



16

## Bases de un Marco Conceptual

## y Orientaciones Metodológicas a partir de una Experiencia Institucional

João Torrens  
Mario Alexander Moreno Ordoñez  
François Boucher  
Johana Rodríguez  
José Carlos Arze

PROYECTO INSIGNIA  
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales  
Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión



<b>Presentación .....</b>	<b>v</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>vii</b>
<b>1. Marco conceptual .....</b>	<b>5</b>
1.1. Construir un nuevo paradigma conceptual para las políticas públicas.....	5
1.1.1. El enfoque sistémico y multidimensional.....	7
1.1.2. El enfoque territorial y el concepto de ruralidad.....	8
1.1.3. El enfoque de inclusión y equidad.....	11
1.1.4. Implicaciones del enfoque de inclusión para las políticas públicas.....	14
1.1.5. El enfoque de la participación social en los procesos de gestión territorial .....	14
1.1.6. El enfoque de dinamización económica incluyente de los territorios rurales..	19
1.1.7. El enfoque de empoderamiento.....	23
1.2. La apropiación de estos enfoques emergentes como desafío institucional.....	28
1.3. Principios de los enfoques territorial y de inclusión.....	31
<b>2. Orientaciones metodológicas .....</b>	<b>37</b>
2.1. Diseño, implementación y gestión social de las políticas de desarrollo territorial incluyente .....	37
2.1.1. Construcción y consolidación de una institucionalidad pública .....	38
2.1.2. Construcción de una nueva generación de políticas públicas.....	43
2.1.3. Diseño e implementación de políticas diferenciadas.....	44
2.1.4. Asignación de recursos presupuestarios nacionales y la búsqueda por recursos externos .....	45
2.1.5. Fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas.....	46
2.1.6. Utilización de metodologías y herramientas participativas .....	48
2.1.7. Formación de las instancias de articulación nacional.....	50
2.1.8. Formación de las plataformas de articulación territorial.....	52
2.1.9. Delimitación y priorización de territorios .....	57
2.1.10. Planificación territorial .....	60
2.1.11. Alianzas y relaciones colaborativas entre los sectores público y privado .....	62
2.1.12. Construcción y articulación de redes .....	63

2.2.	Dinamización económica incluyente de los territorios rurales .....	65
2.2.1.	Etapa 1: Diagnóstico económico .....	68
2.2.2.	Etapa 2: Diseño del proceso de activación económica de los territorios rurales .....	69
2.2.3.	Etapa 3: Implementación de actividades .....	70
2.2.4.	Etapa 4: Evaluación y ajuste de propuestas.....	71
2.2.5.	Dinamización económica incluyente de los territorios rurales: un círculo virtuoso .....	73
2.3.	Formas de apoyo al desarrollo del empoderamiento .....	73
2.3.1.	Empoderamiento Individual .....	73
2.3.2.	Empoderamiento Organizacional .....	76
2.3.3.	Empoderamiento Comunitario .....	77
2.4.	Gestión de conocimiento y fortalecimiento de capacidades .....	78
2.4.1.	La Plataforma SiGET como ejemplo de herramienta para la gestión de conocimiento .....	80
2.4.2.	Metodología para la sistematización de experiencias.....	81
2.4.3.	Orientaciones para la identificación de buenas prácticas.....	83
<b>3. Consideraciones finales: Potencialidades de aplicación de los aportes conceptuales y metodológicos.....</b>		<b>85</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>		<b>91</b>

# Presentación

Este cuaderno de trabajo es fruto de las acciones realizadas por el proyecto insignia de Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales, impulsado por el IICA entre 2014 y 2018. Los contenidos del cuaderno sintetizan los aportes conceptuales y aprendizajes metodológicos planteados por ese proyecto, con la intención de poner sus experiencias y lecciones a disposición de las personas vinculadas con el desarrollo de territorios rurales.

El documento fue elaborado por João Torrens, líder del proyecto, y contó con la colaboración de los coordinadores de sus diversos componentes, Mario Moreno, François Boucher, Johana Rodríguez, y José Arze.

Es una valiosa contribución para orientar estrategias sobre inclusión rural, especialmente a lo interno de la institución, donde se reconoce que el tratamiento de esa temática requiere de una base más amplia de conocimientos, experiencias, y capacidades humanas. Fue precisamente ese proyecto que dio la oportunidad al instituto de fortalecer sus capacidades,

y generar aprendizajes para mejorar sus estrategias sobre inclusión en los territorios rurales; este documento sintetiza los principales conocimientos surgidos de su implementación.

El documento incluye tres secciones, la primera hace un repaso de los elementos conceptuales vinculados con el proyecto, los cuales fueron ampliados en otros documentos elaborados en el marco del proyecto, la segunda sintetiza las orientaciones metodológicas aplicadas en cada uno de sus componentes, y en la tercera, se presentan algunas reflexiones sobre el potencial de sus aportes metodológicos y operativos para futuras actividades de cooperación del IICA.

Debe reconocerse sin embargo, que se trata de un proceso en construcción, susceptible de mejora y enriquecimiento a partir de otras experiencias, por lo serán bien recibidos los aportes que permitan mejorar los planteamientos del documento, y que conduzcan a nuevas y más efectivas formas de promover la inclusión en la ruralidad.

*José Arze*  
*Programa Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar*



# Introducción

Uno de los desafíos estratégicos de la situación compleja del agro y la ruralidad de las Américas es el tema de la inclusión, o sea, la necesidad de establecer condiciones favorables a la implementación de procesos de desarrollo incluyente que beneficien principalmente a grupos sociales que viven y trabajan en los territorios rurales en condiciones diversas de exclusión. La reducción de la pobreza y las inequidades, la incorporación equitativa y sustentable de estos grupos en los procesos de dinamización de la economía agrícola y rural, el fortalecimiento de la calidad y densidad del tejido social del territorio para ampliar su capacidad propositiva, de diálogo, organización, concertación e incidencia y mejorar el bienestar de las poblaciones rurales, siguen siendo demandas estructurales en el continente.

El Plan de Mediano Plazo 2014-2018 del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

(IICA) reconoce la gravedad de esta situación y, por eso, crea e implementa, entre fines de 2014 y junio de 2018, cuatro Proyectos Insignia, un instrumento de cooperación técnica que buscó brindar servicios de apoyo a los Países Miembros en áreas consideradas estratégicas en este documento institucional. Uno de estos proyectos fue el de “Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales” que brindó servicios de cooperación técnica a instituciones contraparte de trece Países Miembros del IICA de América Latina y el Caribe.<sup>1</sup>

Este proyecto tuvo por objetivo principal contribuir al establecimiento de procesos político-institucionales que apoyen el diseño, implementación y la gestión participativa de políticas integradas de desarrollo incluyente en los territorios rurales. El fortalecimiento de marcos institucionales y políticas públicas de inclusión rural, el empoderamiento de los actores y grupos

---

1. Los trece países son Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, República Dominicana, Surinam y Uruguay. Sin embargo, las experiencias y los aportes generados en estos países permiten una proyección de sus aprendizajes hacia otros.

sociales excluidos para que impulsen procesos de dinamización económica incluyente y participen con autonomía de los procesos de decisión, y la gestión de conocimiento y fortalecimiento de capacidades fueron dimensiones clave e interdependientes de este trabajo. Siempre que posible, se buscó combinar una ejecución en múltiples escalas, priorizándose la articulación e integración de las diferentes áreas de actuación entre los niveles nacional, sub-nacional y territorial/local del desarrollo rural.

Una característica central de la metodología de ejecución de las acciones fue la búsqueda permanente por la articulación del IICA con las instituciones gubernamentales, organizaciones económicas y sociales, academia y empresas del sector privado, con la finalidad de sensibilizar y estimular la construcción participativa y gestión social de estrategias, políticas, programas y acciones integradas de inclusión social, económica y ciudadana en los territorios rurales con predominio de la agricultura familiar.

Las acciones del proyecto no solo organizaron y desarrollaron acciones que atendieron las necesidades inmediatas de grupos de mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes o comunidades que trabajan y viven en situaciones de exclusión en las áreas rurales, sino que fortalecieron las capacidades institucionales para que las políticas públicas de inclusión alcancen a un número más amplio de

grupos excluidos y, así, produzcan impactos más profundos en la sociedad. De forma complementaria, en los territorios se desarrollaron acciones de empoderamiento de grupos excluidos y fortalecieron sus capacidades de protagonismo social para que participen activamente de plataformas territoriales, se articulen con sectores organizados, elaboren proyectos y construyan iniciativas económico-productivas de interés común que contribuyan a la activación económica del territorio. Además, a partir del análisis de las experiencias desarrolladas y las lecciones aprendidas en cada país, como corolario de estos procesos, se ha producido colectivamente un conjunto de bienes públicos que sirven de referencia para desarrollar procesos de inclusión en otros países.

Al finalizar las acciones de implementación de este Proyecto Insignia, la coordinación técnica ha decidido elaborar, con el apoyo de los equipos nacionales de las Representaciones involucradas, este documento que tiene dos partes básicas: en la primera sección se presentan las bases principales del marco conceptual que, progresivamente, fue elaborado y que ha permitido a los países disponer de referencias teóricas para fundamentar las acciones en las diferentes áreas de actuación del trabajo desarrollado. Así, lo fundamental de esta sección es hacer una rápida revisión de los enfoques emergentes utilizados en el marco del proyecto, destacándose el desafío institucional de que estos sean

incorporados en las prácticas colectivas y la cultura del IICA. Al final, tomando por base los aspectos relevantes valorados por las prácticas implementadas en los diferentes países, se hace un análisis de los principios comunes que se pueden extraer de la aplicación de los enfoques territorial e inclusión.

En la segunda sección de este documento se exponen las orientaciones metodológicas, estructuradas a partir de las experiencias de apoyo al diseño, ejecución y gestión participativa de las políticas públicas de desarrollo territorial incluyente, la dinamización económica incluyente de los territorios rurales, los procesos de apoyo al empoderamiento de los grupos excluidos y la gestión de conocimiento y fortalecimiento de capacidades asociados a procesos de desarrollo de la agricultura y los territorios rurales con enfoque de inclusión.

Originalmente, en el diseño del proyecto, se había programado la elaboración de un documento de “Orientaciones metodológicas para facilitar el proceso de diseño y gestión participativa de políticas públicas, marcos institucionales y mecanismos de articulación intersectorial para el desarrollo incluyente y equitativo”, como parte de los resultados alcanzados en el componente de Políticas Públicas. Sin embargo, la coordinación del proyecto tomó la decisión de formular un documento metodológico, de carácter más amplio, donde sean consideradas también las perspectivas

metodológicas referentes a las áreas de dinamización económica incluyente, empoderamiento de los grupos excluidos y gestión de conocimiento y fortalecimiento de capacidades.

El objetivo de esta parte es sistematizar, a partir de las diversas prácticas e iniciativas desarrolladas fundamentalmente en el ámbito del proyecto, pero incorporando también lecciones de otras iniciativas de cooperación e investigación, un conjunto de orientaciones metodológicas capaces de apoyar la implementación de procesos similares en los Países Miembros del IICA. Previamente, con el apoyo de la mayoría de los especialistas nacionales involucrados en la ejecución del proyecto, se hizo una identificación de los principios metodológicos orientadores presentes en las diferentes experiencias nacionales y territoriales, extrayéndose los elementos comunes y más recurrentes de las prácticas desarrolladas en cada país.

Así, tomándose en cuenta la extrema heterogeneidad de los contextos político-institucionales, socioeconómicos, culturales y ambientales de cada país, se formularon estas orientaciones metodológicas para que sirvan como referencias que faciliten los procesos de desarrollo y gestión territorial, con enfoque en la inclusión, de modo que las instituciones y organizaciones sociales implicadas en la construcción de estas políticas y acciones puedan contextualizarlas, validarlas y enriquecerlas, ajustándolas a las oportunidades

abiertas en cada momento histórico y a las particularidades de las institucionalidades existentes en cada país. Se constituyen en aportes que necesitan ser ajustados a cada contexto concreto para que puedan responder a las demandas de los territorios rurales y de sus dinámicas particulares. Desde esta perspectiva, esta sección no debe ser comprendida como una guía con una estricta secuencia lógica de etapas y herramientas que puedan ser replicadas de manera genérica, mecánica y acrítica en cualquier país o territorio. En este sentido, estas orientaciones pretenden constituirse en un bien público que atienda a las demandas tanto de las instituciones contraparte<sup>2</sup> y socias del IICA, como de aquellas existentes al interior mismo del Instituto, fortaleciendo las capacidades técnicas e institucionales para el ejercicio de la cooperación técnica en el continente.

Por tanto, los aportes del marco conceptual y las orientaciones metodológicas presentados en este documento se encuentran referenciados en la praxis institucional desarrollada por el IICA, en cooperación con una enorme diversidad de instituciones contraparte y organizaciones socias con las cuáles se trabajó en los países y territorios. Se

considera necesario que el IICA siga desarrollando y profundizando este tipo de reflexión no solo como una estrategia de diferenciarse y posicionarse institucionalmente, en el marco de los organismos internacionales que brindan servicios de cooperación técnica para los temas relacionados a la ruralidad contemporánea y las agriculturas, sino también como una estrategia de continuar brindando este tipo de servicios de apoyo a las instituciones contraparte que se recienten de aportes de esta naturaleza.

En estos procesos de cooperación técnica, es importante reconocer que la construcción de políticas públicas de inclusión y la generación de dinámicas sostenibles de desarrollo territorial incluyente se constituyen en procesos sociopolíticos de mediano y largo plazo, que implican avances y retrocesos, disputas de intereses heterogéneos, el fortalecimiento de las capacidades de organización, negociación y concertación, el establecimiento de acuerdos y pactos, la conformación de alianzas, etc. La articulación de los actores nacionales y territoriales es clave para sedimentar las condiciones para la conformación de un pacto político-social que establezca una agenda política

---

2. Por instituciones contraparte se entiende “las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil u otras entidades e instancias, tanto públicas como privadas, con las cuales se establece una relación colaborativa en procesos de desarrollo apoyados por la cooperación internacional o por un programa, proyecto u otra iniciativa”, conforme el Glosario del SiGET – Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar: <http://www.portalsiget.net/pages/glosario/glosario.aspx>.

estratégica para el desarrollo de las ruralidades, en un sentido más amplio. Esta nueva agenda de desarrollo rural nacional debe incorporar los siguientes lineamientos estratégicos:

- (i) la reducción de las desigualdades y la superación de la pobreza en los territorios rurales, por medio del incentivo a procesos continuos de inclusión territorial, social, económica, cultural, política, territorial y cognitiva<sup>3</sup>;
- (ii) la integración solidaria y horizontal entre las actividades urbanas y rurales, buscando incentivar el entrelazamiento dinámico de las economías de estos espacios;
- (iii) la construcción de un nuevo sistema agroalimentario que valore los derechos de la naturaleza, la sostenibilidad, la equidad, la producción de alimentos de calidad y un consumo saludable;
- (iv) la promoción del bienestar rural y la consolidación de los derechos de la ciudadanía a las poblaciones rurales, por medio de la ampliación del acceso a activos, bienes y servicios públicos y privados;
- (v) el fortalecimiento de los espacios de participación social para apoyar la gestión de las políticas de desarrollo.

La acción colectiva y las estrategias que se definan para construir este acuerdo van depender de las condiciones y experiencias históricas de los actores implicados en este proceso de gestión social, y de sus capacidades para establecer e implementar consensos capaces de transformar las relaciones sociales en los territorios, mejorando las condiciones de bienestar de la gente. Por eso, es fundamental desarrollar procesos continuos de fortalecimiento de capacidades orientados tanto para los técnicos de las instituciones gubernamentales, principalmente de los niveles sub-nacional y municipal, como para los demás actores de la sociedad civil y del sector privado implicados en la gestión social de los territorios.

Así, a partir de este enfoque más contextualizado a las múltiples realidades y condiciones de los países, los aportes aquí sistematizados pretenden brindar recomendaciones técnicas y metodológicas que dialoguen con la profunda heterogeneidad de los contextos nacionales y territoriales verificados en América Latina y el Caribe. Esta forma de abordaje busca evitar una visión estandarizada de la realidad continental. Como las realidades son bien diferen-

---

3. Aunque en su diseño inicial, el proyecto no tenga explicitado y valorizado las dimensiones territorial y cognitiva de los procesos de inclusión, el trabajo realizado en algunos países ha enfatizado la necesidad de desarrollar acciones que respondan a estas situaciones: de un lado, se observa que diferentes actores rurales (juventud, mujeres, poblaciones ancestrales o afrodescendientes) no poseen aseguradas las condiciones para desarrollar sus potencialidades debido a la no disponibilidad de acceso a la tierra. De otro lado, las acciones de inclusión deben considerar también la necesidad de potenciar las capacidades de los actores locales como sujetos activos del proceso colectivo de producción de conocimiento, no solo como agentes del proceso de fortalecimiento de capacidades.

ciadas, es preciso que la estrategia para la construcción de políticas y acciones de desarrollo territorial incluyente sea definida con base en una lectura adecuada de cada escenario<sup>4</sup> y de sus tendencias. Las coyunturas favorables a la implementación de las políticas de inclusión rural o los momentos de desestructuración de los espacios institucionales y programas destinados a impulsar procesos de inclusión representan momentos distintos para los actores sociales y, por tanto, las estrategias tienen que adecuarse a estas condiciones objetivas y subjetivas.

Por fin, se espera que estas contribuciones puedan servir como referencias básicas para futuras acciones de cooperación técnica al interior, especialmente, del nuevo Programa

Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar, pero también de los demás programas aprobados en el actual Plan de Mediano Plazo 2018-2022. Se espera que sirvan también para que las instituciones y organizaciones contraparte del IICA se apropien de estos aportes conceptuales, metodológicos e instrumentales para dar continuidad a los procesos en curso y establecer nuevas estrategias de acción destinadas al cierre de brechas sociales y económicas provocadas por diferentes dinámicas de desarrollo que interfieren en la vida de la mayor parte de las poblaciones rurales de América Latina y el Caribe. Además, desde una perspectiva más amplia, estas contribuciones pueden servir como punto de articulación para la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

---

4. Los escenarios son comprendidos como las distintas configuraciones sociales, económicas y político-institucionales con sus diferentes formas de interrelacionamiento de los actores que condicionan las acciones favorables al impulso de un determinado proceso de cambio.

# 1. Marco Conceptual

En esta sección del documento se pretende recordar y reforzar algunas ideas centrales que componen el marco de referencia conceptual que se ha venido construyendo en el trascurso del trabajo y que ha servido para retroalimentar las experiencias desarrolladas por el Proyecto Insignia Inclusión en los países seleccionados de la América Latina y el Caribe. Aquí la intención es enfatizar dos aspectos fundamentales ya profundizados en documentos anteriormente elaborados por miembros del equipo del proyecto<sup>5</sup>: en primer lugar, la necesidad de avanzar en la renovación del paradigma conceptual dominante en la actualidad para comprender los procesos de desarrollo de la agricultura y los territorios rurales, a partir de nuevos enfoques y nociones. En segundo lugar, resaltar el desafío institucional de incorporar estas perspectivas emergentes en la construcción de una nueva generación de las políticas públicas y también en la praxis de las organizaciones de la sociedad civil.

## 1.1 Construir un nuevo paradigma conceptual para las políticas públicas

Este documento proclama la necesidad de construir un nuevo marco conceptual y metodológico que comprenda y analice los desafíos contemporáneos de las crisis planetarias (hambre, desigualdades sociales, migraciones, impactos del cambio climático, crisis energética) y contribuya para la construcción de una nueva generación de políticas públicas que solucionen estos profundos problemas de la humanidad. Para que se produzcan efectos y resultados innovadores en el desarrollo incluyente y sostenible de la agricultura y los territorios rurales, en el marco de los proyectos de desarrollo nacionales, es importante apoyar la conformación de cambios paradigmáticos que tengan por finalidad profundizar y adecuar los nuevos enfoques y conceptos a los complejos y dinámicos procesos verificados en las ruralidades latinoamericana y caribeña. Un paso importante en esta dirección es la inmediata adopción e implementación de estructuras, mecanismos e instrumentos

---

5. Consultar los documentos y publicaciones de los autores de esta publicación, mencionados en las Referencias Bibliográficas.

que, por ejemplo, aseguren el ejercicio de la interinstitucionalidad y la intersectorialidad, como principios básicos del enfoque territorial. La creación de estas nuevas institucionalidades es una condición sine qua non para fortalecer la acción del Estado en las áreas rurales del continente.

La herencia conceptual a partir de la cual se han formulado las premisas del paradigma del desarrollo rural ya no comporta más una explicación analítica ajustada a los desafíos de las sociedades globalizadas y de las políticas públicas actuales. Se hace necesario construir una nueva mirada sobre los espacios rurales, sus dinámicas y sus actores, desmitificando narrativas tradicionales acerca de su significado y reemplazándolas por una concepción contemporánea, multidimensional, compleja y sistémica. El cambio del modelo conceptual es una medida importante para que los análisis y las propuestas de políticas derivadas de estas comprensiones respondan a los retos estratégicos del mundo rural en el Siglo XXI.

La emergencia de este nuevo referencial conceptual implica la formulación de enfoques y conceptos más integradores de las diferentes dimensiones de la realidad. Un ejemplo concreto desarrollado conjuntamente en el ámbito del PI Inclusión y del proyecto SiGET es

la construcción de la noción “sistemas territoriales de agricultura familiar” que busca justamente comprender la agricultura familiar a partir de su dimensión territorial. Las ruralidades que se construyen a partir de la interacción de la agricultura familiar con el contexto y los demás actores institucionales, sociales y privados de su entorno contribuyen a la conformación de una diversidad de sistemas territoriales de organización rural. En este sentido, es posible identificar la presencia de sistemas territoriales de agricultura familiar, constituidos con base en una trayectoria histórica de articulaciones y mediaciones con el ambiente institucional, socio-cultural, económico y natural en que se inserta. Así, con el objetivo de entender de manera sistémica las relaciones sinérgicas entre territorios y agricultura familiar, se ha venido desarrollando el concepto de sistemas territoriales de agricultura familiar en el marco de la diversidad de los procesos territoriales de organización de las relaciones sociales y económicas existentes en el mundo rural. Los territorios rurales que presentan una formación socioeconómica donde prevalece la agricultura familiar como actor que condiciona la estructuración de las relaciones sociales necesitan ser reconocidos de manera diferenciada, pues contribuyen de forma particular y diversa para el desarrollo y el bienestar de las sociedades<sup>6</sup>.

---

6. Sobre este nuevo concepto que se encuentra en fase de construcción al interior del IICA, consultar Echeverri, R. 2014. Políticas Públicas para Sistemas Territoriales de Producción e Inclusión de la Agricultura Familiar. IICA, Buenos Aires. 79 p.; Samper, M. 2016. Sistemas territoriales de agricultura familiar. San José, Costa Rica, IICA. 52 p. (SiGET - Fascículo Conceptual, n.º 1) y Torrens, J. 2017. Hacia un desarrollo territorial incluyente. Marco Conceptual. San José, Costa Rica, IICA. 71 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 2).

Estos elementos conforman las bases de un nuevo paradigma que se encuentra en proceso de construcción<sup>7</sup> y busca incorporar una mirada diferenciada de los espacios rurales en las políticas públicas, valorizando, por ejemplo, el abordaje multidimensional y sistémico, la perspectiva territorial y de la nueva ruralidad, el enfoque de inclusión y equidad, la dimensión de la participación ciudadana en los procesos de gestión social del desarrollo, los procesos territoriales de dinamización incluyente de las economías rurales y el empoderamiento de los actores sociales, en especial de los grupos excluidos de la agricultura familiar.

### **1.1.1 El enfoque sistémico y multidimensional**

El enfoque sistémico y multidimensional analiza los problemas estructurales de la sociedad a partir de la interdependencia de los factores y la complejidad y el dinamismo de los procesos cambiantes que los configuran históricamente. En general, para efectos del

presente documento, este enfoque se origina en la teoría de sistemas, que busca comprender la estructura y el funcionamiento de un determinado sistema desde la perspectiva de las interacciones entre los subsistemas que conforman un todo mayor que las partes. Aplicado a las dinámicas de los sistemas territoriales (como los sistemas territoriales de la agricultura familiar<sup>8</sup>, los sistemas territoriales de innovación,<sup>9</sup> los sistemas de gobernanza del territorio, los sistemas territoriales de seguridad alimentaria o de educación, etc.), es muy útil para entender las interdependencias entre los componentes ambientales, sociales, culturales, económicos y político-institucionales, que producen diversos tipos de interacciones mutuas, de tal manera que lo que afecta a una de estas dimensiones incide, directa o indirectamente, en mayor o menor grado, en otros subsistemas y en el sistema como un todo. Como se trata de sistemas abiertos y complejos<sup>10</sup>, los sistemas territo-

- 
7. En el proceso de construcción de este nuevo paradigma, se suman también los esfuerzos para desarrollar a otros enfoques, como los de sostenibilidad, género, multicultural, generacional, entre otros, que formulan, cada uno desde su punto de vista, aportes significativos para sedimentar las bases del cambio paradigmático en curso.
  8. Samper, M. (2016). *Sistemas Territoriales de la Agricultura Familiar*. San José, Costa Rica, IICA. 52 p. (Fascículos conceptuales, n° 1).
  9. Consultar presentaciones desarrolladas en la “Mesa 3: Sistemas territoriales de innovación con Inclusión”, proferidas durante el 1er Congreso Internacional Gestión Territorial para el Desarrollo, realizado en Yautepec (México), entre los días 3 a 5 de diciembre de 2014. Ver, en especial, las presentaciones de Bernardo Herrera, José Emilio Guerrero, José Ángel Domínguez y Rafael Echeverri. Estas referencias están disponibles en [http://www.redgtd.org/EN/index.php?ficha=CONGRESO\\_MATERIAL\\_2015\\_FEB](http://www.redgtd.org/EN/index.php?ficha=CONGRESO_MATERIAL_2015_FEB).
  10. De acuerdo con Rafael Echeverri Perico y Ana María Echeverri Pinilla, el territorio “es espacio, medio ambiente, institucionalidad, política, sociedad, economía, y cultura, todas éstas dimensiones dinámicas en permanente construcción interdependiente. La multidimensionalidad introduce a la vez un concepto importante en el desarrollo del enfoque, la idea de sistemas complejos que deben ser atendidos por políticas capaces de manejar más de un escenario y que requieren gran coordinación intersectorial”. Ver Echeverri, R. y Echeverri, AM. (2009). *El enfoque territorial redefine el desarrollo rural*. s.l. p. 3. <http://docplayer.es/33206710-El-enfoque-territorial-redefine-el-desarrollo-rural.html>.

riales reciben insumos e influencias del ambiente, intercambian procesos y prácticas, producen dinámicas integradoras y transformaciones internas, y generan productos de diversa índole<sup>11</sup>.

Además, la perspectiva de la multidimensionalidad aplicada al desarrollo territorial rural supone que los temas referentes a las dimensiones de la sustentabilidad ambiental (como el manejo adecuado de los ecosistemas y recursos naturales), la política (los derechos y la participación social), la cultura (diversidad e identidades colectivas) y lo social (modos de organización de las relaciones sociales) tienen la misma importancia que los temas relacionados a la dimensión económica<sup>12</sup>.

### **1.1.2 El enfoque territorial y el concepto de ruralidad**

Asociada a las bases conceptuales del pensamiento sistémico, que promueve una mirada analítica de un fenómeno social o natural a partir del abordaje de la interacción de los elementos que conforman una totalidad compleja, se ha avanzado en la formulación de los principios que nortean la construcción de la perspectiva territorial. Aplicado a los procesos de desarrollo rural, este enfoque valoriza las referencias a las características integrales, endógenas,

participativas, autogestionadas e incluyentes desarrolladas por los actores institucionales, sociales, económicos, culturales y ambientales que se articulan democráticamente para promover la dinamización del territorio rural. Debido a la insuficiencia y las debilidades de la implementación de las políticas centrales de desarrollo, la perspectiva territorial aplicada a las políticas públicas prioriza la interrelación entre (i) las escalas del desarrollo, (ii) las institucionalidades, (iii) las políticas públicas, (iv) los diferentes actores públicos y privados y (v) los planes y proyectos estratégicos, de carácter intersectorial y multidimensional, para que se pueda producir un conjunto de transformaciones estructurales en los espacios rurales. El alcance estratégico del enfoque territorial, cuando aplicado a la construcción de políticas públicas, está asociado a la necesidad de una articulación de acciones multisectoriales, y no solamente de una acción centrada en una dimensión, normalmente la económica.

Para mejorar la gestión y ejecución de las políticas, desde la perspectiva territorial, se recomienda:

- crear mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial de las instituciones y de sus políticas tanto al interior del gobierno nacional cuanto entre los diferen-

---

11. Ver el Glosario SiGET: <http://www.portalsiget.net/pages/glosario/glosario.aspx>.

12. Ver Echeverri, R. y Echeverri, AM. (2009), p. 11.

tes niveles de gobierno, con el objetivo de superar la fragmentación de las políticas y de la acción del Estado, y armonizar y articular las actuaciones de las distintas áreas y niveles de gobierno;

- fortalecer las condiciones institucionales para asegurar la amplia y representativa participación e implicación de los diferentes actores en el proceso de gestión social de las políticas de desarrollo incluyente de la agricultura y los territorios rurales, inclusive el sector privado que asuma compromisos con la cohesión territorial;
- promover espacios de diálogo, articulación y acción entre instituciones, organizaciones, empresas y sectores sociales excluidos de los frutos del desarrollo territorial como plataformas público-privada de participación ciudadana que consolide los espacios de formulación de políticas públicas, así como de planes y proyectos territoriales;
- fortalecer las capacidades de gestión técnica y gerencial de las administraciones municipales y también de las organizaciones de la sociedad civil;
- fortalecer las capacidades técnicas para la formulación de proyectos estratégicos e innovadores de desarrollo, con contenidos intersectoriales y multidimensionales;

- fortalecer las capacidades organizativas y de empoderamiento y protagonismo de los actores locales, con el propósito de garantizar mayor representatividad y legitimidad de los diferentes sectores sociales en los espacios de articulación institucional;

- crear las condiciones para instalar un sistema de comunicación territorial que contribuya para la conformación de una nueva cultura política, reduciéndose las formas de control político por parte de las oligarquías y grupos clientelistas.

En este sentido, se vuelve fundamental fortalecer los procesos y mecanismos de gestión pública que promuevan una mejor integración entre los niveles de gobierno (lo que implica en la descentralización político-administrativa), la interinstitucionalidad y la intersectorialidad, así como la creación y consolidación de instancias de gobernanza público-privadas (multiactores) que se dediquen a la planificación y gestión del desarrollo de los territorios rurales. Superar la dispersión de las políticas y de la acción del Estado, y, al mismo tiempo, construir mecanismos e instrumentos que armonicen e integren las actuaciones de los diferentes sectores y niveles gubernamentales, articulándolos con los intereses de los demás actores no estatales, son fundamentos que orientan la incorporación del abordaje territorial.

Además, este enfoque implica en fortalecer las acciones en territorios<sup>13</sup> específicos, enfatizándose la construcción de procesos de mediano y largo plazos, y superándose así la visión inmediatista y cortoplacista de las acciones del Estado. Otro atributo importante es el establecimiento de un alineamiento adecuado entre las directrices nacionales y las demandas estratégicas definidas por la instancia de articulación de los actores que participan de las decisiones sobre la planificación y gestión colectiva de cada territorio.

De acuerdo con estos lineamientos, el enfoque territorial propone una nueva lectura sobre los espacios rurales y de su papel en la sociedad y en el desarrollo nacional, buscando revalorizar la importancia de la ruralidad y de los actores territoriales para la formación social de cada Nación. Según este nuevo abordaje, para asegurar una ejecución más eficaz de las políticas públicas, de manera que estas respondan de forma apropiada a las necesidades diferenciadas de cada territorio, es importante que los actores territoriales participen y sean implicados en la implementación de las estrategias y acciones territoriales.

La incorporación del enfoque territorial en las políticas de inclusión o en

las políticas de desarrollo incluyente representa un desafío institucional a los Estados Nacionales, pues esto les permitiría un mejor direccionamiento de las acciones gubernamentales, priorizándolas en conformidad con los problemas de mayor representatividad presentados en cada territorio. Como afirma Echeverri y Echeverri, “estas transformaciones institucionales y de las políticas sectoriales no son exclusivas del mundo rural, sino que forman parte de las megatendencias de una transición institucional que viene transformando las relaciones territoriales en un proceso de globalización, a nivel mundial, integración, a nivel de regiones, reforma, a nivel nacional, y descentralización, a nivel local” (2009, p. 4). La facilitación de la focalización territorial de las acciones evita la atomización de las inversiones públicas y también la ejecución puntual y desarticulada en relación a otros programas del gobierno o de proyectos de desarrollo financiados por la cooperación internacional u organizaciones no gubernamentales (nacionales e internacionales).

Al mismo tiempo, esta perspectiva establece también una ampliación del propio concepto de ruralidad, usualmente asociado a la dimensión agraria y de las actividades agrope-

---

13. De acuerdo con el Glosario del SiGET, el concepto de territorio es definido como “espacios socio-geográficos construido cultural e históricamente por la interacción entre los seres humanos y de éstos con la Naturaleza en su conjunto. Constituyen sistemas complejos y dinámicos, con múltiples dimensiones entrelazadas, incluyendo la ambiental, económica, político-institucional, social y cultural”. Ver la página web <http://www.portalsiget.net/pages/glosario/glosario.aspx>.

cuarias, piscícolas y forestales. La visión contemporánea de ruralidad abarca las interrelaciones que se producen cotidianamente entre los espacios rurales y urbanos, comprendiéndolos a partir de sus dinámicas integradoras y de sus interdependencias, particularmente en aquellos territorios en que las relaciones sociales, económicas y políticas locales gravitan alrededor de las actividades esencialmente rurales. Esta percepción supera la tradicional concepción dicotómica que crea una oposición y una discontinuidad entre ambos espacios. El alargamiento de la noción de ruralidad tiende a provocar también un cambio en la propia formulación de las políticas públicas, pues se alteran no solo la magnitud y el dimensionamiento de los procesos rurales, pero fundamentalmente la constitución más integrada de las configuraciones territoriales.

Una concepción contemporánea de la ruralidad reconoce por lo menos cuatro atributos esenciales e interdependientes: (i) tratase de un espacio de producción económica, donde se desarrollan actividades relativas al sector agropecuario y al sector rural no agrícola, al sector comercial, a emprendimientos agroindustriales, a la prestación de servicios públicos y

privados en diferentes áreas (turismo, educación, salud, vivienda, bancos, asistencia técnica, comunicación, transporte, riego, etc.); (ii) es un espacio de organización social, donde se tejen relaciones sociales, se conforman distintos modos de vida y cultura, y se construyen formas específicas de organización societaria; (iii) es un espacio privilegiado de relacionamiento con la naturaleza, pues sus modos de producción de la vida social y del trabajo son condicionados por las relaciones diferenciadas que mantienen con los ecosistemas y recursos naturales;<sup>14</sup> (iv) configurase en un espacio de construcción de la ciudadanía, en que los actores sociales buscan afirmar y ampliar sus derechos y contribuir a la consolidación y democratización de los espacios públicos.

### **1.1.3 El enfoque de inclusión y equidad**

De modo complementario, con el objetivo de reducir y eliminar los procesos y formas multidimensionales de exclusión en las sociedades modernas, se ha avanzado en la conformación del enfoque de inclusión y equidad (de género, generacional, étnico-racial, etc.). Esta perspectiva busca asegurar una plena y justa incorporación de los segmentos y grupos sociales históricamente marginalizados y vulnerables

---

14. Estos tres primeros atributos son mencionados por FAVARETO, A. 2009. Por que discutir os sentidos da ruralidade e suas implicações para uma Política de Desenvolvimento para o Brasil Rural? Brasília, p. 1-2. Disponible al 10 de julio de 2018 en: <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2169821557.pdf>.

en las dinámicas del desarrollo territorial, de manera que puedan compartir equitativamente de los beneficios de este proceso. En general, los resultados de los procesos de desarrollo no son distribuidos y compartidos equitativamente entre los diferentes sectores de la población, siendo recurrente que los segmentos empobrecidos y excluidos socialmente sean puestos de lado al momento de la ejecución de los programas gubernamentales. Solo más recientemente los países empezaron, por presión y movilización de actores sociales específicos, a formular políticas diferenciadas que buscan adecuar la estrategia de las acciones sectoriales a los contextos y situaciones particulares de los grupos sociales, como, por ejemplo, una política de crédito o asistencia técnica diferenciada para la agricultura familiar, políticas de apoyo a emprendimientos de mujeres y jóvenes rurales, políticas de educación focalizadas en las áreas rurales, entre otras. La incorporación de este enfoque metodológico en los procesos de desarrollo territorial rural establece nuevas condiciones para la planificación y gobernanza territorial, pues implica en la creación de espacios de diálogo para la formulación colectiva de planes y proyectos, y la participación activa de los grupos excluidos en el ejercicio de sus derechos.

Sin embargo, es importante enfatizar que la implementación de este enfoque requiere de la adopción de un conjunto de acciones afirmativas que

fortalezca las capacidades de los distintos grupos sociales excluidos, para que se organicen, se empoderen y se sientan en igualdad de oportunidades para incidir en los mecanismos conferidos por las políticas públicas para practicar la participación ciudadana. Paralelamente a este proceso de empoderamiento, es preciso que los actores territoriales comprometidos con un proyecto de desarrollo incluyente identifiquen los factores estructurales que generan los procesos de exclusión y establezcan los interrelacionamientos entre ellos, de manera que la estrategia de las acciones afirmativas pueda impactar directamente en las causas generadoras de estos procesos. La persistencia de las diferentes formas de exclusión estructural y la emergencia de nuevas formas de exclusión limitan un alcance más profundo de los cambios programados en los lineamientos de las políticas, disminuyendo así las posibilidades de que estos programas contribuyan para la reducción de las desigualdades.

Por lo tanto, el enfoque de inclusión tiene como uno de sus objetivos enfatizar la necesidad de incorporar en los diferentes procesos de la vida social a aquellos segmentos y colectivos que se mantienen invisibilizados o marginalizados. Conocer mejor las lógicas de exclusión de estos grupos, visibilizarlos socialmente y crear las condiciones que favorezcan su inserción equitativa en los procesos de decisión sobre el futuro de sus territorios es una de

las principales finalidades de esta perspectiva.

Debido a la forma como tradicionalmente el Estado se ha relacionado con los territorios rurales y las poblaciones más vulnerables, por medio de políticas asistencialistas y puntuales, y con una postura que minimiza la participación ciudadana, la implementación de las políticas de desarrollo territorial con enfoque de inclusión necesita generar confianza, corresponsabilidad, compromisos mutuos y, al mismo tiempo, debe promover un conjunto de victorias tempranas, para que se consolide en el imaginario de los actores un ambiente político donde se perciban los cambios de prioridad, de postura política, de prácticas institucionales.

De manera coherente con el marco conceptual, para generar oportunidades de inclusión productiva para los grupos excluidos de las dinámicas económicas se requiere de trabajar desde una perspectiva multidimensional, de manera que los avances del trabajo en una dimensión de sus vidas contribuyan para provocar importantes cambios en las otras. Por ejemplo: los logros en la inserción económica de las mujeres en el mercado mejoran sus condiciones de empoderamiento y elevan su autoestima y su autonomía, dejando de ser dependientes de sus maridos. En este sentido, debe haber un entrelazamiento entre los pro-

cesos de empoderamiento social y de dinamización económica incluyente, porque estos avances ocurren a partir de las interrelaciones concretas y no simplemente de un ciclo de talleres, por más pertinente, participativo y dinámico que sea. De otro lado, se puede verificar que una de las causas estructurales de los procesos de exclusión económica de la juventud rural es la falta de acceso a la tierra como activo productivo, o sea, su exclusión territorial. Así, difícilmente se va a romper este círculo de exclusión si no se generan otras formas de organización económica que aseguren su acceso a la tierra o que articulen otros tipos de emprendimientos rurales no dependientes de la tierra. Esto implica en reconocer, en la práctica, la multidimensionalidad de los procesos de inclusión, o sea, no se puede avanzar en una dimensión sin buscar hacerlo en las otras facetas. Si las raíces del problema son complejas y múltiples, la solución tiene que romper con la visión fragmentada e integrar procesos complementarios que puedan generar mayores impactos.

Debido a esta característica, la unidad operativa que presenta mejores condiciones para viabilizar las soluciones para los problemas comunes a un determinado grupo de municipios que comparte una identidad social, cultural y territorial es el territorio, ya que, en general, los municipios tomados de forma aislada no reúnen las capacida-

---

15. Francisco Amador (s.f.). PIDERAL. Guía Metodológica. Tema IV – Políticas Públicas para el DRT. p. 7.

des y la “masa crítica”<sup>15</sup> para promover procesos de mayor impacto y, así, lograr superar las condiciones estructurales de reproducción de los procesos de exclusión.

#### **1.1.4 Implicaciones del enfoque de inclusión para las políticas públicas**

El tema de la inclusión está presente en la agenda política de los países de América Latina y Caribe, con grados distintos de priorización y posicionamiento estratégico, y tal vez sin el énfasis político y presupuestario que lo amerita. La región presenta elevados niveles de desigualdad social, económica, cultural y política y, por eso, la implementación de políticas de promoción del desarrollo incluyente en los territorios rurales asume una importancia vital para la dinamización de estos procesos, así como para la mejora del bienestar de la mayoría de la población. Debido a estas características, se considera necesario que:

- (i) las políticas de inclusión se articulen con las macro políticas nacionales: para que las acciones de inclusión tengan impactos sostenibles en la sociedad, es fundamental que estén articuladas a las grandes estrategias nacionales y que esto se traduzca en asignaciones presupuestales y arreglos institucionales que faciliten el logro de un desarrollo con equidad;

- (ii) las estrategias de inclusión incorporen una perspectiva intersectorial: como la exclusión es una problemática compleja causada por una diversidad de factores, las políticas de inclusión deben incorporar el enfoque intersectorial, integrando acciones actualmente ejecutadas de forma fragmentada por los diferentes sectores (acceso a los recursos naturales y su aprovechamiento sustentable; inclusión socioproductiva; fortalecimiento de las capacidades organizativas, de negociación e incidencia política; acceso a servicios públicos de calidad; valorización del conocimiento y la cultura locales, en diálogo con otros tipos de conocimiento y patrones culturales, etc.).

En este sentido, las acciones en pro del desarrollo territorial rural enfocado en la inclusión requieren de una visión de proceso y de una perspectiva multidimensional y sistémica, pues las causas condicionantes de los procesos de exclusión en los espacios rurales tienen raíces en distintas facetas de la vida social.

#### **1.1.5 El enfoque de la participación social en los procesos de gestión territorial**

Para que las instituciones gubernamentales y la esfera pública<sup>16</sup>, desde una perspectiva más amplia (no limitada a la esfera estatal), se consoliden

en el marco de una democracia participativa, es importante la creación de espacios públicos de interlocución entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, de manera que se pueda transformar la actual cultura verticalista o descendente en una cultura participativa, democrática y convergente. En este sentido, se hace necesario la conformación de espacios públicos innovadores que se constituyan en mecanismos de diálogo para la construcción de consensos políticos en torno a proyectos que permitan la adecuación de las políticas públicas sectoriales nacionales a la diversidad de las realidades territoriales y de las demandas estructurales e inmediatas de los actores locales.

De acuerdo con este enfoque, la gestión de las políticas públicas de un sector específico no es de responsabilidad exclusiva de las autoridades gubernamentales que tienen la competencia y la rectoría para coordinar y ejecutar estas acciones sectoriales. A partir de esta visión ampliada de la esfera pública, las decisiones políticas relativas a la gestión de estas políticas deben ser compartidas con instituciones de otros niveles de gobierno y con actores sociales representativos de los diferentes intereses existentes en un determinado territorio. Este modelo de gestión participativa de las políticas públicas busca consolidar una

estrategia de fortalecimiento del protagonismo social y de valorización de la participación activa y autónoma de los diferentes sectores de la sociedad en la toma de decisiones al interior de estos mecanismos de gobernanza política, a distintas escalas territoriales (desde la esfera político-administrativa más reducida hasta el plano nacional).

La formación e implementación de estas plataformas de gestión social compartida representa una tendencia que se verifica, por lo menos, desde fines de la década de 1990, y apuntan para la constitución de nuevas institucionalidades democráticas que avancen sobre los procesos de desconcentración y descentralización desarrollados por los Estados nacionales, promoviendo espacios de participación ciudadana. Este movimiento facilita la emergencia de nuevas arenas de negociación y disputa de intereses en que actores ubicados fuera del sistema político tradicional conquistan espacios de participación en la esfera pública, contribuyendo para la redefinición de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Así, la estrategia de fortalecimiento de los procesos de gestión social se constituye en una innovación política para la consolidación de una institucionalidad pública ampliada. Estos procesos de

---

16. Dagnino, E. (2002). Sociedade civil e espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. En Dagnino, E. (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra.

construcción de nuevos espacios de relacionamiento asumen una variedad de formatos institucionales (más o menos participativos, plurales o efectivos), pero, de una manera general, buscan construir un nuevo diseño institucional del Estado y potenciar la emergencia de una cultura política de participación e incidencia en la sociedad civil.

Este arreglo institucional innovador del aparato estatal significa la incorporación de los procesos de planificación descentralizada, la adopción de políticas integradas y convergentes, y el fortalecimiento de mecanismos efectivos de participación ciudadana que promuevan una gobernanza social del territorio. De otro lado, la construcción de este tipo de cultura organizacional de la sociedad requiere el protagonismo social de los actores sociales como sujetos políticos representativos y legítimos, y consecuentemente la superación de las perspectivas asistencialistas y clientelistas que fundamentan las relaciones de poder local. La convergencia de estos procesos favorece la creación de espacios públicos de gobernanza territorial que asuman la responsabilidad de la gestión democrática y representativa del territorio, orientada por la implementación de un modelo multidimensional de desarrollo.

La conformación de estas instancias de articulación de los actores territo-

riales es parte de un proceso histórico de construcción social, es fruto de relaciones de cohesión social y sentimientos de pertenencia a un espacio rural que guarda en su interior una identidad cultural que permite la auto identificación de una población enraizada en tal o cual lugar y, al mismo tiempo, sirve para diferenciarla de otras poblaciones en su entorno. En este sentido, la delimitación espacial y social de cada territorio debe respetar principalmente la trayectoria histórica de los actores locales que han impulsado la construcción de estas redes de identidad colectiva, compartidas socialmente.

La introducción de esta escala de planificación y gestión de los recursos territoriales contribuye también para la recomposición política a nivel territorial, pues, a partir de la introducción de esta forma de abordaje, las fuerzas sociales de un determinado municipio tienden a articularse con sectores aliados de otros municipios pertenecientes al mismo territorio, estableciéndose así nuevas redes de alianza y poder. Los segmentos interesados en la consolidación de relaciones sociales basadas en la cooperación y la solidaridad precisan aglutinarse de forma distinta para tener mayor capacidad de incidencia propositiva en estas nuevas arenas políticas.

De este modo, la emergencia en el escenario político de una escala de planificación y gestión, de ámbito territorial

(ya no restringida a la dimensión local, pero no tan amplia como una escala sub-nacional –provincial, departamental, estadual, etc.), plantea la necesidad de reconocer la diversidad de las dinámicas locales y los intereses y proyectos de los actores participantes, así como de identificar un horizonte estratégico para el territorio en su totalidad. Para asegurar la eficiencia de este modelo de gestión de las políticas públicas, las autoridades municipales cumplen un rol de extrema relevancia, pues son claves para negociar con instituciones gubernamentales de otros niveles de gobierno y también con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado los proyectos de interés estratégico del territorio. Por eso, necesitan dar mayor importancia al principio de subsidiariedad y al fortalecimiento de las corporaciones intermunicipales (federaciones, mancomunidades, etc.) al interior de los territorios, como actores político-institucionales relevantes en los procesos de gestión social del desarrollo territorial rural.

Desde esta perspectiva, las administraciones municipales tienen una oportunidad para superar el aislamiento político a que muchos de estos territorios rurales están sometidos. Al mismo tiempo, este método de trabajo mancomunado les permite una mayor capacidad para responder de forma proactiva a los problemas estructurales que afectan las bases del desarrollo territorial (precariedad

de las vías de comunicación, problemas de conservación de las cuencas hidrográficas, debilitación de la oferta de servicios públicos, reducción de los espacios de comercialización de los productos agropecuarios en el mercado nacional, promoción de emprendimientos dinamizadores de economía territorial, etc.). De toda manera, este nuevo contexto exige que los diferentes sujetos implicados en este proceso de construcción territorial fortalezcan sus capacidades técnico-institucionales para la formulación de proyectos estratégicos y estructurales y, particularmente, para su negociación con las instancias superiores de poder.

De otro lado, el ingreso de nuevos actores permite también ampliar las referencias sobre el proceso de desarrollo de las sociedades, incorporando los enfoques de la multidimensionalidad, equidad, sostenibilidad y territorialidad. La visión de desarrollo tiene que articular de forma equilibrada la dimensión económica a las dimensiones ambiental, sociocultural, política y ética, sin sobreponerse y anular la importancia de estas otras dimensiones de vida. Es fundamental, asimismo, reducir las brechas de desigualdad regional y social que marcan la estructura de las sociedades rurales latinoamericanas y caribeñas.

La creación de estos arreglos institucionales para promover la articulación de

los actores territoriales en pro de procesos de planificación y gobernanza territorial compartida responde a una estrategia de consolidación de nuevos espacios democráticos, de valorización de la participación activa y autónoma de la sociedad civil y de su implicación en la toma de decisiones acerca de la forma de implementación de las políticas públicas en un territorio determinado. Estas instancias territoriales cumplen con diversas atribuciones, entre ellas se destacan:

- articular y movilizar los actores institucionales y sociales, en torno a acciones de interés común que traduzcan una visión prospectiva del territorio;
- fortalecer las condiciones institucionales para la emergencia de un proyecto de desarrollo equitativo y sostenible;
- definir directrices y prioridades territoriales que orienten la elaboración de un plan estratégico y la planificación de las acciones a corto plazo;
- elaborar de forma integrada proyectos y acciones estructurales, así como monitorear y evaluar su ejecución;
- incorporar en los procesos de planificación los enfoques de equidad, sostenibilidad, territorialidad y derechos;
- promover el fortalecimiento de las capacidades institucionales y organizacionales de los actores implicados en la gestión del territorio;
- mantener espacios de diálogo y dinámicas participativas y democráticas de funcionamiento que potencien su cohesión interna y garanticen el cumplimiento colectivo de las decisiones;
- fomentar la creación o consolidación de redes territoriales o interterritoriales, con la finalidad de fortalecer el tejido social;
- crear las condiciones para ampliar la participación autónoma de los segmentos tradicionalmente excluidos de estos mecanismos de articulación política;
- promover la interacción de los actores territoriales con los gestores de las políticas públicas;
- identificar las políticas públicas sectoriales que puedan atender a las prioridades definidas, contribuyendo a la territorialización de estas acciones;
- identificar fuentes de financiamiento adecuadas para negociar los proyectos territoriales y racionalizar la inversión pública;
- sistematizar las experiencias desarrolladas para extraer lecciones y aprendizajes de los procesos;
- promover espacios de intercambio de experiencias con otras instancias nacionales o territoriales de gestión social, buscando establecer una discusión colectiva más amplia.

### **1.1.6. El enfoque de dinamización económica incluyente de los territorios rurales**

En América Latina, el 80% de las explotaciones agrícolas pertenecen a la agricultura familiar, incluyendo a más de 60 millones de personas, convirtiéndose en la principal fuente de empleo rural (Salcedo y Guzmán, 2014). Los territorios rurales soportan más del 75% de la población con altos niveles de exclusión, marginalización y pobreza que afectan fundamentalmente a mujeres, jóvenes, afrodescendientes e indígenas (IICA, 2014). Aunque los datos recientes muestran una reducción de la pobreza para América Latina y el Caribe en promedio de un 8,5% (periodo 2000-2012), esta tendencia a la baja puede estar relacionada con el aumento del empleo no agrícola cuyo principal motor responde a las políticas sociales expansivas de los países (CEPAL-FAO-IICA, 2015).

Actualmente, se observan las siguientes tendencias en cuanto al bienestar del sector rural: a) una reducción significativa de la pobreza, la brecha de pobreza y la desigualdad de ingresos, probablemente impulsada por las políticas sociales recientes; b) un aumento de la proporción de mujeres jefas de

hogares rurales; y c) la persistencia de desigualdades en las medidas no monetarias de bienestar, como la calidad de la vivienda y el nivel educativo (CEPAL-FAO-IICA, 2017).

América Latina sigue contando con altos índices de desigualdad y pobreza, especialmente en el medio rural. Esta disparidad sumada al aislamiento de las comunidades rurales ha generado diversos procesos de exclusión<sup>17</sup> en varios segmentos de la población rural. La exclusión se manifiesta de manera multidimensional: territorial (asimetrías se expresan en grados diferenciados de apropiación del territorio), social (discriminación de género, generacional, étnica, religiosa, etc.; así como falta de acceso a los bienes y servicios públicos), cultural (tradiciones o manifestaciones culturales), económica (falta de oportunidades de trabajo y fuentes de ingreso dignas) y política (ausencia de canales de participación ciudadana y toma de decisiones, así como falta de acceso a las políticas pública).

En la década de los 80, con el objetivo de combatir a la pobreza rural y los fenómenos de exclusión, surgieron diferentes políticas de apoyo al desarrollo de las Agroindustrias Rurales (AIR)<sup>18</sup>. Este impulso pretendía incrementar el

---

17. “Gama muy diversa de situaciones de carencia, discriminación, sometimiento, vulnerabilidad, intolerancia, dificultad de acceso a derechos, bienes y servicios, ausencia de oportunidades y libertades, falta de representación, abarcando situaciones materiales e inmateriales” (Escorel, 1999).

18. “Actividad que permite aumentar y retener en las zonas rurales el valor agregado de la producción de las economías campesinas, esto a través de la ejecución de tareas de poscosecha, tales como selección, lavado, clasificación, almacenamiento, conservación, transformación, empaque, transporte y comercialización en los

ingreso de los agricultores familiares, mediante una mayor generación y retención del valor agregado, utilizando diversas actividades de pos cosecha. Sin embargo, a fines de los 90, las AIR se enfrentaron a nuevos desafíos como: cambios rápidos en los circuitos de distribución; mayor competencia con los productos industriales, nacionales e importados; y nuevas exigencias por parte de los consumidores. De tal forma que, para mantenerse en el mercado y generar más ingresos, las AIR necesitaban buscar nuevas fuentes de competitividad.

En este contexto, surgió como una nueva modelización de las formas de organización localizada, un enfoque de reflexión denominado Sistema Agroalimentario Localizado (SIAL)<sup>19</sup> (Muchnik y Sautier, 1998). Posteriormente, se concibieron las concentraciones geográficas de AIR como SIAL y una de sus principales características es su capacidad para organizarse en torno a ciertos recursos territoriales comunes; es decir, su capacidad de hacer sistema. El concepto SIAL sirve para analizar las organizaciones geográficas ancladas al territorio, facilitando la identificación y la resolución de problemas para integrarse eficientemente a procesos de desarrollo. Esto ha dado lugar al enfoque SIAL que define los procesos de

activación de un territorio mediante la articulación de diferentes actores. Esto llevó a la definición del concepto de activación de los SIAL como: “la capacidad para movilizar de manera colectiva recursos específicos en la perspectiva de mejorar la competitividad de las AIR” (Boucher, 2004).

Para poner en marcha los procesos de activación se crearon dos herramientas metodológicas. Una está relacionada con los procesos de activación de recursos específicos ligados a las concentraciones geográficas de AIR y la otra está basada en la Gestión Territorial mediante la articulación de diferentes actores con un enfoque SIAL.

Ante los nuevos problemas de comercialización en los territorios rurales, se han generado propuestas de nuevos conceptos y enfoques que sean incluyentes y sostenibles, tales como la dinamización económica de los territorios rurales.

La dinamización económica de los territorios rurales es un concepto en construcción. Los avances para su entendimiento cuentan con elementos traídos de la economía industrial (distritos industriales y clusters), la economía territorial, las teorías de la acción colectiva y de las proximidades, y la gestión empresarial. El enfoque

---

19. “Sistemas constituidos por organizaciones de producción y de servicio (unidades agrícolas, empresas agroalimentarias, empresas comerciales, restaurantes) asociadas, mediante sus características y su funcionamiento, a un territorio específico. El medio, los productos, las personas, sus instituciones, su saber-hacer, sus comportamientos alimentarios, sus redes de relaciones, se combinan en un territorio para producir una forma de

SIAL es un elemento fundamental de la dinamización económica sostenible gracias a sus aportes al conocimiento de los procesos de activación tanto a nivel de las concentraciones de Agroindustrias Rurales (AIR) como de la gestión territorial.

Algunos elementos que definen la dinamización económica están fuertemente ligados a las acciones para agilizar, activar y fortalecer procesos de desarrollo económico sostenible de los territorios. Los principales medios para esta dinamización son: la activación de recursos específicos, los procesos de activación territorial, la conformación de canastas territoriales de bienes y servicios, los circuitos cortos de comercialización, el empoderamiento de los actores, la gobernanza, el fomento de los bienes comunes en los territorios rurales, y las políticas públicas apropiadas. Esta dinamización contribuye a la generación de empleos, de nuevos ingresos y al mejoramiento del bienestar rural.

Para poder iniciar procesos de dinamización económica en los territorios rurales ha sido de gran utilidad encontrar algunos “Principios”, entendidos como elementos rectores que deben seguirse para lograr un propósito definido.

En este sentido, la dinamización económica en los territorios rurales es posible cuando:

- se promueve la gobernanza territorial con el reconocimiento de la heterogeneidad de los actores y procesos mixtos de coordinación de los actores (horizontales y verticales);
- se contrarresta la exclusión con apoyo a procesos organizativos, participativos e incluyentes;
- se respeta la vocación del territorio para valorar los recursos específicos con que se cuentan y sean aprovechados de manera sustentable;
- se aprovechan las oportunidades del mercado con la activación de herramientas novedosas y alternativas de mercados justos e incluyentes;
- se fomentan los bienes comunes mediante la valorización de los elementos ecosistémicos y culturales presentes en los territorios;
- se construye un ambiente participativo en el que es posible acompañar procesos de activación de los territorios rurales, favoreciendo los ejercicios colectivos de construcción de una visión común del territorio;
- se cuenta con infraestructura y acceso a servicios apropiados (servicios públicos, financieros, asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades, infraestructura productiva, vías de comunicación, entre otros);
- se construye una canasta territorial de bienes y servicios sobre la cual se fundamenta el proceso de dinamización económica.

La dinamización económica de los territorios rurales cuenta con dos elementos fundamentales, que son:

- la conformación de “Canastas territoriales de bienes y servicios” (CTByS)<sup>20</sup> es un concepto derivado de la noción de canasta de bienes (Pecqueur, 2001) que permite una valorización conjunta de los productos locales articulados a servicios (por ejemplo, venta de productos primarios como parte del desarrollo de una ruta turística). La CTByS será el “producto” ofrecido por medio de distintas estrategias de comercialización incluidos los circuitos cortos de comercialización para aprovechar al máximo las ganancias generadas. La conformación de una CTByS significa un proceso de innovación territorial que fortalece la identidad cultural del territorio. Además, favorece un cambio institucional que permite el emprendimiento rural. La creación de las CTByS contribuye al desarrollo de acciones colectivas, fortaleciendo el capital social en los territorios y el sistema de gobernanza territorial que regula el desarrollo territorial;
- el fomento y uso de Circuitos Cortos de Comercialización

(CCC)<sup>21</sup>, surgen a partir de la demanda creciente de productos locales, tradicionales, saludables, ecológicos u orgánicos, frescos y de temporada. Con los CCC los pequeños productores tienen la oportunidad de diferenciar sus productos a partir de la creación de valor inmaterial, accediendo a mercados dispuestos a dar un pago justo por productos con atributos distintos a los convencionales (Kucharsky, Thellaeche y Bischelly, 2013). En los CCC existen tres razonamientos básicos:

- prevalece la proximidad y los intermediarios son eliminados o representan una intermediación muy reducida entre productores y consumidores;
- se valorizan los recursos locales dentro de un territorio;
- se reducen las asimetrías de información, promoviendo la confianza entre el consumidor y productor.

Una definición de la Dinamización Económica de los Territorios Rurales se resume en “un proceso continuo de transformación de estructuras socioeconómicas que busca agilizar, activar y fortalecer el desarrollo económico de un territorio de manera sosteni-

---

20. La Canasta Territorial de Bienes y Servicios se constituye del conjunto de productos producidos y los servicios relacionados dentro de un territorio. Su conformación permite a los agricultores familiares incrementar la competitividad del territorio, acceder a nichos de mercado diferenciados, fortalecer el capital social y generar mejores niveles locales de empleo e ingresos, mejorando y conservando el entorno medioambiental en el proceso (Pensado, 2015).

21. Los Circuitos Cortos de Comercialización son una forma de comercio que se fundamenta en la venta directa de productos (CEPAL, 2014).

ble, incluyente, equitativa y eficiente. Algunos medios para lograrlo son: la activación de recursos específicos, la conformación de canastas territoriales de bienes y servicios, el empoderamiento de los actores, la gobernanza territorial, el fomento de los bienes y servicios comunes, la diversificación de actividades mediante el turismo rural, los circuitos cortos de comercialización y la promoción de políticas públicas apropiadas”.

En este sentido, la dinamización económica de los territorios rurales contribuye a los procesos de inclusión a partir del empoderamiento de los actores, la gobernanza territorial, la gestión de proyectos incluyentes y el acceso a nuevos mercados. Adicionalmente, sirve como herramienta para el fortalecimiento de las capacidades de los técnicos y aliados de las instituciones interesadas en el desarrollo territorial de las comunidades más vulnerables y excluidas.

### **1.1.7 El enfoque de empoderamiento**

El empoderamiento es un proceso mediante el cual las diferentes personas de un territorio desarrollan individual y conjuntamente capacidades y recursos para controlar su situación de vida, y toman las acciones necesarias de forma lógica y consciente, para lo-

grar la transformación de su vida y su entorno, según sus necesidades y aspiraciones.

Este proceso tiene que ver tanto con un sistema de valores en el que se impulse el bienestar de las personas y comunidades, como también con “un proceso intencional, continuo, centrado en la comunidad local, que implica respeto mutuo, reflexión crítica, cuidado y participación grupal, a través del cual, personas carentes de un compartir equitativo de recursos valorados ganan mayor acceso a, y control sobre esos recursos” (Silva y Martínez, 2004)<sup>22</sup>.

Esto implica que las acciones que sean ejecutadas serán movidas por elementos como el conocimiento, las motivaciones y los sentimientos de las diferentes personas que trabajan para llevar a cabo las transformaciones. Y, por ende, también es imprescindible a la hora de buscar el empoderamiento de poblaciones excluidas o comunidades no dejar de lado a estos aspectos más motivacionales o emocionales.

Entre los elementos que caracterizan a una persona o grupo empoderado están los siguientes:

- confianza en sí mismas y en sus capacidades;

---

22. Silva, C; Martínez, ML. 2004. Empoderamiento: Proceso, Nivel y Contexto. *Psykhe*. 13(2):29-39. Santiago, Chile. Consultado el 12 de oct. 2016. Disponible en [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22282004000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=en](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22282004000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=en).

- autonomía y poder de decisión propia;
- tener un pensamiento positivo y la habilidad para proponer y realizar transformaciones positivas de vida;
- contar con información y recursos necesarios para la toma de decisiones relevantes y apropiadas;
- tener la capacidad de aprender y crear nuevas soluciones;
- motivación para cambiar de forma positiva el entorno en busca de una mejora en la calidad de vida y el desarrollo propio, de la familia y la comunidad;
- habilidad para ejercer asertividad cuando se realiza la toma de decisiones de manera colectiva;
- capacidad de asociarse o trabajar en red;
- habilidad para aprender y para mejorar su propio poder personal o de grupo;
- habilidad para cambiar las percepciones a través de medios democráticos;
- capacidad para negociar y acordar normas y reglas;
- capacidad de mejorar la auto-imagen y superar la estigmatización;
- permanecer en un proceso de crecimiento y mejora continua;
- poner en práctica la capacidad auto-crítica;
- aceptar responsabilidades y tener la capacidad de rendir cuentas.

El empoderamiento de las comunidades es visto como una parte integral del proceso de desarrollo y debe verse reflejado en todas sus dimensiones, es decir, en lo económico, social, cultu-

ral, político-institucional y ambiental.

En relación a los elementos que se proponen trabajar acá (que se mencionan conceptualmente), no se requiere que se desarrollen todos al mismo tiempo, ni que éstos sean desarrollados de forma lineal, sino que los mismos pueden escogerse de acuerdo a las necesidades de los grupos de personas con las que se trabajen e insertarse “a la carta”, según características y condiciones de los procesos que se han desarrollado en el territorio y a los temas técnicos que se estén llevando a cabo.

Se recomienda el uso de instrumentos de carácter participativo y lúdico, para generar una mayor empatía con las personas y alcanzar mejores resultados. Además, se puede utilizar otros instrumentos (presentaciones teóricas, dinámicas grupales, trabajos en grupos e individuales y análisis en plenaria de los diferentes temas tratados), con la finalidad de obtener un mejor resultado.

Al escoger las dinámicas y ejercicios, se sugiere tomar en cuenta los siguientes criterios:

- considerar los objetivos que se pretenden lograr con las mismas (intercambio de opinión, fortalecimiento de capacidades para la toma de decisiones, ampliación de conocimientos específicos, facilitación de la comprensión vivencial, etc.);
- características del grupo con que se

trabaja: edad, género, formación, intereses, expectativas, predisposición, experiencias, etc.

- madurez y experiencia del grupo: a mayor madurez permite dinámicas y análisis más complejos;
- tamaño del grupo;
- espacio físico disponible;
- materiales de que se dispone;
- habilidades, experiencia y capacitación del facilitador;
- contexto en que se desarrolla el taller.

Los tópicos propuestos para apoyar los procesos de empoderamiento no deben desligarse de las realidades cotidianas y de los procesos de desarrollo llevados en el territorio. Por el contrario, éstos deben de ser aprovechados como ejemplos y como contextualización a los temas de empoderamiento, para que sea más fácil a las personas participantes sentirse identificadas, entender los conceptos de acuerdo a su realidad y facilitar su aplicación en su día a día.

Debe recordarse que el empoderamiento es un proceso continuo que debe ser desarrollado con constancia y el cual debe irse reforzando a través del tiempo. Por lo que este resumen de la metodología no debe representar un instrumento aislado, a ser utilizado en un momento específico, sino que debe de ser un documento de consulta periódica, que sirva como complemento a otros temas técnicos de la agricultura y el desarrollo rural, tales como la innovación, la productividad,

la asociatividad y la inclusión en cadenas agrícolas y los procesos de desarrollo en territorios.

Algo que debe tenerse en cuenta es que sólo los individuos pueden tener la capacidad de empoderarse por ellos mismos. Los facilitadores de este proceso sólo podrán brindar las herramientas y fortalecer las capacidades en algunos temas para que esto pueda suceder. El poder personal o comunitario no es algo que se pueda dar.

El concepto de empoderamiento emergió en los años sesentas y setentas, a partir del enfoque de educación popular desarrollado por Paulo Freire y otros enfoques alternativos de desarrollo, que desde ese momento apostaban por una mayor participación de las personas. En la década de los 70s, el término “empoderamiento” comienza a utilizarse más ampliamente en las Ciencias Sociales, reflejándose esto en modelos de desarrollo que promulgaban una mayor participación de grupos considerados como excluidos o marginados.

En palabras de A. Calvès (2009): “Los fracasos de las políticas y programas de desarrollo conducen a un número creciente de investigadores y organizaciones no gubernamentales para hacer campaña por una mayor conciencia de las dimensiones sociales del desarrollo. Con base en evaluaciones de campo iniciales de los proyectos de desarrollo, en particular efectuadas

por antropólogos, se proponen modelos alternativos "endógenos" y "auto-gestionados". Hay un rechazo de los principios asimétricos de la "transferencia tecnológica" y de la planificación de "arriba hacia abajo", el flujo de información y la toma de decisiones. En oposición a estos, son propuestos enfoques "de abajo hacia arriba", en el que los receptores de ayuda se consideran participantes en el desarrollo activos, no pasivos"<sup>23</sup>.

Ya a partir de los 80s los movimientos feministas retomaron el término, y éste se desarrolló mucho más teóricamente. Un avance sustancial que hizo este movimiento fue el de su aplicación para referirse al proceso por el cual las mujeres podían acceder y tener el control de diferentes recursos (materiales y simbólicos) y fortalecían sus capacidades, así como su protagonismo en todos los ámbitos. También la toma de conciencia de sus propios derechos, capacidades e intereses, y de cómo éstos se relacionan con los intereses de otras personas, con el fin de participar desde una posición más sólida en la toma de decisiones y estar en condiciones de influir en ellas. Otro aporte importante en estos años fue la idea de un empoderamiento tanto individual como colectivo y la necesidad de cambiar las estructuras vigentes

que refuercen y preserven los patrones de subordinación, en este caso de las mujeres.

En mediados de los 80s, diferentes organismos internacionales comienzan a utilizar este concepto, en una forma más amplia, aplicándolo al desarrollo. Cabe destacar que el concepto utilizado por parte de los organismos internacionales difiere en su esencia al que hasta ese momento utilizaban los grupos que luchaban por la reivindicación de derechos. Los organismos internacionales no lo ven tanto como un cambio en las estructuras de poder, sino como el incremento de la capacidad individual para ser más autónomo y autosuficiente, y con ello depender menos de la provisión estatal de servicios o empleo y de fomentar un mayor espíritu emprendedor. También, para ellos implica mejorar el acceso tanto a los mercados como a las estructuras políticas, con el fin de poder participar en la toma de decisiones económicas y políticas. En definitiva, supone en realidad un proceso que lleva a una forma de participación, pero que no cuestiona las estructuras existentes.

Este desarrollo del "empoderamiento" define implicaciones tanto individuales como colectivas, que permiten a

---

23. Calvès, AE. (2009). «Empowerment»: généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement, *Revue Tiers Monde* 2009/4 (No 200), p. 735-749. Disponible al 13/10/2016 en: [http://www.cairn.info/article.php?ID\\_ARTICLE=RTM\\_200\\_0735](http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=RTM_200_0735).

los individuos o grupos conseguir un mayor acceso y control de bienes y servicios de diferente índole, y a participar de la toma de aquellas decisiones de las diversas situaciones que les afecten positiva o negativamente, como personas y sociedad, mejorando a su vez su calidad de vida y la de sus territorios.

Por fin, es necesario destacar que las dimensiones del empoderamiento se refieren a todas aquellas áreas de la vida donde éste es importante. Entre las que más relevancia tienen para la inclusión en los territorios rurales están las siguientes:

- **económica:** en este sentido el empoderamiento favorecerá la generación de capacidades y oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población a partir, por ejemplo, del acceso a bienes y servicios que permita incrementar los ingresos, y una mayor inclusión y articulación al mercado, generando con ello mayores oportunidades económicas;
- **política:** en esta dimensión el empoderamiento permitirá, por ejemplo, una mayor inclusión de los grupos excluidos en la toma de decisiones a nivel institucional y la creación de espacios de participación, vigilancia y control social sobre autoridades e instituciones públicas y privadas;

- **social:** en lo social permitirá la mejora de la confianza, las relaciones personales, y la comunicación, fomentando con ello una mayor cohesión social.

Los procesos de fortalecimiento de las capacidades de empoderamiento de los grupos sociales movilizados en los territorios rurales tienen que considerar que el empoderamiento tiene dos niveles: uno individual y otro colectivo. Este último, a su vez, puede separarse en organizacional y comunitario. Cada nivel presenta características particulares y contribuye de forma específica para fortalecer el protagonismo en los procesos de gestión del desarrollo territorial.

#### *Empoderamiento individual*

En este nivel de empoderamiento, los individuos aumentan su autoconfianza, autoestima y su capacidad de participar, incidir, decidir e imaginar alternativas de una mejor vida por y para ellas y ellos mismos. A partir del fortalecimiento de sus capacidades y el establecimiento de mecanismos de empoderamiento personal, las personas mejoran su capacidad de agencia y les es más fácil establecer cuáles son sus necesidades e intereses individuales y formular e implementar un plan de vida que permita dar respuestas a ello.

De acuerdo con Zimmerman (2000), lograr el empoderamiento en el plano individual también requiere conside-

rar la relación con el contexto, más específicamente la participación con otros, el logro de metas intermedias y la generación de un esfuerzo para generar acceso a los recursos, así como una comprensión crítica del medio sociopolítico<sup>24</sup>.

En términos de aportes al desarrollo en el territorio, el empoderamiento individual permitirá un mayor capital social, el fortalecimiento en cada persona del sentido de comunidad, el incremento de su participación social, una mayor conciencia del entorno y, finalmente, una mayor motivación para liderar y proponer en los momentos necesarios. Estos aportes se lograrán a través de elementos como una mayor eficacia para la participación política, económica y social, y una mayor confianza propia y en la actuación del grupo al que pertenezcan, generándose una mayor eficacia colectiva.

#### *Empoderamiento colectivo*

Este nivel puede, a su vez, dividirse en dos partes:

- organizacional, en la que las personas tienen mayores posibilidades de salir adelante, ser escuchadas y defender sus derechos e intereses compartidos cuando se organizan y unen esfuerzos para alcanzar objetivos específicos comunes; y
- comunitaria, en la que, al igual que el organizacional, parte de la unión de los individuos para conseguir objetivos, más allá de los que pudieran conseguir individualmente, aunque en un mayor ámbito de acción, beneficiando a toda la comunidad o territorio y no solamente a grupos o poblaciones específicas.

Un ejemplo de los resultados del empoderamiento colectivo puede ser el logro de la formulación participativa de planes estratégicos para el territorio o de políticas públicas que fomenten la equidad, la conformación de redes intersectoriales, etc. El empoderamiento comunitario busca facilitar el uso, acceso y control a recursos, bienes y servicios y sistemas de gobernanza que tomen en cuenta las propuestas de la comunidad.

## **1.2 La apropiación de estos enfoques emergentes como desafío institucional**

Para el IICA, la apropiación de estos enfoques innovadores representa un desafío institucional de gran relevancia, pues su trayectoria ha sido marcada por una visión predominantemente agrícola, aunque a lo largo de las últimas décadas diversos profesionales han trabajado para am-

24. Zimmerman, MA. 2000. Empowerment theory: Psychological, organizational and community levels of analysis. In Handbook of community psychology. Rappaport, J; Seidman, E (eds.). Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic/Plenum Publishers. p. 43-63.

pliar las perspectivas de cooperación, sedimentando las bases para la definición de una visión sistémica, multidimensional e integrada. Sin duda, que se tratan de temas emergentes que necesitan ser profundizados conceptual y metodológicamente en el quehacer institucional y profesional del Instituto, buscando fortalecer las capacidades técnicas para abordar otros temas de gran importancia, como la estructuración de sistemas agroalimentarios diversificados fundados en nuevos principios y valores (mejorar las condiciones de salud y nutrición de la población, asegurar la soberanía y seguridad alimentaria, respetar la conservación de los ecosistemas y los recursos naturales, favorecer formas de trabajo decente, etc.), el acceso a activos, bienes y servicios públicos y privados que impulsen procesos económico-productivos incluyentes y sostenibles, los impactos de las transformaciones provocadas por los cambios climáticos en la agricultura y la organización de los espacios rurales, la generación de una nueva matriz energética basada en el uso de fuentes renovables.

Sin embargo, es importante resaltar que este mismo desafío conceptual, metodológico y operativo se extiende también para las instituciones contraparte del IICA, que necesitan crear y consolidar marcos normativos y políticas públicas que incorporen estos nuevos enfoques. Este reto está directamente relacionado a la necesi-

dad estratégica de construir una nueva generación de políticas públicas, fundada en nuevas referencias conceptuales y metodológicas. Este nuevo linaje de políticas requiere de la sedimentación de experiencias y prácticas que superen la debilidad y fragmentación institucional, la dispersión de las políticas sectoriales, la falta de coordinación e integración estratégica de las acciones, la visión centralizada de su ejecución, la concepción tradicional de los espacios rurales como algo asociado inevitablemente a la pobreza y al atraso, y la visión dominante de las políticas de carácter compensatorio y asistencialista. En cambio, la nueva conceptualización de las políticas públicas tiene que privilegiar los procesos y mecanismos de integración horizontal y vertical, el protagonismo de los sujetos sociales y económicos y de sus formas de representación en todas las etapas del ciclo de la gestión de la política pública, la perspectiva multidimensional y sistémica, el enfoque territorial y de equidad, el abordaje de la sostenibilidad ambiental, la definición de un rol proactivo y transformador de los espacios rurales en el marco del proyecto de desarrollo.

Para eso, las instituciones de los Estados Nacionales necesitan desarrollar las condiciones para posicionar estas políticas en el centro de la agenda política de las regiones y países, pues cada vez más los temas relacionados a la agricultura y al rol

de los espacios rurales ganan mayor relevancia en el escenario internacional. Un ejemplo muy práctico de esta afirmación se traduce en la Agenda 2030, definida en 2015 por la Organización de las Naciones Unidas: para cumplir con las Metas establecidas en gran parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, hay que transformar sustancialmente los modelos de producción agrícola y los sistemas agroalimentarios actuales, bien como el papel de los territorios rurales en el diseño de los proyectos de desarrollo nacional. La Agenda 2030 de la ONU posibilita una oportunidad histórica para conectar las transformaciones de la ruralidad en la agenda internacional, dándole mayor relevancia a los temas rurales y agrícolas en los proyectos de desarrollo de las sociedades. Sin embargo, para cumplir con estos desafíos, es esencial la incorporación de estas nuevas perspectivas conceptuales y metodológicas, como las de sostenibilidad, la territorial, la de equidad, la participativa, de innovación, entre otras.

Así, en este contexto, se recomienda que la cooperación técnica desarrollada por el IICA contribuya con los esfuerzos de las instituciones contraparte nacionales y las instancias de integración regional para impulsar políticas y acciones destinadas a promover procesos de inclusión o, desde una perspectiva más amplia, de desarrollo incluyente de la agricultura y los territorios rurales, donde las poblaciones excluidas y los propios espacios

rurales más rezagados sean insertados de forma equitativa y sostenible en las estrategias del desarrollo de cada país. Considerando que la cooperación internacional se constituye en una importante herramienta para el desarrollo, el IICA, por las experticias técnicas acumuladas en los últimos años, ha cumplido y debe continuar cumpliendo un rol estratégico para brindar servicios de apoyo a los Países Miembros.

El acompañamiento y asesoría permanente que el Instituto ha brindado a diversos países del continente, en términos del fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas para que estos países desarrollen mecanismos eficientes:

- (i) de formulación de políticas públicas, en particular de políticas diferenciadas para la agricultura familiar;
- (ii) de integración interinstitucional y la articulación de políticas sectoriales, en las diferentes escalas de gobierno;
- (iii) de implementación de políticas de desarrollo territorial con enfoque de inclusión;
- (iv) de participación ciudadana en los espacios de gestión de las políticas;
- (v) de territorialización de los programas a los contextos diferenciados de los territorios;
- (vi) de incorporación de colectivos sociales en las dinámicas del desarrollo de la agricultura y los territorios rurales, entre otros, es una de-

mostración evidente del rol institucional que el IICA juega en este escenario político.

Por medio de la participación cualificada y propositiva en los espacios de diálogo y articulación, en los diferentes niveles, el IICA, en colaboración con otros actores que integran estas plataformas de concertación<sup>25</sup>, debe buscar enfatizar la incorporación y priorización de estos nuevos enfoques conceptuales y metodológicos como elementos clave para facilitar las estrategias de desarrollo de los países y de sus territorios rurales.

### **1.3 Principios de los enfoques territorial y de inclusión**

A partir de las experiencias generadas en la diversidad de los contextos institucionales, con sus demandas nacionales y territoriales específicas, y de las dinámicas relativamente diferenciadas de implementación del proyecto, es importante identificar los principios relativos a los enfoques territorial y de inclusión que se pueden extraer del conjunto de las iniciativas apoyadas en los países<sup>26</sup>. Estas premisas necesitan ser profundizadas y consolidadas tanto en el ejercicio de las políticas pú-

blicas cuanto en las prácticas sociales de los actores implicados en estos procesos de cambio.

En términos más generales, el abordaje territorial enfatiza los siguientes postulados:

- la importancia de la heterogeneidad, multidimensionalidad y complejidad sistémica de las ruralidades y los procesos de desarrollo rural;
- el reconocimiento de la naturaleza dinámica y cambiante de los espacios rurales, demandando flexibilidad política para la ejecución de las iniciativas de desarrollo territorial;
- la centralidad del papel del Estado, en sus diferentes niveles, para diseñar e implementar políticas públicas de desarrollo rural destinadas a incentivar cambios estructurales en la dinámica de funcionamiento de los territorios, superándose así la visión asistencialista, paternalista e inmediatista;
- el énfasis en la implementación de estrategias de reducción de las desigualdades sociales y regionales y de eliminación de la pobreza;
- a valorización de plataformas de diálogo y concertación de intereses que promuevan la construcción de

25. Estas plataformas son arreglos institucionales innovadores que permiten una ampliación y consolidación de las vivencias colectivas de los actores involucrados en estos procesos de cambio. Como espacios de ejercicio de la participación ciudadana en la gestión social, su papel es fortalecer la esfera pública de la sociedad, asegurando una participación representativa de sectores no estatales en la toma de decisión sobre los rumbos del desarrollo de los territorios rurales.

26. Este punto busca atender específicamente a una sugerencia presentada por Francisco Amador, durante la última reunión del Comité Técnico del PI Inclusión, realizada en mayo de 2017.

alianzas público-privada y pactos políticos capaces de solucionar los problemas priorizados, en base a mecanismos democráticos de planificación estratégica y gestión social del territorio;

- la necesidad de desarrollar mecanismos de articulación interinstitucional, intersectorial y multinivel y, principalmente, de fortalecer las condiciones y capacidades organizativas para que los actores que integran las plataformas territoriales definan, de manera articulada, una agenda institucional del territorio y exijan de las diferentes instituciones del gobierno el compromiso técnico y presupuestario para implementarla<sup>27</sup>;
- la relevancia de la participación ciudadana, el empoderamiento y protagonismo social, el fortalecimiento de la identidad colectiva de los actores y la ampliación de los procesos de organización, representación y legitimidad de los actores sociales como base para la consolidación del tejido social y la conquista de una mayor autonomía política;
- la vinculación cada vez más estrecha entre los espacios rurales y urbanos para fortalecer los procesos de cohesión social y económica del territorio;

- la valorización de acciones convergentes (descendientes y ascendientes) y basadas en procesos de descentralización de competencias políticas y en la participación proactiva de la ciudadanía en la construcción territorial.

La estrategia de este enfoque se centra en el reconocimiento de las escalas diferenciadas del desarrollo y de sus interrelaciones. El territorio es el foco principal de las acciones, siendo percibido como fruto de una construcción histórico-social, donde diferentes actores, pertenecientes a un determinado agrupamiento de municipios, comparten de una identidad colectiva común.

Comparten también de una serie de problemas estructurales comunes que, individualmente y con acciones aisladas, difícilmente serán solucionadas de forma sostenible. En este sentido, la planificación de las acciones públicas, a partir de un enfoque territorial, define una visión estratégica de mediano y largo plazo, de manera que los proyectos deban responder y atender a las demandas más estructurales del territorio, y no se restrinjan a acciones puntuales y desconectadas entre sí. Para viabilizar estas propuestas un aspecto central es la conformación de

---

27. La experiencia de varios países revela que la articulación interinstitucional no se logra automáticamente, con la aprobación de una normativa gubernamental. Esta integración tiene más chances de lograrse a partir de la existencia de una fuerte demanda de los actores organizados en las plataformas territoriales, dónde se definan qué instituciones, políticas y recursos son necesarios movilizar para implementar un determinado proyecto estratégico para el territorio. En este sentido, la territorialización de las políticas públicas tiende a concretarse de manera más eficiente desde que los actores locales unifiquen y articulen las demandas de los diferentes sectores del gobierno central y negocien el cumplimiento de las acciones.

instancias de diálogo y articulación de los actores, en las diferentes escalas de actuación, para establecer este método de diseño, planificación, ejecución y gestión social de las políticas públicas. En este ámbito, diversos países han desarrollado plataformas de coordinación con estos objetivos y han logrado importantes avances políticos. Por eso, la construcción territorial como unidades de apoyo a la planificación estatal no es una idea simplemente académica. Se trata de una necesidad objetiva que facilita la contextualización de las políticas de incentivo al desarrollo, promoviendo la coordinación e integración entre la oferta de las políticas públicas, en los diferentes niveles de ejecución, con las demandas estratégicas pactadas por los actores territoriales. Uno de los objetivos principales de las políticas de desarrollo territorial rural es la prioridad dada a la promoción de los procesos de inclusión social y productiva, como parte de la estrategia de reducción de formas de exclusión y las brechas de desigualdad.

Las diversas experiencias asesoradas por el IICA, particularmente en países de la América Latina, han registrado todavía un conjunto de desafíos que necesita ser mejor enfrentado para que se produzcan herramientas e instrumentos de políticas que aseguren, por ejemplo:

- i. un ajuste de la arquitectura político-institucional del Estado y,

de una manera más amplia, de la propia esfera pública de la sociedad, a los principios emergentes (interinstitucionalidad, intersectorialidad, territorialidad, equidad, participación social, flexibilidad para atender situaciones específicas, etc.);

- ii. una integración más efectiva de las instituciones del gobierno, tanto en el plan horizontal como en el plan vertical;
- iii. una articulación más firme entre las instituciones gubernamentales y las demás organizaciones que integren la plataforma de concertación de intereses;
- vi. la creación de mecanismos e instrumentos eficientes de integración de las políticas con las demandas;
- v. la participación e implicación de los diversos actores institucionales, sociales, económicos, culturales y ambientales en los diferentes procesos de gestión social de los territorios rurales, donde se garantiza la presencia de los sectores más excluidos y no organizados de las poblaciones;
- vi. la implementación de proyectos territoriales que promuevan un equilibrio más horizontal en las condiciones de vida en las áreas rurales y urbanas, fortaleciendo una ruralidad ampliada, que integre las actividades rurales y urbanas en el marco de procesos integrados de cambio estructural del territorio, en sus diferentes dimensiones.

Así, en el escenario complejo y multidimensional de la ruralidad en América Latina y el Caribe, a este enfoque se complementa el abordaje de equidad e inclusión, que se nutre de muchos de los principios y valores del enfoque territorial. Introducir el enfoque de inclusión y equidad en la formulación, implementación y gestión de las políticas públicas significa reconocer el rol protagónico del Estado y su responsabilidad ética para impulsar procesos que incidan sobre las raíces históricas e estructurales que (re)producen las diferentes formas de exclusión y desigualdad en la agricultura y los territorios rurales.

El foco aquí es la búsqueda por la integración digna y sostenible de las poblaciones excluidas en los procesos de desarrollo rural, respetando su condición de sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales. Desde esta perspectiva, la equidad social tiene como requisitos básicos la construcción de una ciudadanía activa, el ejercicio de los deberes y el respeto a los derechos, y la justicia social del desarrollo, en sus distintas dimensiones.

El enfoque de inclusión busca valorizar la necesidad de crear las condiciones y oportunidades para incorporar a las poblaciones rurales en condiciones de pobreza y exclusión en los procesos de toma de decisión sobre los rumbos del desarrollo de la agricultura y los territorios rurales. Estos

segmentos de la población, históricamente, se han mantenido marginalizados de los procesos políticos y sociales. Garantizar la configuración de un ambiente institucional abierto al diálogo y fortalecer las capacidades de empoderamiento de estos sujetos sociales, para que se ejerzan su autonomía y asuman una postura de protagonismo político en estos procesos (sin paternalismo o asistencialismo), se constituyen en atribuciones de los Estados efectivamente comprometidos con la construcción de una sociedad incluyente y equitativa.

En este sentido, la conformación de estos procesos incluyentes debe valorizar la diversidad de la condición humana, reconociendo las diferenciaciones existentes en términos del origen social, étnico o racial de los grupos sociales, de su edad, género, condición económica, cultura, escolaridad, etc. El reconocimiento de la multiplicidad de la condición humana es vital para avanzar en la erradicación de los prejuicios y estigmas negativos que reproducen las prácticas de discriminación, exclusión, marginalización e intolerancia. Por eso, las iniciativas de inclusión en las áreas rurales necesitan tener mayor visibilidad política para dar voz a determinados sectores sociales, como las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas, afrodescendientes y tradicionales, los asalariados rurales y los pobres del campo, en general, desconsiderados en la distribución de los frutos del trabajo colectivo.

La inclusión no se garante ni se efectiva exclusivamente por la aprobación de marcos constitucionales y legales. Los procesos más masivos de inclusión en la sociedad y el mercado se logran por medio de estrategias de mediano y largo plazo que consoliden condiciones institucionales y capacidades organizacionales capaces de enfrentar las causas estructurales que generan y reproducen las exclusiones, en sus distintas dimensiones. Estos procesos transformadores serán alcanzados desde que, de un lado, se aseguren las oportunidades para que estos segmentos excluidos puedan dialogar con otros actores y participar en condiciones más horizontales de los espacios de poder político. De otro lado, es imprescindible objetivar este ambiente en un pacto de fuerzas sociales que integre las políticas de inclusión a las macro políticas nacionales, pues, desde una perspectiva meramente sectorial (social o productiva), las chances de enfrentar las raíces de los factores potenciadores de la exclusión serán muy limitadas. Complementariamente, es importante articular las políticas sectoriales de inclusión, para que generen

mayores capacidades de producción de sinergias, y también territorializarlas, de modo que respondan adecuada y eficientemente a los contextos locales diferenciados.

Como ya se ha explicado anteriormente, estas premisas no fueron aplicadas o seguidas en su integridad y de manera uniforme en todos los países participantes del PI Inclusión. En verdad, las iniciativas desarrolladas refuerzan la importancia y la validez de estos postulados para fundamentar la construcción de políticas públicas de desarrollo territorial incluyente. De una manera general, los principios aquí presentados han sido extraídos de la praxis vivenciada y las lecciones aprendidas, considerándose el conjunto de las experiencias desarrolladas en los países. Sin duda que resta una serie de desafíos institucionales, metodológicos y operativos para solucionar. Estos desafíos no pueden ser percibidos como limitaciones de los enfoques, debiendo ser comprendidos como oportunidades para crear y generar nuevos conocimientos y experiencias innovadoras.



## 2. ORIENTACIONES METODOLÓGICAS

A partir de las referencias del marco conceptual enunciadas en la parte anterior, en esta sección del documento, se presenta un conjunto de orientaciones metodológicas capaces de contribuir en las cuatro áreas de actuación del proyecto: (1) en el diseño, implementación y gestión participativa de las políticas públicas necesarias para promover procesos de inclusión social, económica y ciudadana en los territorios rurales donde predominan la agricultura familiar y, en particular, a grupos sociales excluidos de la distribución de las riquezas generadas por el desarrollo rural; (2) en la promoción de procesos de activación y dinamización económica de los territorios rurales, por medio de la organización productiva y la ejecución de proyectos y planes de negocio; (3) en el desarrollo de las condiciones para fortalecer las capacidades de empoderamiento individual, organizacional y comunitario de los grupos sociales priorizados; (4) en la generación de las condiciones para facilitar procesos de gestión de conocimiento y de fortalecimiento de las capacidades de los actores institucionales y sociales para apoyar la elaboración y acceder a

bienes públicos internacionales sobre la inclusión en procesos de desarrollo agrícola y territorial rural, con énfasis en grupos sociales excluidos vinculados a la agricultura familiar.

En general, los aportes metodológicos que se presentan a seguir tienen un sentido de orientaciones. La idea no es presentar una receta o una secuencia lógica de pasos lineales que se debe adoptar. Para ser coherente con la visión de la diversidad de las ruralidades y de sus actores, estas orientaciones necesitan ser adecuadas a cada contexto, de manera a responder a las necesidades estratégicas e inmediatas de cada situación.

### **2.1 Diseño, implementación y gestión social de las políticas de desarrollo territorial incluyente**

La superación de los procesos de exclusión en las áreas rurales depende de la articulación de múltiples elementos que se integran de forma complementaria y sinérgica. La construcción de una institucionalidad pública y la definición de una estrategia innovadora

y políticas diferenciadas, con mecanismos e instrumentos de gestión participativa que faciliten la implementación de procesos de desarrollo territorial rural incluyente, se constituyen en aspectos vitales para lograr la inclusión sostenible de los sectores de la agricultura familiar y los obreros rurales que se encuentran en una posición de vulnerabilidad o exclusión, en las diferentes dimensiones de su vida (territorial, social, cultural, económica, política, cognitiva).

### **2.1.1 Construcción y consolidación de una institucionalidad pública**

La construcción de una institucionalidad pública que pretenda atender a las demandas sociales tiene como uno de sus puntos de partida la emergencia del problema en la agenda política del Estado y la sociedad. Sin embargo, para que pueda transformarse en una política pública es importante que los agentes favorables a su aprobación consideren y evalúen los factores potenciales y limitantes que condicionan su viabilidad político-institucional, social y económica. Esta valoración es importante para que los actores sociales que se mueven en favor de su construcción tengan una visión del contexto, identificando cómo los diferentes actores definen y cualifican las temáticas del problema que se quiere cambiar. Reconocer estos elementos es necesario para tener una evaluación de la correlación de fuerzas políticas y de las oportunidades de las transformaciones que se pueden abrir a par-

tir de su implementación. El análisis del ambiente político-institucional nacional, así como de las tendencias y posibilidades concretas para que se establezca un pacto social favorable a la reducción de las desigualdades económicas y sociales, es un prerequisite necesario para la definición de la estrategia de construcción de la política pública. Además, en base al análisis de las condiciones y oportunidades de cada coyuntura política, es importante identificar también las “puertas de entrada” más promisorias que faciliten el diseño de la estrategia nacional, de acuerdo con las particularidades del contexto.

Para conducir de manera coordinada el proceso de elaboración e implementación de las políticas de desarrollo territorial incluyente se sugiere la creación y consolidación de una institucionalidad pública, reconocida legalmente, que se responsabilice por (i) hacer la mediación con las instancias de poder que toman las decisiones a nivel macro del gobierno central (ministerios de planificación y hacienda); (ii) articular y movilizar los diferentes actores implicados en las acciones; (iii) convocar sesiones de debates; (iv) definir la estructura organizacional y operativa, los roles institucionales y las reglas de funcionamiento; (v) coordinar las diversas instituciones y organizaciones implicadas en la ejecución de las actividades; (vi) sistematizar los avances en la construcción de los consensos para la formulación de la política; (vii) brindar seguimiento,

monitoreo y evaluación a las acciones, entre otras atribuciones.

Preferentemente, para tener un mejor posicionamiento institucional, un respaldo político de las más altas esferas de poder y condiciones más favorables para incorporar sus lineamientos como parte de las estrategias del Estado, la coordinación de esta instancia debe estar vinculada a la Presidencia de la República y, así, contar con más legitimidad y ascendencia funcional<sup>28</sup> para convocar la participación de las principales instituciones sectoriales de la administración pública y de otras entidades de representación de los actores rurales no estatales. Este arreglo institucional traduce un mayor compromiso del Estado con las transformaciones estructurales necesarias para promover dinámicas sociales y económicas de mayor impacto para las poblaciones rurales históricamente excluidas de las oportunidades de avances de la sociedad.

Estar ubicada en este ámbito de poder le confiere una capacidad de incidencia y convocatoria supuestamente mayor que una instancia organizada al interior de un ministerio sectorial que no ocupa una posición privilegiada en el plan ejecutivo. Cuando la institución indicada no tiene este tipo de ascendencia sobre los demás ministerios e instituciones, como lo que ocu-

re normalmente cuando se atribuye esta responsabilidad al Ministerio de Agricultura (o equivalente), es importante que, por lo menos, el órgano disponga de un mandato presidencial para ejercer su potestad con mayor capacidad de incidencia. En este proceso, el órgano rector debe estimular los acercamientos interinstitucionales para que las autoridades de cada sector conozcan mejor las políticas y acciones desarrollados por las demás áreas y logren establecer entre si relaciones de cooperación y corresponsabilidad para compartir mancomunadamente de un conjunto de acciones estratégicas.

Esta instancia responsable por la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo territorial necesita agrupar a las instituciones gubernamentales que presenten mayor afinidad sectorial y disposición política para compartir sus programas y acciones, en el marco de una estrategia común de intervención estatal que busque promover e impulsar procesos más dinámicos e incluyente de desarrollo de la agricultura y los territorios rurales. Para promover estos procesos, es importante asegurar tres condiciones básicas:

- a. la creación y fortalecimiento de un ambiente institucional y condiciones técnicas que faciliten la inserción de los grupos sociales y los territorios

---

28. Consultar Amador, F. (s.f.). PIDERAL. Guía Metodológica. Tema V – Metodología para el diseño de una Política Pública para el DRT, pág. 7.

- excluidos en procesos innovadores de desarrollo, ampliándose las oportunidades de dinamización incluyente;
- b. el fortalecimiento de las capacidades institucionales, organizacionales y técnicas de los diferentes actores territoriales, para que mejoren y cualifiquen su acción colectiva local;
  - c. la creación, institucionalización y dinamización de mecanismos e instrumentos de políticas públicas que favorezcan una planificación convergente, donde se pueda combinar de manera más eficiente la oferta de las políticas sectoriales, tradicionalmente ejecutada por medio de procedimientos de planificación descendiente, con las demandas estratégicas de los actores territoriales, que pretenden influenciar desde la perspectiva de una planificación ascendiente<sup>29</sup>.

Por tanto, esta nueva arquitectura interinstitucional necesita crear las condiciones para la emergencia de una cultura institucional colaborativa, donde se valore la puesta en marcha de mecanismos e instrumentos que

- a. intensifiquen los procesos de ampliación y diversificación de las políticas, con base en el incentivo a la integración horizontal y vertical de las acciones sectoriales;
- b. promuevan la implicación de los

diferentes actores (institucionales, sociales, económicos, culturales y ambientales), en las distintas escalas; y

- c. permitan la identificación de propuestas de consenso para la implementación de acciones estructurales coordinadas en los diferentes ámbitos.

La elaboración de estudios e investigaciones académicas, la realización de un ciclo de conferencias y debates intertemáticos, el desarrollo continuo de un programa de fortalecimiento de capacidades y, principalmente, la implementación de planes y acciones conjuntas donde cada institución articule sus respectivos equipos técnicos y asigne sus recursos presupuestarios para cumplir con un objetivo común se constituyen en instrumentos valiosos para la consolidación de esta institucionalidad pública. Además, la complejidad de esta estructura, caracterizada por la multiplicidad de los actores e intereses involucrados en este nuevo diseño institucional, requiere la conformación de mecanismos democráticos para la toma de decisiones, en los diversos niveles, de manera que se pueda establecer un diálogo abierto, pero que, más allá de esto, fundamentalmente se puedan construir consensos y acuerdos alrededor de acciones estratégicas que beneficien a los actores territoriales.

---

29- Consultar Amador, F. (s.f.). PIDERAL. Guía Metodológica. Tema IV – Políticas Públicas para el DRT. p 3-4.

Para la conformación de estas instancias de construcción de la política pública de desarrollo incluyente de la agricultura familiar y los territorios rurales, es importante llevar en consideración las siguientes recomendaciones:

- a. cada institución gubernamental, organización social o empresa privada debe delegar su representación a una persona con capacidad y condiciones para representarla, haciendo la interlocución institucional y teniendo también la potestad para tomar las decisiones, en los momentos que sean necesarios. Para que cada miembro pueda ejercer sus atribuciones de forma consistente, se sugiere que este representante tenga amplios conocimientos sobre las estrategias y políticas desarrolladas por su entidad. Además, como se trata de un espacio de construcción colectiva, las personas delegadas para esta función deben tener una postura propositiva y flexible para trabajar en grupo y buscar el establecimiento de consensos;
- b. la representación institucional u organizacional debe ser permanente, evitándose cambios internos en el grupo. Esta recomendación facilita un mayor encadenamiento de las discusiones, evitando que consensos establecidos anteriormente puedan ser motivo de cuestionamiento por parte de los nuevos participantes;
- c. el involucramiento activo de las alcaldías es vital desde el inicio del proceso de diseño, pues van a cumplir un papel importante en el momento de la implementación de la Política. Haber participado del proceso de elaboración de la Política confiere a este instrumento mayor legitimidad y respaldo político;
- d. los miembros de esta instancia deben reunir las principales informaciones, datos y análisis sobre la situación y tendencias de los procesos agrícolas y las dinámicas territoriales;
- e. es pertinente invitar a técnicos especializados e investigadores académicos para que presenten sus visiones y propuestas sobre los lineamientos de la política;
- f. el facilitador de las sesiones de discusión de esta instancia debe desarrollar un rol de motivador, orientando la reflexión del colectivo para los temas y planteamientos más trascendentes para la construcción de la Política, con la finalidad de estimular la formulación de propuestas que solucionen los principales problemas identificados. Es preciso respetar la autonomía del colectivo participante, pero no se trata de hacer reuniones totalmente abiertas, pues esto puede tomar mucho tiempo, desgastando el ánimo del grupo y provocando lentitud en los avances de la elaboración del documento;
- g. el proceso de construcción de la Política debe ser desarrollado en base a una agenda de sesiones de discusión, donde cada sección de trabajo tenga sus objetivos y resultados preestablecidos para que se cumpla con el calendario de productos, que progre-

- sivamente van conformar el documento final. Además, es fundamental definir las dinámicas y metodologías de trabajo general y de cada sección (elaboración previa de propuestas, plenaria, grupos de trabajo, etc.), así como los contenidos centrales de la Política (que varían de acuerdo con los formatos definidos en cada país por el Ministerio de Planificación), como, por ejemplo: el marco institucional, la problemática o contexto, misión, visión y objetivos, ejes estratégicos de acción, los sujetos sociales y los territorios rurales priorizados, la estructura organizacional, los mecanismos interinstitucionales de coordinación y ejecución de la Política en los diferentes niveles de gobierno, el financiamiento, sistema de monitoreo y evaluación, entre otros aspectos;
- h. por fin, con la finalidad de generar indicadores de avances que permitan identificar los cuellos de botella y las debilidades, así como las fortalezas y potencialidades de los procesos, se hace necesario que esta institucionalidad se encargue de brindar instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones desarrolladas en los diferentes niveles (desde lo nacional hasta lo local)<sup>30</sup>.

En el caso específico del desarrollo de proyectos de cooperación técnica, un aspecto clave y condicionante para lograr los resultados previstos es la defi-

nición de una institución contraparte que tenga capacidad de responder de forma más permanente y continua a las acciones que se van a implementar.

De toda manera, es preciso reconocer que la consolidación de la institucionalidad pública responsable por la coordinación y ejecución de las políticas y acciones de desarrollo incluyente de la agricultura y los territorios rurales es parte de las disputas de poder que se traban cotidianamente al interior de cada gobierno y entre este y las demás fuerzas políticas de la sociedad y del mercado. En este sentido, para que estas acciones puedan estar posicionadas en el centro de la agenda del Estado y de la sociedad y se constituyan en una prioridad en el ámbito de las políticas de gobierno, se requieren otros tipos de acción política, que pasan por la construcción de una nueva generación de políticas públicas y la diversificación de los programas gubernamentales, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas, la participación de los diferentes actores en los procesos de gestión social, la conformación de alianzas institucionales y pactos sociales que disminuyan sustancialmente las asimetrías en la oferta de servicios públicos de calidad entre las áreas rurales y urbanas, la comunicación mediática, entre otros.

30. Consultar Amador, F. (s.f.). PIDERAL. Guía Metodológica. Tema V – Metodología para el diseño de una Política Pública para el DRT.

La consolidación del enfoque de inclusión en la agenda política es una condición importante para que las instituciones gubernamentales puedan generar condiciones institucionales más favorables para (i) impulsar políticas e iniciativas con mayor grado de coordinación e integración interinstitucional e intersectorial; (ii) desarrollar respuestas sistémicas a los problemas de exclusión de la agricultura familiar identificados en los espacios rurales y la agricultura; y (iii) fortalecer procesos capaces de producir impactos positivos de mediano y largo plazo, reduciéndose la influencia de los factores estructurales que reproducen las diferentes formas de exclusión y aumentando los indicadores que miden la inclusión y las igualdades sociales y económicas.

Así, a partir del momento en que estas acciones sean consideradas estratégicas en el marco de las prioridades de la agenda de las políticas públicas de desarrollo de un país, las perspectivas de que su ejecución produzca efectos en la reducción de las diferentes formas de exclusión y desigualdad al interior y entre los territorios rurales se vuelven más prometedoras. Aseguradas estas condiciones, es posible lograr avances significativos en los resultados programados.

### **2.1.2 Construcción de una nueva generación de políticas públicas**

El posicionamiento de la agenda de desarrollo rural en la estrategia ma-

cro del desarrollo nacional y, consecuentemente, la priorización de un conjunto de acciones que asegure este objetivo implica en una nueva conceptualización de la propia política pública, siendo necesario cambiar la visión predominantemente compensatoria, fragmentada y asistencialista por una perspectiva proactiva, sistémica y transformadora de la vida rural. Por eso, para responder a los desafíos y metas definidos en la Agenda 2030, cada vez más se hace necesario establecer las bases para la construcción de una nueva generación de políticas públicas, donde la ruralidad y la agricultura ocupen una posición central en el marco del proyecto de sociedad global que, implícitamente, se ve reflejado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para impulsar este ciclo innovador de desarrollo, las políticas públicas necesitan incorporar la concepción de ruralidad y superar la desintegración institucional, la fragmentación sectorial, la cultura centralizadora y las prácticas burocráticas. Y sin duda que estas transformaciones requieren de un ambiente institucional que facilite la vinculación entre las esferas del gobierno y entre Gobierno, Sociedad Civil y Sector Privado. Así, la implicación de actores sociales, económicos, ambientales y culturales no estatales en la planificación y gobernanza territorial, enfatizándose en aquellos grupos sociales históricamente excluidos y que tienen interés en contribuir para

la construcción de procesos innovadores de desarrollo, exige un modelo más amplio de gestión de la esfera pública.

En este contexto de mayor complejidad institucional, para que estos diferentes actores, con sus intereses diferenciados, sean incorporados en igualdades de condiciones y oportunidades, participando de forma horizontal en los procesos de toma de decisión sobre los rumbos de la gestión de las políticas públicas, esta nueva arquitectura institucional requiere del establecimiento de reglas y procedimientos distintos que contribuyan para acelerar los cambios propuestos. También es importante, en esta nueva arquitectura institucional, que se redefinan los roles de los espacios de gobernanza, de un modo más general, y los roles específicos de las instituciones gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil<sup>31</sup> y las empresas del sector privado implicadas en estos procesos de cambios rurales.

### **2.1.3 Diseño e implementación de políticas diferenciadas**

Un aspecto decisivo para la conformación de este ambiente institucional favorable a la construcción de esta generación más avanzadas de políticas públicas es la formulación de una di-

versificación de programas con recorres diferenciados. Iniciativas de diseño e implementación de políticas diferenciadas en el área de acceso a activos y servicios de crédito, asistencia técnica, extensión rural y seguro agrícola, de constitución de emprendimientos económico-productivos y agroindustriales, de vinculación con mercados institucionales o privados, entre otras, generan aprendizajes de fundamental relevancia para consolidar las experiencias en un nivel más elevado de formulación estratégica.

La existencia de políticas sectoriales (en las áreas de salud, educación, transferencia condicionada de ingresos, infraestructura vial, energía, agua, agricultura, crédito, asistencia técnica y extensión rural, agroindustrialización, comercialización, compras institucionales de productos agropecuarios, pesca, turismo, etc.) y transversales (reforma agraria, seguridad alimentaria, políticas ambientales, desarrollo regional y territorial) que atiendan a necesidades diferenciadas de las poblaciones rurales (agricultura familiar, mujeres y jóvenes rurales, poblaciones indígenas, afrodescendientes y tradicionales, pescadores artesanales, artesanos, poblaciones pobres y vulnerables) representa un avance im-

---

31 En el contexto de las acciones para el desarrollo territorial incluyente y la gestión social del territorio, existen diversos tipos de organizaciones sociales que interesan ser movilizadas. Entre ellas se puede destacar las organizaciones representativas de los productores rurales (sindicatos, gremios, federaciones, cooperativas, asociaciones comunitarias), de las mujeres y jóvenes rurales, las poblaciones indígenas, afrodescendientes y tradicionales, de grupos excluidos de la población rural, entidades de acción educativa, cultural, ambiental o religiosa, organizaciones no gubernamentales de promoción del desarrollo y la ciudadanía que prestan servicios para las áreas rurales, fundaciones e, incluso, organizaciones de representación de intereses de sectores urbanos interesados en colaborar con la implementación de proyectos de desarrollo territorial.

portante para la construcción de la generación de este nuevo marco institucional. Cuanto mayor el grado de diversificación y diferenciación de las políticas, mejores las condiciones político-institucionales para promover procesos de desarrollo que tomen en cuenta las potencialidades y particularidades de cada territorio, atendiendo de forma específica las demandas estructurales de los actores propulsores de estos procesos de dinamización. La generación de instrumentos diferenciados y flexibles ajustados a las experiencias y condiciones diferenciadas de los territorios rurales y de sus actores busca aumentar la efectividad de la ejecución de las acciones.

#### **2.1.4 Asignación de recursos presupuestarios nacionales y la búsqueda por recursos externos**

Los gobiernos dispuestos a reducir las desigualdades regionales y sociales al interior de y entre los territorios rurales necesitan diseñar y articular políticas específicas, así como conferirles un lugar de centralidad en el seno de las macro políticas nacionales. Para asegurar una implementación masiva de estas políticas, se hace necesaria la asignación de recursos públicos del presupuesto nacional que sean capaces de disminuir las asimetrías identificadas. El apalancamiento de recursos financieros (sea del presupuesto público, sea de organismos de financiamiento externo) se constituye en un elemento clave para asegurar una estructura operacional capaz de viabilizar el funcionamiento de los mecanismos institucionales definidos por las políticas públicas (financiamiento para la realización de las actividades de fortalecimiento de las capacidades, la manutención de equipos territoriales, la logística de funcionamiento de las instancias territoriales, la publicación de materiales de difusión, la organización de eventos de articulación y sensibilización político-institucional, la manutención de un equipo técnico permanente de apoyo para la planificación y gestión territorial, etc.), bien como para garantizar los medios necesarios para la construcción de las obras de infraestructura y servicios, la implementación de proyectos de activación de las economías rurales, entre otras acciones estructurales.

Por tanto, para viabilizar la ampliación de la capacidad de acción de una determinada política pública es decisivo el apalancamiento de recursos que complementen la oferta aprobada en el presupuesto del gobierno nacional. En este sentido, en los países donde los gobiernos sub-nacionales tengan atribuciones y competencias en las áreas de desarrollo económico y social o mismo en los temas ambientales, la implicación de sus instituciones es vital para el éxito de las políticas, contribuyendo para apoyar las interconexiones entre los niveles nacional, sub-nacional y municipal. Las alianzas o relaciones colaborativas entre las instituciones vinculadas al gobierno nacional y los gobiernos sub-naciona-

les deben favorecer el impulso de los procesos de dinamización territorial, buscando contextualizar los lineamientos generales de cada política con las características específicas de los territorios. La comprensión de las autoridades y equipos técnicos de los niveles intermedios sobre los procesos que se desarrollan en un territorio específico es fundamental en el momento de operativizar las acciones, porque estos conocimientos y experiencias, en general, se convierten en factores facilitadores para promover dinámicas de desarrollo incluyente. Además de la relevancia de estas contribuciones técnicas, los aportes presupuestarios de los gobiernos sub-nacionales representan una fuente adicional de recursos financieros que complementan aquellos asignados por el gobierno central.

De otro lado, los recursos financieros provenientes del sector empresarial también pueden ser utilizados como una fuente complementaria para potenciar los impactos de una iniciativa que tenga la capacidad de dinamizar el territorio y promover procesos incluyentes de desarrollo rural.

### **2.1.5 Fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas**

La estrategia de fortalecimiento continuo y renovado de las capacidades político-institucionales y técnicas, en los distintos niveles y de las diferentes entidades que integran estos procesos, se configura en una acción de carácter

transversal del IICA. Su propósito es promover la consolidación de la institucionalidad pública responsable por la implementación de una determinada política.

Esta nueva arquitectura interinstitucional necesita establecer las bases de una concepción innovadora de trabajo que refuerce las capacidades, competencias y habilidades, actualmente dispersas en un conjunto de estructuras, actores y prácticas. En este sentido, ellas necesitan confluir en la dirección de una estrategia de actuación que valore un posicionamiento protagónico de los nuevos sistemas agroalimentarios y de la ruralidad contemporánea que se encuentran en construcción social, como parte del núcleo estratégico de las políticas que definen los proyectos de desarrollo en el nivel macro. Por ende, es preciso cambiar los principios y valores que orientan la labor institucional y técnica tanto de las autoridades gestoras como de los equipos técnicos responsables por la ejecución de estas políticas.

La desconstrucción de la visión tradicional sobre el rol de la ruralidad y de sus actores es un componente clave de esta renovación de los marcos de referencia que orientan actualmente el trabajo institucional. En contrapartida, es preciso valorizar una concepción contemporánea que tome en cuenta la multidimensionalidad de los espacios rurales, la riqueza de los modos de vida y cultura, la diversidad de los sistemas territoriales de desarrollo

rural, la heterogeneidad de las formas de organización social rural<sup>32</sup>, las estrategias diferenciadas de relacionamiento con los ecosistemas, las diferentes formas de integración con las ciudades y con los actores ubicados en los centros urbanos, entre otros aspectos. Para responder objetivamente a los desafíos planteados por esta nueva matriz conceptual, se hace necesaria una nueva generación de políticas y de equipos técnicos alineados a esta visión.

En este sentido, este proceso de fortalecimiento de capacidades, competencias y habilidades debe buscar constituir una inteligencia crítica, en las diferentes escalas de actuación, sobre las principales temáticas relacionadas al desarrollo inclusivo en la agricultura y los territorios rurales, permitiendo que los diferentes actores implicados en estas acciones incorporen estos nuevos enfoques y conceptos. Esta estrategia de masificación de los espacios de formación de capacidades debe atender a las demandas del sector gubernamental, pero es fundamental que incorpore también a los demás actores que comparten de esta perspectiva de trabajo colectivo. Las organizaciones de la sociedad civil, en particular aquellas vinculadas a la agricultura familiar (gremios, asociaciones y centrales de asociaciones, cooperati-

vas de crédito, producción y/o comercialización, empresas agroindustriales familiares, organizaciones no gubernamentales, redes de apoyo, las formas de representación de los grupos rurales excluidos, etc.), y las propias empresas del sector privado dispuestas a cumplir con determinados criterios de producción, industrialización, comercialización y consumo se constituyen en segmentos de vital importancia para la priorización de la formación.

Los procesos de fortalecimiento de capacidades inciden sobre dos dimensiones básicas: de un lado, desde una perspectiva político-institucional, se trata de ampliar las condiciones de articulación y movilización de los actores, de formalización de espacios de diálogo y consulta, de articulación interinstitucional, intersectorial, multinivel y multiactores, de introducción de cambios institucionales, de identificación de mecanismos democráticos y transparentes para la toma de decisiones en un ambiente de mayor complejidad institucional y de una multiplicidad de intereses, de establecimiento de alianzas estratégicas, de captación de financiamientos para expandir las acciones<sup>33</sup>, de consolidación del reconocimiento y visibilidad social, de aumento de las capacidades de incidencia política, etc. De otro lado, desde la perspectiva técnica, se

---

32. El reconocimiento de esta diversidad de formas organizativas rurales, bien como de sus cosmovisiones, culturas, idiosincrasias, relaciones sociales, saberes y conocimientos ancestrales (no solo productivos) que condicionan el trabajo en los territorios rurales, es importante para que las acciones que se ejecuten cuenten con la pertinencia, utilidad práctica y la aceptación cultural y simbólica de las comunidades involucradas.

busca mejorar la recopilación de información y datos que permitan una evaluación de los avances y limitaciones, cualificar los equipos técnicos para lograr mayor eficacia en los resultados, realizar intercambios de prácticas y experiencias, facilitar la interlocución, mediación y resolución de conflictos, formular propuestas de políticas y planes territoriales, elaborar escenarios y visiones prospectivas, etc. La integración de acciones en estas dos direcciones brinda oportunidades más favorables para que se promueva un cambio en la cultura y prácticas institucionales.

Los procesos de fortalecimiento de las capacidades institucionales y habilidades técnicas deben atender a las demandas de las instituciones gubernamentales y también de las organizaciones de la sociedad civil que participan de los espacios de gestión de las políticas públicas, en las diferentes esferas. Esta orientación busca justamente potenciar una estrategia de horizontalización de las relaciones sociales, donde los distintos actores fortalezcan su autonomía e independencia para participar de los procesos de diálogo, negociación y concertación política, así como para conformar alianzas y pactos sociales que

les permitan implementar procesos integrales de desarrollo incluyente y sostenible de los territorios rurales y la agricultura. El fortalecimiento de las capacidades de acción colectiva principalmente por parte de las organizaciones sociales y económicas del territorio es un elemento clave para apoyar la activación de los procesos de organización, movilización, articulación e incidencia política.

Por fin, cabe enfatizar que estos procesos de fortalecimiento de las capacidades necesitan ser acompañados, paralelamente, de transformaciones profundas en las estructuras institucionales y organizaciones, en los arreglos interinstitucionales, en los modelos de gobernanza territorial, en la definición de los roles de las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas del sector privado (actores del mercado) implicadas en estos procesos de cambios rurales, en los mecanismos e instrumentos de trabajo.

### **2.1.6 Utilización de metodologías y herramientas participativas**

Para proporcionar condiciones adecuadas para la realización de estos cambios, es recomendable el uso de

- 
33. El apalancamiento de recursos financieros, sea del presupuesto público o de organismos de financiamiento externo, es una estrategia decisiva para montar una estructura operacional capaz de viabilizar el funcionamiento de los mecanismos institucionales definidos por las Políticas (la realización de las actividades de fortalecimiento de las capacidades y de intercambios de experiencias, la manutención de equipos territoriales, la logística de funcionamiento de las instancias territoriales, la publicación de materiales de difusión, la organización de eventos de articulación y sensibilización político-institucional, la manutención de un equipo técnico permanente de apoyo para la planificación y gestión territorial, etc.). Además, la posibilidad de generar una complementariedad entre los recursos financieros del Estado con los recursos aportados por el sector empresarial y por la cooperación internacional permite una ampliación de las capacidades de actuación de los actores interesados en obtener un mayor alcance de los resultados previstos en los planes nacionales y territoriales.

metodologías, herramientas e instrumentos que aseguren un mayor grado de participación e implicación de los diversos actores en los distintos procesos y etapas del trabajo de construcción de las políticas públicas. En general, como se tratan de desafíos emergentes, todavía no existen metodologías completamente desarrolladas para facilitar la dinamización de todos estos procesos. La creación de mecanismos e instrumentos que promuevan la interinstitucionalidad y la intersectorialidad, así como la integración entre los diferentes niveles de gobierno y entre estos y los demás actores de la sociedad civil y del sector privado, depende en gran medida de las institucionalidades y del marco legal existente en cada país, pues las estructuras y configuraciones políticas de cada caso condicionan las posibilidades de integración.

Países con tres o cuatro niveles de gobierno requieren de un tipo de tratamiento diverso en relación a aquellos donde existen solamente dos niveles. Países que han desarrollado procesos de desconcentración y descentralización político-administrativa, donde los gobiernos sub-nacionales tienen competencias específicas y las ejercen mismo con dificultades, son distintos de aquellos donde prevalece una fuerte centralización del gobierno central nacional. Países donde existe una mayor capacidad de incidencia de las organizaciones de representación

de las demandas sociales rurales necesitan de mecanismos diferenciados cuando comparados a aquellos donde se verifican mayores dificultades organizativas. Las dimensiones geográficas del país, la apertura institucional para conformar espacios de gestión compartida del desarrollo, la disponibilidad (o no) de políticas diferenciadas, la existencia de una cultura de diálogo y participación capaz de construir y negociar acuerdos y pactos territoriales son elementos adicionales que condicionan la utilización de las metodologías.

Por eso, es fundamental el intercambio de experiencias entre los países para que conozcan los procesos políticos ya desarrollados, buscando extraer las lecciones y aprendizajes que ayuden a definir los caminos más adecuados que respondan a la realidad y las condiciones específicas de cada caso. Al inicio, para la composición de la institucionalidad pública encargada de coordinar la construcción de la política se recomienda crear mecanismos de articulación más flexibles y ágiles, que no requieran de grandes estructuras operacionales ni tampoco de grandes inversiones públicas, pero que garanticen una participación de los sectores y actores más representativos. En la medida que el proceso va evolucionando y que la implementación de la política se lo exija, nuevos actores pueden ser llamados a integrar comisiones o comités de trabajo (permanentes o temporarios) con ob-

jetivos, resultados y productos bien concretos.

### **2.1.7 Formación de las instancias de articulación nacional**

Una importante estrategia para la formulación participativa de insumos y propuestas de políticas públicas para el desarrollo multidimensional de los territorios rurales es la creación y fortalecimiento de plataformas de diálogo interinstitucional y multiactores<sup>34</sup>, donde participen instituciones gubernamentales (ministerios, órganos públicos de los diferentes niveles de gobierno, empresas y bancos públicos), organizaciones de la sociedad civil (gremios, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones civiles), representantes de los sectores económicos de la agricultura familiar (cooperativas, asociaciones, empresas rurales familiares) y del sector privado (industrias, agroindustrias, empresas comerciales y de servicios), universidades y centros académicos, organismos internacionales, etc. Estas mesas se configuran en un espacio permanente de diálogo, análisis y articulación de múltiples actores, y cumplen un rol importante no solo para la identificación de problemas estructurales que ameritan soluciones integrales en los distintos niveles, sino también para la coordinación de los esfuerzos capaces de

impulsar procesos de transformación de los territorios rurales, desde la perspectiva de las políticas públicas, en una acción concertada entre el Estado y los demás sectores de la sociedad y del mercado. Sin embargo, para que tengan mayor capacidad de incidencia es fundamental que cada instancia defina un foco específico de actuación, basado en un plan estratégico de acción, donde se definan los resultados esperados y un cronograma de trabajo para lograrlos.

Entre los instrumentos para la dinamización de estas plataformas pueden ser mencionados la realización de ciclos de debates y conferencias, la presentación de estudios e investigaciones, la ejecución de intercambios de experiencias, la sistematización de buenas prácticas y casos exitosos, el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación de los resultados. Todos estos instrumentos tienen por finalidad principal generar insumos para la construcción de políticas y mecanismos que faciliten la profundización de las acciones gubernamentales.

La construcción de estos espacios debe llevar en consideración la posibilidad de existir en el país o en el territorio plataformas similares que pueden ser reconfiguradas para cumplir con los nuevos roles asignados por los gobier-

---

34. Es importante aclarar que estas plataformas son aquí consideradas como espacios de gestión social y, por tanto, no tienen funciones ejecutoras de proyectos. Estas atribuciones siguen siendo de las respectivas instituciones del gobierno responsables por la implementación de un determinado programa sectorial.

nos<sup>35</sup>. La participación e implicación de representantes de las altas esferas de decisión de los ministerios es un factor importante que puede facilitar la aceptación e implementación de las recomendaciones (o partes de ellas) presentadas en estas plataformas. Otra ventaja importante de la conformación de este tipo de espacio de articulación interinstitucional, en nivel nacional, es la fortaleza colectiva que se produce entre los integrantes de esta instancia, pues las demandas y propuestas ahí negociadas y concertadas tienen más fuerza política y legitimidad que aquellas presentadas aisladamente por uno de sus participantes. En este sentido, las propuestas presentadas por estas instancias tienen mayor potencial para influir en la toma de decisión por parte de las autoridades gubernamentales. La forma de actuación en red contribuye para la cohesión del grupo y su mayor capacidad de incidencia.

Una de las atribuciones de esta plataforma de diálogo y articulación es la revisión constante del marco institucional<sup>36</sup>, reconociendo las políticas vinculadas al medio rural e identificando las principales acciones desarrolladas por las diferentes instituciones gubernamentales y organizaciones sociales, con el propósito de diseñar nuevas políticas, mecanismos e instrumentos que aseguren el cumplimiento de las demandas estratégicas de los actores territoriales.

Además, para evitar la discontinuidad del proceso de organización de la instancia nacional, es importante que se firme un acuerdo de compromisos institucionales, de manera que las transiciones de gobiernos o los cambios en los cargos ministeriales (inestabilidad en los cargos) no afecten la dinámica de trabajo de este espacio de articulación.

---

35. Por ejemplo, en la Provincia de Esmeraldas, en Ecuador, para dinamizar la Estrategia Provincial de Inclusión Productiva y Social, las Mesas por Cadenas Productivas fueron transformadas en Consorcios Territoriales, instancias de gestión para coordinar la implementación de los emprendimientos rurales.

36. En las últimas décadas, algunos países han renovado sus marcos constitucionales, institucionales y normativos, buscando ajustarlos para responder a los desafíos provocados por la permanencia de los elevados indicadores de pobreza, exclusión y desigualdades sociales y regionales. En general, estos cambios contribuyeron para reducir estos problemas, principalmente cuando gobiernos e instituciones más sensibles a las causas sociales promueven políticas y acciones para eliminar o disminuir las asimetrías sociales y económicas. A pesar de los avances en la mejora de estos indicadores, los factores estructurales que generan estos procesos de desigualdad persisten en el continente (y se renuevan, creando nuevas dinámicas de exclusión y pobreza). Una de las fragilidades más significativas para ampliar los impactos sociales y económicos de estas iniciativas es, sin duda, la dificultad de implementar de forma coordinada las políticas públicas en los territorios, en particular en las zonas rurales. La ausencia de mecanismos institucionales que faciliten la territorialización de las políticas, de manera que los instrumentos generados desde la planificación central puedan ser adaptados a la diversidad de los contextos territoriales, contribuye para incrementar la brecha entre la centralización político-administrativa y la gestión social del desarrollo de los territorios rurales.

### **2.1.8 Formación de las plataformas de articulación territorial**

Para que se establezca un verdadero flujo de procedimientos favorables a una gestión participativa de las políticas públicas, recomendase que sean conformadas también plataformas de articulación y concertación similares en los niveles sub-nacional (cuando existan regiones, estados, departamentos, provincias u otras formas de gobierno intermedio), territorial y municipal. El entrelazamiento y la interdependencia entre estas instancias crean un sistema nacional de gestión social de una política pública. En el caso específico de las políticas de desarrollo territorial rural o de las políticas sectoriales de apoyo al desarrollo incluyente en la agricultura y las áreas rurales, estos espacios interinstitucionales (cuyos nombres van variar de país a país – Consejos, Colegiados, Núcleos de Gestión, etc.) buscan facilitar y promover de manera participativa y concertada la implementación coordinada de acciones que favorezcan el desarrollo de estos territorios.

Así, en un contexto de ampliación de la noción de esfera pública, ya no restringida exclusivamente a la esfera estatal, estas plataformas pasan a ser consideradas relevantes para que las políticas públicas posan ser gestionadas de forma participativa por actores tradicionalmente no integrados

al sistema de representación política. Desde la perspectiva de los enfoques de inclusión y participación, la creación de estos espacios de diálogo horizontal y de articulación multiactores permite la oportunidad para que grupos sociales excluidos históricamente de los procesos y toma de decisión sobre los rumbos del desarrollo de un determinado territorio<sup>37</sup> tengan condiciones de participar de estas discusiones, asegurando mejores condiciones para que sus demandas sean atendidas e incorporadas en las acciones de desarrollo.

En general, estas plataformas de articulación territorial y concertación de los intereses de los actores representan arreglos institucionales innovadores capaces de facilitar la planificación y gestión social de desarrollo de los territorios rurales. Cumplen con diferentes objetivos estratégicos:

- fortalecer la institucionalidad pública, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas del sector privado dispuestas a cooperar para lograr los cambios estructurales;
- reunir legítimos representantes de los actores públicos y privados para elaborar planos estratégicos que, a partir de la identificación de los problemas estructurales, formulen propuestas de acción conjunta que provoquen cambios significativos

---

37. Las mujeres y jóvenes rurales, las poblaciones indígenas, afrodescendientes y tradicionales, los grupos de migrantes, los asalariados rurales, los segmentos más empobrecidos de la agricultura familiar, entre otros, representan estos sectores sociales que son excluidos de los frutos del trabajo colectivo.

en la realidad multifacética del territorio;

- mantener los actores motivados y articulados para consolidar un proceso democrático de gestión participativa del desarrollo del territorio, donde cada segmento busque las articulaciones y complementariedades necesarias para superar la cultura fragmentada;
- establecer de forma consensuada procesos democráticos y mecanismos ágiles para la toma de decisiones, garantizándose representatividad para la diversidad de los intereses y posicionamientos y, al mismo tiempo, reduciéndose el peso de las estructuras tradicionales del poder político local;
- crear mecanismos e instrumentos que faciliten la coordinación y la integración interinstitucional, intersectorial, multiactores y multiescala, y que permitan la territorialización de las políticas, ajustándolas a las demandas específicas de cada contexto territorial;
- estimular y promover permanentemente la organización de espacios de diálogo entre los diferentes actores para construir propuestas de proyectos que presenten soluciones a los problemas estructurales identificados en los territorios rurales;
- negociar con las instituciones gubernamentales de los sectores vinculados a las iniciativas de desarrollo territorial las inversiones públicas necesarias para la implementación de las acciones;

- fortalecer las capacidades institucionales y organizativas para la gestión social territorial, promoviéndose procesos de descentralización y distribución de responsabilidades, así como de empoderamiento social y autonomía, por medio de la realización de intercambios de buenas prácticas de gobernanza, de organización de redes o de grupos excluidos, de prácticas organizativas de base, de proyectos innovadores;
- fortalecer las alianzas políticas y las capacidades de incidencia que faciliten el perfeccionamiento de los marcos institucionales y normativos existentes (o la creación de nuevos), a partir de la presentación de propuestas de políticas que viabilicen mejores condiciones de operativización y eficacia a las acciones del Estado;
- contribuir para un mejor posicionamiento de los territorios rurales en los proyectos de desarrollo nacional, dándoles mayor visibilidad y reconocimiento social.

Para empezar a desarrollar estas acciones, es importante identificar la “puerta de entrada” del trabajo, o sea, qué institución o grupo de instituciones y organizaciones sociales servirá como áncora para impulsar los motores de desarrollo del territorio. Adicionalmente, la presentación de una “Carta de Compromisos” firmada por los actores institucionales, sociales y económicos que constituyan esta alianza política en los momentos

iniciales de la formación de esta plataforma se configura en una medida complementaria muy importante para apoyar la creación de las condiciones que favorezcan una mayor cohesión social y territorial. Otro factor que contribuye positivamente para la consolidación de este proceso es el logro de resultados tangibles en el corto a mediano plazo. Estos resultados deben fortalecer la motivación y el involucramiento de las personas, grupos y organizaciones participantes, así como el interés de los gobiernos locales, colaborando para la construcción de un ambiente institucional favorable a la ampliación de la política.

La puesta en marcha de una estrategia nacional de desarrollo territorial rural con enfoque de inclusión requiere de acciones concretas en los territorios. En este sentido, para que contribuyan efectivamente con la dinamización incluyente de la economía rural, el empoderamiento y autonomía de los sujetos de derechos, y el fortalecimiento de una ciudadanía participativa, se debe enfatizar la realización de acciones de carácter intersectorial, multiescala y multiactores. Asimismo, la socialización de la oferta institucional de políticas públicas nacionales y sub-nacionales es una acción importante para que se pueda integrarla con las demandas estructurales de las organizaciones y comunidades rurales, promovándose una mejor optimización de la aplicación de los recursos públicos en cada territorio y, si posible, complementándolos con aportes

financieros del sector empresarial. Como fruto de estas interrelaciones convergentes (de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo), es posible definir una agenda política común que fortalezca los motores del desarrollo de un territorio rural y, simultáneamente, asegure un conjunto de derechos y beneficios a grupos excluidos de la población rural. En una perspectiva más amplia, el fortalecimiento de los procesos de desarrollo de los espacios rurales representa una condición fundamental para que estos territorios participen de manera proactiva en el diseño y configuración del proyecto de sociedad que se pretende construir en el plan nacional.

Debido a su perfil asociado a los procesos de planificación y gestión social del desarrollo territorial, las instancias territoriales y los actores asignados para su coordinación necesitan fortalecer relaciones de alianza política, promoviendo una mayor integración con las instituciones responsables, en los diferentes niveles de gobierno, por la ejecución de las políticas sectoriales destinadas a atender a las necesidades de inclusión de las poblaciones rurales. En el proceso de construcción de estas plataformas de articulación, es importante que cada país defina las competencias y funciones de estos espacios de gestión, diferenciándolos de los roles asegurados a las instituciones de gobierno o mismo a las organizaciones sociales y las empresas del sector privado. Esta definición es clave para aclarar su rol exclusivo como

instancia de gestión participativa de la política pública, y no como un nuevo nivel de gobierno.

Otro aspecto decisivo para el buen funcionamiento de estas políticas es la sincronización entre los tiempos de la programación de las acciones territoriales con los tiempos del sistema nacional de planificación y presupuestación del Estado. La coordinación entre estas temporalidades y la definición de mecanismos y flujos de procedimientos para el análisis y apreciación, por una instancia superior, de los proyectos estratégicos presentados por un grupo de actores territoriales buscan facilitar el acceso ágil a los recursos públicos necesarios para financiar una determinada iniciativa colectiva. Para viabilizar estos recursos financieros, la coordinación ejecutiva de la plataforma es la instancia competente para intermediar la negociación entre los actores de los proyectos priorizados con las autoridades vinculadas a las instituciones responsables por la ejecución en el territorio o en un nivel superior de los programas y presupuestos capaces de financiar los referidos proyectos. Las capacidades de interlocución y de incidencia política junto a las esferas de alta decisión de cada nivel de gobierno son atributos valorizados para el éxito de la gestión territorial.

Para viabilizar un funcionamiento eficiente y eficaz de este modelo de gestión de las políticas públicas, las articulaciones entre la instancia te-

rritorial y los gobiernos sub-nacionales (intermedio y municipal) también tienen un rol relevante. En general, los marcos constitucionales que regulan las competencias de los gobiernos intermedios les atribuyen varias atribuciones relacionadas a las áreas económica, social y ambiental. Es estratégico el involucramiento de las instituciones vinculadas a este nivel de gobierno, porque tienen mucho más capacidades institucionales y recursos técnicos y financieros que los niveles de gobierno municipal. Crear los mecanismos e instrumentos adecuados a cada arreglo institucional para facilitar la integración de la oferta de políticas nacionales e intermedias con las demandas estratégicas de los colectivos territoriales es una tarea que necesita ser desarrollada en cada país.

Adicionalmente, es fundamental contar sobre todo con el apoyo político de los representantes de los gobiernos locales que integran un determinado territorio. Aunque las condiciones de apoyo de las instituciones gubernamentales locales sean considerablemente más limitadas, su participación es clave para resolver problemas comunes que afectan a más de un municipio, pues, aisladamente, tendrán muchas dificultades para solucionarlos. Para que incorporen este enfoque territorial e integrador, es preciso realizar un trabajo de sensibilización y convencimiento para que las administraciones locales dejen de competir con sus pares por recursos financieros

limitados y adopten una postura de cooperación y articulación interinstitucional. Para conformarse una sólida construcción territorial, es preciso también que las autoridades locales deshagan la visión, muchas veces dominante, de que las plataformas territoriales ocupan sus espacios de poder. Los gobiernos municipales que comparten de esta concepción no consideran a las instancias de articulación territorial como aliadas estratégicas para ampliar las fuerzas sociales y políticas y así para poner en marcha iniciativas integrales capaces de mejorar el bienestar de las poblaciones locales, en su conjunto. Dos tareas pendientes para un grupo significativo de los espacios de planificación y gestión territorial: de un lado, desarrollar en las administraciones municipales este espíritu de buscar las complementariedades entre los niveles de gobierno, apoyados por las organizaciones de la sociedad civil y por el sector empresarial comprometido con la cohesión social del territorio. De otro, fortalecer en estas autoridades la concepción de que la resolución de los problemas estructurales que afectan a mismo territorio pasa por el diseño de una estrategia de captación de recursos públicos, con una visión territorial, donde los diferentes actores cumplen un rol complementario para transformar la realidad.

Además, en los casos dónde existan formas complementarias de organización de los intereses territoriales, también se hace necesario diferen-

ciar los roles de cada espacio de articulación (como las diferencias, por ejemplo, entre los Grupos de Acción Territorial y las Asociaciones Regionales de Municipios, entre los Núcleos de Gestión Territorial y las Mancomunidades o entre los Colegiados Territoriales y los Consorcios Intermunicipales), de manera que se eviten la superposición y el solapamiento de competencias y funciones.

Para lograr la organización de una instancia de articulación territorial que corresponda a las características descritas anteriormente, es preciso desarrollar algunas acciones previas, como la realización de reuniones de integración y socialización de los objetivos de la política que se pretende territorializar de manera participativa, la identificación de los actores territoriales, la conformación de un equipo técnico, la definición de acuerdos preliminares y un plan de acción alrededor de áreas de interés común y la delimitación del territorio. Sin la intención de que esto se constituya en una secuencia lineal de pasos, las actividades siguientes tienen la finalidad de organizar propiamente a la instancia: convocar y realizar una asamblea de los actores para aprobar la constitución de esta plataforma territorial, aprobar la delimitación geográfica del territorio, definir la instancia máxima para la toma de decisión, la composición del núcleo ejecutivo (responsable por la coordinación de las acciones), del núcleo técnico de apoyo y, caso necesario, de

comisiones técnicas (temáticas o intertemáticas), aprobar el reglamento interno que establece la estructura básica y su funcionamiento.

Definidas estas cuestiones previas, la instancia tiene las condiciones para avanzar en la ejecución de acciones estratégicas, como la elaboración del plan territorial y del programa de inversiones para la ejecución de las acciones priorizadas por los actores, la definición e implementación de un programa de fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales en las áreas temáticas consideradas prioritarias (políticas públicas, planificación territorial, gestión social, empoderamiento y organización social, monitoreo y evaluación, etc.), la ejecución de un programa de comunicación, utilizando materiales específicos (como videos, programas de radio, boletines, etc.) y dirigido a diversos públicos, la negociación política para la aprobación y asignación de los recursos presupuestarios necesarios para desarrollar los proyectos. A partir de este momento, se alcanza la etapa más sustantiva del proceso de organización de la instancia que se refiere a la ejecución de las acciones programadas para superar los problemas estructurales identificados.

Para mantener el funcionamiento de esta estructura organizativa en el territorio, se recomienda que el gobierno central, con la contrapartida financiera de los gobiernos sub-nacionales y del apoyo de las demás en-

tidades participantes de la plataforma territorial, financie las condiciones básicas para la operacionalización de las actividades de este proceso de articulación territorial, asegurando recursos financieros para la realización de asambleas, reuniones de coordinación y cursos de formación, la movilización del núcleo directivo para motivar la participación de los actores, entre otras actividades. A excepción del asesor técnico o del grupo técnico de apoyo, todos los demás miembros desarrollan actividades de carácter voluntario, y no reciben ningún tipo de remuneración por su contribución, aunque los costos de movilización, hospedaje y alimentación deban ser cubiertos por la estructura de gestión territorial.

### **2.1.9 Delimitación y priorización de territorios**

En general, los países que han dedicado esfuerzos para la implementación de una política de desarrollo incluyente de la agricultura y los territorios rurales tienden a establecer, como parte de la estrategia de acción, una priorización de los territorios donde pretenden empezar los trabajos. Sin embargo, antes de definir una lista de territorios priorizados, un paso anterior es la delimitación y validación de cada territorio vinculado a la referida política.

La delimitación espacial del territorio se constituye en una de las acciones iniciales del proceso de organización y articulación territorial justamente

porque a partir de ella se puede definir cuáles las unidades político-administrativas municipales integran este territorio y cuáles son los actores sociales, económicos e institucionales con potencialidades de compartir este desafío. La definición de los límites geográficos del territorio es una decisión política a ser tomada por los actores territoriales implicados (no es una decisión del gobierno central), donde el criterio principal es la identidad colectiva o el sentido de pertenencia de los diferentes grupos a un determinado espacio. Además, esta definición debe considerar a otras características comunes, como la conformación de las relaciones sociales y del tejido social, las formas de organización de la vida social, las estructuras y las dinámicas económicas y productivas, las relaciones particulares que se han desarrollado con los ecosistemas y los recursos naturales, los mecanismos de gobernanza creados para resolver problemas colectivos<sup>38</sup>. En este sentido, es una consulta que se hace con los actores territoriales y, por tanto, este diseño no es un ejercicio meramente técnico, desplegado de los procesos de construcción de las identidades colectivas y la cohesión territorial.

Es importante enfatizar que, si los territorios son construcciones sociales, esta delimitación socio-espacial no es estática y permanente. De acuerdo

con la trayectoria política de su construcción, puede haber cambios en la definición original, sea por medio de la incorporación, sustitución o supresión de uno de los municipios participantes. Para facilitar los procedimientos de la planificación estatal, dos recomendaciones deben ser consideradas al momento de establecer estas delimitaciones: (1) los municipios deben ser considerados en su totalidad, sin excluir eventuales unidades menores (parroquias rurales, distritos, etc.); (2) este agrupamiento de municipios debe pertenecer a una misma instancia administrativa sub-nacional, evitándose que los municipios involucrados se distribuyan por dos o más estados, provincias, departamentos, etc.<sup>39</sup> De forma complementaria, es importante aclarar que la definición de territorio que se quiere aquí resaltar se refiere a un agregado de municipios que mantenga entre sí lazos de identidad social y cohesión territorial, o sea, no se está tratando de un municipio aislado. Tampoco ésta delimitación de territorio es similar a una unidad del gobierno sub-nacional, pues esto representaría una duplicidad de funciones y, en general, por su amplitud geográfica esto puede significar un empicillo a los procesos de articulación y gestión social.

La experiencia de varios países latinoamericanos que se han puesto en

38. Consultar el Glosario del SiGET: <http://www.portalsiget.net/pages/glosario/glosario.aspx>.

39. Obviamente, esta recomendación es válida solamente para aquellos países que tengan gobiernos intermedios en su marco constitucional.

marcha a una política de desarrollo incluyente de la agricultura y los territorios rurales y/o políticas diferenciadas de inclusión como parte de su agenda política revela la tendencia general de buscar establecer una priorización de los territorios rurales donde se pretende empezar el trabajo de articulación y gestión social. Esta estrategia busca conformar territorios de referencia que sirvan como una especie de “laboratorios” capaces de producir sinergias institucionales que lleven a logros inmediatos. Preferentemente, estos territorios deben tener características y condiciones diversas (aunque todos tengan que presentar demandas estructurales no satisfechas por el Estado), de manera que se pueda extraer un conjunto de lecciones metodológicas y generar recomendaciones para orientar otros procesos de territorialización de la política pública.

De la misma forma como la delimitación del territorio no debe considerar solamente los criterios técnicos, la priorización de los territorios necesita, sin duda, compatibilizar esta perspectiva técnica (a partir de los indicadores sociales de pobreza y exclusión, niveles de desigualdades y asimetrías sociales y económicas, aislamiento político del poder central) con criterios de carácter político-institucional (como la

disposición previa de las autoridades locales para cooperar con los procesos, capacidad organizativa de los actores, potencialidades para generar buenos resultados y posibilidad de ampliar los procesos de articulación de los actores, en el corto y mediano plazos, facilitándose así la difusión y replicabilidad de las iniciativas en otros territorios)<sup>40</sup>. Recomendase que en la lista de los territorios priorizados inclúyanse también aquellos que presentan fragilidades en la construcción de las institucionalidades locales y debilidades en términos organizativos, pues no se trata de fortalecer el trabajo solamente en los territorios con mayores oportunidades de éxito en los resultados. Además, en cualquier uno de los casos, esta elección del territorio donde se van implementar las acciones tiene que ser un proceso negociado con las contrapartes nacionales y locales.

Por fin, cabe destacar que los territorios rurales pueden ser clasificados de acuerdo con su ámbito de acción y su configuración socio-espacial. La gran mayoría de los territorios presenta una configuración continua entre los municipios que lo conforman. En las situaciones donde territorios ubicados en países vecinos buscan crear un espacio de interacción común, a estos se denominan territorios transfronterizos

---

40. Solo para mencionar un ejemplo, los principales criterios utilizados para la selección del territorio Yeguaré, en Honduras fueron: (1) hacer parte de los territorios priorizados por la Comisión Nacional de la ECADERT; (2) estar ubicado en la zona del Corredor Seco; (3) área expuesta a fenómenos climáticos extremos; (4) indicadores de alta vulnerabilidad; (5) potencialidad para implementar las líneas estratégicas del desarrollo territorial incluyente; (6) facilidad de acceso a la zona desde la capital; (7) reducida presencia institucional para impulsar las acciones de desarrollo.

(como de la región del Trifinio, entre El Salvador, Guatemala y Honduras, o el Territorio Iguassu, entre Brasil, Argentina y Paraguay). Un tercer tipo de territorio presenta una perspectiva de afinidad común, pero esto no implica en una continuidad física. Son los llamados territorios afines, como el territorio del Corredor Seco Centroamericano, que se extiende desde Guatemala hasta la región norte de Costa Rica, pasando por El Salvador, Honduras y Nicaragua.

### **2.1.10 Planificación territorial**

La planificación territorial se constituye en un proceso sistemático asociado a la planificación estratégica nacional y, como tal, se refiere a la elaboración, ejecución y evaluación de planes con una perspectiva temporal de largo plazo, superándose la visión cortoplacista de las inversiones públicas y de atendimento inmediatista de las demandas históricamente reprimidas por el Estado. Así, la estrategia de la planificación territorial debe estar orientada para generar impactos en el mediano y largo plazo, contribuyendo para promover procesos de reestructuración y transformación de las relaciones sociales rurales y cambiar las bases materiales de las formas de organización de la vida social y económica de la ruralidad.

Para que sea un fruto de un proceso participativo, la construcción de estos instrumentos de planificación territorial necesita involucrar directamente a la diversidad de los actores locales,

buscándose así facilitar que sus propuestas de ejes prioritarios y programas de desarrollo sean asumidas como parte de la agenda estratégica que orientará las acciones necesarias para producir las transformaciones requeridas. La participación en todas las etapas de construcción del plan territorial por un grupo diverso y representativo de los actores ubicados en el territorio es una estrategia para que se sientan responsables y comprometidos al momento de la implementación de las acciones concertadas. Desde esta perspectiva, estos planes necesitan incorporar enfoques (sostenibilidad, inclusión y equidad, género y generacional, territorialidad, de derechos y reducción de desigualdades) y conceptos (ruralidad, territorio, agricultura familiar, igualdad de oportunidades) más contemporáneos, con el objetivo de responder de manera más adecuada a los desafíos del mundo rural en la actualidad.

Sin embargo, haciendo una evaluación crítica de los planes territoriales elaborados en los países de América Latina se puede constatar que la gran mayoría se centra en el desarrollo de acciones destinadas al fortalecimiento de la agricultura familiar y con un fuerte énfasis en la dimensión económico-productiva. La implementación de estos proyectos ha posibilitado un conjunto de mejoras en las condiciones de vida de los actores involucrados y ha generado también una serie de aprendizajes y lecciones colectivas que ameritan un debate más profundo.

La nueva generación de proyectos territoriales necesita focalizar su estrategia en la disminución de las brechas entre los espacios rurales y urbanos o entre los territorios que presentan mayor disponibilidad de servicios del Estado y mejores oportunidades de desarrollo y aquellos que no presentan las mismas condiciones institucionales, sociales y económicas. Se hace necesario elaborar proyectos que construyan un mayor grado de entrelazamiento entre las actividades de los espacios urbanos y rurales, aumentando la paridad en términos de ofertas de servicios públicos, condiciones objetivas de dinamización económica y promoción de inclusión social y productiva. Buscar este estrechamiento de relaciones entre estos espacios y los actores que ocupan posiciones distintas en el territorio representa un desafío actual que tiene repercusión directa en las posibilidades y oportunidades de generar dinámicas de desarrollo de mayor impacto en la ruralidad.

En esta nueva generación los proyectos territoriales necesitan ser elaborados desde una perspectiva intersectorial, superándose el sesgo agrícola que ha predominado hasta el momento. En este sentido, es preciso incorporar una perspectiva que valore y potencie las articulaciones y las sinergias entre lo rural y lo urbano, de manera que los centros urbanos se sientan conectados con las áreas rurales que ayudan a conformarlos y viceversa. Los proyectos derivados de estos planes también deben promover iniciativas en temas

relacionados a la igualdad de acceso de la población a los servicios públicos del área social (salud, educación, vivienda, saneamiento, asistencia social), la valorización de la riqueza del patrimonio cultural y de la preservación de los ecosistemas como atractivos turísticos, el fortalecimiento de capacidades para la organización de redes, entre otras. Por tanto, este enfoque implica en la ampliación del espectro de actores participantes en la plataforma territorial, con la finalidad de garantizar las condiciones para que los segmentos representativos de los intereses urbanos también participen del proceso de toma de decisión sobre el futuro del territorio.

El proceso de elaboración del plan territorial y de los proyectos estratégicos que les da sustentación debe ser coordinado por la directiva ejecutiva de la plataforma territorial, con el apoyo del equipo técnico creado al interior de esta organización de gestión. Cuando posible, el involucramiento de universidades y centros académicos presentes o que actúan en el territorio es un elemento clave para brindar los insumos técnicos y la calidad necesaria para las formulaciones. Estas instituciones cuentan con profesionales en las múltiples disciplinas, núcleos de investigación y grupos de extensión y vinculación con la comunidad, equipos de comunicación social para la elaboración de informativos, boletines, videos, programas de video y audio, con capacidades técnicas calificadas para apoyar la construcción territo-

rial. La conformación de un sistema eficiente de comunicación territorial desarrollado por los propios actores locales se constituye en un instrumento para la creación de las bases de una nueva cultura política, reduciéndose las influencias de los mecanismos de control social y político pertenecientes a las oligarquías y grupos clientelistas del territorio.

En términos más generales, se puede sugerir como contenidos indispenables de un plan de desarrollo territorial rural los siguientes puntos: la identificación de la problemática<sup>41</sup>, una visión compartida de futuro, los objetivos principales, los ejes prioritarios de acción y una cartera de proyectos estratégicos, el arreglo institucional y el modelo de gestión, los costos financieros. Estos aspectos pueden ser complementados por otros, de acuerdo con la voluntad política de los actores territoriales, pero estos contenidos básicos son imprescindibles para una buena fundamentación del plan territorial.

Una vez más, cabe enfatizar la necesidad de coordinar los plazos y tiempos para la aprobación de los proyectos territoriales con la temporalidad de la planificación y presu-

puestación del gobierno central para evitar un desfase entre estos procesos y acelerar la asignación de los recursos financieros necesarios para asegurar la ejecución de una determinada iniciativa territorial. Para el financiamiento de estos proyectos territoriales una alternativa es que ellos puedan acceder a un Fondo Especial para el Desarrollo Territorial Rural destinado al financiamiento de iniciativas inclusivas que se encuadren en los criterios establecidos en sus normativas.

### **2.1.11 Alianzas y relaciones colaborativas entre los sectores público y privado**

Las alianzas son procesos de cooperación y beneficio mutuo que diferentes actores establecen para alcanzar objetivos y resultados comunes, cuyo logro es fruto de un esfuerzo mancomunado de cada una de las partes involucradas en el proceso. La construcción de alianzas público-privado implica en la definición de nuevos arreglos institucionales que integren en in mismo proceso de gestión territorial a los sectores públicos (no solamente los estatales) y privados. El sector privado es comprendido como los representantes del empresariado rural y urbano dispuesto a compartir

---

41. En el marco de esta caracterización, es importante, a partir del uso de datos secundarios, entrevistas semiestructuradas, talleres de consulta y validación, mapear y analizar tanto la situación de los grupos sociales más excluidos del territorio, identificando sus problemas, demandas y soluciones, cuanto el escenario político-institucional y las relaciones entre las principales instituciones y organizaciones presentes en el territorio, conociendo los grupos de poder y definiendo los potenciales aliados estratégicos. La construcción de la problemática, además de presentar un balance sobre las dinámicas económicas territoriales, debe también analizar los principales aspectos referentes a las dimensiones ambientales, sociales y culturales que caracterizan el territorio, así como las raíces históricas de los problemas que se pretende solucionar.

sus aportes e, incluso, recursos (materiales, financieros, logísticos) para promover procesos innovadores de desarrollo territorial que contribuyan para la dinamización de las economías rurales bajo los principios de sostenibilidad, resiliencia, equidad, respecto a los derechos, participación ciudadana y responsabilidad social y ambiental. Además, es importante considerar que, en este proceso complejo e innovador, será preciso superar las resistencias (muchas veces recíprocas) que dificultan la concreción de acuerdos de esta naturaleza.

Desde esta perspectiva, las alianzas público-privado se constituyen en un elemento determinante para ampliar las capacidades de acción, tener mejores condiciones para lograr el éxito de los resultados, consolidar y alargar las bases sociales de la política pública, así como reforzar su posicionamiento institucional. Con el objetivo de apoyar la construcción de estos espacios de relación colaborativa, es fundamental que las articulaciones iniciales empiecen con proyectos y acciones que fortalezcan la confianza mutua y las capacidades de compartir resultados que beneficien al desarrollo del territorio, en su totalidad, y a cada uno de los actores individualmente. Es predominantemente a partir de las interrelaciones sociales que se generan la cultura de la confianza necesaria para compartir propósitos comunes.

En la escala territorial, debido a la proximidad de las autoridades de los

gobiernos sub-nacionales, en relación a las dinámicas de desarrollo local (más cercanos que las autoridades ubicadas en el gobierno central), y también por sus atribuciones y competencias en el área del fomento al desarrollo económico, es central el rol de las instituciones vinculadas a los gobiernos intermedios para facilitar estas conexiones entre los sectores públicos y privados, identificando los grupos empresariales comprometidos con los principios establecidos en la Agenda 2030 de la ONU (los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

Por tanto, la implementación de una política con enfoque territorial requiere que se identifiquen las interconexiones ascendientes y descendientes, entre los tres niveles (nacional, intermedio y municipal), buscándose establecer y profundizar las relaciones de integración y complementariedad necesarias para producir sinergias y resultados más promisorios.

### **2.1.12 Construcción y articulación de redes**

La articulación de los actores territoriales en redes contribuye para el fortalecimiento de las formas de organización social y económica en los espacios rurales y ayuda a que los colectivos sociales tengan mejores condiciones de interlocución, visibilidad, negociación e incidencia junto a otros actores y las esferas de toma de decisión. Las redes pueden ser clasificadas en dos tipos básicos de interés:

- redes temáticas: de economía popular y solidaria, de emprendimientos rurales, de agroecología o producción orgánica, de semillas criollas, de agroindustrias, de comercialización, de comercio justo, de innovación, de extensión rural, de educación rural, de certificación, de turismo rural, de desarrollo territorial, de políticas públicas, de gestión de conocimiento, etc.;
- redes de sujetos sociales con identidad específica: de agricultores familiares, de mujeres rurales, de jóvenes rurales, de artesanos, de poblaciones indígenas o afrodescendientes, de pescadores artesanales, etc.;
- redes de articulación en biomas específicos: Articulación del Semi-Árido, Red Cerrado, Red de ONGs Mata Atlántica.

El objetivo principal de estas redes es articular y movilizar a actores dispuestos a intercambiar prácticas y experiencias, a interactuar alrededor de objetivos y acciones comunes, firmados a partir de la conformación de una agenda de intereses colectivos, a producir conocimientos innovadores, permitiendo a sus integrantes sedimentar lazos de reciprocidad, identidad y apoyo mutuo. De una manera general, las redes se estructuran con la perspectiva de que puedan organizarse en diferentes niveles, desde lo local/municipal hasta lo nacional o mismo

alcanzando una dimensión regional (como las redes caribeñas de organización de las mujeres y los jóvenes<sup>42</sup>). Además, es deseable que las diferentes redes y las organizaciones que las conforman también artículense con la finalidad de realizar acciones de carácter más integrador.

Atención especial debe ser dedicada a los grupos históricamente excluidos, pues presentan mayores dificultades para conformar organizaciones y articularlas en redes. En este caso, para facilitar su articulación, recomendase la organización de redes informales, donde las interacciones se ejercen a partir de relaciones horizontales (no jerárquicas) y con estructura, reglamentos y procedimientos de funcionamiento más flexibles, si comparados con las redes formales. Sin embargo, tanto las redes formales como las informales requieren acciones sistemáticas y sostenidas que les motiven a participar de estos procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales.

La articulación de los actores en redes se constituye en una estrategia que favorece la consolidación del tejido social y una mayor capacidad de protagonismo e incidencia de los actores que las integran. Esta forma de organización social requiere de un grado más sofisticado de concientización

42. Como la Caribbean Network of Rural Women Producers (CANROP) y la Caribbean Agriculture Forum for Youth (CAFY), redes regionales del Caribe creadas en base a diversas redes nacionales de mujeres y jóvenes rurales.

y, por eso mismo, contribuye para la promoción del desarrollo y gestión social de los territorios rurales.

## **2.2. Dinamización económica incluyente de los territorios rurales**

La activación de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) analiza la articulación de concentraciones geográficas de Agroindustrias Rurales (AIR) en un territorio, aplicando procesos de innovación a diferentes niveles de coordinación entre actores. Estos procesos consisten en identificar los recursos específicos de un territorio (recursos vinculados con saber-hacer locales, la reputación de un producto, una identidad, entre otros), reconocerlos y movilizarlos para transformarlos en activos específicos del territorio. Para lograr fortalecer el enfoque, se construyó una “metodología de activación” que consiste en cuatro etapas: Preparación, Diagnóstico, Diálogo y Acompañamiento.

En síntesis, este proceso de activación se caracteriza por movilizar y activar los recursos específicos del territorio, en combinación con los recursos genéricos del territorio y recursos exógenos. En este contexto, se resalta la acción colectiva mediante el empoderamiento de los actores locales en su propio desarrollo, fortalecimiento de aspectos sociales como confianza, capital social y acciones colectivas, eliminación de dinámicas tipo “pasajero

clandestino” (free rider), relación con la coordinación intersectorial o interinstitucional, y la gobernanza local, base de la construcción de un recurso específico territorial (Boucher y Reyes, 2011).

En años recientes, los esfuerzos del enfoque del proceso de activación pasaron de ser sectoriales (concentraciones geográficas de AIR) a multisectoriales (activación territorial). Es así como surge la Activación Territorial con Enfoque SIAL (AT-SIAL) que es “un proceso que respalda la Gestión Territorial, mediante la articulación horizontal y vertical de actores de distintas concentraciones de Agroindustrias Rurales (AIR) y otros agentes en un territorio específico. La articulación se basa en una acción colectiva (estructural y funcional) en torno a: 1) la identificación y valorización de recursos específicos territoriales, 2) un objetivo económico común, 3) líneas de acción estratégicas y 4) compromisos pactados entre los actores. Todos estos elementos han sido formulados con métodos participativos, para darle una naturaleza endógena al desarrollo” (Boucher y Reyes, 2013).

Estas metodologías de activación de recursos específicos se presentan en el documento digital “Guía metodológica SIAL”, que analiza la activación de los SIAL por medio de concentraciones geográficas de Agroindustrias Rurales como Ruta 1 y a la activación territorial con enfoque SIAL como

Ruta 2 (Boucher y Reyes, 2016). A pesar de que los dos enfoques son muy diferentes, ambos están pensados para favorecer la inclusión en los territorios rurales de los segmentos de la población más vulnerables y desfavorecidos, es decir, las acciones realizadas pueden incentivar la equidad de acceso a los recursos específicos y servicios territoriales, garantizar el libre ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades, sin que se presente ningún tipo de desventaja.

La dinamización económica de los territorios rurales se dará a partir de un proceso de activación definido por las dos rutas. Este proceso inicia cuando hay un plan de activación incluyente en una concentración de AIR (Ruta 1: un sector) o en un Territorio (Ruta 2: multisectorial) y los actores se encuentran dispuestos a realizar el proceso de manera conjunta.

Con base en el plan de activación incluyente de Sistemas Agroalimentarios Localizados (Boucher & Reyes, 2011; 2013), se puede constituir un ciclo que resume el proceso de dinamización económica de los recursos del territorio (Figura 1). La activación económica dará como resultado la conformación de una Canasta Territorial de Bienes y Servicios (CTByS) que puede ofrecerse para generar un desarrollo económico del territorio. Esta CTByS puede evolucionar gracias a una serie de acciones colectivas de índole económica, como son inversiones en infraestructura y capital humano, desarrollo de

sellos o marcas territoriales, compras conjuntas.

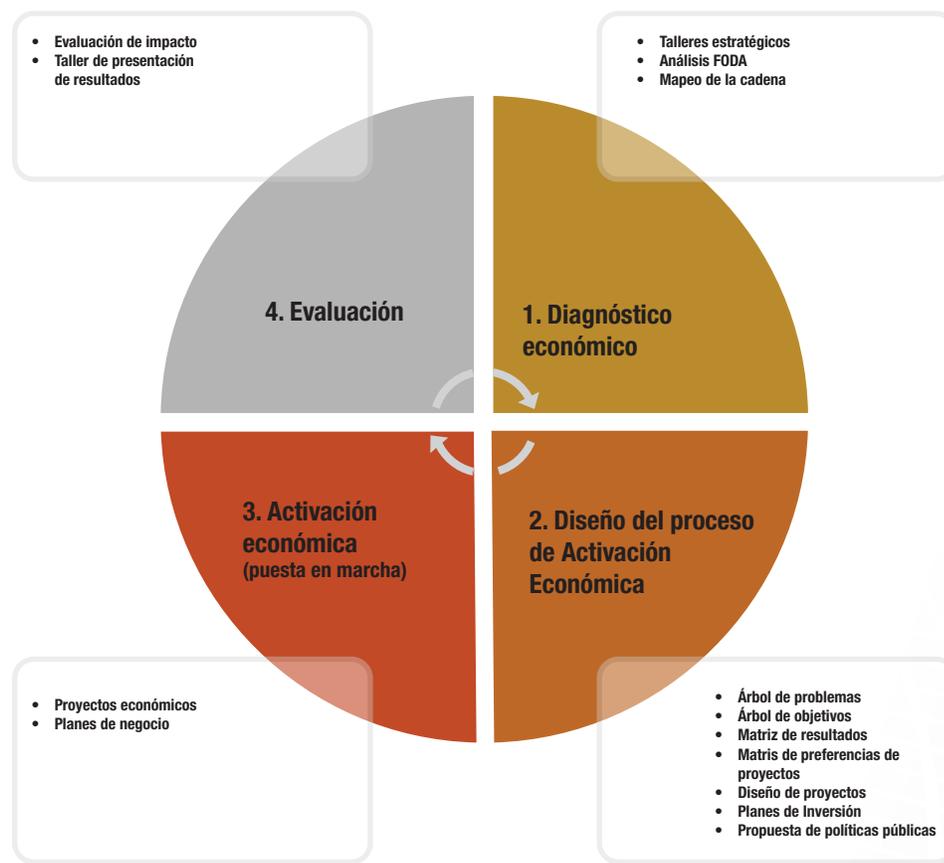
El ciclo de dinamización económica se conforma de cuatro etapas cíclicas; es decir, al final del proceso, es factible de volver a empezar en la primera, partiendo de un nuevo diagnóstico que tendrá por objetivo resolver un problema económico diferente.

En cada una de las etapas se presentan los instrumentos metodológicos empleados para obtener cada uno de los productos. Las cuatro etapas integran un ciclo para el diseño de un proyecto y se componen de:

- i. Diagnóstico económico: es la identificación del problema económico o comercial que se quiere resolver mediante el proceso de activación de los recursos. Es decir, consiste en resaltar los problemas económicos relevantes que afectan el aprovechamiento máximo de los recursos y con ello el crecimiento socioeconómico del territorio. En esta etapa también se puede identificar a los sectores de la población del territorio que se encuentran excluidos.
- ii. Diseño de la estrategia económica: en la segunda etapa, una vez analizado el problema a resolver se deben establecer las causas que lo generan y, con ello, determinar las estrategias para poder resolverlo, atendiéndose principalmente a las demandas de los sectores excluidos.

- iii. Implementación de actividades económicas: en esta etapa se consolida la CTByS que el territorio puede ofrecer a fin de impulsar su desarrollo económico, se abren nuevos circuitos de comercialización o de mejora productiva y se realizan inversiones para optimizar el desempeño económico del SIAL, ampliando las oportunidades de inclusión socioproductiva. Es decir, en esta etapa se ponen en marcha los proyectos y planes incluyentes previstos en la etapa anterior.
- iv. Evaluación. Es la última etapa del ciclo y permite analizar los resultados alcanzados en términos económicos y de inclusión, y proponer ajustes de propuestas futuras para incrementar el desarrollo económico del territorio. A partir de las recomendaciones surgidas en la evaluación de resultados, es posible reiniciar el ciclo, para determinar nuevas actividades que ayuden a resolver un nuevo problema o desafío.

**Figura 1. Ciclo para la dinamización económica de los territorios rurales**



Fuente: elaboración propia.

A continuación, se describirán a detalle cada una de las etapas del ciclo de dinamización económica.

### **2.2.1 Etapa 1: Diagnóstico económico**

Tiene como objetivo identificar y analizar los problemas económicos que afectan el desarrollo y/o potencial del territorio.

Consiste en definir el principal problema económico que se va a resolver con las diferentes acciones de los actores. Para ello, se deben explorar las razones por las cuales el territorio no aprovecha en su máximo potencial los recursos y activos que posee, analizando que productos y/o servicios se ofrecen actualmente (oferta existente) y porque no consiguen el éxito esperado; también se identificarán aquellas situaciones que excluyen a algún sector de la población del territorio. Debe tenerse en cuenta que el problema debe ser una situación negativa susceptible de ser cambiada por las acciones de los propios actores del territorio; en caso contrario, no se trata de un problema, sino de un elemento negativo del entorno con la cual se debe convivir.

Para realizar un diagnóstico de manera participativa se debe realizar talleres estratégicos para identificar y seleccionar el problema económico que se va atender, análisis FODA y un mapeo de la cadena.

- **Talleres estratégicos:** sirven para involucrar a los diferentes actores

en las actividades del estudio, son espacios de reunión dinámicos e incluyentes. Esta actividad tiene como objetivo delimitar el problema económico y de exclusión que se espera sea resuelto analizando las causas y efectos que éste tiene sobre el territorio. Además, se busca involucrar a los diferentes actores y realizar un mapeo de los principales actores, su vinculación y ubicación dentro del territorio.

- **Análisis FODA:** esta herramienta sirve para identificar las ventajas (Fortalezas), alternativas (Oportunidades), desventajas o deficiencias (Debilidades) y riesgos externos (Amenazas) que determinan la situación actual del territorio que es analizado. Se puede utilizarla para distintos sectores productivos, actores de la cadena, niveles de organización o territorios, políticas aplicadas y sirve para reflejar el estado actual y contexto donde se desenvuelve el territorio.
- **Mapeo de la cadena:** permite describir y caracterizar los componentes o eslabones que integran la cadena de un producto o servicio. En ella, se detallan los actores que desarrollan las actividades y la naturaleza e intensidad de las interacciones que se dan entre actividades funcionales, como son la producción local, las agroindustrias rurales, los sitios de comercialización de productos agroalimentarios, los servicios gastronómicos y el con-

sumo final. También refleja los eslabones de la cadena que por algún motivo están siendo excluidos.

### **2.2.2 Etapa 2: Diseño del proceso de activación económica de los territorios rurales**

Su objetivo es diseñar un proceso de “activación económica incluyente” a partir del análisis de diferentes estrategias dinamizadoras e incluyentes de todos los actores que integran y participan activamente en el territorio.

Para este segundo paso se requiere de la participación activa de los grupos organizados, donde los empresarios rurales que integran el proceso de activación aterrizan las acciones necesarias para la dinamización económica y la inclusión social en el territorio. Es decir, en la estrategia se integran las diferentes actividades que serán realizadas por los distintos actores dentro de un plazo determinado de tiempo para lo cual será necesario invertir recursos (propios y externos).

Para la construcción de una estrategia económica se emplean cinco herramientas metodológicas. Si bien su construcción puede realizarse de manera integral, se recomienda que a nivel grupal (con la participación de los diferentes actores del territorio) se generen el árbol de problemas, árbol de objetivos, matriz de resultados y matriz de preferencia de proyectos; mientras que, a nivel individual (por cada emprendimiento o sector territorial), se realicen los planes de negocios, pla-

nes de inversión y propuestas de políticas públicas.

**Árbol de problemas:** un análisis que permite identificar las causas y consecuencias que tiene el problema central identificado en la etapa de diagnóstico. Así, a través de un diagrama se describe el problema central como el “tronco” del árbol, mientras que sus causas son las “raíces” y sus consecuencias son las “hojas o frutos” del mismo.

**Árbol de objetivos:** el análisis se describirá la situación futura a la que se desea llegar una vez que los problemas se han resuelto mediante la intervención (plan, programa, proyecto). Esto se logra mediante la conversión de los estados negativos de los problemas en situaciones positivas. De igual forma que en el árbol de problemas, los objetivos son resumidos en un árbol.

**Matriz de resultados:** resume los objetivos del proyecto realizados previamente. Generalmente se compone por cuatro columnas (resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos) y un número variable de filas el cual dependerá de la cantidad de componentes y actividades que se contemplen en el árbol de objetivos.

**Plan de negocios:** documento que sintetiza los elementos anteriores (que se va a realizar y cómo), pero que, además, incluye el flujo financiero de las actividades que se van a desarro-

llar. De esta manera, se puede analizar la viabilidad económica-financiera de las actividades y mostrar las estrategias que se tendrán para implementar las actividades que generen ingresos a la asociación.

**Proyecto de inversión:** instrumentos que permiten visualizar de manera sintética los costos y beneficios que tiene el emplear capital en una acción específica. Estas inversiones, en el caso de las empresas rurales, se pueden asociar a la infraestructura productiva, mejoramiento de procesos, capacitación, etc.

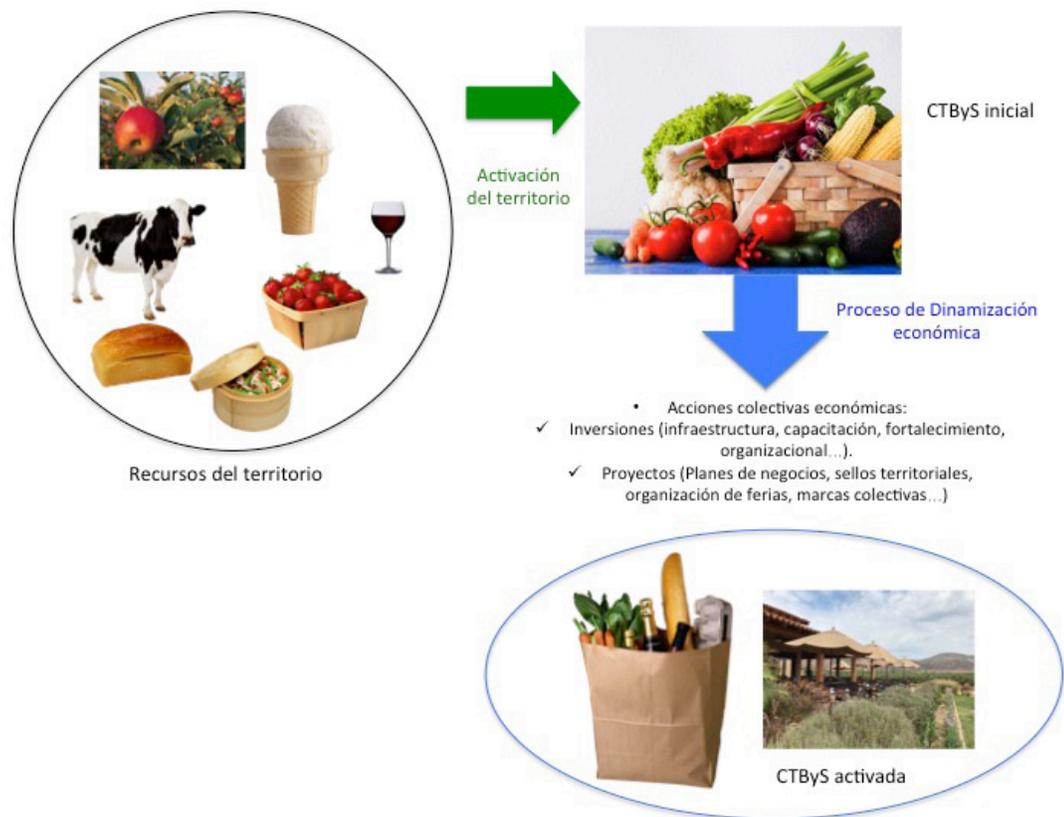
### **2.2.3 Etapa 3: Implementación de actividades**

Su objetivo es implementar las actividades que detonarán la dinamización económica incluyente del territorio. La dinamización económica del territorio tendrá como resultado una CTByS (Figura 2) que se traduce por la oferta conjunta, articulada y coordinada de los diferentes productos y servicios que se pueden generar en el territorio. El lograr la conformación de una CTByS también depende de otros factores internos y externos como: las capacidades organizativas y de incidencia de los actores económicos territoriales para la implementación de la canasta, las pre-

siones sociales del contexto por una demanda diversificada, el éxito en la construcción de redes entre productores y consumidores, la construcción de políticas públicas adecuadas, los esfuerzos para la inclusión social, entre otros.

Así, en esta etapa se ejecutan los diferentes planes de negocios e inversión que se planificaron en la etapa anterior. Para ello, se requiere de la identificación de fuentes de financiamiento (bancos, ONGs, apoyos gubernamentales, etc.), en caso de ser necesario; además, se deberán ajustar los proyectos de acuerdo con los requisitos para el financiamiento. Estas modificaciones deberán ser consultadas con los actores involucrados y realizadas de manera participativa e incluyente. Una vez conseguido el financiamiento, se puede considerar que la puesta en marcha ha iniciado. No debe olvidarse que estos planes de negocio e inversión estarán orientados a reforzar la oferta actual de bienes y servicios del territorio, a enriquecerla o eventualmente renovarla con miras a maximizar los beneficios colectivos dentro de un periodo determinado de tiempo. Una forma de lograrlo es mediante la conformación de Circuitos Cortos de Comercialización.

**Figura 2. Implementación de las acciones para la dinamización económica**



Fuente: Elaboración propia.

Los proyectos económicos como son los sellos, las certificaciones, los negocios, los circuitos cortos de comercialización, entre otros, permitirán incrementar las ventas del territorio; los planes de inversión, pueden además contribuir con la reducción de costos, por medio de una mejor organización, capacitación, infraestructura, formas de procesos, entre otros.

#### **2.2.4 Etapa 4: Evaluación y ajuste de propuestas.**

El objetivo en esta etapa es evaluar las actividades económicas emprendidas

por los actores del territorio para encontrar áreas de mejora que permitan una mayor eficiencia y eficacia de las mismas.

La evaluación permite inspeccionar las acciones llevadas a cabo y los logros alcanzados, así como el impacto que pudiera tenerse sobre los diferentes actores, principalmente en el aspecto de inclusión. Con los resultados obtenidos, se pueden hacer ajustes respecto a: la inclusión de nuevas acciones, mayor esfuerzo en acciones existentes, reducir acciones, incluir a nuevos actores,

revisar presupuestos, incluir nuevos problemas o retos a afrontar, evitar las duplicidades de esfuerzos.

Es así que con la participación de los diferentes actores involucrados en el proceso se puede realizar una evaluación participativa, pero que se apoye sobre los resultados hallados en una evaluación externa. La ventaja de una evaluación externa es que permite que un agente ajeno al proceso revise la planeación, operación y ejecución de actividades sin tener un mayor involucramiento o parcialidad con los resultados.

A partir de los resultados de la evaluación, es posible construir un nuevo diagnóstico, que insume los logros de la etapa concluida hacia un futuro de mediano y largo plazo. Por ello, permite el cierre del ciclo del proyecto, pero también la nueva apertura de otra etapa.

Existen dos herramientas que ayudan en esta etapa para analizar los avances y temas pendientes del proceso de activa-

ción económica como son la evaluación externa y la evaluación participativa, que se complementan entre sí.

**Evaluación externa:** debe contemplar aspectos de diseño del proyecto, operatividad y resultados. Los resultados se evaluarán en contraste con las metas propuestas y utilizando los indicadores elaborados en la Matriz de Marco Lógico. Es por eso que es importante tener los medios de verificación de los indicadores.

**Evaluación participativa:** Se realiza mediante un taller participativo con todos los participantes del proceso de dinamización económica.

Son diversas las herramientas que se pueden utilizar en el ciclo de dinamización económica incluyente, cada una de ellas es específica de cada etapa del ciclo y se describen a detalle en la Guía Metodológica Para la Dinamización Económica de los Territorios Rurales (Tabla 1).

**Tabla 1. Herramientas utilizadas en el ciclo de dinamización económica de los territorios rurales**

<b>Etapa</b>	<b>Herramienta</b>
1. Diagnóstico económico	Talleres estratégicos Análisis FODA Análisis de la cadena de valor
2. Diseño del proceso de Activación Económica	Árbol de problemas Árbol de objetivos Matriz de resultados Plan de Negocios Proyecto de inversión
3. Activación económica	Formación de Circuitos Cortos de Comercialización
4. Evaluación	Talleres de presentación de resultados

### **2.2.5 Dinamización económica incluyente de los territorios rurales: un círculo virtuoso**

El proceso de dinamización económica incluyente de los territorios rurales sigue un círculo virtuoso. Una vez que se evalúan las acciones realizadas en un periodo determinado, es posible que los actores encuentren nuevas inquietudes o emprendimientos a realizar y sigan nuevamente con la etapa 1 de diagnóstico. Es decir, en la etapa 4 de evaluación, se muestran los logros alcanzados, pero también sirve para encontrar nuevas áreas de trabajo a futuro.

Lo anterior se consolida como un proceso de desarrollo sustentable, en el cual en cada período se siguen nuevas acciones para un mejor desarrollo del territorio en un horizonte de tiempo indeterminado. Es posible también que los actores al finalizar el proceso se encuentren satisfechos con las acciones emprendidas y decidan continuar por diferentes caminos, dando fin al ciclo colectivo.

Es por ello que no se puede establecer un periodo de tiempo para el fin del ciclo, sino que ello dependerá de cada territorio y de los problemas que estarán enfrentando en cada momento.

### **2.3. Formas de apoyo al desarrollo del empoderamiento**

De manera resumida, se presenta aquí algunas indicaciones de carácter metodológico que deben ser consideradas para apoyar los procesos de desarrollo y fortalecimiento del empoderamiento de los actores sociales, desde las perspectivas individual, organizacional y comunitaria<sup>43</sup>.

#### **2.3.1 Empoderamiento Individual**

Hay tres aspectos que deben fortalecerse en este tipo de empoderamiento: autoestima, proyecto de vida y comunicación asertiva.

##### *Autoestima*

Un aspecto muy importante de la personalidad, que fortalece la identidad y mejora la capacidad de adaptación y de resiliencia, es la autoestima; es decir, el grado en que los individuos tienen sentimientos positivos o negativos sobre sí mismos y su propio valor.

Otras formas de definir la autoestima tienen que ver con la capacidad que tiene la persona de valorarse, amarse, apreciarse y aceptarse a sí mismo y con el conjunto de las actitudes del individuo hacia sí mismo.

---

43. Para mayores detalles conceptuales y metodológicos que apoyen el trabajo de fortalecimiento de capacidades en empoderamiento, consultar Rodríguez, J. (2017). Empoderamiento: un camino a la inclusión. San José, Costa Rica, IICA. 101 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 8).

A pesar de que en muchos procesos este tema pasa desapercibido, debemos retomarlo como un punto importante a desarrollar. La autoestima es una dimensión fundamental de la subjetividad del ser humano que se refleja en la conducta, actos y pensamientos y en su grado de involucramiento en diversos ámbitos.

Una autoestima (alta o baja) influye de manera directa en las relaciones interpersonales (es decir, en las relaciones con familia, amigos, socios, clientes, jefes, colaboradores, competencia), en la búsqueda de una mejora continua en todos los ámbitos de vida (objetivos personales y profesionales, grado de confianza en sí mismo y en otras personas, flexibilidad al cambio, resiliencia, auto crítica, auto reflexión, auto motivación, proactividad, respeto), en las relaciones con el entorno (motivación por participar en la toma de decisiones, identidad, sentido de pertenencia, sociabilidad, capacidad de incidencia, sentido ético) y en la forma como las personas interpretan la realidad a partir de sus experiencias, valores y creencias personales.

Situaciones tan comunes como la falta de motivación y entusiasmo, la falta de liderazgo, la apatía en relación a lo que acontece alrededor, la falta de solidaridad y respeto, en muchas ocasiones pueden mejorarse a partir de un trabajo consciente con las personas de mejora de la autoestima. Por ello, trabajar en forma práctica y teórica este tema coadyuva en el alcance del em-

poderamiento personal y colectivo y en un mayor impulso al desarrollo.

Este elemento debe trabajarse de manera consciente, con dinámicas y prácticas que puedan cumplir con uno o más de estos puntos: que fortalezcan el respeto personal y hacia las otras personas, que valoren y aprovechen las diferentes capacidades de los grupos, que establezcan metas de corto plazo que puedan cumplirse y estimulen el sentido del logro, que propongan el desarrollo de actividades o formas nuevas de hacer las cosas, que les permitan intercambiar elogios, que promuevan la ayuda a otras personas, que permitan compartir espacios de ocio y esparcimiento, que fomenten el respeto por sí mismos.

#### *Proyecto de vida*

En esta herramienta denominada proyecto de vida se analizan capacidades y conocimientos, se hace una valoración de la personalidad y destrezas, y, a partir de esto, se colocan los propósitos e ideales que se quieren alcanzar, y se analiza cómo alcanzarlos a través del desarrollo de metas y objetivos a diferentes plazos, que puedan ser evaluados en términos de su cumplimiento. Ello permite una mayor orientación y el establecimiento de las vías más adecuadas para la realización concreta de lo que quiere.

El proyecto de vida puede ser pensado para diferentes períodos: por ejemplo, un plazo que puede ser de un año (corto plazo), de 1 a 5 años (mediano

plazo) hasta uno a más largo plazo (5 o más años), de acuerdo con lo que cada persona considere más pertinente y las diferentes áreas de vida y elementos que quiera cubrir. Este proyecto puede ser desarrollado en dos grandes áreas: una personal o más interna (“cómo me veo yo como persona y cómo llegar a eso que quiero”) y otra más relacionada con lo externo, con el entorno (trabajos comunitarios, en colectivos, entre otros).

Esta herramienta de gestión personal permite entender la importancia de las diferentes áreas de la vida y cómo trabajar en cada una, buscando un mayor equilibrio. Facilita poner en claro qué se quiere y cómo lograrlo, de forma que realmente se pueda concretizarlo y no se quede sólo en buenas intenciones.

En la dimensión técnica, también permite entender los actores con el que se trabaja, con todas sus características y motivaciones, para poder dirigir mejor las acciones que se realicen con ellos.

#### *Comunicación y Asertividad*

Tener competencias comunicativas va más allá del mero hecho de expresar claramente y transmitir informaciones, ideas, sentimientos o experiencias, por los canales y mediante los códigos adecuados. Tiene implicaciones más profundas como poder participar de forma apropiada en diferentes situaciones, tener capacidad de escucha, de hacer preguntas, de expresarse, de saber en qué momentos y

con quien comunicarse para tener una mayor incidencia o para no generar conflictos innecesarios. Es utilizar y descifrar tanto la comunicación verbal como la no verbal, es saber interpretar el contexto y entender a las personas con las cuales se comparten procesos de comunicación y poder descifrar sus mensajes y las verdaderas intenciones detrás de ellos.

Dentro de los procesos de empoderamiento y desarrollo, el fortalecimiento de las capacidades de comunicación se convierte en una herramienta básica para fomentar cambios sociales y de comportamiento positivos. Trabajar en la facilitación de la comunicación implica entender las dinámicas comunicativas existentes y promover, mediante diferentes ejercicios, la mejora de los procesos de comunicación interpersonales, grupales y masivos que promuevan el desarrollo social.

#### *Comunicación Asertiva*

La comunicación asertiva es la capacidad de expresar ideas y sentimientos positivos y negativos de una manera abierta, honesta, amable, directa y adecuada. La persona ni agrede ni se somete a la voluntad de otras personas, sino que expresa sus convicciones y defiende sus derechos, reconociendo a su paso los derechos de los demás.

En este tipo de comunicación, las personas asumen la responsabilidad propia sobre sus acciones, sin juzgar o culpar a otros. Y se afrontan las situaciones de manera constructiva y

con el fin de encontrar una solución satisfactoria para ambas partes en el conflicto.

Para trabajar la comunicación se recomiendan dinámicas que fortalezcan la capacidad de escucha, de transmisión de mensajes, de dar mensajes asertivos simulando momentos de tensión, de revisión de posturas físicas, de análisis del lenguaje no verbal, etc.

### **2.3.2 Empoderamiento Organizacional**

Para el fortalecimiento del empoderamiento colectivo se requiere fortalecer, en la parte organizacional, capacidades como el liderazgo, el trabajo en equipo, el manejo y negociación de conflictos y, en la comunitaria, aspectos como la incidencia y la participación.

#### *Liderazgo*

El liderazgo podemos entenderlo como aquella influencia que se ejerce sobre otras personas y que permite lograr que ellas se muevan en pro de un objetivo. A quienes toman esta postura se les conoce normalmente como persona líder.

Debe de analizarse tipos de liderazgo, características de los diferentes tipos, así como sus diferentes métodos para ejercer el liderazgo. También practicar técnicas que promuevan la formación de nuevos liderazgos y facilitar dinámicas donde se generen espacios en los que se pueda tener la experiencia de asumir responsabilidades, tomar

decisiones, solucionar problemas, hacer frente a situaciones complejas, estar abierto a la crítica y dejar espacios para las equivocaciones, de donde se sacarán lecciones aprendidas.

Este tema es importante porque el estilo de liderazgo afecta la organización en la que se desenvuelven estas personas y sus relaciones con el entorno. Por ejemplo, en el caso de los procesos de desarrollo inclusivo, normalmente el tipo transformador o el participativo tienden a ser los más aptos para liderarlos, porque logran motivar, ganarse el respeto y la confianza de las personas, tanto a lo interno de sus organizaciones como de la comunidad, y con ello aumentan su incidencia, liderando cambios importantes.

También es preciso rescatar que las dinámicas existentes en las organizaciones y en los territorios hacen que las condiciones existentes varíen, siendo necesarios cambios en los tipos de liderazgos requeridos. Si esto no se entiende y planifica de antemano puede ser que el proceso tienda al fracaso o sea más complicado y costoso de lo que debería.

#### *Trabajo en equipo/asociatividad*

Un equipo es un grupo de personas comprometidas tanto entre sus miembros como en su conjunto, que busca alcanzar una meta en común y que comparte una misma visión a futuro, en la que cada miembro del equipo es una pieza esencial para su consecución.

Aprender a trabajar en equipo no es una característica tan automática como muchos creen. Requiere de un proceso de conocimiento propio y de los compañeros, de los estilos de trabajo, de las fortalezas y debilidades, etc.

#### *Manejo y negociación de conflictos*

Trabajar en forma positiva el manejo de conflictos permite, entre otras cosas, aprender a tomar decisiones, estimula el pensamiento reflexivo, mejora el análisis del contexto y la capacidad de resiliencia ante situaciones difíciles, promueve una visión ganar-ganar de las partes involucradas, permite valorar las diferencias, fomenta la búsqueda de soluciones innovadoras, fortalece las relaciones sólidas y mejora la cohesión social e incrementa la motivación de las personas.

### **2.3.3 Empoderamiento Comunitario**

Las acciones en este tipo de empoderamiento se concentrarán en el fortalecimiento de la participación ciudadana, comunitaria, social y política. Participación entendida “por un lado, como una intervención activa de los sujetos en la construcción de su realidad y la mejora de su calidad de vida y la de su territorio, y por otro, una dinámica de intercambio que ge-

nera una mutua transformación entre el sujeto y el hecho en el cual se participa”<sup>44</sup>.

A diferencia del empoderamiento individual, se centra más en el fortalecimiento de la participación de las personas en procesos, que en técnicas de mejora de sus conductas para el logro del empoderamiento. Algunos de los elementos que deben trabajarse para ello son:

#### *Participación*

La participación es un proceso que vincula, que pone en relación a numerosos actores sociales. Hay que preparar el terreno para la participación efectiva de todos los actores, ya que cada uno cuenta con cuotas de poder diferentes. En esta parte debe partirse de un análisis de los factores que tienden a desestabilizar la participación de cada uno de los actores involucrados, para en lo posible alcanzar una participación sostenida y, con ello, desarrollar un verdadero proceso en el cual se puedan lograr las transformaciones deseadas.

Algunos de estos factores que deben identificarse y trabajarse, según la European Antipoverty Network (N.D.), son los siguientes:

---

44. Concepto adaptado a partir de European Antipoverty Network. Consultar EAPN (s.f.). Guía metodológica de la participación social de las personas en situación de pobreza y exclusión social. Disponible al 17 de Enero en <https://www.eapn.es/publicaciones/31/guia-metodologica-de-participacion-social-de-las-personas-en-situacion-de-pobreza-y-exclusion-social>. Ver también EAPN (2016). Curso de Capacitación al Voluntariado Aplicación del enfoque de la Participación Social en la intervención comunitaria. Disponible al 13 de febrero de 2018 en [https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1470296216\\_1\\_curso\\_participacion\\_acce.pdf](https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1470296216_1_curso_participacion_acce.pdf).

la adaptación asociativa a la realidad cambiante;

- la planificación, regulando la ambición, de metas y objetivos;
- la vinculación afectiva de las personas que se organizan en la entidad;
- la vinculación de la actividad asociativa a procesos más amplios donde se intervenga con otras organizaciones hacia un objetivo común;
- la visualización de los logros obtenidos como un factor de motivación para buscar nuevos;
- la existencia de diferentes espacios de participación en la organización donde personas de áreas y responsabilidades diversas se relacionan y toman decisiones.

#### *Incidencia Política*

El término incidencia se entiende también como influencia. Poder influir en quienes toman decisiones, ya sea para desarrollar, para adoptar o para cambiar prácticas y políticas en diferentes niveles y ámbitos.

Refiere se más específicamente al tema de incidir en políticas públicas. Así, el concepto hace referencia explícita a las acciones que se llevan a cabo y que tienen consecuencias directas para las políticas que decide e implementa el gobierno<sup>45</sup> (Tapia, Campillo, Cruickshank y Morales, 2010).

Desarrollar capacidades en este tema permitirá: ejercer una participación más activa y consciente; negociar con las personas ubicadas en los centros de toma de decisiones políticas y económicas, e influir en ellas, con el propósito de superar una barrera o generar apoyo a una causa o a un proyecto específico.

## **2.4 Gestión de conocimiento y fortalecimiento de capacidades**

En el marco de las acciones para el fomento de procesos de desarrollo y gestión participativa de los territorios rurales, con enfoque en inclusión, la gestión de conocimiento y el fortalecimiento de las capacidades deben ocupar un lugar de destaque para facilitar la construcción y coordinación de estas iniciativas.

El trabajo de fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y operativas para atender a las demandas estratégicas e inmediatas de autoridades gubernamentales, gestores y equipos técnicos del sector público, dirigentes de organizaciones sociales y de la agricultura familiar, miembros de las directivas de las plataformas de articulación territorial y representantes de otros segmentos de la sociedad, representa una acción estructural de los procesos de coope-

---

45. Tapia, Campillo, Cruickshank y Morales. 2010. Manual de Incidencia en políticas públicas. México: Alternativas y capacidades A.C. Disponible al 15 de Agosto de 2016 en: <https://www.iidh.ed.cr/RedInciendo/media/6831/MIPP.pdf>.

ración técnica brindada por el IICA a los Países Miembros. Las instituciones y organizaciones contraparte reciben los aportes y contribuciones del Instituto, por medio de la utilización de diversos tipos de herramientas metodológicas:

- la asesoría técnica y el acompañamiento permanente para apoyar la implementación de las estrategias, políticas y acciones en las diferentes áreas de actuación;
- la facilitación de espacios de encuentro, diálogo, articulación e intercambio de experiencias, prácticas y conocimientos;
- la ejecución de procesos de formación de capacidades (talleres, cursos, diplomados, etc.) en aspectos conceptuales, metodológicos e instrumentales;
- la realización de talleres presenciales y teleconferencias virtuales para analizar experiencias desarrolladas en distintos países, con el objetivo de:
- identificar las buenas prácticas (o prácticas prometedoras), los aprendizajes colectivos y las lecciones metodológicas;
- elaborar, a partir de estos valiosos insumos, documentos de discusión comparada que sirvan como bienes públicos orientadores para futuros procesos;
- el apoyo metodológico para la elaboración de procesos de sistematización de las experiencias de diseño y formulación de políticas o de la implementación de los procesos

nacionales y territoriales desarrollados en un determinado período.

De otro lado, es importante combinar estas acciones de fortalecimiento de capacidades con una estrategia de gestión de conocimiento que se construya a partir de las propias experiencias e iniciativas desarrolladas por una determinada política, programa o proyecto. La generación y socialización de conocimientos, preferentemente, debe articular investigaciones y elaboraciones individuales o grupales desarrolladas en diferentes ámbitos de actuación territorial (desde lo comunitario hasta lo nacional o regional) con eventos de diálogo y reflexión colectiva (presenciales y virtuales). Así, en estos encuentros, diferentes actores involucrados en los procesos de construcción e implementación de las políticas de desarrollo y gestión social de los territorios rurales, con un enfoque incluyente, tienen condiciones de contribuir para la producción de documentos de análisis o sistematización, bien como de propuestas de lineamientos para las políticas públicas.

Los materiales conceptuales y metodológicos producidos a partir de estos diferentes procedimientos de reflexión y elaboración colectiva tienen por finalidad principal apoyar la implementación de nuevos procesos de desarrollo territorial rural incluyente, poniéndose a disposición de las instituciones y organizaciones un conjunto de documentos que sirvan como referencias orientadoras del

trabajo a realizarse (sistematización de experiencias, identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, metodologías y herramientas desarrolladas y validadas para facilitar los procesos formativos o de planificación y gestión social de los territorios, entre otros).

### **2.4.1 La Plataforma SiGET como ejemplo de herramienta para la gestión de conocimiento**

En el caso específico de las acciones desarrolladas en el ámbito del PI Inclusión, se ha desarrollado, en conjunto con el proyecto Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar (SiGET) y el PI Agricultura Familiar, una plataforma destinada a la producción e intercambio de bienes públicos de gestión del conocimiento para el desarrollo integral e integrado de los territorios rurales y de los sistemas territoriales de agricultura familiar de América Latina y el Caribe<sup>46</sup>.

El SiGET valoriza los aportes conceptuales y metodológicos e instrumentales, así como experiencias sistematizadas o documentadas y materiales didácticos producidos en la región, y los pone a disposición tanto de responsables político-institucionales como de quienes impulsan o acompañan procesos de gestión territorial e iniciativas en apoyo a la agricultura familiar y sus aportes al desarrollo de los territorios rurales. Ofrece asimismo

espacios virtuales de intercambio y discusión, enlaza a redes de gestión del conocimiento entre sí y promueve su articulación con otras, tanto en ámbitos supranacionales como en los países y territorios.

Su objetivo central es dar apoyo técnico a las instituciones contraparte en el ciclo de políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales y su agricultura familiar, a través de la construcción participativa de un sistema interconectado para la gestión estratégica y desarrollo de los territorios rurales, disponible como bien público internacional.

El SiGET contribuye a promover la gestión innovadora de políticas y programas de desarrollo de los territorios rurales y valorizar la experiencia hemisférica en gestión del desarrollo de dichos territorios. También ofrece un marco conceptual y metodológico de actuación, generando módulos e instrumentos de gestión y ofreciendo recursos para la formación y el inter-aprendizaje.

Es un sistema de apoyo a la gestión territorial en construcción permanente e interactiva, que evoluciona en respuesta a las necesidades de los países y territorios y a la construcción de nuevo conocimiento a partir de las experiencias regionales, nacionales y territoriales. Promueve asimismo el fortalecimiento de la

---

46. Consultar <http://www.portalsiget.net/pages/sobresiget/sobreSiget.aspx>.

agricultura familiar a través de la producción, validación y transformación en bienes públicos internacionales a disposición de los países, de aportes conceptuales y herramientas metodológicas para potenciar el aporte de este tipo de agricultura al desarrollo de los territorios rurales, así como su fortalecimiento a través de procesos de desarrollo sustentable en esos territorios.

El SiGET apoya el abordaje integrado de los sistemas territoriales de agricultura familiar y de los sinergismos entre el desarrollo de los territorios rurales y el de las agriculturas familiares basadas en ellos. Los recursos de gestión del conocimiento puestos a disposición por el SiGET acompañan todo el ciclo de las políticas, generando bienes públicos internacionales que sirvan a las entidades rectoras del desarrollo rural en los países para gestionar políticas acordes con la realidad de los territorios.

Esta herramienta ha permitido a los diferentes actores implicados en la construcción y gestión de las políticas públicas de desarrollo territorial rural incluyente el acceso a un conjunto de materiales conceptuales, metodológicos e instrumentales ya elaborados sobre los principales temas trabajados. Además, sirve como un espacio de discusión colectiva que contribuye para el fortalecimiento de capacidades y la elaboración de bienes públicos internacionales.

Por tanto, iniciativas de esta naturaleza se constituyen en una poderosa herramienta capaz de socializar información, generar reflexión crítica, sistematización de aprendizajes de procesos y sistematización y socialización de conocimientos. Permite también intercambiar una diversidad de recursos (experiencias, lecciones, documentos, instrumentos y herramientas, audiovisuales y diversos tipos de información), así como discutir cuestiones de interés común relacionados con aspectos conceptuales, metodológicos y operativos o formativos acerca del desarrollo y gestión de los territorios rurales, desde la óptica del fortalecimiento de la agricultura familiar, en especial de sus segmentos más excluidos.

En verdad, esta plataforma [www.portalsiget.net](http://www.portalsiget.net) sirve como una referencia orientadora para otros actores que pretendan implementar procesos similares de construcción y socialización de los conocimientos vinculados a los temas del desarrollo territorial rural incluyente.

#### **2.4.2 Metodología para la sistematización de experiencias**

Otro proceso muy valorado para alimentar los procesos de gestión de conocimientos es la sistematización de las experiencias desarrolladas. Para facilitar estas sistematizaciones de las iniciativas y prácticas, se ha elaborado una metodología que fue publicada en el Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión n° 7: "Aprender de nuestras experiencias colectivas: Abordaje me-

metodológico de la sistematización de procesos de desarrollo territorial incluyente"<sup>47</sup>.

El documento indica que el propósito de la sistematización es fortalecer las iniciativas de desarrollo, mediante la reflexión colectiva para identificar aprendizajes y acciones que mejoren su desempeño. Se plantea que la sistematización requiere de una reconstrucción narrativa de las experiencias, con énfasis en uno o varios ejes temáticos. En esa narrativa se debe detallar el desarrollo de las iniciativas e resaltar los momentos relevantes o sus hitos. Es importante, además, identificar las principales fortalezas y debilidades enfrentadas, así como los resultados más relevantes alcanzados. Estas reflexiones deberán conducir a identificar lecciones, positivas y negativas, que deberán validarse con los diversos actores involucrados. En general, estos insumos son necesarios para hacer una valoración colectiva del desempeño de diversos aspectos del proceso impulsado y para mejorarlo, introduciéndose ajustes en procesos relevantes.

La elaboración de una sistematización debe considerar los siguientes principios metodológicos:

- contextualizar la sistematización y el proceso a sistematizar en el marco de las dinámicas económicas, ambientales, socioculturales y político-institucionales del territorio;
- cada experiencia debe ser sistema-

tizada por personas representativas que han participado en ella;

- los actores participan en función de sus propios intereses y de su interpretación tanto del contexto como del desarrollo de la experiencia;
- se trata de un ejercicio grupal auto reflexivo, cuya apropiación por parte de los actores involucrados en el proceso es indispensable para asegurar su pertinencia, validez y utilidad.

Finalmente, como sugerencia se presentan los siguientes pasos metodológicos para elaborar una sistematización:

1. formación del equipo sistematizador y selección de actores participantes: se define el equipo encargado de coordinar y facilitar la sistematización, así como los aspectos metodológicos y actores que participarán del proceso;
2. análisis de la situación actual de la experiencia, sus antecedentes y su contextualización: incluye el acopio de información contextual sobre la experiencia y el territorio, así como su análisis con actores territoriales conducentes a acuerdos y visión común sobre sus antecedentes y situación actual;
3. definición del eje central de la sistematización: permite la generación de informaciones sobre un aspecto común, lo que permite la comparación entre casos distintos. Complementariamente, el equipo

---

47- Samper, M. 2017. Aprender de nuestras experiencias colectivas: Abordaje metodológico de la sistematización de procesos de desarrollo territorial incluyente. San José, Costa Rica, IICA. 23 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 7).

- sistematizador puede definir un eje adicional, de particular interés de los participantes, que les permita profundizar en aspectos puntuales de la experiencia;
4. reconstrucción de la experiencia: el grupo de participantes realiza una descripción narrativa de la experiencia, identificando sus diversas etapas, así como hitos y decisiones relevantes, además de recopilar testimonios vivenciales que ilustren el proceso;
  5. identificación y valoración de resultados: incluye aquellos resultados objetivamente verificables como subjetivamente relevantes para los participantes, y una valoración sobre los mismos;
  6. identificación de las fortalezas y debilidades: tanto para los ejes seleccionados y las distintas fases del proceso, así como un análisis de causas y efecto de las fortalezas y debilidades encontradas;
  7. elaboración de lecciones aprendidas: se sugiere un análisis amplio de lecciones vinculadas con la experiencia, incluyendo aspectos conceptuales y metodológicos sobre desarrollo territorial rural e inclusión, la dimensión organizacional, liderazgo, relaciones entre actores, con atención especial a grupos tradicionalmente excluidos, capacidad de diálogo y negociación, apoyo institucional y político, entre otros;
  8. preparación y redacción del informe de sistematización: contiene tareas como el ordenamiento de la información obtenida, la definición de la estructura y preparación del informe, el análisis y corrección del borrador en consulta con informantes claves, y la elaboración de una síntesis divulgativa;
  9. devolución y validación crítica del informe de sistematización: incluye la identificación de actores con capacidad de realimentar el proceso, la elaboración de un informe final que atienda las recomendaciones recibidas y su presentación pública;
  10. intercambio de la experiencia con otros territorios: implica la elaboración de materiales y organización de eventos, para la difusión de la experiencia y sus lecciones aprendidas.

### **2.4.3 Orientaciones para la identificación de buenas prácticas**

De forma complementaria a la sistematización de las experiencias, es fundamental también establecer un conjunto de orientaciones metodológicas que facilite la identificación de buenas prácticas derivadas de la implementación de una determinada política o acción.

Por “buenas prácticas” se hace referencia a modelos de actuación que contribuyen al logro de ciertos objetivos, que se han validados, documentados y se consideran recomendables para procesos similares en otros contextos. Pueden ser individuales o colectivos, e incluir procedimientos, actitudes, relaciones, así como principios y valores, entre otros aspectos.

Las buenas prácticas, usualmente, han sido validadas en una serie de experien-

cias comparables entre sí y suelen tener un grado de reconocimiento importante por parte de un conjunto de entidades, organizaciones o personas conocedoras. Representan el “estado del arte” en cuanto a la manera de realizar determinadas actuaciones para lograr los objetivos o resultados propuestos.

Inicialmente, suelen identificarse prácticas prometedoras o emergentes que, luego de un proceso de análisis y validación en otros contextos, podrán ser consideradas buenas prácticas, debido a su carácter generalizable. Por esto, se propone identificar prácticas prometedoras basadas en aspectos exitosos de la implementación de la iniciativa, sistematizarlas y, una vez que se haya corroborado que se asocian a factores de éxito, plantearlas como posibles buenas prácticas.

Para orientar la identificación y breve caracterización de esas posibles buenas prácticas o prácticas que presentan aprendizajes con potencialidades de escalar a otros procesos, se proponen los siguientes criterios:

- su carácter innovador, creativo y original;
- los impactos desarrollados, en términos de cambios efectivos en los procesos impulsados;
- la replicabilidad de la práctica, para que pueda ser recomendada y aplicada a otros procesos;
- su potencial para institucionalizarse.

Además, se sugiere los siguientes pasos para identificar una buena práctica de

inclusión en el desarrollo territorial:

1. iniciar con una o varias experiencias consideradas exitosas, documentadas y preferiblemente sistematizadas o, en su defecto, que hayan sido sujeto de una reflexión colectiva e individual;
2. verificar los resultados obtenidos, en particular el beneficio y valor agregado para las personas participantes, y que sus contribuciones al desarrollo territorial sean efectivamente incluyentes;
3. reconocer los factores de éxito que contribuyen a explicar el logro de los objetivos propuestos en la experiencia en lo atinente a la inclusión;
4. especificar las lecciones aprendidas de cada experiencia, con atención especial a la inclusión de grupos excluidos, buscando contrastarlas para obtener aprendizajes más generales;
5. identificar prácticas prometedoras o posibles buenas prácticas de inclusión que deberán ser documentadas de manera sistemática;
6. integrar un conjunto de buenas prácticas interrelacionadas en un modelo de actuación para la gestión incluyente del desarrollo territorial;
7. replicar las acciones sustentadas en el modelo de actuación o de gestión para el desarrollo territorial incluyente;
8. constatar la realización de acciones innovadoras y la obtención de los objetivos propuestos en lo referente a la inclusión en diferentes contextos;
9. validar un conjunto de recomendaciones sobre buenas prácticas para la inclusión en el desarrollo territorial.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES: POTENCIALIDADES DE APLICACIÓN DE LOS APORTES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

En la parte final de esta publicación se pretende desarrollar una reflexión propositiva y prospectiva acerca de las potencialidades de la aplicación de los aportes conceptuales, metodológicos y operativos desarrollados en este proceso para el futuro de la cooperación técnica del IICA. Sin embargo, antes de pasar a la presentación de estos comentarios finales, es preciso enfatizar tres aspectos centrales.

En primer lugar, es importante subrayar que las reflexiones presentadas en este documento se enmarcan en un proceso en vías de construcción y perfeccionamiento continuo de formulación de una nueva generación de políticas públicas necesarias para responder de manera más responsable y oportuna a los desafíos planetarios identificados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2015. Las acciones implementadas y los resultados logrados por el PI Inclusión contribuyen para la construcción de referencias empíricas concretas, a partir de las cuáles se pueden extraer aprendizajes y lecciones colectivas. Estos aportes se constituyen en im-

portantes insumos para la edificación de cambios en las prácticas políticas institucionalizadas no solo al interior del Estado, sino también en los demás sectores de la sociedad (las organizaciones sociales, la academia, el sector privado-empresarial).

Segundo, estos aportes demuestran la relevancia de mantener una visión de proceso e integralidad. La perspectiva de proceso se fundamenta en la necesidad de desarrollar acciones continuadas en el corto, mediano y largo plazo, con una visión estratégica y basada en resultados tangibles que permitan lograr victorias tempranas y acumular experiencias y fuerzas para enfrentar nuevos problemas y desafíos. De otro lado, refuerzan la necesidad de profundizar la coordinación e implementación de acciones intersectoriales y multidimensionales, que se complementen a partir de diferentes áreas de actuación. La integración de estas perspectivas es un prerrequisito fundamental para establecer las condiciones institucionales para enfrentar y superar las causas estructurales que provocan los procesos de exclusión en las áreas rurales.

Además, es preciso reconocer que los impactos de las iniciativas de cooperación internacional del IICA, así como de muchas organizaciones de cooperación, por más innovadores y creativos que sean, tienen un alcance muy limitado si no se logran escalarlas a la dimensión de los marcos institucionales y las políticas públicas en cada país o, en una perspectiva más amplia, en los lineamientos políticos definidos por los diferentes sistemas de integración regional. O sea, los efectos multiplicadores de estas experiencias solo tendrán oportunidades de expandirse a partir del momento en que se tenga condiciones de incidir en el plano político, institucionalizando los procesos y alargando las capacidades de acción del Estado y de las demás entidades implicadas, por medio de estrategias, políticas, programas o planes.

Las prácticas e iniciativas desarrolladas por el PI Inclusión han propiciado la sistematización y organización de un conjunto de aprendizajes colectivos, en gran parte presentados en la sección anterior. Sin embargo, para finalizar este documento serán enfatizadas aquí seis lecciones que deben servir como referenciales orientadores de procesos similares.

Un primer grupo de lecciones aprendidas de las experiencias tiene relación con la importancia de la creación y consolidación de una institucionalidad pública nacional que de soporte político a los procesos de desarrollo territorial rural incluyente. El enfren-

tamiento a los nuevos, diferenciados y complejos procesos de exclusión y pobreza en América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, la necesidad de responder a los lineamientos y metas acordados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por la ONU, hacen necesario buscar construir una nueva institucionalidad, una nueva generación de políticas públicas, basada en una acción multidimensional e integrada.

La construcción de este ambiente institucional innovador, con capacidad de incidencia política sobre otras instituciones y sectores gubernamentales vinculados al desarrollo de los territorios rurales y también sobre las organizaciones de la sociedad civil y los sectores empresariales, es un punto clave para el éxito de los procesos de desarrollo incluyente. Por eso mismo, se evalúa como de fundamental importancia que la coordinación de estas políticas esté en una instancia de poder bien posicionada institucionalmente y que tenga capacidad de convocatoria y gestión de las acciones, en las diferentes escalas de actuación del Estado.

Para fortalecer la construcción de esta nueva institucionalidad pública un aspecto central es la incorporación del enfoque territorial, pues este irá permitir definir los mecanismos e instrumentos que articulen la oferta institucional de las políticas públicas a las demandas de las organizaciones territoriales, territorializándose así las

acciones y optimizando la aplicación de los presupuestos gubernamentales y los recursos técnicos y materiales disponibles en las distintas estructuras. Paralelamente, se requiere diseñar e implementar nuevas formas de planificación y gestión social de los territorios rurales, desde la visión de los actores territoriales.

Otro elemento complementario está asociado a la necesidad de crear las condiciones institucionales para promover una amplia participación e implicación de los actores sociales, económicos e institucionales en los procesos de promoción de un desarrollo incluyente de los territorios rurales. Los espacios de diálogo y articulación de los actores en los diferentes niveles de actuación son mecanismos de vital importancia para que las políticas públicas puedan ser ajustadas al contexto de cada territorio y de sus demandas estratégicas, desde que estas instancias incentiven una participación activa y propositiva de los actores. Asimismo, la construcción de estas plataformas territoriales de articulación y concertación es una estrategia que puede ser aplicada a los procesos de gestión social de las políticas públicas, en las diferentes áreas de actuación sectorial del Estado.

Aún sobre la institucionalidad, es preciso considerar como punto de partida los espacios institucionales y las oportunidades ofrecidas por el marco legal y normativo vigente. La renovación de las institucionalidades y políticas públicas debe partir del contexto exis-

tente, con sus posibilidades, limitaciones y desafíos institucionales.

Además, el Estado debe establecer políticas diferenciadas y diversificadas de desarrollo rural e inclusión como una condición importante para la consolidación de las políticas territoriales, pues, sin ellas, ¿qué se va a articular?, ¿cómo se va territorializarlas? Caso exista esta diversidad de programas, es importante que se desarrollen canales de comunicación entre el Estado y los actores territoriales para que estos conozcan los objetivos, las reglas de funcionamiento, las condiciones de acceso, los derechos y deberes de los grupos beneficiados, entre otras características de estas acciones. En ese sentido, son esenciales las estrategias de comunicación social adecuada capaces de democratizar la información pública y servir como un instrumento de emancipación social de los grupos sociales, evitándose así la perpetuación de derechos negados o invisibilizados por agentes públicos y privados interesados en la desinformación como herramienta de poder político para mantener el control social sobre la mayoría de la población rural.

Un segundo bloque de aprendizajes dialoga con la necesidad del IICA ampliar su red de alianzas y relacionamientos institucionales a otros sectores del Estado responsables por la implementación de políticas complementarias a las de desarrollo territorial rural incluyente, pues los ministerios de agricultura (o correlatos) tienen

una visión y una capacidad de acción sectorial, lo que limita el alcance de sus acciones. La articulación con otras instituciones gubernamentales, en los múltiples niveles de acción del Estado, y también para establecer alianzas y relaciones con los actores territoriales, debe ser orientada por un plan de acción que defina los objetivos comunes y las responsabilidades compartidas pelas instituciones y organizaciones implicadas en los procesos de desarrollo de largo plazo. Cuanto mejor la coordinación y las relaciones de colaboración mutua y complementaria entre los diferentes actores sociales e institucionales, mejor y más sostenibles serán los resultados del proceso.

Desde esta perspectiva, es fundamental buscar una amplia articulación con la diversidad de los actores locales, con el objetivo de fortalecer la legitimidad social y política de este proceso de gestión social del desarrollo territorial. Además de profundizar las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, es fundamental también viabilizar las condiciones institucionales que aseguren una efectiva participación de las administraciones municipales como un aliado decisivo de los procesos de planificación y gestión territorial.

Las prácticas en territorio han valorizado un tercer conjunto de aprendizajes: la multidimensionalidad e interdependencia de los procesos de inclusión, pues los avances en una dimensión específica contribuyen para mejorar en las demás áreas. Al

impulsar procesos de dinamización incluyente de las economías rurales (agrícolas y no agrícolas) se está favoreciendo la incorporación de sectores tradicionalmente excluidos de los procesos de planificación del desarrollo, como las mujeres rurales, la juventud o las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Estos segmentos sociales tienen demandas particulares y, por eso, necesitan de políticas diferenciadas para lograr una reactivación económica sostenible. De otro lado, se puede afirmar que la generación de oportunidades de inclusión económica para grupos excluidos provoca impacto en otras dimensiones: por ejemplo, una mejor incorporación de mujeres a los procesos de producción y comercialización representa una mayor capacidad de empoderamiento para este grupo social.

Los procesos de organización y participación social, basados en el empoderamiento, protagonismo y autonomía de los actores, representan una cuarta lección extraída de las experiencias, pues se constituye en un factor clave para el éxito de los procesos de desarrollo territorial rural incluyente. Para lograr el empoderamiento de grupos vulnerables e históricamente excluidos, es necesario desarrollar procesos de sensibilización en temas relacionados a las habilidades blandas, como auto-estima, motivación, liderazgo, trabajo en equipo, creatividad, proactividad, comunicación y expresión. Sin embargo, los procesos más sustantivos de empoderamiento deben estar articulados a

estrategias de cambio social, siendo los talleres de fortalecimiento de capacidades un espacio inicial de sensibilización y formación. El empoderamiento solo se logra en la práctica, a partir de la organización social y movilización por los derechos que les son social y políticamente negados.

El respecto a las formas de organización social y política existente en cada territorio, a las formas como se establecen las relaciones sociales locales, así como a la amplia gama de conocimientos y experiencias acumuladas por las comunidades y grupos sociales rurales en esta área, es un elemento clave que se debe reconocer y valorizar, de manera que la estrategia de acción esté en conformidad con los procesos territoriales existentes. Los cambios en los procesos organizativos de los actores territoriales deben partir del reconocimiento de estas relaciones, pues solo así se podrá lograr una reestructuración sostenible de los procesos de organización social.

El trabajo de fortalecimiento organizativo, por medio de la creación de organizaciones y redes (formales o informales), crea espacios propicios para que los grupos sociales aprendan entre sí y participen de forma colectiva del desarrollo. Además, estas redes hacen con que estos actores tengan una sola voz, obligando a las agencias públicas a responder con más rapidez a las demandas presentadas. En este sentido, los actores sociales de los territorios rurales pasan a ser reconocidos como

sujetos de derechos, como colectivos socio-políticos con capacidad para definir sus estrategias de acción y participar activamente de las tomas de decisión sobre los rumbos del desarrollo.

La continuada renovación y actualización de los procesos de fortalecimiento de capacidades requeridos para dar sustentación a las acciones estratégicas se configura en un quinto aprendizaje colectivo. Estos procesos son válidos para todos los ámbitos de actuación, pero se aplican con mayor énfasis para las instituciones gubernamentales locales que presentan profundas limitaciones y fragilidades tanto en términos de las condiciones de sus estructuras (recursos financieros y materiales disponibles, logística para operar las acciones, infraestructura física, baja calidad de los equipamientos) como de las condiciones para la prestación de los servicios públicos (número reducido de funcionarios, baja remuneración, falta de preparo adecuada de los servidores públicos, alta movilidad y rotación de funcionarios, baja capacidad de resolución de los problemas identificados, etc.). Así, es fundamental que el IICA continúe dedicando una atención permanente a la actualización de sus instrumentos y herramientas de apoyo metodológico, con el propósito de responder a esta constante necesidad de adecuación y renovación conceptual y metodológica por parte de las instituciones y organizaciones contraparte.

Como sexta lección cabe destacar que

las comunidades rurales presentan demandas estructurales históricamente reprimidas y, por eso, necesitan obtener victorias tempranas que les permitan avizorar cambios reales en sus condiciones de vida y trabajo, o sea, es fundamental que estos procesos promuevan la conquista de logros tangibles e inmediatos para poder ganar el apoyo y la confianza de los actores locales. La sistematización del significado de estas experiencias y la identificación de nuevas lecciones colectivas aprendidas servirán para generar nuevas orientaciones metodológicas que contribuirán como referencias para futuros procesos.

Finalmente, se puede afirmar que, considerando los aspectos analizados anteriormente y haciendo una reflexión de carácter más prospectivo, la incorporación del tema estratégico inclusión en la agricultura y los territorios rurales en la agenda institucional del IICA, en estos últimos cuatro años, ha generado y potenciado un conjunto de experticias que necesitan ser fortalecidas en el marco del nuevo modelo de cooperación técnica, organizado en Programas intertemáticos. La creación del Programa Territorios Rurales y Agricultura Familiar representa una gran oportunidad para dar continuidad a las reflexiones, diálogos, intercambios y experiencias prácticas de apoyo a los procesos de inclusión en las áreas rurales. Además, los aportes construidos a partir del PI Inclusión serán también muy útiles para viabilizar la incorporación del enfoque de inclusión y de desarrollo territorial en las accio-

nes estratégicas definidas por los otros programas de cooperación técnica definidos en el nuevo PMP 2018-2022.

Los problemas derivados de los procesos de exclusión, pobreza y desigualdades siguen como una marca estructural en la gran mayoría de los países latinoamericanos y caribeños y, por eso, permanecen como un punto central de la agenda política de los Estados y las sociedades. Elaborar e implementar, de modo participativo, propuestas concertadas y de carácter multidimensional e integral que enfrenten las causas estructurantes que producen y reproducen las diferentes formas de exclusión y desigualdad en los territorios rurales y que afectan principalmente a los sectores más vulnerables de la agricultura familiar y los asalariados rurales representa uno de los principales desafíos para la construcción de una nueva ruralidad, sostenible, incluyente y democrática. Seguir construyendo este camino es fundamental para aportar al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados a estos temas. Iniciativas exitosas de políticas y prácticas de desarrollo rural incluyente ya han sido ejecutadas en diversos de los Países Miembros. Por tanto, cabe al IICA dar continuidad a estos procesos de cooperación técnica, profundizando los acúmulos ya logrados y avanzando en la construcción de mecanismos y herramientas que permitan la implementación de estos nuevos enfoques y, principalmente, la reducción de las desigualdades sociales y exclusión de las poblaciones rurales.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amador, F. (s.f.). PIDERAL. Guía Metodológica. Tema I – La Problemática del Desarrollo de los Países. San José, Costa Rica. 18 p.
- Amador, F. (s.f.). PIDERAL. Guía Metodológica. Tema II – Las Políticas Públicas que Inciden en el Mundo Rural. San José, Costa Rica. 9 p.
- Amador, F. (s.f.). PIDERAL. Guía Metodológica. Tema III – El Desarrollo Rural Territorial (DRT). San José, Costa Rica. 9 p.
- Amador, F. (s.f.). PIDERAL. Guía Metodológica. Tema IV – Políticas Públicas para el DRT. San José, Costa Rica. 42 p.
- Amador, F. (s.f.). PIDERAL. Guía Metodológica. Tema V – Metodología para el diseño de una Política Pública para el DRT. San José, Costa Rica. 28 p.
- Amador, F. (s.f.). PIDERAL. Guía Metodológica. Tema VI – Metodología para la Ejecución de una Política Pública de DRT. San José, Costa Rica. 18 p.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos). 2008. ¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Informe 2008. Washington, Estados Unidos. 319 p.
- Boucher, F. 2004. Enjeux et difficulté d'une stratégie collective d'activation des concentrations d'Agro-Industries Rurales, le cas des fromageries rurales de Cajamarca, Pérou. Tesis Ph.D. Universidad de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Versailles, Francia. 436 p.
- Boucher, F; Reyes, JA. 2011. Guía metodológica para la Activación de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL). IICA, CIRAD. Ciudad de México, México. 94 p.
- Boucher, F. 2012. De la AIR a los SIAL: Reflexiones, retos y desafíos en América Latina. Agroalimentaria. 18(34):79-90.

- Boucher, F; Reyes, JA. 2013. Guía de Activación Territorial con enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL). IICA, CIRAD, Ciudad de México, México. 100 p.
- Boucher, F; Rodríguez, J; Samper, M; Torrens, J; Villalobos, O. 2015. Manual de campo para el trabajo – Año 1. Documento de trabajo. San José, Costa Rica, IICA. 57 p.
- Boucher, F; Reyes, JA. 2016. Guía metodológica SIAL: I. Activación de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL). II. Activación Territorial con Enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados. Ciudad de México, México, IICA. 112 p.
- Boucher, F; Riveros, RA. 2107. Diplomado dinamización económica en los territorios rurales con enfoque SIAL. Contenidos pedagógicos. Módulos: 1. Fundamentos y conceptos; 2. Dinamización económica, mediante procesos de activación SIAL; 3. Circuitos cortos de comercialización; 4. Dinamización económica, mediante diversificación de actividades. Ciudad de México, México, IICA. s. p.
- Boucher, F; Dávila, A; Rivero, RA; Salas, I. 2018. Guía metodológica para la dinamización económica de los territorios rurales. San José, Costa Rica, IICA. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 16).
- Calvès, AE. 2009. «Empowerment»: généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement (en línea). *Revue Tiers Monde* 4 (200): 735-749. Consultado 13 oct. 2016. Disponible en [http://www.cairn.info/article.php?ID\\_ARTICLE=RTM\\_200\\_0735](http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=RTM_200_0735).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile). 2014. Agricultura familiar y circuitos cortos: nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Memoria. Seminario sobre circuitos cortos (2013, Santiago, Chile). Santiago, Chile. 110 p. (Serie Seminarios y Conferencias).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile); FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Chile); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Costa Rica). 2015. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016. San José, Costa Rica, IICA. 213 p.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile); FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Chile); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Costa Rica). 2017. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2017-2018. San José, Costa Rica, IICA. 266 p.
- Comisión Nacional de la ECADERT de Honduras. 2018. Políticas públicas para el desarrollo rural en Honduras 2018-2038. San José, Costa Rica, IICA. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 16).
- Cucurella, L. 2017. Políticas públicas y marcos institucionales para el desarrollo incluyente y equitativo en Ecuador. San José, Costa Rica, IICA. 69 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 4).
- Dagnino, E. 2002. Sociedade civil e espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades, en Dagnino, E. (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra.
- Delgado, N; Kato, K; Mattei, L; Schmitt, C. 2017. Inovações em Práticas e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural Vinculadas à Agricultura Familiar na América Latina: Sistematização do Intercâmbio de Experiências. San José, Costa Rica, IICA. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 9).
- EAPN (European Anti Poverty Network, España). 2012. Guía metodológica de la participación social de las personas en situación de pobreza y exclusión social (en línea). Madrid, España. 92 p. Consultado 17 de ene. 2018. Disponible en <https://www.eapn.es/publicaciones/31/guia-metodologica-de-participacion-social-de-las-personas-en-situacion-de-pobreza-y-exclusion-social>.
- EAPN (European Anti Poverty Network, España). 2016. Curso de capacitación al voluntariado Aplicación del enfoque de la participación social en la intervención comunitaria (en línea). Madrid, España. 93 p. Consultado 13 feb. 2018. Disponible en [https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1470296216\\_1\\_curso\\_participacion\\_acce.pdf](https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1470296216_1_curso_participacion_acce.pdf).
- Echeverri, R; Echeverri, AM. 2009. El enfoque territorial redefine el desarrollo rural. s. l. 18 p.
- Echeverri, R. 2014. Políticas Públicas para Sistemas Territoriales de Producción e Inclusión de la Agricultura Familiar. IICA, Buenos Aires. 79 p.

- Escorel, S. 1999. *Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro, Brasil, Fiocruz. 276 p.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Chile). 2013. *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile. 308 p.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Chile). 2014. *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*. Santiago, Chile. 486 p.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Chile): OPS (Organización Panamericana de la Salud, Chile). 2017. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile. 118 p.
- Favareto, A. 2009. *Por que discutir os sentidos da ruralidade e suas implicações para uma Política de Desenvolvimento para o Brasil Rural?* Brasília, Brasil. 3 p.
- Fernández, D. 2017. *Situación del desarrollo rural territorial y priorización de territorios en Costa Rica*. San José, IICA. 67 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 5).
- Greño, PB; Atance, I; Sumpsi, JM. 2003. *Políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque*. Cuaderno de Desarrollo Rural, n.º 51. Bogotá, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana. p. 115-136.
- Kucharsky, M; Thellaeche, J; Bischelly, E. 2013. *Mercados campesinos. Guía para organizar ferias y mercados campesinos*. Proyecto Mercados Campesinos. Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras; Asociación de Productores Ecológicos de Bolivia. La Paz, Bolivia, AVSF, AOPEB. 28 p.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Brasil). 2013. *Concepções da Ruralidade Contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília. 476 p. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 21).
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Costa Rica). 2014. *Plan de Mediano Plazo 2014-2018*. San José, Costa Rica. 90 p.

- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Brasil). 2017. O Legado das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural para a Inclusão Sócioprodutiva no Brasil. Brasília. 212 p. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 24).
- Mattei, L; Torrens, J. 2017. Possibilidades e desafios das políticas social e produtiva na América Latina: Contribuições da experiência brasileira recente. San José, Costa Rica, IICA. 29 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 3).
- Muchnik, J; Sautier, D. 1998. Systèmes agro-alimentaires localisés et construction de territoires. Proposition d'action thématique programmée. Paris, France, CIRAD. 46 p.
- Oliveira, H; Valencia, M; Maluf, R. 2018. Desarrollo territorial y agricultura familiar. San José, Costa Rica, IICA. 32 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 10).
- Peláez, AV. 2017. Diagnóstico de políticas públicas y marcos institucionales para el desarrollo incluyente y equitativo en Guatemala. San José, Costa Rica, IICA. 31 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 2).
- Peláez, AV; Juárez, H. 2017. Lineamientos estratégicos para el fortalecimiento de la agricultura familiar y la inclusión en Guatemala. San José, Costa Rica, IICA. 71 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 6).
- Pecqueur, B. 2001. Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés. *Économie Rurale* (291):37-49.
- Pensado, M; Martínez, S. 2015. La estrategia de canasta de bienes territoriales y su repercusión local en empleo e ingresos. El caso de Xicotepec de Juárez, Puebla. *Revista Corpoica Ciencia y Tecnología Agropecuaria* 16(2):217-237.
- Riveros, H; Villalobos, O. 2017. MEJOR – Modelación de Emprendimientos para Jóvenes Rurales. Manual para el diseño e implementación de un ejercicio participativo. San José, Costa Rica, IICA. 96 p.
- Rodríguez, J. 2016. Manual de acciones afirmativas y buenas prácticas para la inclusión de poblaciones excluidas en la agricultura y el desarrollo rural. San José, Costa Rica, IICA. 96 p.

- Rodríguez, J. 2017. Inclusión óptima de los jóvenes en la agricultura y los territorios rurales. Programa de Formación para la Gestión social, organización y emprendedurismo con jóvenes rurales. Calivá, J; Sánchez, Y; Rodríguez, L; Aguilar, MG (colabs.). San José, Costa Rica, IICA. 240 p.
- Rodríguez, J. 2017. Empoderamiento: Un camino a la inclusión. San José, Costa Rica, IICA. 101 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 8).
- Rodríguez, J; Calivá, J. 2017. Hacia una ruta de inclusión con equidad de los jóvenes en la agricultura y los territorios rurales. San José, Costa Rica, IICA. 235 p.
- Samper, M; Torrens, J. 2015. Políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales. In Un recorrido por líneas locales. Aportes para políticas públicas en el sector rural de Centroamérica, el Caribe y la Región Andina. Dijck, P; Nusselder, H. (eds.). San José, Costa Rica, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural. p. 7-23. <https://searchworks.stanford.edu/view/11048217>.
- Samper, M. 2016. Sistemas territoriales de agricultura familiar. San José, Costa Rica, IICA. 52 p. (SiGET - Fascículo Conceptual, n.º 1).
- Samper, M. 2016. Area-based family farming systems. San José, Costa Rica, IICA. 52 p. (SiGET - Fascículo Conceptual, n.º 2).
- Samper, M. 2016. Introducción al proceso de gestión del desarrollo de los territorios rurales y de los sistemas territoriales de agricultura familiar. San José, Costa Rica, IICA. 72 p. (SiGET - Serie Fascículos Metodológicos, n.º 1).
- Samper, M. 2016. Tareas preparatorias para la gestión del desarrollo de los territorios rurales. San José, Costa Rica, IICA. 52 p. (SiGET - Serie Fascículos Metodológicos, n.º 2).
- Samper, M. 2016. Tareas organizativas para la gestión del desarrollo de los territorios rurales. San José, Costa Rica, IICA. 84 p. (SiGET - Serie Fascículos Metodológicos, n.º 3).
- Samper, M. 2016. Tareas estratégicas para la gestión del desarrollo de los territorios rurales. San José, Costa Rica, IICA. 112 p. (SiGET - Serie Fascículos Metodológicos, n.º 4).
- Samper, M. 2016. Tareas operativas para la gestión del desarrollo de los territorios rurales. San José, Costa Rica, IICA. 151 p. (SiGET - Serie Fascículos Metodológicos, n.º 5).

- Samper, M. 2016. Introduction to the management of area-based rural development and family farming systems. San José, Costa Rica, IICA. 62 p. (SiGET - Serie Fascículos Metodológicos, n.º 6).
- Samper, M. 2016. Gestión de conocimiento, redes e interaprendizaje para el desarrollo territorial incluyente. In Gestión territorial para el desarrollo rural. Construyendo un paradigma. Ramírez, CA; Hernández, MC; Herrera, F; Pérez, A. (coords.). Ciudad de México, México, Red Gestión Territorial del Desarrollo Rural, CONACYT, Juan Pablos Editor. p. 253-265.
- Samper, M. 2017. Inter/aprendizajes: Formación de capacidades para la gestión del desarrollo territorial y la agricultura familiar. San José, Costa Rica, IICA. 56 p. (SiGET – Fascículo de Formación, n.º 1).
- Samper, M. 2017. Shared learning. San José, Costa Rica, IICA. 55 p. (SiGET - Serie Fascículos sobre Formación, n.º 2).
- Samper, M. 2017. Aprender de nuestras experiencias colectivas: Abordaje metodológico de la sistematización de procesos de desarrollo territorial incluyente. San José, Costa Rica, IICA. 23 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 7).
- Samper, M; González, H. 2018. Experiencias político-institucionales y territoriales en Colombia. San José, Costa Rica, IICA. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 13).
- Samper, M; González, H. 2018. Experiencias político-institucionales y territoriales en Brasil. San José, Costa Rica, IICA. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 14).
- Samper, M; González, H; Arze, JC. 2018. Aprendizajes latinoamericanos en experiencias de gestión social del desarrollo territorial. San José, Costa Rica, IICA. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 15).
- Silva, C; Martínez, ML. 2004. Empoderamiento: Proceso, Nivel y Contexto. Psykhe. 13(2):29-39. Santiago, Chile. Consultado el 12 de oct. 2016. Disponible en [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22282004000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=en](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22282004000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=en).

- Tapia, M; Campillo, B; Cruickshank, S; Morales, G. 2010. Manual de Incidencia en políticas públicas. México: Alternativas y capacidades A.C (en línea). Ciudad de México, México. 162 p. Consultado 15 de ago 2016. Disponible en <https://www.iidh.ed.cr/RedInciendo/media/6831/MIPP.pdf>.
- Torrens, J; Rodríguez, J; Samper, M; Díaz, A. 2014. Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales. Documento interno de trabajo. San José, Costa Rica, IICA. 49 p.
- Torrens, J; Boucher, F; Moreno, MA; Rodríguez, J; Samper, M. 2016. Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales. Narrativa del proyecto. San José, Costa Rica, IICA. 10 p.
- Torrens, J. 2017. Hacia un desarrollo territorial incluyente. Marco Conceptual. San José, Costa Rica, IICA. 71 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 2).
- Torrens, J. 2017. Toward Inclusive Area-Based Development: Conceptual framework. San José, Costa Rica, IICA. 56 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 11).
- Villalobos, O; Martínez, MP. 2017. Dinamización económica incluyente y sostenible de la Selva Lacandona. San José, Costa Rica, IICA. 46 p. (Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n.º 12).
- Zimmerman, MA. 2000. Empowerment theory: Psychological, organizational and community levels of analysis. In Handbook of community psychology. Rappaport, J; Seidman, E (eds.). Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic/ Plenum Publishers. p. 43-63.

## Acerca de los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión

Los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión son una publicación seriada no periódica de documentos conceptuales y metodológicos, experiencias nacionales o territoriales, discusiones comparadas y aprendizajes sobre inclusión, empoderamiento y dinamización económica en procesos de desarrollo de los territorios rurales y de sus agriculturas familiares, como también de la gestión social de las políticas públicas y transformaciones institucionales relacionadas.

### Propósito

Compartir avances, productos intermedios y versiones avanzadas de bienes públicos generados en procesos territoriales, nacionales, regionales o hemisféricos asociados al Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

### Ámbito temático

- Aportes y debates conceptuales sobre inclusión, con énfasis en empoderamiento y dinamización económica, en procesos de desarrollo territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Metodologías de trabajo para el desarrollo incluyente de la agricultura y los territorios rurales
- Experiencias documentadas o sistematizadas sobre desarrollo de los territorios rurales y sus agriculturas familiares
- Estudios de caso relevantes sobre desarrollo territorial e inclusión.

- Documentos de análisis para facilitar el conocimiento e intercambio de procesos nacionales y territoriales de inclusión.
- Documentos relacionados con el fortalecimiento de capacidades para la inclusión en procesos de desarrollo.
- Discusión comparada de experiencias nacionales y territoriales de inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Aprendizajes y buenas prácticas sobre inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Políticas públicas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Procesos institucionales e interinstitucionales para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Acciones colectivas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Otros temas relacionados con inclusión en procesos de desarrollo territorial.

### Autoría

- Pueden publicar todas las personas participantes en procesos relacionados con el PI de Inclusión o en colaboración con iniciativas afines.

- Las personas que publican sus trabajos en esta serie mantienen su autoría intelectual, y son responsables por sus contenidos. Pueden publicar versiones revisadas posteriores en revistas, libros u otras obras, haciendo referencia a la versión inicial.

### Comité editorial

- Está conformado por el Líder y el equipo de coordinación del Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

### Idiomas

- Castellano, portugués, inglés o francés

### Formato

Por la naturaleza de esta serie, el formato es flexible y los textos se publicarán sin revisión filológica, pero se solicita a los autores y autoras aplicar en los manuscritos los siguientes aspectos de estilo:

- Espacio seguido, tipo Meridien No. 12 en el texto y No. 10 en las notas al pie.
- Índice general automático al inicio del fascículo

- Títulos de sección en mayúsculas y negrita, con números romanos
- Subtítulos en cursiva y negrita, con números romanos
- Numeración de páginas en la esquina inferior derecha de cada página, salvo la portada
- Vinculo a sitio web y fecha en la cual estaba disponible el trabajo citado, en los casos pertinentes
- Bibliografía al final del fascículo: Autor en mayúsculas, año entre paréntesis, título del libro o revista en negrita, ciudad de publicación y editorial.

### Versiones electrónica e impresa

- **Electrónica:** Publicada como archivo pdf, enviada a lista de correos de personas y entidades interesadas, y disponible en el espacio virtual del Proyecto Insignia de Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales en portalsiget.net
- **Impresa:** Libre impresión de ejemplares por parte de Representaciones del IICA, contrapartes institucionales u otros interesados y Sede Central del IICA, según demanda y disponibilidad de recursos.

## Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales

Este proyecto brinda servicios de cooperación técnica a las instituciones contraparte del IICA, con el objetivo de contribuir al establecimiento de procesos político-institucionales que apoyen el diseño y la gestión participativa de políticas integradas de desarrollo incluyente en los territorios rurales. El fortalecimiento de marcos institucionales y políticas públicas de inclusión rural es un elemento clave para el éxito de este proyecto. Así, las poblaciones rurales que han vivido tradicionalmente en diferentes condiciones de exclusión de los procesos de desarrollo tendrán mejores oportunidades para integrarse de manera más justa y equitativa en las dinámicas del desarrollo de la agricultura y los territorios rurales.

Para alcanzar este objetivo, el rol del IICA es facilitar la articulación de las instituciones gubernamentales, organizaciones económicas y sociales, academia y empresas del sector privado, con la finalidad de sensibilizar y estimular la construcción participativa y la gestión social de un conjunto de estrategias, políticas, programas y acciones integradas de inclusión social, económica y ciudadana en los territorios rurales con predominio de la agricultura familiar. Las acciones del proyecto no se limitan a organizar y desarrollar proyectos que atiendan a las necesidades inmediatas de grupos de mujeres, jóvenes o etnias que trabajan y viven en situaciones de exclusión en las áreas rurales. Se trata

de generar y fortalecer condiciones institucionales para que las políticas públicas de inclusión alcancen a un número más amplio de grupos excluidos y, con esto, puedan producir impactos más profundos en la sociedad.

De forma complementaria, en los territorios es importante fortalecer el empoderamiento de los grupos excluidos y sus capacidades de protagonismo social para que participen de instancias de articulación territorial, se articulen con sectores organizados, elaboren proyectos y construyan iniciativas económicas de interés común que contribuyan a la dinamización del territorio.

El proyecto se desarrolla en 11 países del continente (México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Haití, República Dominicana, Surinam, Guyana, Colombia, Ecuador y Brasil) y, a excepción de Haití, la cooperación técnica del IICA se ejerce simultáneamente en los ámbitos nacional y territorial. Acorde con la concepción sistémica del proyecto, las acciones se ejecutan en las dimensiones de las políticas públicas, de la dinamización económica incluyente y del empoderamiento de los actores. Además, integrando las experiencias desarrolladas y las lecciones aprendidas, al final del proceso se pretende producir bienes públicos que puedan servir de referencia para otros países de América Latina y Caribe.

