



**Desarrollo
Rural Territorial**

Desarrollo de contenidos a cargo de:

Iliana Monterroso

Programa de Estudios Rurales y Territorios (PERT) - Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos (FAUSAC)

El presente documento forma parte de la Serie de Materiales Didácticos para la Formación en Desarrollo Local, elaborados en el marco del Programa ConectaDEL a través de Fundación DEMUCA en Centroamérica.

Fueron elaborados con el objetivo de brindar puntos de debate iniciales en temas del desarrollo local desde una mirada centroamericana, por ello sus autores son investigadores y docentes de los países de la región.

El contenido es responsabilidad de las consultoras y en ningún caso debe considerarse que refleja la opinión o puntos de vista institucionales de la Fundación DEMUCA-CONECTADEL.

ConectaDEL es el Programa para la Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y El Caribe, integrante de la Agenda DEL, FOMIN miembro del Banco Interamericano de Desarrollo.

Diciembre 2014



El presente documento forma parte de la Serie de Materiales Didácticos para la Formación en Desarrollo Local, elaborados en el marco del Programa ConectaDEL a través de Fundación DEMUCA. Fueron elaborados con el objetivo de brindar puntos de debate iniciales en temas del desarrollo territorial desde una mirada centroamericana, por ello sus autores son investigadores y docentes de los países de la región. Los contenidos del presente documento, no necesariamente expresan la opinión del Programa ConectaDEL.*

**ConectaDEL es el Programa para la Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y El Caribe, integrante de la Agenda DEL, FOMIN miembro del Banco Interamericano de Desarrollo.*

Tabla de contenido

Modulo. Desarrollo Territorial Rural.	5
1. La nueva ruralidad.....	5
1.1. Cambios en el Contexto Rural en Centroamérica y República Dominicana.....	5
Otras tendencias fuera del sector que influyen las modalidades de desarrollo rural.....	7
1.2. La multifuncionalidad de los espacios rurales y las limitaciones de los enfoques tradicionales de desarrollo rural.....	9
2. Desarrollo Territorial Rural ¿Qué es? ¿ En qué consiste? ¿Por qué es importante?	11
El enfoque territorial del Desarrollo Rural según la ECADERT.....	13
2.1. El papel del territorio en los procesos de Desarrollo Territorial Rural	14
2.2. Los actores territoriales que intervienen en el proceso de Desarrollo Rural.....	16
3. Políticas territoriales de desarrollo rural	19
3.1. Políticas sectoriales, Políticas Territoriales y Políticas Integrales.....	20
3.2. Políticas de Desarrollo Territorial Rural	23
Políticas para la producción:.....	23
Políticas que promueven la producción para garantizar la seguridad alimentaria: El caso de los Proyectos Especiales de Seguridad Alimentaria PESA.....	25
Políticas para promover la inserción en mercados dinámicos	25
Políticas para fortalecer Territorios Rurales	26
Textos consultados.....	27
Actividad.....	27

Módulo. Desarrollo Territorial Rural

Las condiciones rurales en el contexto Centroamericano han cambiado mucho durante los últimos años, las principales transformaciones se derivan de varios factores incluyendo los cambios en las dinámicas demográficas y socio-económicas entre el entorno rural y urbano provocados por los constantes procesos de emigración y la movilidad interna del campo hacia los centros

urbanos y de un país a otro así como la cambiante relación entre actividades agrícolas y no agrícolas que se venían dando ya desde la década de los noventas (CEPAL, 1999). Los procesos de globalización han acercado los diferentes territorios a través de las nuevas tecnologías y formas de comunicación pero también han profundizado la diferenciación regional, aumentando las desigualdades a lo interno y entre los países de la región. Este módulo tiene como objetivo conocer y comprender los principales cambios y transformaciones en los espacios y sociedades rurales en Centroamérica y República Dominicana, con el fin de entender las diferentes manifestaciones del desarrollo rural territorial en particular aquellas tendencias que tienen que ver con la noción de nueva ruralidad. Además busca introducir las diferentes propuestas que se promueven para generar políticas de desarrollo rural. En particular establecer la relación de dichas políticas con las nuevas manifestaciones de la ruralidad y su pertinencia con las demandas de los actores rurales.

Objetivos de aprendizaje

- Distinguir y comprender el concepto de Desarrollo Territorial Rural
- Familiarizarse con los cambios de contexto del entorno rural en Centroamérica y República Dominicana
- Reconocer las políticas propuestas para promover desarrollo territorial rural

1. La nueva ruralidad

1.1. Cambios en el Contexto Rural en Centroamérica y República Dominicana

Se calcula que para el 2012 la población total de Centroamérica es de 45 millones, de estos Guatemala y Costa Rica representan el 60% del total de la población. Mientras que la población total para República Dominicana supera los 11 millones de habitantes, siendo el segundo país del Caribe más grande (el primer lugar lo ocupa Cuba). Cerca de la mitad de los pobladores (45% de la población Centroamericana) se encontraba en las áreas rurales; mientras que el porcentaje de la población rural de República Dominicana es un poco menor alcanzando el 33%. Para analizar los cambios en el contexto rural de la región es importante hacer referencia a un conjunto de aspectos (para mayor información ver CEPAL 2003, 2004, 2009, 2010; IICA 2009a y 2009b; CEPAL, FAO, IICA 2011 y 2012):

a. Los cambios en la definición de lo "rural" desde la movilidad y la migración

Los cambios demográficos en la distribución espacial de la población, la rápida urbanización y las migraciones rurales a centros urbanos han generado en los últimos años cambios importantes que

han resultado entre otras cosas en una altísima concentración urbana. Muchas de estas ciudades tienen dinámicas sociales y económicas muy vinculadas a las zonas rurales haciendo que las barreras entre el espacio urbano y rural sean mucho más difusas. Esto nos obliga a superar la idea de una clara división y diferenciación del medio urbano/rural como espacios independientes por un enfoque que los integre a través de una visión territorial.

Por otro lado los procesos de migración internacional de origen rural, en Centroamérica y México han incrementado la recepción de remesas. Las remesas son un factor clave de crecimiento a nivel local ya que mejora los niveles de consumo de las familias receptoras y a su vez ha permitido el establecimiento de inversiones en pequeñas empresas. Las remesas son un factor determinante para el crecimiento de la población centroamericana en países como Nicaragua donde representan hasta el 30% del Producto Interno Bruto (PIB) (en comparación de otros países como Guatemala donde representan el 7%). Sin embargo, estos procesos de migración han sido selectivos generando una recomposición de la población rural, mayor preeminencia de mujeres y la propiedad de la tierra ha quedado en manos de una población envejecida y feminización de la agricultura campesina.

Un aspecto importante a tomar en cuenta cuando analizamos las dinámicas poblacionales de los espacios rurales de la región es la forma en cómo los diferentes centros de análisis estadístico definen el espacio rural. En Honduras, por ejemplo, se clasifican como rurales las comunidades con menos de 2.000 habitantes, mientras que en Nicaragua se estipulan menos de 1.000 personas. Es por ende que en la definición de lo rural se incorporen otros aspectos más allá de lo demográfico y por ende que en la actualidad se hace un énfasis en el territorio como objeto de las políticas de los espacios rurales.

b. El nuevo papel de la agricultura

A pesar de que los aportes de la agricultura han disminuido en los últimos años (según la CEPAL para el 2010 el PIB agrícola generaba el 18% de los ingresos a nivel nacional), esta actividad sigue siendo el factor definitorio de los espacios rurales. Según la Secretaria de Integración Económica para Centroamérica, del total de la Población Económicamente Activa (PEA) para el 2010 (16 millones) el 40% estaba representado por la PEA Rural (6.5 millones aproximadamente), de estos más del 80% se dedica a actividades vinculadas con el ámbito agrícola. Es por eso que la agricultura familiar y los pequeños emprendimientos agrícolas, que ocupan a la mayor parte de las empresas rurales agrícolas y significan una alta proporción del empleo, son bases fundamentales de la vida rural, en términos sociales, poblacionales, culturales y económicos. Es por eso que a pesar de los cambios en el contexto de lo que actualmente entendemos por “Desarrollo Rural” que los aspectos vinculados con el agro siguen siendo uno de los ejes centrales de la preocupación de las políticas y programas de desarrollo rural.

c. El empleo rural no agropecuario

Para inicios del 2000 se calculaba que el empleo rural no agropecuario llegaba a generar cerca del 40% de los ingresos de los hogares rurales en América Latina, por lo que representa una estrategia de vida importante para la población rural. Esta forma de empleo, según la CEPAL, se define como “el empleo en el conjunto de las actividades económicas de índole no primaria desarrolladas por los hogares rurales, ya sea en el predio familiar o fuera de él.”(CEPAL, 2003:3), este concepto excluye las actividades mineras como las actividades agroindustriales por conllevar procesos de transformación industrial de índole particular. Inclusive, en la actualidad se considera que el porcentaje de familias que tienen empleo rural no agropecuario es mucho mayor a este porcentaje en tanto que cuando se analiza el tipo de empleo que realizan las familias rurales no siempre se toma en cuenta la estacionalidad – un poblador rural se puede dedicar a diferentes actividades de acuerdo al período del año en que se encuentre. En este sentido, una misma familia puede dedicarse a la siembra y cosecha de la milpa mientras que algunos miembros pueden emigrar para obtener trabajo asalariado en el corte de café o la construcción durante diferentes períodos del año. Este dato ha venido a modificar la idea que lo “rural” es igual a “agrícola” y que lo “agrícola” es igual a lo “rural” con implicaciones importantes en cuanto a políticas de desarrollo se refieren como lo veremos más adelante.

d. La doble cara de la exclusión: La persistencia de la pobreza en el contexto de lo rural

La pobreza sigue siendo uno de los problemas estructurales más importantes en la región. Estos tienen sus causas en problemas estructurales incluyendo la inequidad en el acceso a los recursos y medios de producción así como la concentración de la riqueza (ingresos, recursos, capital humano) en un sector minoritario de la población a nivel regional. En ese sentido tres de cada cinco centroamericanos se encuentran en condiciones de pobreza y dos de cada cinco en pobreza extrema y se calcula que al menos el 33% de la población de República Dominicana se encuentra en condiciones de pobreza.

Otras tendencias fuera del sector que influyen las modalidades de desarrollo rural

Descentralización

En la mayoría de los países de la región las políticas de ajuste estructural redujeron el Estado, modificando la provisión de servicios públicos incluyendo los sistemas de extensión agrícola. Independientemente de cómo estos procesos de reestructuración ocurrieron en todos los países de la región, la tendencia de descentralización es innegable. Ya sea en su formato administrativo a partir de la transferencia de competencias y servicios del gobierno central hacia un mayor reconocimiento y visibilidad a las formas de gobierno local más cercanos a los territorios; o en su formato de descentralización política donde el estado central asigna a al gobierno local – la municipalidad – la autoridad para la toma de decisiones en el marco del fortalecimiento de la autonomía de los espacios locales.

Apertura a la participación social en la toma de decisiones

Los cambios a nivel democrático – que incluyen la firma de Acuerdos de Paz en aquellos países que sufrieron conflictos armados internos – promovieron una mayor movilización de los sectores sociales abriendo la posibilidad a una mayor participación de la población en general en la formulación de políticas y la toma de decisiones. Por tanto, ahora vemos una serie de actores sociales y movimientos que en un proceso de negociación, cooperación y competencia abren la dinámica del qué hacer político reclamando la transparencia y planteando la participación como mecanismo para legitimar la toma de decisiones.

La pobreza es además una problemática focalizada en tanto que cerca del 70% del total de personas pobres de la región se encuentran concentrados en las áreas rurales empeorando las condiciones de exclusión en las que se encuentran estas poblaciones (SIECA, 2010). La situación más grave se encuentra en Guatemala y Honduras y suele afectar en particular a la población rural e indígena.

A pesar de que durante los últimos veinte años la situación macroeconómica de los países Centroamericanos ha cambiado manteniendo índices medios de crecimiento económico entre 2.5 para Guatemala y 4.5 para Costa Rica con índices que superan la tasa de 10 para República Dominicana; la región sigue manteniendo unos índices de desigualdad muy marcada. El 40% de la población más pobre recibe únicamente entre el 10% y el 14% de los ingresos totales. Estos índices de exclusión se pueden observar en otros indicadores, como el nivel de analfabetismo – el 30% de la población menor a los 15 años continúa siendo analfabeto – y la desnutrición – alcanzando niveles hasta el 50% en Guatemala y 30% en Honduras según el Programa Mundial de Alimentos. El sector informal sigue siendo la principal fuente de empleo para más del 60% de la población (datos CEPAL).

e. Cambios externos en la demanda de la producción agrícola

Así también el sector agrícola ha experimentado cambios importantes durante los últimos años. La crisis alimentaria del 2008 – generada por los incrementos en la subida de los precios de productos primarios en particular agrícolas así como el aumento de los insumos incluyendo el petróleo. Otros factores que influyeron en esta crisis incluyen la demanda real de alimentos generados por el incremento de los ingresos en los países emergentes como China, India y Brasil provocando cambios en los mercados y en los hábitos alimenticios de la población mundial; la existencia de graves deficiencias en la seguridad alimentaria de millones de personas en condiciones de exclusión y pobreza, ya sea por la falta de disponibilidad de alimentos o por incapacidad para su acceso. Dicha crisis estuvo también influida por la creciente demanda de productos agrícolas para la producción de biocombustibles (*bioetanol* producida por productos como la caña de azúcar y/o el maíz; mientras que el *biodiesel* es producido por productos como la palma africana). Los cambios en la matriz energética del mundo buscan disminuir la dependencia del petróleo y diversificar las fuentes de producción de energía.

Por otro lado, la creciente variabilidad climática que ha afectado ciertas regiones del mundo y que ha generado pérdidas significativas en los niveles de producción. En Centroamérica el llamado corredor seco – regiones que se caracterizan por una alta variabilidad climática causada entre otros factores por niveles irregulares de precipitación que incrementan su vulnerabilidad a desastres en particular huracanes propensión a desarrollo de cárcavas y cañones y tendencia a la desertificación– incluye áreas de Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala (FAO, MFEWS). El cambio climático es un factor de profundas implicaciones en los espacios rurales, tanto como generadores de factores de presión, como deforestación, degradación o agotamiento de recursos, como por los efectos que los cambios en las condiciones climatológicas, puedan derivar en ellos. El cambio climático significará en el largo plazo una redefinición de la fisonomía de los espacios

rurales, obligando la adopción de medidas oportunas de ajuste, no solo de índole tecnológica, sino principalmente cultural (CEPAL, 2010).

f. La diversificación de la economía rural

A pesar de la importancia de la actividad agrícola como factor definitorio de los espacios rurales, hay otros sectores que están generando cambios importantes en la configuración multifuncional del espacio rural incluyendo el turismo y la agroindustria. Los mercados agrícolas están cada vez más integrados a través de cadenas del valor que representan una oportunidad de establecer encadenamientos productivos para mejorar las condiciones de competitividad. Un ejemplo de esto es la expansión de las micro, pequeñas y medianas empresas. De acuerdo a la CEPAL, para el 2000 se calculaba que más del 30% de la población económicamente activa de la región se encontraba en este sector, proveyendo entre el 10 y el 60% de los puestos de trabajo. El sector más importante es el comercio, representando en materia de ingresos hasta el 30% del PIB de la región.

1.2. La multifuncionalidad de los espacios rurales y las limitaciones de los enfoques tradicionales de desarrollo rural

Con los procesos de globalización los modelos de producción, distribución y consumo han entrado en crisis. Esta crisis se asocia no sólo a la cuestión alimentaria por el incremento de precios y los cambios en los mercados de productos primarios sino también se asocia con la crisis energética manifestada por el incremento de los precios del petróleo, así como la crisis económica marcada por la caída de los mercados financieros en los países desarrollados en particular de Estados Unidos. En este contexto de crisis, lo rural es revalorizado frente a la destrucción de los ecosistemas argumentando que el estado de deterioro y degradación de los recursos naturales cuestiona las formas actuales de aprovechamiento y producción en el campo. Para resolver este dilema, es necesaria una visión de desarrollo multidimensional que no esté enfocado únicamente en mantener niveles de crecimiento económico (usualmente medidos a través de indicadores como el PIB).

Frente a los nuevos escenarios y desafíos que enfrentan las sociedades rurales existe una multiplicidad de respuestas, que han resultado en un conjunto de transformaciones en las dinámicas sociales, económicas y culturales, que obligan a revisar las visiones que se tienen a nivel de las políticas orientadas al desarrollo en el ámbito rural. Por un lado la idea de la multifuncionalidad supone una concepción integrada del espacio rural que considera el papel multifuncional de la agricultura así como el reconocimiento de otras actividades económicas y una diversidad de actores sociales más allá de los campesinos en los espacios rurales (CEDRSSA, 2006). Por un lado, la vida rural que anteriormente se consideraba de manera exclusiva ligada a la actividad agropecuaria ahora está asociada a una diversidad de actividades. El espacio rural reconoce diferentes usos y actividades que se desarrollan en el espacio rural que responden a una diversidad de demandas sobre el uso de suelo. Por ende para conciliar los diferentes intereses se requiere una perspectiva territorial que permitan incorporar la diversificación de las actividades y las estrategias que se desarrollan en el espacio rural y que buscan revalorizarlo. Esta nueva

concepción del espacio rural no se centra únicamente en las actividades económicas sino que también reconoce el valor de las instituciones, la cultura, la historia y el uso del espacio rural para la recreación. Por el otro también se trata de reconocer que la agricultura tiene enormes implicaciones en la ocupación territorial, en la conservación ambiental, en la preservación de la cultura, en la gobernanza o en el logro de la equidad (IICA, 2009). Este concepto ha sido definido como “multifuncionalidad”.

El problema es que los enfoques anteriormente usados para promover el desarrollo rural no están respondiendo a los cambios en el escenario de los contextos rurales dado que tienen limitaciones importantes. De acuerdo a Shetjman y Berdegue (Adaptado, 2004:44-45), algunas de estas limitaciones incluyen:

- ☞ El no reconocimiento a la heterogeneidad que caracteriza a las sociedades rurales y los grupos sociales que las conforman (artesanos, campesinos, pescadores, mineros, pequeños y medianos empresarios) y la necesidad de promover políticas diferenciadas para responder a sus demandas y expectativas
- ☞ Desconocen el carácter multidimensional de la pobreza rural y tienden a enfrentarla como recetas que no logran dar cuenta de la complejidad del fenómeno y por ende no atacan sus causas y responden de manera superficial sus manifestaciones
- ☞ Están centrados en la actividad agrícola, y no incorporan el carácter multifuncional de las unidades familiares rurales, a pesar de la importancia que ha alcanzado el trabajo rural no agrícola
- ☞ No responde las demandas de grupos anteriormente excluidos de las políticas como es el caso de las mujeres rurales
- ☞ No intervienen en corregir las fallas de mercado frecuentes en el mundo rural, que afectan en particular a los pequeños y medianos productores y empresarios y a los pobres, contentándose con suplir o mitigar algunas de ellas mediante los recursos de los proyectos de desarrollo, sólo para verlas reaparecer a su término.
- ☞ Desvinculan con frecuencia las acciones orientadas a la transformación productiva, de aquellas que apuntan a la reforma de las instituciones rurales. Además, la dimensión institucional muchas veces queda reducida a los aspectos relativos a la organización y funciones del sector público e incluso de los Ministerios de Agricultura y las agencias de desarrollo rural.
- ☞ Por lo general fallan en articular las políticas y acciones específicas de desarrollo rural con aquellas de carácter ‘macro’, lo que redundo en que la viabilidad y sustentabilidad de las primeras quedan seriamente cuestionadas.
- ☞ Tienen serias dificultades para asumir el hecho de que crecientemente son el mercado y los agentes de mercado quienes tienen el peso decisivo en la determinación de las tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los pobres rurales. Por ello, reducen innecesariamente su ámbito de competencia a lo que está directamente al alcance del sector público y sus agentes.

- ☞ Carecen de capacidad para adecuar las propuestas de proyectos y políticas a las potencialidades y características específicas que presenta un territorio y tampoco logran incorporar consideraciones de replicabilidad y amplificación de las experiencias exitosas a una escala mayor.
- ☞ En un sentido más amplio, no consideran los efectos potenciales que un determinado desarrollo del núcleo urbano pudiera tener tanto en la transformación productiva de la actividad rural, como en las condiciones de vida y trabajo de la población, sobre todo los pobres.

2. Desarrollo Territorial Rural ¿Qué es? ¿En qué consiste? ¿Por qué es importante?

En la actualidad, la búsqueda de un modelo desarrollo que responda a las constantes transformaciones de los territorios requieren de una búsqueda permanente de nuevos instrumentos y abordajes metodológicos para la superación de los desafíos cada vez más complejos que presentan los espacios rurales. Uno de los enfoques más recientes es el de Desarrollo Territorial Rural. En este sentido autores que han trabajado en este concepto plantean que hay dos ideas fundamentales que debe de perseguir cualquier propuesta que quiera trabajar en este tema (Shetjman y Berdegue, 2004). La primera que tiene que ver con la necesidad de una **transformación productiva** que favorezca una diversificación de la actividades económica a través de cambios en los modelos de producción y las modalidades de empleo en un espacio rural. La segunda tiene que ver con la idea de **cambio institucional** que implica por un lado una participación más activa de los actores sociales y por el otro una revisión de sus formas de actuación, de las reglas del juego y de los arreglos que sustentan las acciones.

Según estos autores (2004:31) el conjunto de elementos caracterizan este enfoque incluyen:

1. **Integración de nuevos conceptos:** La incorporación de la dimensión territorial en las propuestas de desarrollo, en el sentido de considerar que el ámbito de acción de la propuesta va más allá del espacio agrícola y por ende cualquier estrategia que busque fomentar el desarrollo rural territorial debe operar con un concepto ampliado del espacio rural. El territorio en este contexto es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.
2. **Reconocimiento de la heterogeneidad social de los agentes sociales y los territorios:** La consideración de la heterogeneidad social de los espacios o territorios, en el sentido de ir más allá de la focalización de las iniciativas en las familias rurales pobres e incorporar o convocar a los distintos agentes que tienen presencia relevante en el espacio rural.
3. **Fomento de la diversidad de actividades económicas:** La incorporación de empleos agrícolas y no agrícolas como

“PARA PARA SHIETJMAN Y BERDEGUE (2004:31) EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL SE DEFINE COMO “UN PROCESO DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA E INSTITUCIONAL DE UN ESPACIO RURAL DETERMINADO CUYO FIN ES REDUCIR LA POBREZA RURAL.”

destinatarios de acciones orientadas al incremento de la productividad.

4. **Articulación intersectorial:** Énfasis en las articulaciones entre los sectores agrícola, industrial y de servicios, considerando como motores potenciales del propio desarrollo agrícola.
5. **Superar la dualidad campo-ciudad:** La incorporación de los vínculos urbano-rurales en la definición del espacio de acción relevante, en lugar de reducirse al espacio agrícola.
6. **Reconocimiento de la importancia del cambio institucional:** Este enfoque reconoce la relevancia del componente institucional del desarrollo rural y promueve los cambios institucionales como un mecanismo de transformación

Según el IICA (2004: 70) el desarrollo rural sostenible con enfoque territorial es “una propuesta que se centra en el individuo, que considera los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los sistemas ambientales, que busca la sostenibilidad del bienestar, que reconoce el carácter multidimensional de los sistemas productivos y que favorece el aprovechamiento competitivo pero racional de aquellos recursos que favorezcan la inclusión del mayor número posible de grupos sociales relegados.” Según la ECADERT (2010:21) el Desarrollo Territorial Rural tiene como finalidad “establecer las capacidades institucionales y sociales locales que conduzcan al mejoramiento sostenido de las condiciones de vida en los territorios y al Buen Vivir de los pueblos indígenas, en coherencia con sus patrones culturales. Esto incluye elementos objetivos referidos al bienestar de la población, como salud, educación, vivienda digna, ingresos, seguridad, participación política y relaciones no discriminatorias, así como relaciones saludables entre los seres humanos, las especies animales o vegetales, y los ecosistemas tanto naturales como transformados. También engloba elementos subjetivos como pertenencia al territorio, sentido de comunidad, satisfacción con la vida y sensación de bienestar integral. La calidad integral del territorio abarca todas sus dimensiones.”

Así mismo la CEPAL plantea (2010) que el enfoque de Desarrollo Territorial Rural supone una perspectiva multidisciplinaria, eso implica la integración de aportes desde diferentes disciplinas y dimensiones:

Dimensión política. Los nuevos procesos de descentralización y ampliación de la participación política de los actores sociales en los territorios sugieren que uno de los desafíos del desarrollo es promover las reformas institucionales y la redefinición del poder político. En este proceso los diferentes actores y sectores que se encuentran en el territorio redefinen sus formas de organización y participación para garantizar la gobernabilidad y promover cambios institucionales. Esto permitirá que los planes, estrategias y proyectos que buscan promover el desarrollo rural en los territorios tengan mayor pertinencia – porque se adecúan a las expectativas, necesidades e intereses de los actores que intervienen de forma más activa en los procesos de toma de decisión

Dimensión económica. La dimensión económica del desarrollo territorial rural debe considerar los diferentes sectores productivos desarrollados en los espacios rurales y superar la idea de que la agricultura es la única alternativa de desarrollo económico para las áreas rurales. Sin restarle la importancia que tiene las actividades de producción agrícola como garantes de la seguridad alimentaria y de la provisión de empleo, el desarrollo territorial rural buscará diversificar las actividades productivas a partir del fortalecimiento de capacidades

El enfoque territorial del Desarrollo Rural según la ECADERT

La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010 - 2030 (ECADERT) es una propuesta que surge desde el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) integrado por los ministerios de agricultura de los países de la región. Esta se formula en el 2010 y responde a la necesidad de las sociedades centroamericanas de enfrentar obstáculos estructurales a un desarrollo nacional sostenible e incluyente (IICA). Esta Estrategia busca responder a la urgencia de fortalecer las capacidades creativas e innovadoras de la población rural, las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil en los territorios de la Región, de manera que se establezcan mecanismos incluyentes de acceso al desarrollo, que conduzcan a la cohesión social y territorial. Tal es la finalidad última de la ECADERT.

El enfoque territorial del desarrollo rural que impulsa la ECADERT parte de la movilización de los actores sociales e institucionales de los territorios rurales, impulsando cambios sistémicos, generando nuevas oportunidades y fortaleciendo capacidades para lograr la plena realización de su potencial, en función de un proyecto de futuro consensuado. Orienta, asimismo, la formulación y ejecución de políticas públicas de desarrollo rural territorial, así como la coordinación intersectorial y la territorialización del accionar de las instituciones públicas, en diálogo con los grupos gestores de cada territorio.

http://www.ruta.org/estrategia_ca_de_desarrollo_rural_territorial.php

de los grupos sociales y de incentivar otras actividades vinculadas a emprendimientos no agrícolas. Además esta dimensión buscará una mejor articulación entre el sector privado (que incluye no sólo a los grandes empresarios sino también a los pequeños y medianos emprendedores) y las organizaciones de gobierno de manera que pueden existir alianzas público – privadas ya sea en acciones puntuales de fortalecimiento de capacidades, incentivar la inversión en los espacios rurales y garantizar empleos dignos de forma equitativa.

Dimensión de sostenibilidad. El concepto de sostenibilidad suele asociarse con la idea de utilización de los recursos de una manera que se satisfagan las necesidades actuales sin comprometer la posibilidad de uso en el futuro ya sea nuestro o de otras personas. Según la FAO el desarrollo es sostenible cuando se conserva la tierra, el agua, y todos los recursos sin degradar el medio ambiente, asegurando la viabilidad económica y la aceptación social. En este sentido es importante tomar en cuenta que el concepto de sostenibilidad no se centra ni es exclusivo de las cuestiones ambientales en tanto que la sostenibilidad afecta las dimensiones económica, ambiental y social del desarrollo también. La sostenibilidad ecológica asegurará la conservación de la base de recursos naturales hacia el futuro, cuidará de los procesos de degradación y deterioro de la base de recursos existentes en un territorio.

2.1.El papel del territorio en los procesos de Desarrollo Territorial Rural

La implementación del enfoque territorial en los procesos de Desarrollo Rural permiten por un lado asegurar una mira mucho más amplia de lo rural a partir de diversas perspectivas, retomar la idea de la multifuncionalidad de los espacios rurales, revalorar el conjunto de bienes y servicios así como el reconocimiento de la heterogeneidad de los grupos sociales. Esto permite generar nuevos modelos de gestión mucho más descentralizados y participativos. Según la CEPAL (2010) el enfoque territorial permite tener una mirada mucho más amplia del conjunto de políticas públicas y estrategias que deben de generarse más allá desde una visión sectorial (por ejemplo aquellas políticas que se concentran en el sector de la agricultura como equivalente a políticas de desarrollo rural) o atendiendo a grupos sociales específicos, en tanto que la dimensión del territorio nos obliga a ver los diferentes componentes sectoriales de todas las dimensiones anteriormente mencionadas. Se trata de un enfoque que toma como unidad de actuación principal el territorio. El enfoque de desarrollo rural debe impulsar la movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados, como protagonistas principales de las iniciativas y estrategias de desarrollo rural.

En este sentido, la mayoría de las propuestas conceptuales que desarrollan el concepto de desarrollo territorial rural coinciden en que el territorio es la unidad de actuación principal – es decir, el espacio físico, y de relacionamiento social y económico en donde se discuten e implementan procesos y políticas de desarrollo. El territorio es clave porque es donde se encuentran los recursos propios de la localidad incluyendo los recursos naturales y humanos que incluyen el conjunto de conocimientos sobre cómo manejarlos y gestionarlos. Es por ende que la dimensión territorial del desarrollo va más allá del espacio físico y el soporte geográfico en donde se dan los procesos organizativos y productivos, incluye el proceso de construcción social colectiva entre todos los actores territoriales resultado de una historia común en la que se configura el entorno institucional, económico, organizativo e identitario (Albuquerque, 2004). Desde el punto de vista de desarrollo el territorio que es objeto de políticas es aquel que es el resultado de un proceso de construcción política, social e histórica a partir de las relaciones que se establecen entre actores. En ese sentido el proceso de territorialización (de construcción de un territorio) es altamente dinámico en tanto que el territorio se transforma a través de las actividades que realizan.

Todos los territorios tienen entonces un conjunto de recursos humanos, económicos, institucionales y naturales que constituyen su potencial de desarrollo. El problema es que aunque el territorio disponga de estos recursos, estos se encuentran poco valorados y no suficientemente aprovechados. El territorio (que incluye el entorno natural) es un elemento determinante en la dinamización del desarrollo. Las políticas de desarrollo rural requieren entonces redefinir el concepto de territorio, para posteriormente diseñar e implementar políticas de carácter territorial. Además, para poder alcanzar el desarrollo se requiere una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales (a nivel del Estado: municipio, departamento, región y nivel central) de las administraciones públicas y de otros actores territoriales en un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles.

Según Albuquerque (2002) e IICA (2004) las siguientes ventajas pueden derivarse de esta noción de territorio:

- ☞ Asegurar el acceso al financiamiento y fomento de pequeñas y medianas empresas de forma individual y colectiva.
- ☞ explica mejor las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario;

“ EL TERRITORIO ES EL ESPACIO EN EL QUE LOS AGENTES RECONOCEN COMO NECESARIO (O, AL MENOS POSIBLE) PARA CONTENER Y DELIMITAR LAS RELACIONES QUE ESTABLECEN ENTRE ELLOS EN EL INTERIOR, Y ENTRE TODOS Y EL “MUNDO EXTERNO”, EN FUNCIÓN DE LOS PROYECTOS U OBJETIVOS DE DSARROLLO QUE SE PROPONEN EMPRENDER... LA DEFINICIÓN OPERACIONAL DE TERRITORIO ES PURAMENTE INSTRUMENTAL ES DECIR FUNCIONAL A LOS OBJETIVOS Y ALCANCES DEL PROYECTO QUE SE PROPONEN LOS AGENTES DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL ”
SHETJMAN Y BERDEGUE, 2004:32-33

- ☞ 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;
- ☞ permite entender y gestionar el desarrollo más eficientemente, en colaboración con los actores locales; y
- ☞ potencia la integración del conocimiento acumulado por nuestras sociedades a fin de alcanzar un desarrollo armónico y democrático.
- ☞ Una mayor coordinación y movilización de actores territoriales implicados en los procesos de desarrollo.
- ☞ Facilita la introducción e incorporación de innovaciones locales.
- ☞ Identifica las características y oportunidades vinculadas a la valorización del medio ambiente.
- ☞ Mejorar la calidad y orientación de las infraestructuras básicas.

Diseñar estrategias de desarrollo a partir de un territorio determinado permite visualizar múltiples actores y establecer vínculos más articulados con otros territorios de manera que se reconozcan los cambios en el contexto rural a partir de la creciente urbanización y los procesos de globalización que resultan en la metropolización progresiva de los espacios rurales.

2.2. Los actores territoriales que intervienen en el proceso de Desarrollo Rural

En esta nueva concepción de desarrollo rural con enfoque territorial, el papel de los actores sociales es central pues son ellos los protagonistas del desarrollo. Estos actores pueden ser individuales o colectivos, pueden tener o no presencia material en el territorio, tienen acceso a diferentes recursos y por ende ubican diferentes posiciones. Cada actor tiene un conjunto de capacidades que se deben potencializar y empoderar para alcanzar el desarrollo. La relación entre estos actores (ya sea ésta considerada como positiva o no) es dinámica en tanto que pueden haber relaciones de cooperación, colaboración así como de dominación y/o subordinación. Entender las relaciones de poder y de género (entre hombres y mujeres) entre los diferentes actores que intervienen en el territorio es clave para poder definir acciones de desarrollo.

En este sentido, este proceso de desarrollo ya no es únicamente responsabilidad de la administración central del Estado y las grandes empresas, sino de todos los actores que se encuentran en el territorio y cuyo ámbito de actuación impacta en lo local. Cuando hablamos de desarrollo rural, los actores de una comunidad y/o una ciudad no son sólo los que viven en el territorio sino también involucra aquellos que con o sin presencia decisiva con la capacidad de influir en los procesos socio-económicos y políticos a nivel local (aquellos con presencia decisiva pueden ser las grandes empresas y las oficinas de las dependencias del gobierno central; otros actores sin presencia material podrían ser las agencias de cooperación). La sociedad civil puede utilizar otras formas de organización social, que son importantes de entender e identificar así como las relaciones de poder y de género que existen a lo interno y entre las diversas formas de organización antes de poder proponer iniciativas de desarrollo a nivel local. Esto implica que

desde esta perspectiva el desarrollo se genera desde los propios actores, ellos se convierten en los agentes de desarrollo.

Es importante diferenciar entre el concepto de “actor” y el de “agente”, de acuerdo a DEMUCA (2009:12) “mientras que el concepto de actor da cuenta de la posición y las orientaciones de la acción en función de sus lógicas e intereses, el concepto de agente remite a una manera específica de intervenir en la sociedad local y de desenvolver los papeles y lógicas que por su naturaleza lo determinan.” En este sentido el agente genera propuestas, promueve procesos y participa en el diseño e implementación de iniciativas de desarrollo rural. A nivel territorial, los principales agentes de desarrollo incluirían a:

- ☞ Los gobiernos locales y otras administraciones públicas territoriales,
- ☞ El sector privado que incluye: micro, pequeñas y medianas empresas locales y nacionales,
- ☞ Los centros de investigación y capacitación,
- ☞ Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo,
- ☞ Entes de cooperación.

En lo que a los gobiernos y las autoridades respecta, es importante resaltar que este modelo de desarrollo le otorga un papel muy importante a los gobiernos locales. El proceso descentralización permite establecer una estructura de coordinación y subsidiaridad entre los diferentes niveles territoriales. La expresión territorial de las políticas públicas se manifiesta en modelos de focalización y de regionalización. Esto se cumple al movilizar y generar procesos de concertación que permitan discutir e implementar un proceso de planificación y gestión territorial, así como asegurar una institucionalidad favorable para la generación de políticas de empleo, de capacitación y formación, de mecanismos de financiamiento para proveer la infraestructura, los servicios públicas para cubrir las necesidades de la población y asegurar un entorno favorable para las actividades productivas entre otras. En este sentido tienen dos roles adicionales en la estrategia de desarrollo local el primero es convocar a los diferentes actores territoriales y generar un espacio de concertación social (de forma participativa e incluyente) y el segundo fomentar la institucionalización de iniciativas de acuerdos ya sea políticos y/o sociales en los ámbitos territoriales.

Los gobiernos locales representan los espacios de toma de decisión más cercanos a los ciudadanos, es por eso que lo local es el punto de encuentro de la idea de territorio y desarrollo. Este papel también es extensivo a los procesos asociativos de municipalidades a través de la formación de “mancomunidades” en donde se buscan fomentar políticas de desarrollo local favoreciendo a varios municipios de forma conjunta.

Lograr la institucionalización de iniciativas de desarrollo rural a través de las autoridades dota a todo el proceso de desarrollo local de una perspectiva de mediano y largo plazo. Sin embargo, también es necesaria la participación del sector público y la articulación de las entidades públicas sectoriales (oficinas de dependencias del gobierno central como los ministerios y otras agencias de gobierno con presencia en el territorio) para contribuir con recursos técnicos y económicos en la

implementación y articulación de políticas de desarrollo rural, así como retroalimentar los procesos de generación de políticas públicas a partir de las lecciones aprendidas y los casos de éxito de políticas territoriales de desarrollo rural.

En el caso de las **empresas**, estas tienen un papel clave como agentes económicos en la generación de oportunidades productivas pero que además deben promover innovación, competitividad, y capacitación lo cual requiere adaptarse a las nuevas exigencias de la innovación tecnológica y organizacional. Se prioriza en el marco del desarrollo rural el fomento de alianzas público privadas y el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas existentes en el territorio. Dichas empresas deben tener la capacidad de impulsar procesos productivos y de vinculación al mercado que tomen en cuenta las consideraciones ambientales y de sostenibilidad. Esto incluye no sólo revisar la generación de residuos perjudiciales sino también reconocer los riesgos que la actividad productiva puede generar al ambiente y la población -incluyendo sus trabajadores. Además es importante que se analice el uso de recursos naturales, los procesos y la tecnología de producción, para asegurar que la utilización de estos recursos como materias primas y materiales se realiza de forma óptima sin generar degradación o deterioro de los recursos dentro y fuera del territorio.

El sector privado debe velar por el mejoramiento de su actividad económica y fomentar encadenamientos productivos, consorcios y alianzas que permitan promover la innovación y la competitividad a nivel territorial. Es clave para las empresas vincularse a los procesos de planificación y gestión del territorio por lo que su vinculación en la definición e implementación de políticas de desarrollo local es una condición básica para que se puedan implementar políticas efectivas.

Las entidades de investigación y capacitación tienen un papel central en la gestión del conocimiento (que incluye la generación de información estratégica a partir de la investigación, la asistencia técnica y la extensión social). Es necesario que el trabajo de las entidades de investigación y capacitación sea coherente con las características y particularidades de los territorios. Finalmente las agencias de cooperación cumplen un rol importante al definir líneas de apoyo específico para proveer asistencia

En América Latina el enfoque territorial “se hace” en el marco de proyectos territoriales apoyados por instituciones como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, el Fondo internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), La Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), La Agencia de Cooperación Española (AECID), La Agencia de Cooperación de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y otros organismos de cooperación, que apoyan las acciones de los gobiernos de la región. Estos son los grandes actores del desarrollo rural. Estos actores se plantean las mismas preguntas ¿Por qué se produce una discontinuidad espacial en los procesos de crecimiento económico? ¿Cuáles son los factores que explican esta discontinuidad? ¿Qué se puede hacer para incentivar un proceso de desarrollo económico que reduzca la pobreza y las desigualdades territoriales?
CEPAL, 2010:45

técnica y financiera para promover iniciativas a través del sector no gubernamental. En la medida de que las ONGs suelen apoyar más de un proceso en diversos territorios, estos pueden ser claves para promover intercambios de experiencias e información que retroalimenten procesos.

Este proceso de repensar el rol de los actores sociales requiere a su vez de crear una institucionalidad y de construir entornos institucionales favorables para generar e implementar políticas de desarrollo local sostenible. Esto significa asegura la participación efectiva en la discusión de las normas y reglas que definen el accionar de los actores en el plano territorial. Además debe promoverse la articulación de los intereses y las acciones de los diferentes actores en tanto que se asume que ningún actor de forma aislada puede asumir los desafíos del desarrollo.

3. Políticas territoriales de desarrollo rural

Según la CEPAL (2010:23) las políticas de desarrollo rural “tienen una focalización clara de carácter espacial, al referir su objeto a un espacio específico definido a partir de su atributo de ruralidad y una condición articular que es necesario considerar y precisar, ya que al revisar su esencia, se encuentra que está compuesta de componentes sectoriales y componentes transversales territoriales.” Las políticas tradicionales que los países de la región han implementado para fomentar el desarrollo rural tienen un alto contenido sectorial con un fuerte énfasis en el sector productivo agrícola, silvícola o silvopastoril y por ende los componentes de las políticas tienen como actores principales los productores agrícolas, la agricultura familiar, los campesinos y otros trabajadores rurales sin tierra o emprendimientos agrícolas de los pobladores que se encuentran en las zonas rurales. Impulsar el territorio como objeto de la política de desarrollo, incorporando la dimensión espacial y geográfica permite complementar las estrategias sectoriales focalizadas en actores sociales o en sectores económicos y productivos específicos. • El enfoque territoriales del desarrollo rural permiten la visibilización de procesos sociales históricamente conformados que constituyen espacios de disputa por el poder y el potenciamiento social (CEDRSSA, 2006). El recuadro No. 1 hace una comparación de cómo los modelos tradicionales de las políticas de desarrollo rural difiere de la propuesta de desarrollo territorial rural.

Recuadro 1. Revisión del tipo de políticas y comparación entre el modelo tradicional y el enfoque de Desarrollo Rural

	Modelo Tradicional	Desarrollo Rural con enfoque Territorial
Objeto de la Política	Sectorial enfocado en la Agricultura y la Producción Agrícola	Territorio
Visión	Productiva	Multidimensional
Definición del espacio	Definido por datos demográficos (número de	Basado en tipologías territoriales (Shetjman y

rural	pobladores)	Berdegue, 2004:35) reconoce un continuo espacial entre los espacios rurales y urbanos
Dimensión económica	Agrícola, cadenas productivas	Multisectorial, diversificación de actividad económica
Objetivo de desarrollo	Mercado, redistribución de los activos productivos, rentabilidad	Rentas sociales territoriales
Instituciones públicas que intervienen	Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerios de Planificación, Economía, Agricultura, Desarrollo Rural Participación activa de los gobiernos locales y de las dependencias del Estado en los territorios
Papel de los actores sociales	Pasivo	Activo Negociación y Cabildeo
Énfasis de las inversiones	Proyectos productivos	Proyectos estratégicos que buscan fortalecer las capacidades territoriales y la diversificación
Formas de planificación	Sectorial	Participativa, enfocada en los territorios.

Adaptado de CEPAL, 2010:23-24

3.1. Políticas sectoriales, Políticas Territoriales y Políticas Integrales

Quizá uno de los aspectos más importantes es que las políticas de Desarrollo Rural Territorial tienen finalidades mucho más amplias que sobrepasan un sector específico. En ese sentido siguiendo lo planteado en el documento de Nueva Ruralidad (CEDRSSA, 2006:257) “La vida rural, tradicionalmente asociada a la actividad agropecuaria en ámbitos locales, abriga actualmente una diversidad de actividades y relaciones que vinculan estrechamente las comunidades campesinas, y a la producción agropecuaria en general con los centros urbanos y la actividad industrial y una especialidad que vincula lo local con otras dimensiones. El campo no puede seguir pensándose sectorialmente, y menos aun sólo en función de la actividad agropecuaria y forestal, sino que debe tomar en cuenta las demás actividades desarrolladas por su población, en los ámbitos local, regional, nacional e internacional, pero fundamentalmente hay que reconocer la expresión de

estos procesos en cuanto a la existencia y relevancia de nuevos actores y sujetos sociales en el medio rural”. Por ende incluirá dentro de sus objetivos la provisión de bienes y servicios ambientales de estos espacios de forma que las actividades cumplan con la dimensión de sostenibilidad. Es por eso que en una revisión de las políticas y estrategias de desarrollo territorial rural impulsadas en la región durante los últimos años, la CEPAL plantea que el Desarrollo Territorial Rural debe buscar de alguna manera establecer una priorización de las políticas sectoriales en relación con aquellos aspectos transversales que debería de contemplar cualquier política de desarrollo rural territorial (Véase Tabla No.).

Componentes sectoriales de las Políticas de Desarrollo Rural

Componentes Transversales

☞ Generación de empleo rural, agrícola y no agrícola	☞ Desarrollo de infraestructura productiva para la creación de condiciones apropiadas para el desarrollo del espacio rural
☞ Desarrollo de capacidades empresariales en pequeños productores rurales	☞ Desarrollo de institucionalidad territorial específica (desconcentración y descentralización de la política y las inversiones, creación de estructuras de participación)
☞ Estrategias de acceso medios de producción, en especial tierra, agua, microcrédito, y otros servicios financieros para pequeños emprendimientos	☞ Mecanismos de articulación de políticas públicas intersectoriales a través de mecanismos de gestión interministerial
☞ Transferencia de tecnología y asistencia técnica agrícola	☞ Capacitación, fortalecimiento organizacional, desarrollo de “capital social”
☞ Reconversión productiva, cadenas de valor o diversificación de la economía rural	☞ Uso sustentable de los recursos naturales.
☞ En algunos países el desarrollo rural incluye las políticas de desarrollo social, particularmente las destinadas al alivio de la pobreza, para la población residente en las áreas rurales	☞ Crecientemente, la inclusión social de las mujeres (perspectiva de género)

Fuente: Adaptado de CEPAL, 2010:24

Según análisis del IICA (2003) en la región 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, recientemente la práctica del desarrollo rural ha 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. El enfoque territorial o la territorialización de las políticas públicas, permite la definición de objetos espaciales de políticas a los cuales se les asigna una institucionalidad esto implica crearle una institucionalidad para su gestión. Según el IICA (2003: 89) la formulación de políticas de Desarrollo Territorial Rural deben contemplar al menos los siguientes componentes:

- ☞ **Multidimensionalidad.** Aquí se hace referencia a: **la dimensión económica** que tiene como elemento subyacente la búsqueda de una competitividad territorial – el reconocimiento de que en los territorios se expresan las ventajas competitivas y comparativas de las cadenas productivas; **la dimensión social** que plantea como objetivo la equidad en el acceso y la distribución; **la dimensión ambiental** que busca la gestión sostenible de los recursos del territorio; **la dimensión político-institucional** que tiene como fin impulsar la gobernanza y finalmente la articulación entre las diferentes dimensiones.
- ☞ **Visión intertemporal.** Según esta visión las políticas de desarrollo territorial rural buscan plantear acciones de largo alcance asegurando la provisión de bienes y servicios a poblaciones presentes sin poner en peligro la provisión de las poblaciones futuras.
- ☞ **Multisectorialidad.** Este componente sugiere superar el enfoque sectorial de las políticas y favorecer una mirada integral en la conceptualización de las políticas, su instrumentalización y la definición de arreglos institucionales para su implementación.
- ☞ **Nueva institucionalidad.** Desde la perspectiva de Desarrollo Territorial Rural se requiere de nuevos arreglos institucionales que permitan atender las necesidades de las poblaciones rurales.

Además el enfoque territorial tiene implicaciones en el proceso de formulación de las políticas públicas:

- ☞ El objeto de la política cambia de un énfasis en el sector productivo agrícola a la búsqueda de la integralidad lo cual implica nuevos instrumentos y formas de gestión. Específicamente implica “clarificar las condiciones particulares que deben asumir las estrategias concretas de desarrollo” (IICA, 2003:117).
- ☞ La política de desarrollo rural se vuelve una política articuladora e integradora de políticas sectoriales en espacios territoriales concretos. En este punto es importante diferenciar al menos tres niveles de política: 1) políticas macroeconómicas 2) políticas sectoriales y 3) políticas territoriales. Las políticas de desarrollo territorial rural subsumen los tres niveles y dan cuenta de las estrategias de desarrollo adoptadas por un país.
- ☞ La necesidad de generar políticas diferenciadas según el contexto territorial en el que se quiera incidir. Esto se debe a que diferentes realidades territoriales requieren

planteamientos e intervenciones públicas diferenciadas. Por ende desde la perspectiva territorial, la meta del desarrollo rural es reducir las brechas territoriales existentes.

3.2. Políticas de Desarrollo Territorial Rural

Según el IICA (2009:28) las políticas de DTR deben tener como objetivos “dinamizar los territorios rurales y atraer nuevas inversiones productivas que aprovechen su potencial endógeno, optimicen las sinergias inter-sectoriales y potencien la articulación entre agendas de desarrollo de diversos territorios (o regiones)”. Es necesario una mirada integral e impulsar la diversidad de sistemas productivos y promover cadenas de valor que permitan diversificar las fuentes de ingresos de los hogares rurales, generar nuevas fuentes de empleo, así como mejorar la infraestructura y los servicios públicos. Para esto se requiere generar propuestas inmediatas que asuman una visión de mediano y largo plazo que garantice la seguridad alimentaria y promueva la revalorización de los recursos naturales que se encuentren en el territorio. Es importante construir mecanismos de gestión y autorregulación para lograr las metas de desarrollo sostenible.

Políticas para la producción:

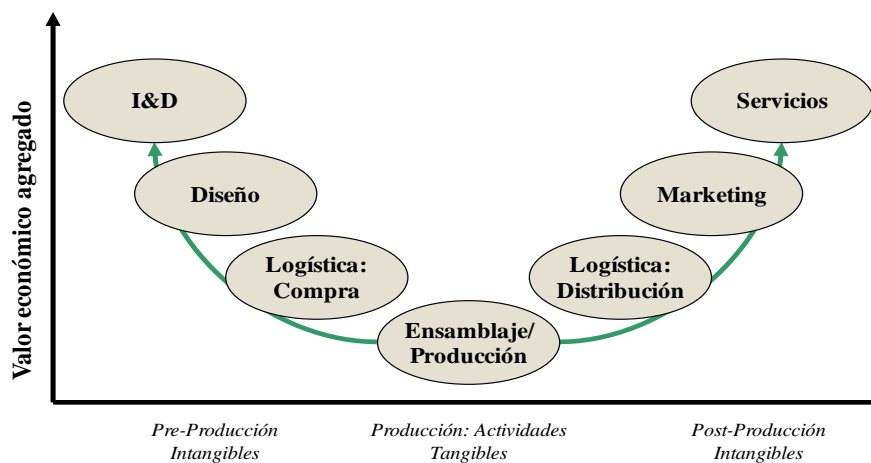
Si bien es cierto la agricultura ya no es el objetivo exclusivo de las políticas de desarrollo rural las políticas de producción continúan siendo un eje central de las políticas de desarrollo en el medio rural. Este tipo de políticas deben perseguir, de acuerdo al IICA (2009), la producción para vincularse a los mercados pero también deben garantizar la seguridad alimentaria de manera que se haga bajo criterios que mantengan la base de recursos existentes sin deteriorar y degradar la provisión de servicios ambientales provenientes de los agros ecosistemas. Es por eso que las políticas para la producción deben de reconocer en primer lugar la diversidad de productores que van desde la agricultura familiar de subsistencia hasta el agro negocio para la exportación. Reconocer las diferencias que esta diversidad de emprendimientos implica reconocer las formas de acceder a los medios de producción como la tierra y el agua así como el financiamiento para la inversión.

Objetivos de las políticas de producción

- ☞ Garantizar infraestructura productiva
- ☞ Incentivos para fomentar la inversión privada y asegurar la competitividad
- ☞ Consolidación de las agroempresas fomento a los encadenamientos productivos.
- ☞ Asegurar acceso a activos productivos (tierra, agua, crédito, trabajo),
- ☞ Fomento de la innovación, el desarrollo tecnológico .
- ☞ Manejo de la información y fortalecimiento de capacidades
- ☞ Cumplimiento de objetivos ambientales asociados a la sostenibilidad.

Las Cadenas Productivas

De acuerdo al Centro para la Globalización, Gobernanza y la Competitividad la cadena productiva describe toda la gama de actividades que trabajadores y empresas realizan para crear un producto desde su concepción hasta su uso y post-uso. Esto incluye actividades como: Investigación y desarrollo, diseño, producción, marketing, distribución, consumo y post-consumo. Estas actividades pueden estar concentradas en una empresa o divididas en múltiples firmas¹. (Guía Duke. Mod 1 pág 2)



Las políticas para la producción en la propuesta de desarrollo territorial rural generarán mecanismos de intervención diferenciados a cada forma de emprendimiento buscando fomentar la productividad, la competitividad, los encadenamientos y las cadenas del valor. En este sentido la competitividad será entendida no sólo como la capacidad de asegurar un ingreso sino referida a la “competitividad sistémica” que según el IICA, 2009:16 se basa en “las ofertas de bienes públicos que ofrecen un determinado espacio económico para el desempeño de las empresas allí localizadas.” Este concepto también se refiere como la capacidad de un territorio de generar los medios para la generación de rentas basadas en las potencialidades del mismo territorio. Es por eso que muchos países han impulsado el establecimiento de cadenas productivas articulación de la actividad agrícola con otros sectores de la economía y el énfasis multisectorial de forma que se puedan fomentar actividades productivas no necesariamente dentro del sector agrícola. Esto implica que el desarrollo de políticas de producción deben potenciar las múltiples funciones del medio rural que incluye sus aportes ambientales (agua, biodiversidad, producción de oxígeno, suelos) así como las contribuciones sociales y culturales. Esto implica también la revalorización de estas contribuciones, no sólo estableciendo un costo en dinero sino también un reconocimiento social por los aportes que genera la producción en el ámbito rural.

Políticas para promover la inserción en mercados dinámicos

Impulsar políticas que fomenten no es suficiente para fomentar el desarrollo de los espacios rurales es necesario que se fomenten la inserción en mercados dinámicos. Una forma de alcanzar este objetivo es a través del fomento de cadenas de producción (ver definición en recuadro). La ventaja que supone el fomento de cadenas de producción es que estas se convierten en un mecanismo que articula procesos y relaciones de producción y distribución que ocurren tanto en el espacio urbano como rural integrando una diversidad de actores económicos y sociales. Es por eso que las políticas de DTR deben promover la inserción de los productores (tanto agrícolas como no agrícolas) en los mercados locales, nacionales e internacionales (IICA, 2009b).

Dichas políticas deben tener en cuenta las asimetrías de poder existentes en la forma en cómo algunos mercados funcionan y apuntar a procesos de negociación, diálogo o acciones directas desde los Estados para resolverlas. En algunos países esto se ha logrado a través de “la gestión social de las cadenas” (IICA, 2009: 29) cuyo fin es asegurar condiciones justas en el manejo de relaciones y distribución de beneficios de los actores que participan en una cadena.

Otras políticas enmarcadas en fomentar la participación de mercados dinámicos tiene que ver con la innovación tecnológica y el manejo de información. El objetivo principal de estas políticas es

Políticas que promueven la producción para garantizar la seguridad alimentaria: El caso de los Proyectos Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA)

Los Proyectos PESA se realizan inicialmente en Haití y Bolivia (1997); Nicaragua, Honduras y Guatemala (1999); México (2002); CARICOM/CARIFORUM (2003); República Dominicana y Colombia (2004); El Salvador (2006). El Programa tiene en cada país particularidades propias, derivadas de los temas y realidades que aborda, además de variantes en la ejecución de campo:

- ☞ Algunos PESA (Bolivia y Haití, 1997) se han basado en un proceso de transferencia de variedades híbridas de alto potencial de rendimiento y en el incremento en la aplicación de fertilizantes. Para ello concentraron sus actividades en comunidades, grupos familiares y jóvenes rurales y en espacios agroecológicos favorecidos por la naturaleza. En estos ámbitos se caracterizaron dominios tecnológicos, para luego llevar a cabo la “replicabilidad y difusión de las experiencias o de buenas prácticas”. De esta manera se configuró un enfoque técnico-productivo del PESA.
- ☞ En 1999 se comienzan a incorporar criterios de organización y gestión rural, actividades no agrícolas, comercialización y mayor coordinación interinstitucional. Ilustran esta evolución los programas de Guatemala (1999), Honduras (1999) y Nicaragua (1999).
- ☞ En Guatemala se logra capitalizar la fortaleza institucional de los servicios de extensión agrícola. A las intervenciones de campo se incorporan un componente de planeación participativa y algunos elementos de análisis de restricciones y se maneja una acción de convergencia con las instituciones públicas y locales. De esta manera, el PESA contribuye a reactivar (aunque en pequeña escala) los servicios de extensión que Guatemala tuvo entre los años 60 y 80. En 2002 se abre el espacio de intervención hacia la producción familiar y escolar. Se introdujo el concepto de organización para la gestión de microempresas rurales de mujeres, así como la articulación con otros centros de producción de alimentos y mercadeo de productos.
- ☞ Los programas en Nicaragua y Honduras, por su parte, apuntan a la movilización comunitaria, la capacitación y la gestión colectiva hacia el logro del autoabastecimiento alimentario familiar.

<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pesa/>

asegurar que el conocimiento y la información sobre precios, sobre condiciones biofísicas de los territorios se encuentran disponibles y son manejados con propiedad por los productores. Con esto se busca que los productores cuenten con información que les permita buscar las tecnologías más indicadas para incrementar la productividad y adaptarse a las variaciones climáticas que durante los últimos años afectan más los territorios rurales. Estas políticas suelen ir acompañadas del fomento a la investigación y una mejor articulación entre los pobladores rurales y las universidades. Finalmente para poder atender la diversidad de formas de producción, existen políticas dirigidas a potenciar los vínculos de la agricultura familiar con los mercados. Un de estas políticas tienen que ver con el fomento de las formas de asociación para alcanzar economías

de escala o asociarse a cadenas productivas, mejorar las formas de acceso a financiamiento incluyendo los microcréditos. En este sentido, para poder alcanzar el objetivo de vincularse a mercados dinámicos, es importante que existan ofertas de mecanismos que aseguren servicios de financiamiento para la población rural. Una forma es a través del fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas. También se han logrado desarrollar servicios financieros adaptados a las condiciones de los usuarios rurales, lo cual incluye simplificar los procedimientos, reducir las tasas de interés, establecimiento de cajas rurales, fondos y bancos comunales y cooperativas de crédito entre otros.

Políticas para fortalecer Territorios Rurales

El objetivo de este tipo de políticas de acuerdo al IICA es “sentar las bases de infraestructura social y de apoyo a la producción para facilitar su dinamización económica y social, generar nuevas fuentes de empleo e ingresos rurales... potenciar la vinculación de la economía rural y agrícola y buscar la integración dentro de los territorios y en el ámbito regional y nacional”. Ejemplos de este tipo de políticas incluyen aquellas que fomentan el ordenamiento territorial incluyendo esfuerzos por reunir información estratégica que permita un mejor conocimiento de los recursos con los que cuenta el territorio que permitan la competitividad; otros ejemplos, incluyen políticas que

[Share, ha desarrollado el proyecto “Bancos Comunales para el Desarrollo Rural de Mujeres en Guatemala”, una intervención a través de la cual 168 mujeres emprendedoras se organizaron en 14 bancos comunales.

El proyecto se basó en la metodología de bancos comunales, una estructura de microfinanciación para poblaciones de extrema vulnerabilidad y marginalidad. Estas pequeñas instituciones financieras facilitan a estas comunidades una herramienta para evolucionar desde la pobreza hacia una mejor calidad de vida.

El proyecto se llevó a cabo en municipios del departamento de Huehuetenango donde se presentan las tasas más elevadas de analfabetismo.

<http://www.canalsolidario.org/noticia/bancos-comunales-en-guatemala-una-experiencia-de-exito/24666>]

promueven economías de aglomerados rurales – como por ejemplo la agroindustria a través de pequeñas y medianas empresas; finalmente, políticas que fomentan el manejo integrado de los recursos naturales que buscan valorar los recursos ecológicos y culturales con que cuenta el territorio incluyendo el agua y los bosques, con la finalidad de que se garanticen medios de vida y asegurar la viabilidad de los sistemas de producción y otras actividades como el turismo rural.

Políticas que fomentan nuevos arreglos institucionales

En este proceso las políticas de desarrollo territorial rural buscarán modificar las actuales reglas de juego que permitan generar formas innovadoras de participación, gestión y organización. Un ejemplo de estos nuevos arreglos que emergen a nivel territorial incluirían los Consejos Municipales/Locales de Desarrollo, estas nuevas instancias brindan nuevos espacios de negociación a los actores sociales. Otra forma de fomentar nuevos arreglos institucionales es integrando otros grupos sociales en los procesos de gestión y organización del territorio. Durante mucho tiempo, el poblador rural era equivalente a productor agrícola y hombre. Es importante visibilizar a las mujeres como pobladores de los espacios rurales y reconocer sus aportes a la economía familiar, a la estructuración del tejido social rural, su participación en el desarrollo de la cultura, la educación y la vida comunitaria.

Algunos instrumentos de planificación territorial

- ☞ Planes locales de desarrollo y planes estratégicos municipales -PEM
- ☞ Planes directores, planes municipales de ordenamiento territorial, planes reguladores y planes urbanísticos
- ☞ Planes sectoriales y planes transversales
- ☞ Los planes operativos anuales y multianuales

Fuente: Guía de Conducción de Procesos de Ordenamiento Territorial FUNDEMUCA.

Actividad

- ⇒ **Actividad 1.** Identifique cuales son los aspectos del contexto rural que han cambiado en su localidad. Consulte la sección 1.1 y 1.2 para mayor referencia, proporcione ejemplos concretos sobre los cambios que observa. Por ejemplo, los efectos de la emigración hacia las ciudades; la importancia de las actividades vinculadas a lo agrícola y a lo no agrícola (el comercio, el turismo, la agroindustria).
- ⇒ **Actividad 2.** Trabaje conjuntamente con miembros de su localidad para elaborar un mapa de los actores territoriales e identifique el tipo de relaciones de poder que se dan entre los diferentes actores. Puede utilizar un código de colores para diferenciar el tipo de relaciones que se pueden establecer: rojo si son conflictivas; verde si son colaborativas e incluyentes; azul si son de dependencia y subordinación. Establezca el nivel de credibilidad y legitimidad que tienen las acciones que implementan estos actores. Identifique posteriormente ¿Cuáles cree usted que son los agentes de desarrollo de su localidad?
- ⇒ **Actividad 3.** Identifique cuales son desde su perspectiva los principales instrumentos de política que las instancias de gobierno utilizan para fomentar el desarrollo rural y define si estas políticas responden a las condiciones actuales que enfrenta su territorio.

	Modelo Tradicional vs. Desarrollo Rural con enfoque Territorial
Tipo de política	Ej. Política de fomento a la producción; de fomento a la inserción a mercados dinámicos, de fortalecimiento a los territorios
Objetivos de la Política	
Instrumentos de la Política	Ej. Cadenas Productivas, microcréditos, consejos comunitarios de desarrollo; planes de ordenamiento territorial
Instituciones públicas que intervienen	Ej. Ministerio de Agricultura; Ministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial; Gobiernos Locales
Papel de los actores sociales	Ej. Participan activamente en el diseño/planificación/implementación; sólo participan en la implementación como beneficiarios; están organizados para negociar
Como se podría mejorar la inversión en su territorio	Ej. Evitar políticas asistencialistas; fomentar la participación

Textos consultados

1. Albuquerque, F. 2004. El enfoque de Desarrollo Económico Local. Organización Internacional del Trabajo. Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad.
2. Albuquerque, F. 2004. El enfoque del desarrollo económico local. OIT. Buenos Aires
3. CEDRSSA. 2006. Nueva Ruralidad: Enfoques y Propuestas para América Latina. México.
4. CEPAL. 1999. Centroamérica: Cambio institucional y desarrollo organizativo de las pequeñas unidades de producción rural. Documento LC/MEX/L.406
5. CEPAL, 2001. Revalorar la agricultura y el desarrollo rural para la sustentabilidad. Documento LC/MEX/L.508.
6. CEPAL, 2003. Empleo e ingreso en las actividades rurales no agropecuarias de Centroamérica y México. LC/MEX/L.577
7. CEPAL, 2004. Remesas y Desarrollo Rural para Centroamérica. Serie Desafíos y oportunidades del desarrollo agropecuario sustentable centroamericano.
8. CEPAL, 2009. Itismo centroamericano y República Dominicana: Desafíos de la crisis global al crecimiento agropecuario. Serie Estudios y Perspectivas. Sede Subregional México.

9. CEPAL, 2010. Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas de Iberoamérica. Documento de Proyecto. Echeverri, R. y O. Sotomayor. Grupo Interagencial de Desarrollo Rural FAO, IICA, CEPAL; BID, Banco Mundial, FIDA, USAID, GIZ, AECID. Chile.
10. CEPAL, FAO, IICA, 2011. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas. Una mirada hacia América y el Caribe 2011-2012. San José, Costa Rica-
11. CEPAL, FAO, IICA, 2012. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas. Una mirada hacia América y el Caribe 2012-2013. San José, Costa Rica-
12. Fundación Demuca y CEDeT, 2009. Guía práctica para el Agente de Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana. Costa Rica. 131p.
13. Fundación Demuca, 2009. Guía para la Conducción de Procesos de Ordenamiento Territorial Municipal.
14. IICA 2003. El enfoque de Desarrollo Territorial del Desarrollo Rural. San José Costa Rica.
15. IICA, 2009a. Nueva institucionalidad para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe en el contexto actual. Serie Crisis Global y Seguridad Alimentaria. San José, Costa Rica.
16. IICA 2009b. Políticas e instituciones para el medio rural. Serie crisis global y seguridad alimentaria. San José Costa Rica.
17. ECADERT. 2010. Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030. ECADERT. Consejo Agropecuario Centroamericano. Sistema de Integración Centroamericano
18. Shetjman y Berdegue. 2006. Territorios Rurales: Movimientos sociales y Desarrollo Territorial Rural en América Latina
19. Shetjman y Berdegue 2004. Desarrollo Territorial Rural. RIMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Chile.