

# Brindando respuestas a la gente del agro

*El Enfoque Territorial y la práctica del desarrollo rural en América Latina*

Adrián Rodríguez y Sergio Sepúlveda

*Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, IICA*



mentos que han marcado de manera importante este resurgimiento. Conceptos como agricultura ampliada, nueva ruralidad, territorialidad, servicios ambientales, cultura local, descentralización, gobernabilidad y cooperación local se han abierto paso en la literatura sobre desarrollo rural y están haciendo sentir su influencia en el pensamiento de muchos gobiernos y agencias de desarrollo. En este contexto sobresale el planteamiento de un nuevo enfoque en la práctica del desarrollo rural, denominado Enfoque Territorial del Desarrollo Rural (ETDR).

En el ETDR convergen varios de los énfasis privilegiados por aproximaciones anteriores, como el desarrollo comunitario, los pequeños productores y el desarrollo rural integrado (Sepúlveda et al. 2003, pp. 35-51). Asimismo, se incorporan algunas de las visiones más recientes, que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales, y se retoman los principales elementos conceptuales de la nueva ruralidad, noción desarrollada durante los años noventa y que también ha generado un importante conjunto de literatura (e.g. Pérez, 2001; Gómez, 2002; Echeverri y Ribero, 2002).

**L**os temas relacionados con el desarrollo rural adquirieron un ímpetu renovado en la última década debido, en parte, a la incapacidad del modelo económico vigente para resolver los serios problemas estructurales que aquejaban a un gran número de países y a su incompetencia para abordar de manera creativa el nuevo panorama rural de América Latina y el Caribe (ALC). La persistencia de la pobreza rural y la necesidad de enfoques innovadores para su abordaje, cambios en la concepción del rol de la agricultura y de los pequeños agricultores, la necesidad de un abordaje más holístico de los temas rurales, son algunos de los ele-

## *Un enfoque integrador*

El ETDR es, esencialmente, integrador de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención. Busca la integración de los territorios rurales a su interior y con el resto de la economía nacional, su revitalización y reestructuración progresiva, y la adopción de nuevas funciones y demandas.

Esta propuesta de desarrollo parte de una noción de territorio que trasciende lo espacial. En efecto, el territorio es considerado como un producto social e histórico -lo que le confiere



*El enfoque territorial es, esencialmente, integrador de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención*

un tejido social único- dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos.

### *Una alternativa*

*El ETDR constituye una alternativa a los planteamientos convencionales de desarrollo rural. Entre sus elementos más importantes destacan:*

1. *La reconstrucción del concepto de lo rural.*
2. *El paso de la economía agrícola a la economía territorial.*
3. *El rescate de la economía territorial y local rural en las estrategias de crecimiento.*
4. *La gestión ambiental y el desarrollo de mercados de servicios ambientales.*
5. *El paso de la competitividad privada a la competitividad territorial.*
6. *El ordenamiento territorial como complemento de la descentralización.*
7. *La cooperación y la responsabilidad compartida como complemento de la participación y como elementos fundamentales para la integración de los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.*
8. *La coordinación entre las políticas macro, sectoriales y locales.*
9. *La gestión del conocimiento para promover la innovación.*

### *Atención creciente*

El ETDR está recibiendo atención creciente por parte de gobiernos y organismos de cooperación técnica y financiera. En el caso del IICA, la propuesta es apenas la fase lógica de un largo proceso de aproximaciones a un nuevo paradigma del desarrollo. En efecto, durante la última década, la visión y las propuestas de desarrollo rural sostenible del Instituto han evolucionado a partir del aprendizaje surgido de su propia experiencia. Así, el ETDR es la síntesis de postulados anteriores que fueron ajustándose con la práctica. Entre ellos pueden mencionarse la evolución de temas como la reforma agraria en los sesenta, el cooperativismo en los setenta, la modernización productiva de la Revolución Verde en los sesenta y setenta, el desarrollo rural integrado en los setenta y ochenta, la modernización y la vinculación comercial a mercados dinámicos, así como el desarrollo sostenible en los noventa, y visiones más recientes que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales (e.g. Ellis y Biggs, 2001).

La adopción de un ETDR marca un punto de inflexión en la forma de abordar el desarrollo rural en el IICA. En particular, incorpora dos elementos que han formado parte de la agenda institucional reciente sobre el tema: el desarrollo microrregional y la nueva ruralidad. En efecto, el ETDR adopta de manera integral los conceptos y métodos del desarrollo microrregional formulados por el Instituto desde principios de la década de los noventa (e.g. Sepúlveda 2002), en el marco de un programa de cooperación apoyado por la GTZ. Además, con esta nueva perspectiva del desarrollo rural, el IICA supera el sesgo hacia el diagnóstico que caracterizó su investigación en torno al concepto de nueva ruralidad (e.g. IICA, 2000).

La construcción de un ETDR en el Instituto también se ha nutrido de iniciativas de cooperación técnica que ha liderado o facilitado en el continente duran-



te la última década. Entre ellas destacan el Proyecto LADERAS en Centroamérica; diversas iniciativas en el nordeste de Brasil, en la región del Seridó; y el trabajo en Colombia, con el respaldo de la Corporación Latinoamericana Misión Rural.

Por lo tanto, el ETDR es una propuesta en proceso de construcción y validación. En su aplicación se pueden distinguir tres niveles:

1. *Iniciativas que han contribuido a su construcción.*
2. *Iniciativas para su adopción como marco de referencia de políticas nacionales.*
3. *Iniciativas para su adopción como marco para orientar inversiones e intervenciones concretas.*

A continuación se presentan algunos ejemplos de iniciativas desarrolladas por el IICA y otros organismos de cooperación, que enfatizan los dos primeros aspectos mencionados anteriormente.

---

### **EXPERIENCIAS PIONERAS**

---

#### ***Centro América – Proyecto LADERAS (1995-2002)***

En Centroamérica destaca el Proyecto LADERAS, impulsado por el IICA con el apoyo financiero de la Embajada Real de los Países Bajos, la cooperación de TERA, del Centro

de Cooperación Internacional para la Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD, Francia) y los gobiernos de El Salvador y Honduras. Esta iniciativa desarrolló una metodología para impulsar sistemas institucionales abiertos, capaces de incluir a un gran número de organizaciones y actores sociales en el diseño y la ejecución de planes participativos de desarrollo sostenible en los territorios de laderas de Honduras y El Salvador.

La experiencia sugirió que los enfoques participativos, territoriales y multisectoriales, que acercan a grupos históricamente excluidos de las decisiones que afectan las variables económicas, sociales y el manejo de los recursos naturales (e.g. asociaciones comunales, organizaciones de mujeres, minorías étnicas, campesinos, juventudes, educadores, comerciantes, líderes religiosos) constituyen la vía más segura, aunque no menos compleja, para unir voluntades, intereses y recursos que generen un conjunto de soluciones para mejorar la gestión de los recursos naturales y reducir la pobreza en los territorios rurales.

Los actores se organizaron a nivel local municipal y se pusieron en marcha varios Comités de Desarrollo Sostenible (CDS), los cuales fortalecieron la capacidad de las organizaciones de base para gestionar, negociar e incidir en el manejo de los recursos naturales; realizar aportes de ámbito nacional y regional; lograr consensos entre actores claves; y estimular el intercambio y la colaboración entre instituciones y actores. Gracias a estos comités se logró una notable mejoría en la coordinación de las acciones institucionales. (Byron Miranda, 2002).

El Proyecto IICA-Holanda/LADERAS desarrolló y puso en práctica un marco conceptual, metodológico y operativo que ha contribuido al desarrollo del enfoque territorial del desarrollo rural sostenible, con resultados y contribuciones relevantes, cuyas buenas prácticas están siendo incorporadas en proyectos y programas nacionales de desarrollo rural de Centroamérica, con el propósito de aumentar la incidencia y el efecto multiplicador de estas inversiones.

#### ***Nordeste de Brasil***

A partir del trabajo de cooperación técnica del IICA en apoyo a los gobiernos de los estados del nordeste, se destacan diversas iniciativas finan-

## *La adopción de un enfoque territorial marca un punto de inflexión en la forma de abordar el desarrollo rural del IICA*

ciadas por el Banco Mundial. Uno de los resultados más importantes es la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial (febrero de 2003) dentro del Ministerio de Desarrollo Agrario.

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

El Plan Seridó demuestra la viabilidad de los conceptos de desarrollo sustentable y, también, la posibilidad de construir utopías. La visión del desarrollo sostenible, además de un esfuerzo multidisciplinario, se centra en la participación. Se invierten los papeles institucionales. En lugar de “intervenir” para hacer o construir en nombre del pueblo, se abren espacios y oportunidades para que el propio pueblo sea el constructor. El motor del desarrollo son los actores. (Carlos Miranda, 2002, pp. 79-80).

El Plan también demuestra que un proceso de planificación participativa, que se apoya en el capital social, posibilita el conocimiento del territorio y la identificación con el mismo. Esto no era posible en la planificación tecnocrática y sectorial. El sector tradicionalmente no era una geografía viva sino un artificio en sí, sin la sociedad actuando dentro del mismo. El territorio rural era dividido en compartimientos que correspondían a lógicas diversas que, necesariamente, revelaban velocidades diferentes. La gestión del desarrollo se revelaba desordenada, desperdiciando recursos y energías. Dentro de un mismo municipio, se construían diferentes racionalidades y ritmos de evolución, orientados por destinos o paradigmas específicos.

En la experiencia de Seridó, la región –el territorio es heterogéneo y único– expresa una superposición de ecosistemas naturales y, al mismo tiempo, una diversidad de construcciones sociales. Seridó es una identidad, es tierra que pertenece a una determinada población. En ese sentido, la planificación compromete a toda la población. (Carlos Miranda, 2002, p. 80).



### *Colombia – Misión Rural*

Con el auspicio del Gobierno colombiano y de diversas agencias de cooperación técnica internacional, el IICA lideró un amplio proceso participativo de investigación y reflexión sobre la realidad actual y futura del medio rural y agrícola de Colombia. Esta iniciativa, denominada Misión Rural, creó una red de organizaciones vinculadas al desarrollo rural y construyó, de manera consensuada, una agenda nacional que contiene orientaciones e instrumentos para la implementación de acciones de índole rural. El proyecto contó con la participación de organizaciones campesinas y empresariales, académicos, instituciones públicas, entidades territoriales, organismos internacionales y diversos sectores de la opinión pública.

De esta manera, impulsó un amplio movimiento de reflexión sobre la política de desarrollo nacional, e incluyó acciones para reformular el sector público y fortalecer la ciudadanía. Igualmente, propició experiencias de cooperación local y apoyó reformas institucionales de organizaciones de desarrollo rural y la formulación de proyectos legislativos para el desarrollo rural y la agricultura. Se destacan, asimismo, aportes conceptuales y metodológicos que han contribuido a enriquecer el ETDR.

A partir de la experiencia del proyecto, en 1999 se creó la Corporación Latinoamericana Misión Rural (CLMR), una entidad sin fines de lucro que continúa desarrollando ejercicios de reflexión, investigación y discusión sobre la temática del desarrollo rural. En colaboración con el IICA y la gobernación del departamento de Cundinamarca, y gracias al financiamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF), la CLMR desarrolla en la actualidad el proyecto “Red de Pueblos, una experiencia de cooperación local”, un proceso que pretende crear las alianzas y



acuerdos para que los esfuerzos realizados se constituyan en ejes del despegue económico, cultural y político de los territorios que se vinculen al proceso.

La red es una propuesta de innovación social, de cooperación entre los sectores público, privado y local, que permite la vinculación comprometida de los ciudadanos en beneficio del bien común.

### *Reorientación de políticas*

En el proceso de transición hacia un ETDR, los países se encuentran en diferentes momentos de construcción de alternativas. En ese sentido, se puede afirmar que ninguno ha estructurado todo el sistema de su política nacional alrededor de él. Posiblemente, los casos más completos son México, en donde el proceso está enmarcado por una Ley de Desarrollo Rural (2001), y Brasil, que ha creado una Secretaría de Desarrollo Territorial (2003). También existe una Ley de Desarrollo Rural Sostenible en Honduras (2000), aunque el avance en su implementación ha sido menor que en México.

### *El caso mexicano*

A partir de la Revolución Mexicana y de los procesos de reforma agraria que se derivaron de ella, en México se ha venido conformando históricamente un modelo de desarrollo rural. Sin embargo, en años recientes este modelo ha entrado en proceso de revisión. Uno de los productos más significativos de ese proceso de reforma es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (Diciembre 2001), la cual establece las bases de un marco institucional integral para

el desarrollo sostenible, que se complementa con otros instrumentos como el Acuerdo Nacional para el Campo; el desarrollo de instrumentos presupuestarios para el desarrollo económico y el bienestar social y combate a la marginación. La ley en mención establece las bases para la instrumentación de una política de estado para el desarrollo rural. Tiene una visión integral y un enfoque territorial que promueven la coordinación de las dependencias, así como instancias para la participación de la sociedad rural.

Uno de los elementos centrales de esta ley es la creación de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR). En efecto, el título segundo de la ley, relativo a la Planeación y Coordinación de la Política para el Desarrollo Rural Sustentable, establece, en el Capítulo I, Artículo 13 que “a través de los Distritos de Desarrollo Rural, se promoverá la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuencas, con la participación de las autoridades, los habitantes y los productores en ellos ubicados. Dichos programas deberán ser congruentes con los Programas Sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo”. Igualmente, el Artículo 29 del Capítulo VI sobre los Distritos de Desarrollo Rural también establece que: “los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación”.

La máxima autoridad de los DDR es un órgano colegiado en el que participan dependencias de los tres niveles de gobierno (gobierno central, gobiernos estatales y gobiernos municipales) junto con representantes de los productores y de las organizaciones sociales y privadas de la demarcación.

### *El caso colombiano*

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) fue creado en el 2003, con la misión de contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales, ejecutando la política agropecuaria y de desarrollo rural, fortaleciendo a las entidades territoriales y a sus comunidades, y propiciando la articulación de las acciones institucionales en el medio rural.

## *El proyecto Misión Rural creó en Colombia una red de organizaciones vinculadas al desarrollo rural y construyó, de manera consensuada, una agenda nacional que contiene orientaciones e instrumentos para la implementación de acciones*

El INCODER parte explícitamente de una visión de desarrollo rural territorial en la formulación de la política rural del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”. Dicho plan parte de un enfoque multifuncional y multisectorial, en el cual lo rural trasciende la dimensión productiva agropecuaria y reconoce la sinergia entre el campo, los centros urbanos pequeños y medianos, y las áreas metropolitanas.

En palabras del gerente general del INCODER, Ing. Arturo Vega Varón, el enfoque del Instituto “se fundamenta en una visión amplia de lo rural, que reconoce que en los territorios rurales se desempeñan funciones en lo económico, lo político, lo social y lo institucional, fundamentado en la oferta de recursos naturales, la diversidad biofísica y cultural, la existencia de relaciones sociales, solidarias, de creación cultural y étnicas, que permiten la integración y coherencia de las comunidades, así como diferentes capacidades de desarrollo a su interior, en relación con otros territorios, la nación y el mundo” (Vega, 2004, <http://www.incoder.gov.co/editorial/index.asp?id=38>).

Entre los objetivos del ICODER destacan ejercer el liderazgo en la identificación y consolidación de iniciativas de desarrollo rural, ya sean públicas, privadas o mixtas; fortalecer procesos participativos de planeación institucional, regional y local para la definición de programas de desarrollo rural; fortalecer procesos de coordinación inter e intrasectoriales que posibiliten la integración de las acciones en el medio rural; consolidar el proceso de delegación y descentralización a las administraciones departamentales; y facilitar a los pequeños y medianos productores el acceso y uso de los factores productivos, mediante la gestión y el otorgamiento de recursos de cofinanciamiento, subsidios e incentivos.

### **Otras experiencias nacionales**

Varios países han iniciado procesos nacionales de formulación de estrategias nacionales de desarrollo rural, o de revisión de sus programas nacionales y marcos institucionales para el desarrollo rural, con el enfoque territorial como eje estructurante.

En Honduras, en agosto del 2000, se aprobó la Ley de Desarrollo Rural Sostenible, la cual promueve la creación del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), que constituye la base de un nuevo enfoque multisectorial de desarrollo rural, orientado al desarrollo humano y al uso y manejo sostenible de los recursos naturales. El IICA apoya actualmente al Gobierno en la reorientación del PRONADERS y de la institucionalidad nacional para el desarrollo rural, con el ETDR como marco de referencia.

En Brasil se ha creado una Secretaría de Desarrollo Territorial que lidera el proceso de formulación, concertación e implementación de un Plan Territorial de Desarrollo Rural. En Ecuador existe la propuesta para la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Rural y de un Fondo Nacional de Desarrollo Rural. En Uruguay se avanza en la revisión de la institucionalidad y en el desarrollo de iniciativas de desarrollo rural en territorios específicos. En Costa Rica se promueve la revisión y reorientación del Programa Nacional de Desarrollo Rural, la principal iniciativa gubernamental en la materia, focalizando acciones en territorios en la zona norte del país. Más recientemente, en Guatemala y Panamá, se han iniciado procesos para la revisión de la institucionalidad y las políticas de desarrollo rural, con énfasis en el combate de la pobreza rural, por parte de las nuevas autoridades nacionales.

---

#### *Referencias.*

- Echeverri, Rafael y Ribero, María. (2002). *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Ciudad del Saber, Panamá: CIDER/IICA.
- Ellis, Frank y Biggs, Stephen. (2001). Evolving Themes in Rural Development 1950-2000s. *Development Policy Review*, 19 (4), pp. 437-448.
- Gómez, Sergio. 2002. *La “nueva ruralidad”: ¿Qué tan nueva?*. Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile.
- IICA. (2000). *Nueva Ruralidad* (Serie de Documentos Conceptuales). Ciudad de Panamá: IICA,
- Miranda, Byron. (2002). *Institucionalidad y Desarrollo Sostenible del Territorio: La Experiencia del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS*. San José, Costa Rica: IICA.
- Miranda, Carlos Luis. 2002. *Brasil: descentralización y desarrollo regional sustentable, La experiencia del Seridó*. San José, Costa Rica: IICA-Gobierno del Estado de Rio Grande do Norte.
- Pérez, Edelmira. (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En N. Giarracca (Compiladora), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael; y Portilla, Melania. (2003). *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José, Costa Rica: IICA.
- Sepúlveda, Sergio. 2002. *Desarrollo sostenible microrregional: métodos para la planificación local*. San José, Costa Rica: IICA-UNA-Consejo de la Tierra.
- Vega, Enrique. (2004). *La nueva visión de desarrollo rural territorial y su formulación en el plan de desarrollo*. Recuperado el 15 de octubre de 2004, de <http://www.incoder.gov.co/editorial/index.asp?id=38>