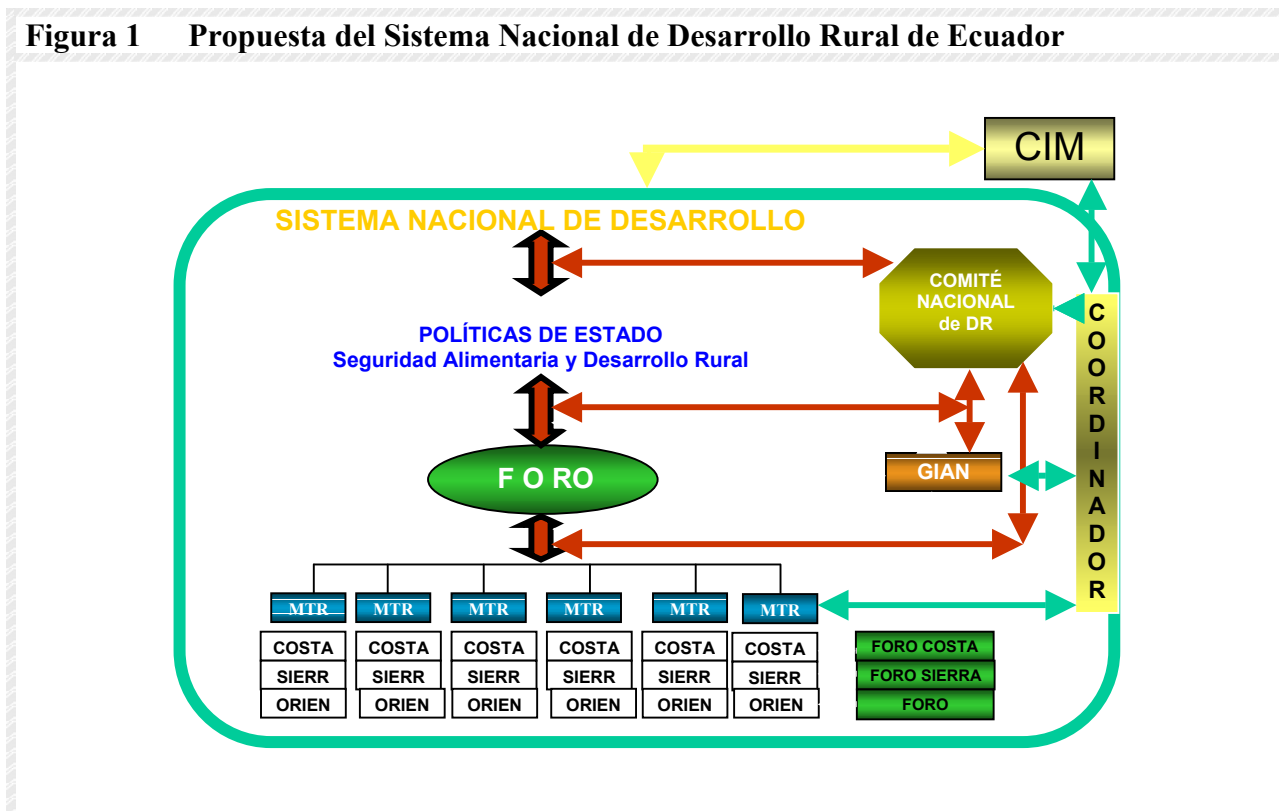
Con el fin de superar las limitaciones anteriores, recientemente fue aprobada por la Mesa de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural la propuesta para crear el Sistema Nacional de Desarrollo Rural (SINADER). Este sistema tendría como objetivo *generar una plataforma institucional, con participación de instancias públicas y de la sociedad civil, para consolidar procesos que conduzcan a la formulación de Políticas de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural, bajo los preceptos de legalidad y legitimidad*. Además, se propone como objetivos específicos:

- Fortalecer la coordinación, mejorar las relaciones de cooperación y fomentar el intercambio entre las organizaciones ligadas a la Seguridad Alimentaria y al Desarrollo Rural, sean ellas nacionales o internacionales, públicas o privadas, nacionales, regionales o locales.
- Dar continuidad y sostenibilidad institucional al Diálogo Rural iniciado en los Foros de Políticas de Estado para el Desarrollo Rural (Latacunga), Foro Agropecuario (Quito) y Foro de Desarrollo Rural (Cuenca).

- Promover los procesos de descentralización y participación a través de la instalación de Mesas Regionales (Sierra, Costa y Oriente), sobre temas y cuestiones prioritarias de interés común.

El sistema tendría como elementos constitutivos las siguientes instancias: Comité Interministerial – CIM; Comité Nacional de Desarrollo Rural; Grupo Interagencial Nacional – GIAN; Foro Nacional; Unidad Coordinadora; Mesas Temáticas Regionales y Foros Regionales. La estructura propuesta se presenta en la Figura 1.

Figura 1 Propuesta del Sistema Nacional de Desarrollo Rural de Ecuador



4.2.4 El caso chileno: los centros de gestión empresarial

Los Centros de Gestión (CEGES) nacen en la década de los ochenta como experiencia piloto y se generalizan a fines de 1995, con el apoyo del Estado, como una manera de potenciar el proceso de aumento de la competitividad de las empresas agropecuarias chilenas. El modelo desarrollado tomó en consideración experiencias de Francia y el País Vasco.

Los CEGES se definen como entidades de servicios constituidas y dirigidas por agricultores, orientadas al mejoramiento de la gestión empresarial de sus asociados y la rentabilidad de sus empresas. A mayo de 2003 el Estado había cofinanciado 25 experiencias de este tipo, de las cuales 18 se encuentran en operación, 8 ligadas a la agricultura empresarial con

752 usuarios y 10 vinculadas con 149 Empresas Asociativas Campesinas (EAC) que abarcan 5.770 usuarios.

Los CEGES tienen como misión apoyar la gestión empresarial de los productores y de sus organizaciones en la obtención y procesamiento de la información relevante que les permita tomar mejores decisiones, orientadas a optimizar el funcionamiento técnico, económico y financiero de sus empresas individuales y asociativas. Entre sus objetivos estratégicos tienen:

- capturar, procesar, analizar y hacer disponible a sus usuarios información relevante, confiable, confidencial y de fácil comprensión para la toma de decisiones;
- apoyar la gestión comercial y financiera, así como el proceso de desarrollo de capacidades de dirigir y gestionar de sus usuarios, bajo la lógica de la economía de la empresa.
- intervenir en las reflexiones estratégicas del sector agropecuario, proporcionando perspectivas, soluciones y argumentos a sus usuarios.

Uno de los primeros CEGES implementados exitosamente fue el Centro de Gestión Empresarial de Paillaco (CEGE-Paillaco), en el marco de un Convenio entre el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Austral de Chile. El objetivo planteado por el CEGE-Paillaco fue mejorar la competitividad de los agricultores, potenciando y fortaleciendo sus organizaciones mediante la ampliación de capacidades y habilidades para gestionarlas empresarialmente. El eje productivo de estas empresas campesinas era la comercialización de leche fresca a través de Centros de Acopio Lechero (CAL). Sin embargo, la necesidad de consolidarse en el mercado favoreció la diversificación y complementación de servicios para sus asociados.

Los programas implementados fueron desarrollados a partir de las necesidades de las empresas campesinas, planteadas por los agricultores. Lo dinámico de éstas obligó a una reorientación de los programas para satisfacer las demandas del medio, siendo importante en su consolidación la articulación y coordinación con instrumentos de asistencia técnica. La culminación de este trabajo conjunto entre la Universidad Austral de Chile, INDAP y los agricultores ha sido la constitución de la “Corporación de Organizaciones Campesinas de Paillaco”, organización sin fines de lucro, dirigida y gestionada por los propios agricultores.

4.2.5 El caso Boliviano: institucionalidad para la participación popular

Desde mediados de los años noventa el desarrollo rural es uno de los mecanismos más importante a través de los cuales se lleva a cabo el proceso de descentralización destinado a transferir crecientes funciones a los municipios. Este proceso tuvo su punto decisivo en la Ley de Participación Popular de 1994.

El marco institucional creado por esta Ley, sin embargo, no se ha consolidado. En particular, una gran parte de los municipios de Bolivia adolece de una aguda deficiencia institucional. Del total de municipios apenas un 10% está dotado de un centro administrativo urbano de alguna importancia. El resto son áreas esencialmente rurales, cuya población urbana es inexistente o consiste en algún aglomerado que cumple legalmente con el umbral mínimo para ser considerado urbano (2000 habitantes), pero cuyas características son eminentemente rurales. Entre esta gran mayoría de los municipios, los que tienen mayor porcentaje de pobreza son, en general, también los más desguarnecidos y más lejanos.

Ante esto, se han desarrollado programas de desarrollo rural y de reducción de la pobreza. En general estos proyectos tienen componentes que afectan el desarrollo productivo rural y apuntan fundamentalmente a la reducción de la pobreza mediante el apoyo a los pequeños productores. Entre los principales programas se encuentran: a) Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR-II); b) Programa de Apoyo al Desarrollo Económico Rural (PADER); c) Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica Para Pequeños Productores (PROSAT); d) Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Participativo en Áreas Deprimidas (DRIPAD); e) Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria ((PASA); f) Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA); y g) Programa Nacional de Riego (PRONAR).

4.2.6 El caso Hondureño: bases para la aplicación del enfoque territorial

Hasta finales de los setenta los dos principales elementos que caracterizaron la política de desarrollo rural en Honduras fueron el impulso a programas y proyectos basados en el desarrollo de la comunidad (finales de los años cincuenta) y las iniciativas de reforma agraria (años setenta). Hacia finales de la década de los setenta se inicia la ejecución de proyectos de Desarrollo Rural Integrado dirigidos a pequeños productores independientes. Estos proyectos constituyeron un mecanismo de atención por parte del Estado a la población pobre de las zonas rurales (Bendeck, 2001).

Durante la segunda mitad de los años ochenta se plantea una Estrategia de Desarrollo Rural, con el objetivo de elevar el bienestar de la población a través de un mayor crecimiento económico y una mejor distribución del ingreso y de la riqueza en un marco de fortalecimiento de la democracia y la paz. Posteriormente se implementa el Plan Agrícola para el Desarrollo del Campo (PROAGRO), el cual es propuesto como una estrategia de corto, mediano y largo plazo, cuyo objetivo general es sentar las bases para lograr el desarrollo agrícola y rural sostenible, mejorar la seguridad alimentaria y el bienestar de la población hondureña.

En Agosto de 2000 se aprueba una Ley de Desarrollo Rural Sostenible (Decreto Ley No.12-2000), la cual promueve la creación del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), que constituye la base de un nuevo enfoque multisectorial de desarrollo rural, orientado al desarrollo humano y al uso y manejo sostenible de los recursos naturales. El objetivo principal de PRONADERS es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales, a través del desarrollo humano, social, ambiental y productivo, basado en la autogestión y la participación comunitaria, con un enfoque de manejo sostenible de los recursos naturales.

El PRONADERS tiene como referentes principales el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) y la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). En ese contexto, cabe a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), además de desarrollar la producción agrícola, “conducir las acciones relacionadas al desarrollo rural” en el país por medio del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS).

La ERP define al PRONADERS como responsable de liderar el combate a la pobreza en el medio rural. El marco legal del DRS se complementa con: las disposiciones sobre descentralización y modernización del Estado y desarrollo local, el Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL) de la Secretaría de Gobernación y Justicia, así como la ley de Municipalidades.

La Mesa Agrícola Hondureña – MAH – es otro componente desde el cual se refuerza el mandato del PRONADERS. La MAH facilitó las negociaciones entre diversos actores privados y públicos y permitió delinear demandas para el sector público en: políticas orientadas al desarrollo rural, la agricultura familiar, a la reactivación de la producción agrícola y a apoyar otras actividades de las cadenas agroalimentarias. De las demandas planteadas, pueden deducirse orientaciones de políticas para superar problemas estructurales (situación de acceso a activos), otras que se relacionan directamente con el sector de Agricultura Campesina. La MAH contó con la participación de representantes del sector reformado e independiente, representantes de etnias y de organismos internacionales vinculados a éste sector entre otros.

Otro componente del mandato de la SAG-PRONADERS surge de la reorientación de la Política Social del Estado la cual dispone “que su prioridad será lograr la reactivación productiva y el mejoramiento del ingreso familiar a través de estrategias de focalización, descentralización, articulación de la oferta, complementariedad y coordinación interinstitucional”.

5 LOS DESAFÍOS DEL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

La puesta en práctica del enfoque territorial del desarrollo rural enfrenta grandes desafíos, que para efectos de organización se clasifican en aquí en cuatro grandes áreas: a) el replanteamiento del modelo de desarrollo; b) la construcción de una nueva institucionalidad; c) el mejoramiento de la gestión pública y privada; y d) el desarrollo de las capacidades necesarias para afrontar exitosa y oportunamente los desafíos identificados.

5.1 Replanteamiento del modelo de desarrollo

5.1.1 Los procesos de reforma de las últimas dos décadas

Durante las últimas dos décadas los países de ALC se han visto envueltos en diversos procesos de ajuste a sus modelos de desarrollo, en el marco del denominado *Consenso de Washington*. En esos procesos se pueden identificar tres generaciones de reformas: a) reformas macroeconómicas; b) reformas para dar mayor participación al mercado; c) reformas institucionales.

Las reformas macroeconómicas tuvieron como objetivo instaurar 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 replantearon el papel del Estado y cuestionaron la discrecionalidad del manejo macroeconómico como instrumento privilegiado de promoción del desarrollo.

La primera fase de las reformas redefinió las reglas del juego, en especial con respecto a objetivos de estabilidad del 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.

Junto a esta segunda generación de reformas surge una discusión amplia sobre la forma más efectiva de dinamizar los mercados. En esta discusión prevaleció por mucho tiempo la hipótesis de que el crecimiento resultante de una mayor transparencia en los mercados irradiaría sus beneficios al resto de la sociedad mediante un “efecto de goteo” (*trickle down*). 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.

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– en cual se pueden esgrimir más logros, 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 la 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.

Los resultados observados después dos décadas de ajustes y reformas estructurales invitan a reflexionar sobre la necesidad de construir un tipo de desarrollo incluyente, que además del énfasis en la promoción de las exportaciones, reconozca explícitamente la necesidad de satisfacer las aspiraciones de los pobladores rurales. El impulso de políticas de Estado consensuadas, de dimensión amplia y con visión de largo alcance, es un recurso de primer orden para darle continuidad a los esfuerzos nacionales de desarrollo.

5.1.2 Superando el Consenso de Washington

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 ochentas. También se ha identificado la existencia de un Consenso de Washington sobre Alimentación, Agricultura y Desarrollo Rural, compartido por agencias de cooperación y gobiernos, que habría dominado el pensamiento sobre desarrollo rural durante la segunda mitad de los noventas (Ashley y Maxwell, 2001).

El Consenso de Washington sobre la Agricultura ha sido caracterizado (Kydd y Dorward 2001; Ashley y Maxwell 2001, 405) a partir de los siguientes elementos de diagnóstico: a) la agricultura sufre de un apoyo cuantitativamente inadecuado, de altos impuestos y de discriminación en las políticas macroeconómicas, comerciales e industriales; b) las instituciones de mercadeo agropecuario han sido ineficientes y poco competitivas en la provisión de servicios a los agricultores y han estado poco articuladas a los mercados mundiales; c) los sistemas de financiamiento rural han fallado en estimular y capturar los ahorros agrícolas para su canalización hacia la inversión en el mismo sector agropecuario; d) las instituciones políticas que sirven al sector son débiles, tanto en el sector público como en el sector privado; e) la inversión en el mejoramiento de la tierra es inhibida por la debilidad de los sistemas de derechos de

propiedad; y f) los subsidios y políticas agrícolas en los países desarrollados han limitado el acceso a los mercados, deprimido los precios mundiales, inducido una mayor volatilidad de precios, e inhibido procesos de agregación de valor dentro de los países más pobres.

A partir de estos elementos de diagnóstico indicados, Ashley y Maxwell (2001) proponen un cinco principios generales y diez recomendaciones específicas para una estrategia exitosa de desarrollo rural. Los principios generales son: a) reconocimiento de la gran diversidad de las situaciones rurales; b) capacidad para responder a los cambios pasados y futuros en las áreas rurales; c) consistencia con las estrategias de reducción de la pobreza; d) incorporación de las tendencias hacia la descentralización democrática; y e) reconocimiento de la importancia de los sectores productivos agrícolas y no agrícolas para el desarrollo rural, como estrategia para maximizar el crecimiento y reducir la pobreza. Las diez recomendaciones específicas se resumen en el Cuadro 5.

Los planteamientos recientes del IICA (Sepúlveda et al., 2003), del Banco Mundial (Banco Mundial, 2002) y del BID (en consulta) son consistentes con este conjunto de recomendaciones (ver sección 4.1).

Cuadro 5 Elementos a considerar en una estrategia de desarrollo rural

- Ofrecer opciones diferentes las áreas peri-urbanas, rurales y rurales remotas;
- Favorecer la opciones de diversificación de los medios de vida para hogares con ocupaciones y localizaciones múltiples;
- Aceptar la pertinencia de los argumentos del post-Consenso de Washington, especialmente en lo relativo a poner las instituciones primero, antes que la liberalización comercial, y a destacar el papel fundamental del Estado en la provisión de bienes públicos;
- Tomar en cuenta explícitamente las desigualdades en términos de activos e ingresos, desarrollando metas, calendarios y medidas concretas para su enfrentamiento;
- Proponer medidas para contrarrestar el sesgo anti-sur del cambio tecnológico, con un reconocimiento de la importancia de apoyar la investigación pública;
- Demostrar que es posible desarrollar estrategias agrícolas consistentes con un manejo sostenible y protección de los recursos naturales, especialmente el recurso agua;
- Reconocer la importancia que tiene la inversión en capital humano y social;
- Responder a la obligación de proteger a los pobres;
- Proponer medidas pragmáticas para una mayor desconcentración; e
- Identificar el lugar para la agricultura y el desarrollo rural en los programas sectoriales y Estrategias Nacionales para la Reducción de la Pobreza.

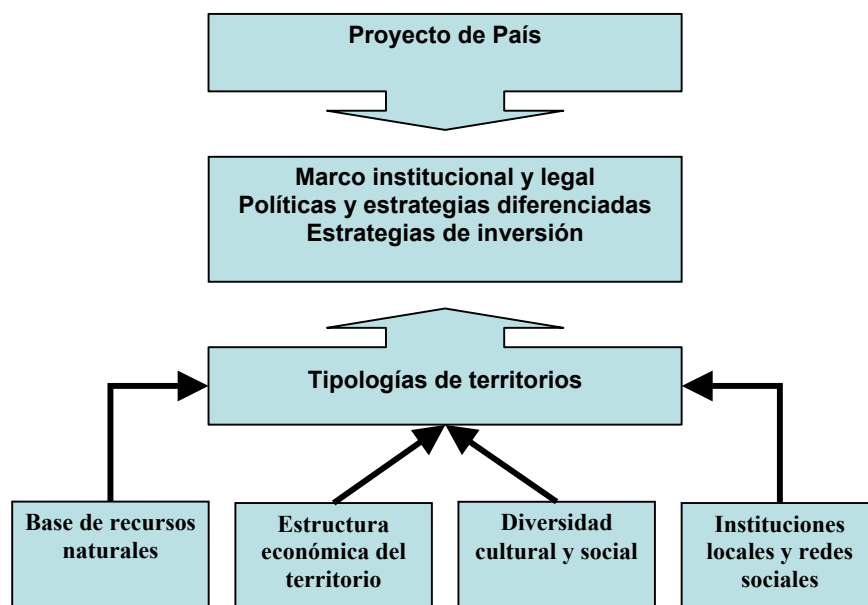
Fuente: Ashley y Maxwell (2001, 419).

5.1.3 Proyecto de País y diversidad de territorios

La elaboración de políticas y estrategias de desarrollo rural bajo el enfoque territorial debe partir del reconocimiento de que los territorios rurales que constituyen un país no son homogéneos. En un primer momento y a un nivel agregado, esto debe llevar a la identificación de tipologías de territorios, en función de las características económicas, sociales, culturales y de la base de recursos naturales. Por otro lado, dichas iniciativas de desarrollo rural deben concebirse en el marco de un **Proyecto de País**, que exprese las aspiraciones de la sociedad con respecto al logro armónico de las metas del desarrollo, como parte de una visión territorial de

nivel nacional. Este Proyecto de País debe incluir entre sus objetivos lograr que la prosperidad cubra a la mayoría de la población rural, mediante una mayor equidad, una mayor competitividad productiva, el manejo sostenible del ambiente, la estabilidad política y la gobernabilidad democrática (Figura 2).

Figura 2 Gestión de estrategias de desarrollo rural: ámbito nacional



Este enfoque lleva al planteamiento de políticas y estrategias diferenciadas, en función de las realidades territoriales expresadas en distintas tipologías de territorios, pero conducentes todas al logro de los objetivos expresados en una Visión de País de largo alcance. La combinación de ambos elementos también es la base para la definición de arreglos institucionales y legales que establezcan el marco de intervención para llevar a la práctica dichas políticas y estrategias diferenciadas, a través de programas y proyectos de inversión y de asistencia técnica (sección 5.2).

5.2 Desarrollo de una nueva institucionalidad

5.2.1 Bases de la nueva institucionalidad

La reflexión sobre el modelo de desarrollo abre espacios para la construcción de una institucionalidad que promueva la cooperación y una convergencia entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil. Esta institucionalidad debe ser capaz de atender nuevas demandas, de incorporar en una apropiada dinámica a los nuevos actores, de replantear las funciones de los actores tradicionales y de buscar formas creativas de gestar políticas. Así, el desarrollo de esta institucionalidad supera el ámbito y el alcance de las reformas aplicadas durante las últimas dos

décadas, perfilando nuevos papeles para el Estado y la Sociedad Civil y para las relaciones entre lo público y lo privado.

La tarea de construir una institucionalidad debe ser, por lo tanto, una responsabilidad de diversas entidades en los sectores público y privado, incorporando el universo ampliado de actores vinculados a la agricultura y las nuevas relaciones que se dan entre ésta y el territorio rural. También debe comprender una redefinición de las funciones y responsabilidades de los actores públicos, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil.

La nueva institucionalidad debe ser capaz de brindar respuestas para enfrentar los procesos de cambio que ha experimentado la ruralidad durante las últimas décadas, especialmente en lo relativo a las demandas de articulación de políticas, de fomentar la participación y el empoderamiento de los actores locales y de fomentar la colaboración público-privada.

5.2.2 Características de la nueva institucionalidad

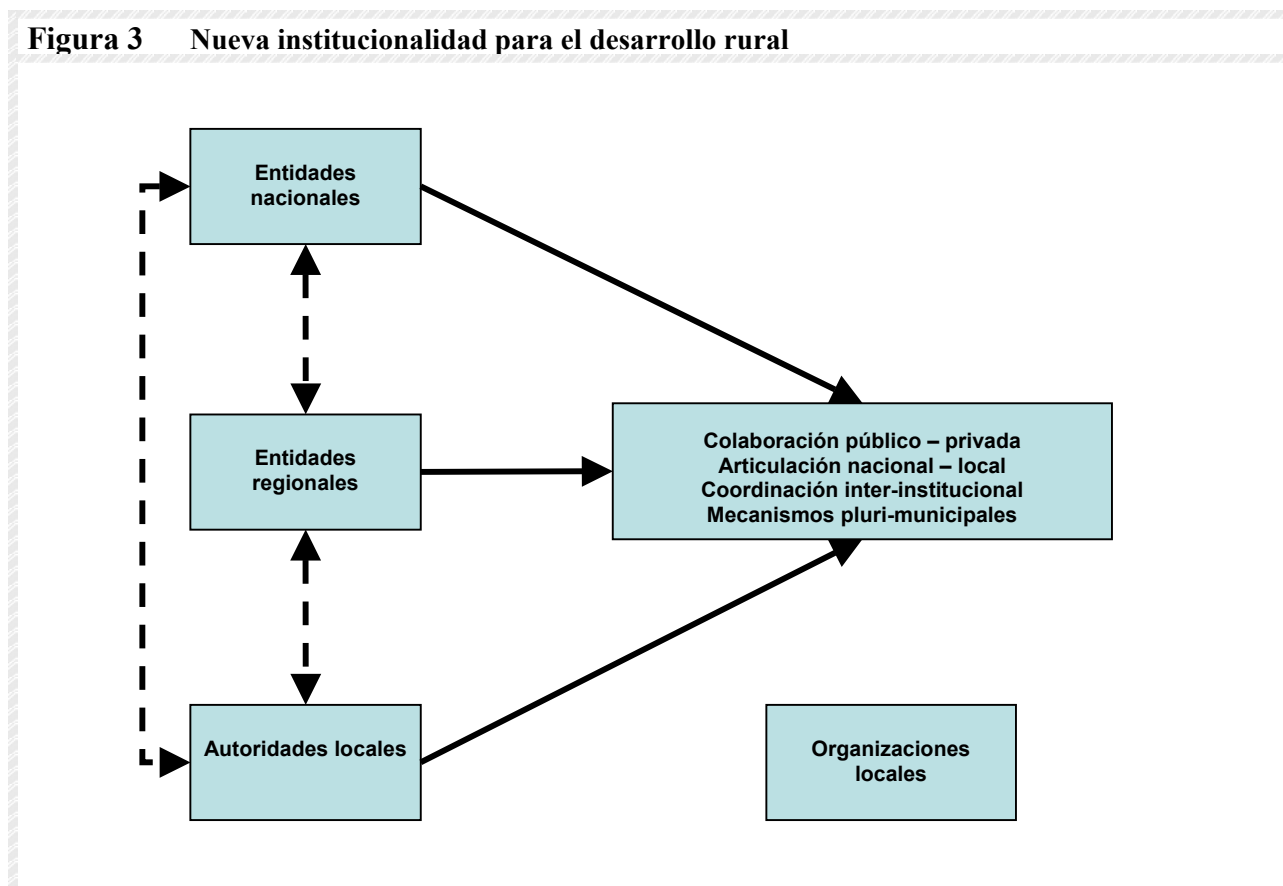
La construcción de una nueva institucionalidad requiere un contexto que supere la óptica sectorial. Es necesario asegurar el proceso mediante la incorporación de aspectos que van más allá de lo agrícola y de lo rural, atendiendo aspectos relativos a la participación ciudadana en la toma de decisiones, la eficacia del Estado, la seguridad jurídica, el acceso a la tierra, el manejo apropiado de los recursos naturales y el ambiente y la provisión de servicios de apoyo necesarios, como el financiamiento y la inversión rural.

Un elemento primordial de la transformación institucional es la transferencia de poder político hacia los gobiernos locales y la sociedad civil, en materias relacionadas con asignación de recursos y capacidades para la toma de decisiones. Este cambio implica establecer pautas de relación, normas de interacción y mecanismos institucionalizados de negociación con la inclusión de actores del ámbito nacional, regional y local (Figura 3). En algunos países esa es una institucionalidad que viene transitando desde la etapa informal a la formal, habida cuenta de los niveles de descentralización del aparato del estado.

En el nivel nacional se hace necesario establecer nichos institucionales capaces de cobijar funcionalmente a ministerios de agricultura, medio ambiente, planificación, gobernación (descentralización), salud, educación, obras públicas, comercio, turismo, etc. Esos mecanismos de articulación interinstitucional (grupos de trabajo o comités especializados) deben conducir a la formulación participativa de estrategias de desarrollo; el diseño de políticas sectoriales armonizadas; la asignación de recursos por medio de mecanismos que garanticen la operacionalización de una política de demanda, con mayor iniciativa local y con herramientas como fondos competitivos y co-financiamiento; el establecimiento y promoción de mecanismos y métodos de planificación que se articulen con esquemas participativos “de abajo hacia arriba”; el establecimiento de mecanismos de información y gestión del conocimiento en red, que garanticen un flujo dinámico y un acceso amplio a todos los territorios; la promoción de programas de formación de formadores, actualización profesional y formación de profesionales especializados en el tema del desarrollo de los territorios rurales.

En el nivel local la institucionalidad debe promover la creación y el fortalecimiento de organizaciones locales efectivas y la promoción de la participación, promoviendo la cooperación público-privada; y la articulación de las demandas locales sobre las necesidades de formación de capacidades para la gestión del desarrollo rural.

Figura 3 Nueva institucionalidad para el desarrollo rural



El enfoque territorial del desarrollo rural requiere de políticas territoriales; sin embargo, la unidad de intervención coincide sólo en algunas ocasiones con los límites de unidades territoriales político administrativas, tales como municipios o departamentos. Frecuentemente la articulación territorial se establece con base en otros factores aglutinantes, como son los recursos naturales o elementos culturales, los cuales atraviesan fronteras administrativas. Esa realidad destaca la necesidad de promover y desarrollar arreglos institucionales que superen los ámbitos político-administrativos locales (Figura 3). Por ejemplo, a partir de mancomunidades de municipios o de microrregiones ecológicamente homogéneas, etc. Las políticas diseñadas para este tipo de unidades deben apuntar a potenciar el efecto de las interacciones entre unidades territoriales adyacentes, las cuales tienen por objetivo desarrollar complementariedades productivas y viabilizar proyectos sustantivos de inversión pública.

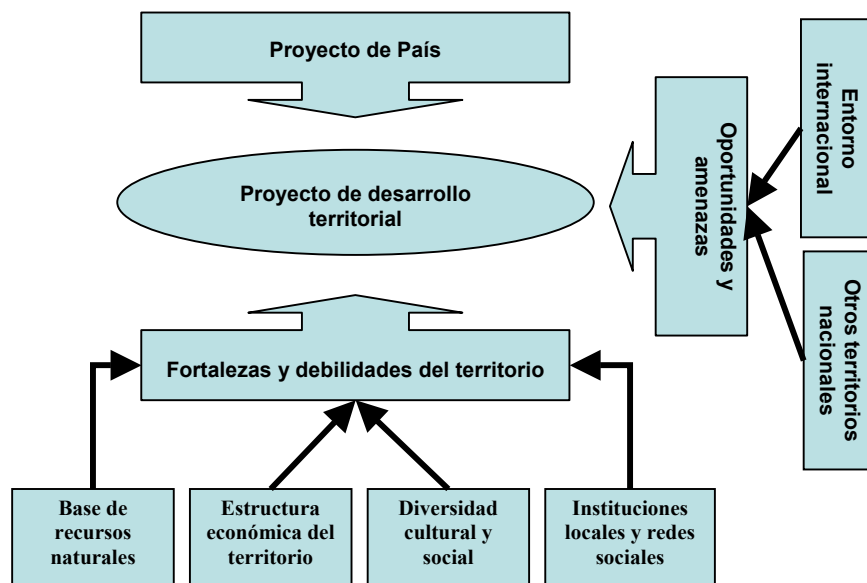
5.2.3 La nueva institucionalidad y la elaboración de políticas y estrategias

Como se ha indicado (5.1.3), diferentes realidades territoriales demandan planteamientos e intervenciones públicas diferenciadas. Cada caso particular requerirá una combinación específica 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.

Los territorios con un retraso relativo requieren de políticas cuyo objetivo inmediato es la diversificación de alternativas productivas, complementadas por políticas que fortalezcan las articulaciones entre ese territorio y otros más dinámicos. En ese contexto los objetivos e instrumentos de la política deben orientarse, principalmente, a fortalecer y desarrollar bienes colectivos (amenidades, aglomerados, organizaciones, etc.) para mejorar la competitividad territorial; promover inversiones estratégicas en nuevas actividades y empresas; establecer o consolidar instancias locales que viabilicen la recuperación y difusión de la información y el conocimiento, como insumos a procesos productivos específicos; fortalecer las redes naturales como instrumentos de difusión y transferencia de conocimiento y tecnologías; preparar los recursos humanos para la gestión local del desarrollo y para la gestión de empresas rurales; y potenciar instancias de servicios públicos, tal como la educación a distancia por medio de tecnologías de la información y de la comunicación.

En el ámbito local las estrategias diferenciadas y el Proyecto de País se concretan en proyectos de territorio, construidos a partir de procesos participativos que permiten articular las demandas y necesidades de cada territorio con las prioridades establecidas a nivel nacional (Figura 4).

Figura 4 Gestión de estrategias de desarrollo rural: ámbito territorial

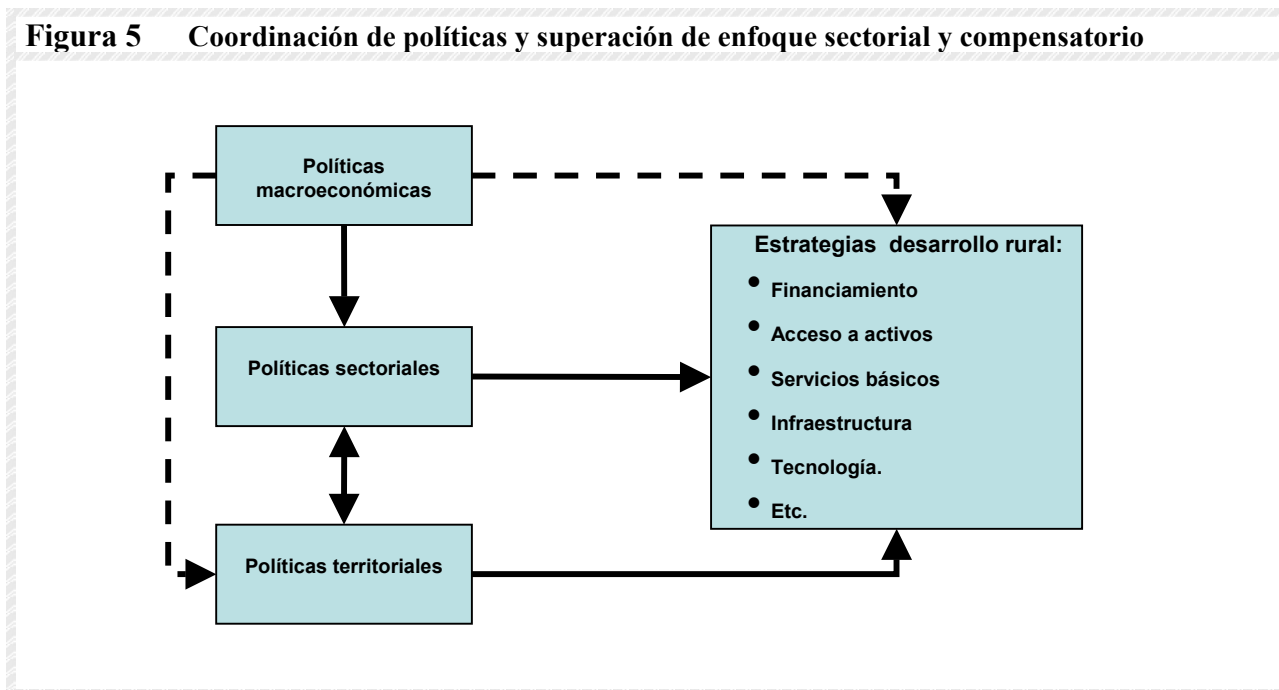


Un **Proyecto de Territorio** debe partir del conocimiento de las fortalezas y debilidades intrínsecas del territorio correspondiente, en términos de la base de recursos naturales, de la estructura económica, de la diversidad culturas y social y de las instituciones y redes sociales que operan en el territorio; además, debe contemplar las oportunidades y amenazas que enfrenta en el entorno, tanto a nivel nacional como internacional (Figura 4). En ese entorno es importante

identificar las oportunidades de colaboración que existen con otros territorios, a efecto de crear sinergias que contribuyan al logro de los objetivos del Proyecto de País.

Como se indicó en las secciones 3.2.7 y 3.2.8, dos dimensiones importantes del enfoque territorial son la coordinación de políticas (macroeconómicas, sectoriales y territoriales) y la superación de los enfoques sectoriales y compensatorios en su conceptualización. Por lo tanto, un ámbito importante de la nueva institucionalidad debe ser la definición de mecanismos y el fortalecimiento de las capacidades para facilitar ambos procesos, de manera que se potencie el desarrollo de estrategias integrales de desarrollo rural (Figura 5).

Figura 5 Coordinación de políticas y superación de enfoque sectorial y compensatorio



5.3 Un nuevo modelo de gestión del desarrollo rural

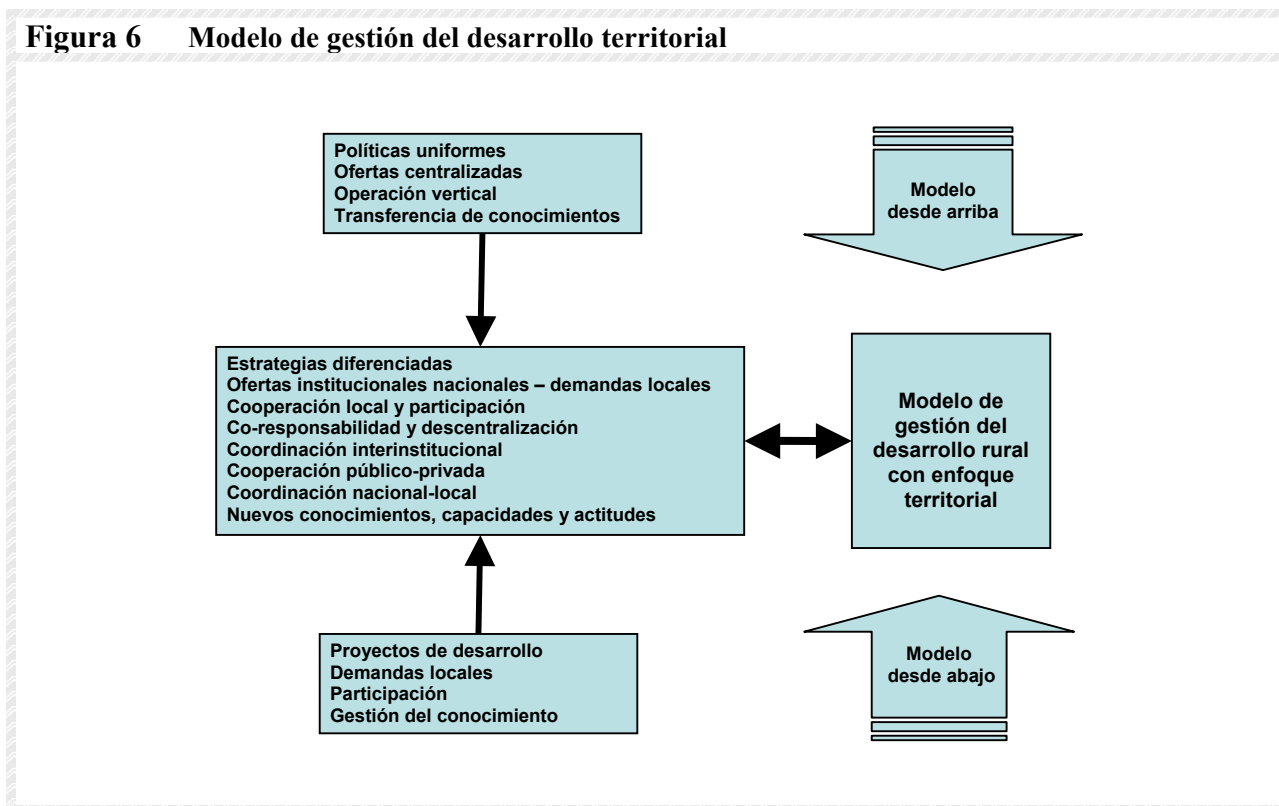
Las estrategias diferenciadas deben ser el resultado de procesos participativo, sustentados en esquemas de trabajo “de abajo hacia arriba”, que permitan articular las demandas y necesidades de cada territorio, con las prioridades establecidas a nivel nacional. Esto es, plantea la necesidad de un cambio en los métodos de formulación de estrategias de desarrollo rural, combinando el enfoque “desde arriba hacia abajo” con el enfoque “desde abajo hacia arriba”, a efecto de que las estrategias de desarrollo para cada territorio, a la vez que responden a las demandas y condiciones locales, contribuyen al logro de los objetivos de un Proyecto de Nación. El resultado es un nuevo modelo de gestión de desarrollo rural, que potencia las complementariedades entre ambos modelos de gestión (Figura 6).

Este nuevo modelo de gestión se fundamenta en elementos como los siguientes:

- Promueve el desarrollo de procesos para acercar las ofertas de instituciones nacionales a las demandas locales.

- La cooperación local y en la participación; en la co-responsabilidad y en la descentralización.
- Promueve el desarrollo de mecanismos de cooperación público-privado y de coordinación nacional local e interinstitucional.
- Requiere el desarrollo de nuevos conocimientos, capacidades y actitudes.

Figura 6 Modelo de gestión del desarrollo territorial



5.4 Desarrollo de nuevos conocimientos, capacidades y actitudes.

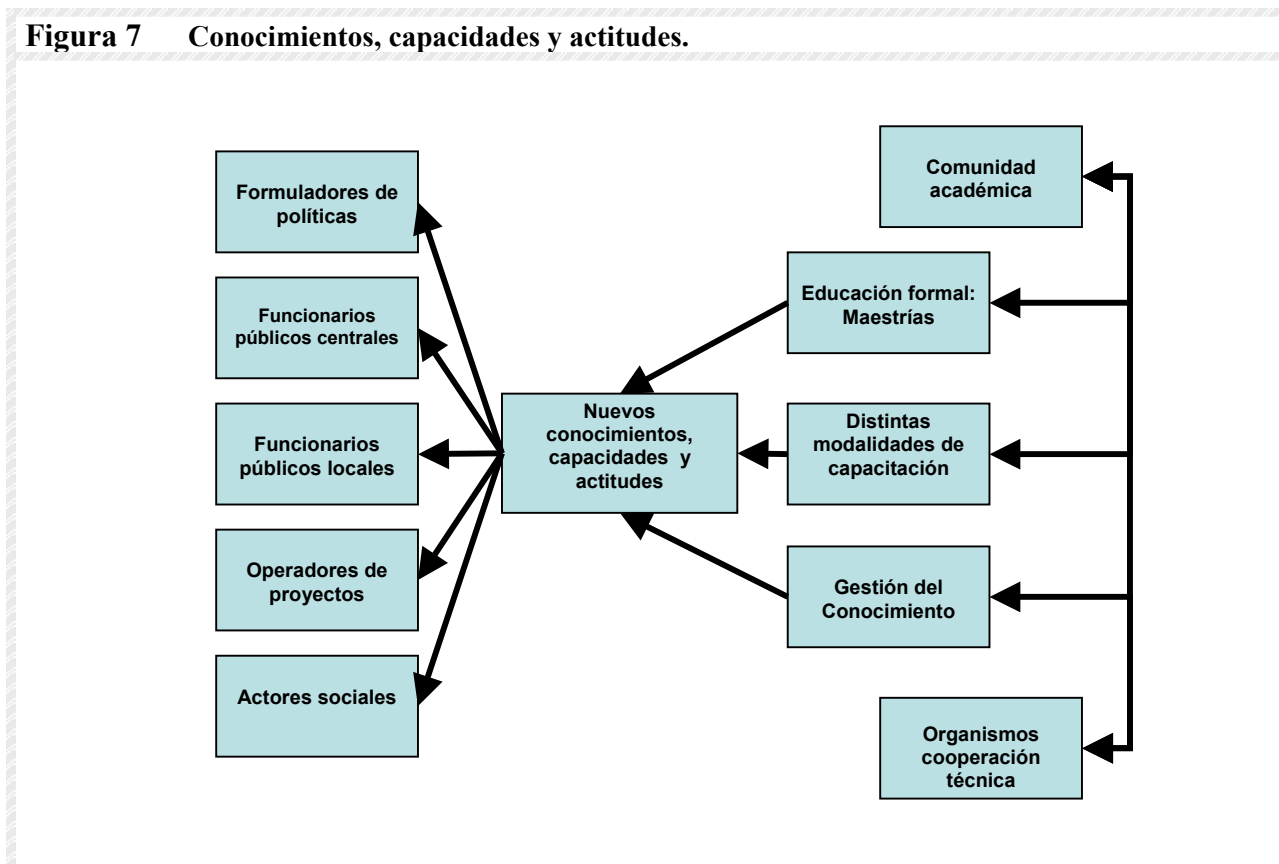
Las nuevas formas de trabajo que se derivan del modelo de gestión propuesto (Figura 6) requieren el desarrollo de nuevas destrezas de la población local para ejercer su autonomía con responsabilidad y manejar exitosamente sus emprendimientos, nuevas habilidades institucionales para forjar relaciones de colaboración, así como una nueva práctica profesional de los funcionarios públicos. Para alcanzar estas metas se hace necesario el desarrollo de mecanismos complementarios que permitan la formación y el desarrollo de capacidades y que faciliten la gestión del conocimiento (Figura 7).

La formación de capacidades tiene como propósitos fundamentales: a) actualizar los referentes técnicos y metodológicos; b) superar la insuficiencia de conocimiento validado; y c) transferir actitudes positivas a los profesionales para adaptarse a los cambios e innovaciones derivados del proceso.

Las sociedades transitan aceleradamente hacia una economía en la cual el conocimiento irrumpe como el principal activo para el desarrollo. La comunidad de la agricultura y la vida

rural no puede quedarse rezagada de esta realidad y tendencia mundial: es fundamental potenciar el conocimiento como recurso estratégico para concretar los objetivos del desarrollo sostenible de la agricultura, la seguridad alimentaria y la prosperidad rural.

Figura 7 Conocimientos, capacidades y actitudes.



La gestión del conocimiento, por lo tanto, es un componente fundamental para fomentar el desarrollo de las nuevas habilidades y actitudes requeridas para promover la colaboración, el trabajo en equipo, la descentralización y la participación, así como para facilitar procesos de formulación de políticas, planificación estratégica, implementación de acciones y el desarrollo de tecnologías para el desarrollo rural.

REFERENCIAS

- Ashley, Carolina y Maxwell, 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.
- Balarezo, Susana. (1998). *Desarrollo local: experiencias de la visión rural-urbana en la planificación local*. Conferencia electrónica sobre gobiernos locales y desarrollo rural en los Andes: casos y experiencias. Quito, Ecuador.
- Banco Mundial. (2002). *Llegando a los Pobres de las Zonas Rurales: Estrategia de Desarrollo del Banco Mundial para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible.
- Bendeck, Jenny Gabriele. (2001). *Pobreza y Desarrollo Rural en Honduras*. Tesis de Grado para optar al título de Master en Población y Desarrollo. Tegucigalpa, Honduras: Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- 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.
- Buarque, Sergio (2002). *Construyendo o desenvolvimento local sustentável, metodologia de planejamento*. Brasília: IICA-Brazil.
- Buarque, Sergio (1999). *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Recife, Brasil: IICA.
- Brackman, Steven; Garretsen, Harry y van Marrewijk, Charles. (2001). *An Introduction to Geographical Economics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Csaki, Csaba. (2001). Reaching the Rural Poor. *Development Policy Review*, 19 (4), 563-573.
- Comisión Económica para América Latina -CEPAL. (2001). *Panorama social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Devereaux, Stephen. (2001). Livelihood Insecurity and Social Protection: A Re-emerging issue in Rural Development. *Development Policy Review*, 19 (4), 507-519.
- Devia Franco, Marilú. (2003, octubre). *Importancia del fortalecimiento de los consejos municipales de desarrollo rural en Colombia*. Ponencia, Seminario Internacional "El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad". Santafé de Bogotá, Colombia.
- Echeverría Rubén. (2001). Opciones de Inversión en la Economía Rural. En, Echeverría, Rubén (editor). *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe* (pp. 213-241). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- 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.
- 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.
- Hayami, Yujiro y Ruttan, Vernon (1971). *Agricultural Development: An International Perspective* (primera edición). (Segunda edición 1985). Baltimore: John Hopkins University Press.
- Herrero, Federico. (1973) . Guía para la elaboración de un programa de Reforma Agraria. (Tomo I y II). Publicación Miscelánea No. 80, Convenio IICA/ZN-ROCAP. Guatemala: IICA-ROCAP.
- IICA (2001). *Nueva Ruralidad*. Serie de Documentos Conceptuales. Ciudad de Panamá: IICA.
- IICA. (1983). Tenencia de la tierra y reforma agraria en Centroamérica y Panamá. San José: Dirección de Análisis y Evaluación, IICA.
- Irz, Xavier; Lin, Lin; Thirtle, Colin y Wiggins, Steve. (2001). Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation. *Development Policy Review*, 19 (4), 449-466.
- de Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth. (2001). La inversión en desarrollo rural es buen negocio. En, Echeverría, Rubén (editor), *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe* (pp. 1-41). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jara, Carlos Julio (2002). *As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável*. Brasília: IICA-Brasil.
- Jara, Carlos Julio (1998). *Desarrollo Rural Sustentable*. Natal, Brasil: IICA.

- Johnson, Craig. (2001). Local Democracy, Democratic Decentralization and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy. *Development Policy Review*, 19 (4), 521-532.
- 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.
- Lerdon, Juan (2002). *Centros de Gestión Empresarial*. Ponencia, Seminario Internacional “Estrategia para el Desarrollo Agrícola y de los Espacios Rurales”, organizado por el Programa de Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Lewis, Arthur. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *Manchester School*, 22 (2), 139-191.
- Maletta, Héctor. (2001). *Pobreza y Desarrollo Rural en Bolivia*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.
- Martínez Valle, Luciano. (2003) . *La Descentralización en el Medio Rural en Ecuador: Potencialidades y Limitaciones*. Ponencia, Seminario Internacional, El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Mikos, Philip. (2001). The European Comisión 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.(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.
- Orchard, Jorge y Ortiz, Jaime. (1973). *Formas de adjudicación en las reformas agrarias de Colombia, Chile, Panamá, Perú y Venezuela*. Bogotá: Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, IICA.
- Paredes del Castillo, Nelly (2003). *El Proyecto de Desarrollo Integral Alto Mayo , una experiencia para el Proceso de Descentralización del Perú*. Ponencia, Seminario Internacional, El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad. Santafé de Bogotá, Colombia.
- 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.

- 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.
- Ravell, Carola. (1970). *Desarrollo Rural y Reforma Agraria*. Guatemala: IICA-Zona Norte.
- Ruiz García, Antonio. (2003). *Desarrollo Rural de México*. Ponencia, Taller Internacional sobre Institucionalidad para el Desarrollo Rural, IICA. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Ruttan, Vernon (2002). Productivity Growth in World Agriculture: Sources and Constraints. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), 161-184.
- 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.
- Schultz, Theodore. (1964). *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven, CT: Yale University Press.
- 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; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael; y Portilla, Melania. (2003). *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José, IICA.
- Sepúlveda, Sergio; Echeverri, Rafael y Rodríguez, Adrián. (2003). *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 microrregional: métodos para la planificación local*. San José, Costa Rica: IICA, UNA, Consejo de la Tierra.
- Sepúlveda, Sergio y Richards, Edward. (Editores). (1996). *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). *Desarrollo Sostenible, Organización Social, Marco Institucional y Desarrollo Rural*. Tomo 6, Serie Desarrollo Sostenible Microregional. San José, Costa Rica: IICA-BMZ/GTZ.

- 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.
- 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 - UNDP. (2002). *Global Environmental Outlook 3: past, present and future perspectives*. London, England and Sterling,VA USA: Earthscan Publications.
- 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.

ANEXO

Algunos eventos y actividades realizados en el marco de procesos de revisión de las políticas e institucionalidad para el desarrollo rural.

México	<p>Seminario Internacional, “Revalorización de los Grupos Prioritarios en el Medio Rural”, México D.F., 1-2 agosto del 2002.</p> <p>Seminario Internacional “Enfoque Territorial del Desarrollo Rural”, Boca del Río, Veracruz, México, el 18 de octubre del 2002.</p> <p>Seminario Internacional, “Desarrollo de Capacidades en Territorios Rurales”, México, D. F.,</p>
Ecuador	<p>I Foro Nacional Sobre Políticas de Estado para el Desarrollo Rural. Latacunga, Ecuador, 12-13 junio 2003.</p>
Jamaica	<p>National Forum on Holistic Rural Development – Promoting Prosperity through Sustainable Rural Development in Jamaica; Kingston, Jamaica, October 11, 2002.</p>
Uruguay	<p>Seminario Nacional Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay. Montevideo, Uruguay, 15-16 mayo 2003.</p> <p>Encuentro Nacional “Por el Desarrollo Rural”, Intendencia Municipal de Tacuarembó, 16 y 16 de octubre, 2003.</p>
Colombia	<p>Taller interno IICA sobre Desarrollo Rural Sostenible: Enfoque Territorial y Métodos de Trabajo. Santafé de Bogotá, 21 de febrero, 2003.</p> <p>Seminario Internacional sobre Institucionalidad para el Desarrollo Rural, organizado por el IICA, en apoyo a la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Santafé de Bogotá, 19 de setiembre, 2003.</p>
Brazil	<p>Taller interno en el Ministerio de Desenvolvimento Agrario. Brasilia, 25 de febrero 2003.</p> <p>Seminario Internacional de Derecho Agrario “Justicia Agraria y Ciudadanía”. São Luís, Maranhão, 23-28 de Junio de 2003.</p> <p>Seminario Internacional Género en el Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales. Natal, Brasil. 14-17 de julio 2003.</p>
Costa Rica	<p>El IICA apoya actualmente la revisión del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PDR), adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería.</p>
Honduras	<p>El IICA desarrolló (agosto y octubre 2003) una auditoría técnica de los programas de desarrollo rural en ejecución en el país, respondiendo a la solicitud del Gobierno de Honduras, a través del Ministerio de Agricultura.</p>