

# Nueva institucionalidad para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe en el contexto actual



Sergio Sepúlveda

SERIE CRISIS GLOBAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

# Nueva institucionalidad para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe en el contexto actual

Sergio Sepúlveda S.<sup>1</sup>



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

---

<sup>1</sup> Especialista en Desarrollo Económico y Economía de los Recursos Naturales. BSc en Agronomía y MSc en Economía Agrícola por la Washington State University. Doctor en Economía Agrícola por la Universidad de Cornell. Se desempeñó como Especialista de Planificación Regional en la Oficina del IICA en Brasil. Coordinador de diversos proyectos regionales en sistemas de producción integrados y manejo de cuencas en el CATIE. Luego de su paso por el BID en Costa Rica, continuó vinculado al IICA en las áreas de inversiones y desarrollo rural. Ex-Coordinador del Comité de Desarrollo Sostenible (CODES). Ex-Director de Desarrollo Rural Sostenible del IICA.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2009  
El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea  
citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en  
el sitio *web* institucional <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Rafael Trejos y Tania López

Corrección de estilo: Olga Patricia Arce

Diagramado: Zona Creativa

Diseño de portada: Ana Catalina Lizano

Impresión: Imprenta IICA, Sede Central

**Las ideas y planteamientos expresados en este documento son propios  
del autor y no representan necesariamente el criterio del IICA.**

Sepúlveda S., Sergio

Nueva institucionalidad para el desarrollo rural de América  
Latina y el Caribe en el contexto actual / IICA – San  
José, C.R.: IICA, 2009.

52 p.; 21.5 x 28 cm.

ISBN13: 978-92-9248-086-8

1. Desarrollo rural 2. Desarrollo rural – políticas 3. Po-  
líticas agrícolas 4. Ordenación territorial I. IICA II. Título

AGRIS  
E50

DEWEY  
307.1412

San José, Costa Rica

2009

# Índice

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>7</b>
<b>2. La diversidad institucional responsable por el desarrollo rural sostenible (DRS)</b>	<b>11</b>
2.1 Síntesis de antecedentes históricos	11
2.2 Origen de la diversidad de las políticas de DRS	11
2.3 Evolución: décadas de transformación inacabada	12
2.4 Confluencia de la diversidad hacia el territorio	13
<b>3. Principales tendencias de las políticas de desarrollo rural</b>	<b>15</b>
3.1 Políticas multisectoriales.	16
3.2 Proyecto país	16
3.3 Políticas agrícolas comunes	16
3.4 Debilitamiento del aparato público	17
3.5 Sector privado, Estado y tercer sector	17
3.6 Participación de la sociedad civil	17
3.7 Desarticulación de la agricultura comercial y la AF	17
3.8 Recursos humanos, el corazón de las propuestas	18
<b>4. Marco jurídico e instituciones, una transición en proceso</b>	<b>19</b>
4.1 Visión del desarrollo y adecuación sectorial. Instituciones, programas y proyectos de DR	19
4.2 El ordenamiento territorial	20
4.3 Proyecto país	20
4.4 Mecanismo institucional en el ámbito nacional	20
4.5 Fortalecimiento de la capacidad de participación	21
4.6 Descentralización y transformación de los gobiernos locales	21

4.7	Las organizaciones de la sociedad civil copartícipes del desarrollo	22
4.8	Las redes institucionales: fórmula innovadora para el desarrollo territorial	23
4.9	El papel vital del tercer sector como complemento del sector público	24
4.10	Política de tierras, un abanico de opciones.	24
<b>5.</b>	<b>Políticas de desarrollo rural</b>	<b>27</b>
5.1	Características genéricas de las principales políticas	27
5.2	Políticas para promover la inserción de la AF a mercados dinámicos	28
5.3	Políticas para los territorios rurales	32
5.4	Políticas para innovación institucional	36
5.5	Políticas para el desarrollo de capacidades estratégicas	37
<b>6.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>39</b>
	<b>Literatura consultada</b>	<b>45</b>
	<b>Literatura citada</b>	<b>49</b>

## Presentación

**E**n el 2008 el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) inició un proceso de reflexión sobre la necesidad de revalorar la agricultura y la vida rural en las Américas, con base en su visión del desarrollo sostenible. Para ello se dio a la tarea de analizar temas críticos que permiten formular nuevas propuestas alternativas en un contexto internacional caracterizado por la alta volatilidad de los precios en los alimentos básicos.

Durante este proceso, se presentaron diversas crisis (de precios altos, energética y financiera) con alcances globales sin precedentes en la historia reciente. En el caso de la agricultura y el medio rural de las Américas, estos episodios marcaron un antes y un después en las prioridades de los gobiernos y en las estrategias de los países para enfrentar la recesión económica y sus implicaciones para el desarrollo, la seguridad alimentaria y el combate a la pobreza.

El análisis de este complejo contexto acumula desafíos de trasfondo, como el cambio climático, el incremento de la demanda de alimentos en países emergentes, la producción de bioenergía, los costos crecientes de los fletes internacionales, la especulación y la reducción de las reservas de alimentos, que tienen implicaciones para la institucionalidad agrícola y rural. Ese escenario revela la necesidad de revisar los enfoques tradicionales de las agencias de cooperación y financiamiento, así como la esencia de las medidas de política que adopten los países.

Con base en este proceso de análisis y reflexión, el IICA elaboró el documento titulado “Agricultura de América Latina y el Caribe: bastión ante la crisis mundial y motor para el desarrollo”, cuyo punto de partida fue repensar el modelo de desarrollo vigente y revalorar el papel de lo rural. Este proceso contribuyó, además, a la elaboración del Informe “Perspectivas de la agricultura y la vida rural: una mirada hacia América Latina y el Caribe”, como producto de una alianza entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el IICA. Este informe será presentado en la V Reunión Ministerial “Agricultura y Vida Rural” por realizarse en octubre del 2009 en Jamaica.


Como parte de este esfuerzo, también se elaboraron otros documentos de soporte que conforman la serie de publicaciones titulada: “Crisis global y seguridad alimentaria”.

Precisamente el documento “Nueva institucionalidad para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe en el contexto actual” elaborado por el consultor Sergio Sepúlveda, forma parte de esta serie. El principal objetivo de este documento es analizar la pertinencia de la institucionalidad vigente para el desarrollo rural en el contexto actual e identificar y examinar tendencias en políticas e instituciones para desarrollo rural y territorial.

El documento incluye los siguientes ejes temáticos:

- ¿Por qué una nueva institucionalidad en el medio rural? Evolución de las políticas e instituciones que influyen en el territorio.
- Sinergias intersectoriales en el territorio.
- Mecanismos públicos, privados y del tercer sector (sociedad civil).
- Desarrollo rural y ministerios de agricultura.
- Importancia de los factores espaciales en el proceso de desarrollo. Modelos de gestión basados en territorios.
- La gestión del desarrollo rural sostenible con enfoque territorial como estrategia para combatir la pobreza.
- Impulso de las sinergias entre la agricultura familiar y las cadenas agroalimentarias.

También forman parte de esta serie otros estudios realizados por especialistas calificados, quienes han plasmado en sus escritos diversas alternativas para el mejoramiento de la agricultura y el medio rural. Toda la serie también está disponible en el sitio *web* [www.iica.int](http://www.iica.int) para su consulta en versión digital.



Rafael Trejos  
Director Encargado  
Unidad de Modernización Institucional-IICA

## 1. Introducción

**E**ste documento tiene como objetivo realizar un análisis sintético sobre la pertinencia de la institucionalidad vigente para el desarrollo rural en el contexto actual e identificar y analizar las principales tendencias en políticas e instituciones para el desarrollo rural y territorial en la Región.

Por otro lado, se espera que los principales hallazgos sirvan como insumo para formular el informe sobre la situación y perspectivas de la agricultura y la vida rural, documento medular que será presentado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en la Reunión de Ministros de Agricultura en junio del 2009.

Se presentan las principales tendencias de la transición institucional, fundamentadas en un análisis enfocado en un grupo de mecanismos institucionales y políticas de desarrollo rural adoptadas por algunos países de las Américas. Al mismo tiempo, se avanza en la hipótesis de trabajo sobre los factores políticos de trasfondo, que sustentan visiones particulares acerca del tipo de modelo de desarrollo que se impulsa en cada país (en la agricultura y el campo) y que son, a la larga, uno de los determinantes de la orientación de la institucionalidad vigente.

En el análisis se reconocen el papel que desempeña la institucionalidad actual y la inercia histórica de la lógica sectorial de las políticas y de las instituciones que aún domina en la

mayoría de los países. También se identifica la institucionalidad como uno de los principales desafíos para transitar hacia esquemas de acción intersectorial. Sin embargo, ambos factores, políticos y de inercia sectorial, se identifican como desafíos naturales del proceso complejo de transición de un paradigma sectorial a otro sistémico y multisectorial.

Las políticas e instituciones seleccionadas para este análisis fueron elegidas por su aparente potencial como instrumentos para acelerar y consolidar procesos de desarrollo rural que responden a una política de participación, de inclusión social y cultural, de consolidación productiva y sostenibilidad ambiental. Es decir, constituyen mecanismos operativos prácticos que permiten superar algunas de las limitaciones críticas de la población rural y sus territorios.

En ese contexto, se presentan algunas experiencias nacionales y locales que reflejan tanto la diversidad regional como algunas de las tendencias que parecen compartir varios países de la Región. En síntesis, son medidas que se dirigen a objetivos típicos de un desarrollo solidario e incluyente de todos los sectores de la sociedad nacional. En efecto, solo en el contexto de ese tipo de modelo de desarrollo nacional es posible afianzar las contribuciones históricas del sector rural y de la agricultura como aglutinante social, económico y ambiental de las sociedades nacionales y superar los rezagos estructurales que generan la pobreza.



Finalmente, en las conclusiones y recomendaciones se incorpora implícitamente la adversa coyuntura enfrentada por los países, en la cual se conjugan las fuerzas de: a) la volatilidad del precio del petróleo, sus derivados y su propensión al alza en el mediano plazo; b) la inestabilidad de los precios en los alimentos y materias primas con probables tendencias al aumento; c) la crisis financiera y su impacto negativo en la disponibilidad de recursos para crédito; y d) el cambio climático y sus impactos en la agricultura.

Esas cuatro tendencias están generando niveles de inestabilidad e incertidumbre nunca vistas en los mercados de insumos y productos. En efecto, el difícil momento que vive el sistema económico presenta desafíos desconocidos para la mayoría de expertos y neófitos.

No obstante, se postula que el seno del dilema cobija las simientes de la solución para establecer un sistema renovado, sustentado en una visión de largo plazo y orientado por principios equitativos económica y socialmente reverentes con el medio ambiente, respetuosos de la diversidad cultural y, sobre todo, fundado en procesos democráticos de toma de decisiones. Se trata de un sistema solidario que establezca mecanismos distributivos en los países y entre estos, de manera que se superen los procesos de acumulación de beneficios y de la riqueza del desarrollo en ciertos polos geográficos (nacional y regional) y que, por el contrario, permitan establecer cierta estabilidad (equilibrio) espacial y plantear soluciones efectivas para superar la pobreza rural.

A pesar de las aparentes contradicciones que viven la agricultura y el medio rural, su importancia vital los transforma en ámbitos clave desde los cuales los países pueden fortalecer su capacidad para acoplarse a la globalización y mantener su identidad cultural, donde se respete su capital natural y se construyan sus democracias.

Este documento es una de las respuestas del Instituto en su afán por brindar a los países posibles alternativas de políticas para transformar una situación compleja y adversa en oportunidad de desarrollo sostenible. Para tal fin, se plantea el establecimiento de una plataforma de políticas que integre y potencie la participación de los territorios rurales y su población en procesos de desarrollo nacional.

En ese contexto, la revisión de políticas y de mecanismos institucionales presentados en este documento adoptaron los siguientes criterios:

- a. Visión de desarrollo sostenible a largo plazo.
- b. Capacidad para promover un tipo de desarrollo incluyente (solidario).
- c. Capacidad para dinamizar el campo y cohesionar la sociedad y el territorio nacional.
- d. Potencial para acelerar aumentos de producción de alimentos y materias primas de la agricultura.

En efecto, se optó por un conjunto de políticas, las cuales representan ejemplos prácticos que han logrado mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana y reducir la pobreza rural. Sin embargo, para analizar y comprender el proceso de evolución institucional, se consideraron los argumentos de Pelikan (2004) con respecto a la necesidad de complementar los factores meramente económicos con aspectos políticos, sociales e históricos de la vida de las instituciones. En ese contexto, la síntesis analítica reconoce la importancia de los procesos de transformación (transición) institucional como la base para proyectarla hacia el futuro.

En el escenario de la encrucijada mundial, los organismos internacionales deberían brindar espacios de análisis para la formulación de políticas audaces e innovadoras, sustentadas en un nuevo equilibrio entre el mercado, el Estado y la sociedad civil organizada. Es

decir, deben apoyar la consolidación de escenarios de discusión y formulación de propuestas que internalicen y pongan en práctica efectivamente el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

Con tal propósito, en este documento se adoptaron las preguntas que subyacen a lo largo de la discusión:

- ¿Por qué una nueva institucionalidad?
- ¿Cómo potenciar sinergias intersectoriales?
- ¿Qué funciones se les adjudican a los ministerios de agricultura en el desarrollo rural? Para ello se analizan mecanismos públicos y privados, así como del tercer sector (sociedad civil).
- ¿Cómo se han incorporado los factores de localización en la formulación de propuestas de desarrollo y políticas? Para esto se

examinan brevemente los principales componentes de algunos modelos de gestión basados en territorios.

- ¿Cómo se adapta el enfoque territorial a las estrategias de combate a la pobreza?
- ¿Es posible promover sinergias entre la agricultura familiar (AF) y las cadenas agroalimentarias?

Para presentar el análisis, el documento se ha estructurado en cuatro grandes apartados, además de la introducción. En la primera parte se trata el tema de la diversidad institucional, mientras que en la segunda se exponen los principales componentes del marco jurídico e institucionales de un proceso en transición. Luego se expone una serie de consideraciones sobre las políticas de desarrollo rural. En la última parte del documento se presentan las conclusiones y recomendaciones.



## 2. La diversidad institucional responsable por el desarrollo rural sostenible (DRS)

Las instancias institucionales responsables del desarrollo rural (DR) en los países del continente se han conformado a lo largo de décadas de intervenciones (parciales o integrales), las cuales lógicamente han ido adoptando sesgos particulares congruentes con ideologías dominantes, presiones de grupos de interés, decisiones del Estado inconsultas, entre otros.

En efecto, se observa que los sistemas institucionales de apoyo al DR son el reflejo de diversas trayectorias de orientación política (ideológica), complementadas por valores sociales y culturales que se reflejan tanto en los marcos legales, como en los institucionales y trascienden en los procesos de formulación de políticas.

La mayoría de los países de la Región disponen de un sistema institucional (o algunas instituciones) responsable del desarrollo rural sostenible (DRS) a la par de su marco legal. En este sistema se incluyen políticas, programas e inversiones *ad hoc*. A pesar de sus diferencias, casi todos comparten objetivos que buscan mejorar las condiciones de la población rural (reducir las brechas rural urbanas) y se sustentan en ciertos principios vinculados con: a) la descentralización de las acciones (focalización y localización de las acciones); b) la participación ciudadana y, en algunos casos, la gestión social; c) el respeto a las características sociales y culturales; d) la calidad de la entrega de los servicios con cierta visión de integralidad; y e) la eficiencia, eficacia y transparencia del uso y gestión de los recursos públicos y privados.

No obstante, los sistemas institucionales comparten algunos elementos comunes. Prácticamente cada país ha definido (por coyuntura histórica, por circunstancia política o por urgencia social)

sus propios esquemas. En cada uno de esos arreglos institucionales, se le asigna al Ministerio de Agricultura un rol diferente, según sea el enfoque conceptual de DRS adoptado.

### 2.1 Síntesis de antecedentes históricos

La revisión de políticas y mecanismos institucionales para el DRS confirma la hipótesis de trabajo sobre la inmensa diversidad en la oferta de servicios y acciones en DR entre países. Es más, esta abundante cantidad de opciones muestra un fenómeno denominado en este documento el “*rompecabezas desarmado*” (e incompleto en algunos casos). Este se fundamenta en la constatación de la existencia de un vasto conjunto desarticulado (sectorializado) de leyes, instituciones, políticas e inversiones, cuyas competencias se orientan al cumplimiento de partes (componentes) de las funciones básicas de apoyo al DRS.

Es decir, en gran parte de los países parece existir la mayoría de las piezas del *rompecabezas*, pero el sistema carece de un enfoque ordenador que las articule para transformarlas en componentes funcionales de una estrategia sistémica de desarrollo. Ese fenómeno posiblemente es causado por la carencia de una concepción holística del desarrollo, aunado al vacío de una visión de conjunto de sus procesos. Por lo tanto, la desarticulación de las medidas sectoriales adoptadas obstaculiza e inhibe el potencial del sistema institucional para alcanzar mayores grados de eficiencia y eficacia.

### 2.2 Origen de la diversidad de las políticas de DRS

Varias décadas de infructuosos esfuerzos por superar las condiciones del sector rural son indicios

de alguna falla en la concepción de los modelos de desarrollo, en los enfoques adoptados o en las políticas, programas e inversiones ejecutadas.

Uno de los factores inhibidores es el insuficiente énfasis que los países han otorgado a la visión sistémica del desarrollo y, por ende, se han perdido oportunidades para aprovechar las posibles sinergias generadas por la articulación de agendas y programas intersectoriales o de esquemas funcionales que adopten los territorios rurales como escenarios para la armonización de políticas sectoriales. Evidentemente, una estrategia de trabajo de ese tipo requiere de la coordinación de una instancia supra ministerial.

A la luz de esa realidad, a continuación se revisan, sucintamente, algunos de los principales factores que dificultan la adopción de un enfoque sistémico desde la perspectiva institucional.

### 2.3 Evolución: décadas de transformación inacabada

La heterogeneidad sociopolítica, cultural y de la base de recursos naturales de los países está en el epicentro de la diversidad institucional. De hecho, las instituciones responsables por el DRS en cada país de ALC han sufrido transformaciones a lo largo de la historia política. En efecto, esas “rutas de desarrollo institucional” marcadas por éxitos y traspies esculpieron el perfil institucional y político actual.

En ese contexto, las orientaciones político-ideológicas de cada etapa de la trayectoria de los países han definido tanto el tipo paradigma de desarrollo económico como la orientación de sus modelos de desarrollo rural. Para entender la situación presente de la institucionalidad del DRS, es fundamental comprender la trayectoria política de cada país y reconocer que esta constituye uno de los factores determinantes. Dígase de paso que dicha trayectoria ha sido, en innumerables momentos, condicionada por factores exógenos, generalmente surgidos de las relaciones políticas sur-norte o resultantes

de las orientaciones de organismos internacionales y de la banca multilateral.

A manera de ejemplo, se citan algunas etapas que caracterizan ese itinerario de historia institucional durante el último siglo. Luego de superar el período de esclavitud, pasó a imperar el modo de producción patronal durante la primera mitad del siglo pasado, el cual indujo a procesos de gran acumulación y poca distribución de la riqueza generada. Esa etapa fue sucedida, durante las décadas de los cincuentas y sesentas, por la fase de reforma agraria (inconclusa y centrada fundamentalmente en la distribución de tierra) y, en algunos casos, por cambios estructurales de cierta profundidad. Es decir, se gestaron procesos de distribución con insuficiente apoyo para la acumulación.

A su vez, esa etapa fue reemplazada (en algunos casos) a inicios de los setentas por la revolución verde, la cual trajo grandes expectativas de aumentos significativos de la producción, junto con los cuales se esperaba un tiempo de bonanza para todos los productores rurales. Como complemento, en este período se reforzaron las inversiones en grandes proyectos de infraestructura de riego generalmente financiados con recursos de préstamos de la banca multilateral.

Posteriormente, prosperaron las propuestas del desarrollo rural integrado de mediados de los setentas y buena parte de los ochentas referentes a la expectativa de transformar productivamente el campo. De forma adicional, la última parte de esa década fue acompañada por las políticas de reducción del aparato del Estado. Un aumento acelerado de la tercerización de los servicios que prestaba el sector público afectaba drásticamente su capacidad para responder a las necesidades de la agricultura y el desarrollo rural.

Luego se inició una etapa de promoción de las políticas vinculadas con el fomento de la producción para los mercados externos (de la década de los ochentas hasta el presente). En las primeras dos décadas de esta etapa, algunos países retomaron con fuerza políticas y

programas que enfatizan la planificación del desarrollo regional. Esa tendencia se vio reforzada por el advenimiento de las propuestas de desarrollo sostenible de inicio de los noventa y que aún perdura en las agendas políticas de los estados y de organismos internacionales.

En la ruta de evolución institucional, hacia finales de los noventa, apareció en la agenda nacional de algunos países el DRS con enfoque territorial. Este parece ser un subproducto natural de la promoción del desarrollo sostenible (Río 92) y una síntesis de las etapas anteriores. Además, ha evolucionado aceleradamente en un pequeño número de países (Brasil, México, Ecuador, Guatemala) para transformarse en un eje democratizador, al incorporar con fuerza la articulación de políticas y programas con base territorial, la participación efectiva de la sociedad civil organizada, la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales, y la adopción de la identidad cultural como la característica aglutinadora de los territorios.

El paso definitivo más reciente del DRS se dio en Brasil a inicios del 2008, con la estructuración del Programa de Territorios de Ciudadanía. El proceso de búsqueda de la democracia plena indujo al Gobierno del Presidente Luis Ignacio da Silva a adoptar la lógica de "territorialización de políticas", que venía utilizando el Programa de Desarrollo Rural de la Secretaría de Desarrollo Territorial del MDA, e implementar una transformación institucional sin precedentes. Con el apoyo de la Casa Civil<sup>2</sup> se articula el trabajo de 19 ministerios e instancias autónomas como ejes institucionales estructurantes.

Cada una de las etapas del DR anteriormente descritas ha sido el resultado de la concepción del tipo de desarrollo que se deseaba promover y del grado de importancia relativa que tenía la agricultura y el medio rural en cada sociedad en ese momento de la historia nacional y, por ende, las instituciones y políticas que se adecuaron a

esas diversas visiones de futuro. Es más, la mayor parte de las etapas descritas han tenido un sesgo sectorial particular. Peor aún, innumerables instituciones que fueron creadas y que en su momento tenían objetivos vitales para el DRS se han vuelto ineficientes y en algunos casos han alcanzado su obsolescencia. Sin embargo, la inercia generada por su importancia histórica aparentemente continúa justificando su sobrevivencia.

Adicionalmente, cada etapa surge de una visión parcial de la realidad que algunas instituciones pretendían transformar y, por lo tanto, adoptaron enfoques sectoriales; sin embargo, perdieron la oportunidad de aprovechar el potencial de propuestas complementarias intersectoriales o entre ellas y los programas compensatorios existentes.

A pesar de la pesada carga histórica y desafiando la cultura institucional predominante, un número sustantivo de países comienza a mostrar evidencias de su disposición para enfrentar las dificultades inherentes de la innovación de políticas (e instituciones) de DRS y realiza las transformaciones solicitadas por instancias institucionales en varios sectores. En efecto, la experiencia está demostrando que adoptar un *modus operandi* interinstitucional requiere asumir compromisos, en la asignación de recursos, entre instancias institucionales y las organizaciones de la sociedad civil, al mismo tiempo que comparten poder y riesgos políticos.

## 2.4 Confluencia de la diversidad hacia el territorio

Como se señala en los argumentos anteriores, las características de cada marco institucional dependen de la historia, del momento en el cual fueron concebidas, las condiciones políticas y socioeconómicas de cada país y ciertamente de la influencia de los grupos de interés que las promovieron a través de procesos de cabildeo

<sup>2</sup> En el sistema presidencialista el Jefe de la Casa Civil generalmente es considerado el Ministro más importante y se le compara con la figura del Primer Ministro de los regímenes parlamentaristas.

y presión social<sup>3</sup>. Es decir, los factores políticos son determinantes de las políticas formuladas y de la posibilidad de ejecutarlas exitosamente (BID 2008).

La visión retrospectiva de la evolución institucional permite “caricaturizar” en el espacio y el tiempo procesos que en la práctica no son únicos, ni translúcidos, ni lineales, ni definitivos. De hecho, la evolución institucional es por naturaleza desigual, en casos fortuita, en otros propuesta y dirigida desde el Estado, mientras que en otros surge por presión de la sociedad civil. En algunos procesos es gradual, mientras que en otros ha sido drástica, como en la reforma agraria y toma de tierras. En otros casos, ha sido involuntiva, como en el asistencialismo recurrente.

Es decir, la innovación institucional es parte integral de procesos mayores de transformación de las sociedades de los países de la Región. Por lo tanto, el tipo de instituciones, sus funciones y estructuras varían significativamente en relación con el papel del Estado, el mercado y la sociedad civil. Ese contexto repleto de factores condicionantes en los países de la Región generó características absolutamente disímiles de los procesos de formulación y ejecución de políticas de DR y naturalmente del papel que le corresponde al Ministerio de Agricultura en el desarrollo rural. Como un argumento o verdad de Perogrullo, la situación heterogénea de los países indujo a formular respuestas institucionales disímiles (diversas).

Por otro lado, en la mayoría de los países, las propuestas nacionales de desarrollo y sus respectivas políticas apenas perduran durante un período presidencial; es decir, esas políticas todavía se manejan con mentalidad cortoplacista. No obstante, es importante resaltar que en algunos casos se ha iniciado una nueva etapa en la que impera la visión de largo plazo. En efecto, se constata que un grupo de países han instaurado políticas de Estado con horizontes

temporales de un par de décadas y, por ende, la durabilidad y estabilidad de sus políticas superan los períodos de una administración.

Adicionalmente, subsiste el sensitivo tema de los sujetos y objetos (clientela) de las políticas y el poder que manejan diversos grupos de interés. Ese tema es especialmente delicado a la luz de la fuerza creciente de determinados grupos para sobreponer sus intereses o para negociar excepciones especiales.

Otra disparidad evidente de los países es su capacidad para adaptar sus políticas de DRS de manera rápida y flexible. De hecho, se observa un grupo pequeño de países que cuenta con la capacidad política y técnica para adaptar sus políticas con celeridad a la dinámica impuesta por un entorno cambiante; entre tanto, la mayoría enfrenta dificultades enormes para innovar políticas e instituciones, lo que refleja la inercia histórica mencionada. De la misma forma, los procesos de ejecución de políticas son desiguales entre países; algunos de ellos implementan y acompañan la ejecución de sus políticas de manera eficiente, mientras que otros enfrentan dificultades de diverso orden para lograrlo.

En síntesis, tal como lo plantea North (2005), las instituciones y su gente son el epicentro del proceso de desarrollo, de manera que “su grado y su fuerza está condicionado por la fortaleza y la calidad de las instituciones que sustentan sus mercados”.

Él argumenta que “el proceso de desarrollo depende de la eficiencia en el proceso de adaptación institucional de cada país”.

Es decir, “la capacidad de la sociedad para crear instituciones que sean productivas, estables, justas, aceptadas por la mayoría y suficientemente flexibles para ser transformadas y adaptarse a la retroalimentación política, social y económica”.

<sup>3</sup>Aquí cabildero se refiere tanto a grupos que representan intereses económicos como a movimientos sociales que buscan ejercer presión política para alcanzar cambios de mayor envergadura.

### 3. Principales tendencias de las políticas de desarrollo rural

La historia reciente de los países de la Región vislumbra un conjunto importante de políticas de desarrollo rural y combate a la pobreza. De hecho, sus gobiernos parecen haber alcanzado el consenso sobre la importancia vital del desarrollo sostenible del campo y la agricultura como requisito para el logro de los objetivos de su política pública y sus estrategias de modernización. Se ha tornado obvio que esas políticas complementan las metas de crecimiento económico y de desarrollo social en cada país y pueden efectivamente contribuir a los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Adicionalmente, de cara a la coyuntura actual, las políticas para re-dinamizar el campo en general y la AF en particular son fundamentales para aumentar la oferta de alimentos y de materias primas.

Sin embargo, la complejidad y especificidad de la situación de los territorios rurales, en diversos países y en determinadas regiones de un mismo país, han generado la necesidad de utilizar estrategias y políticas de desarrollo diversas. Este ha sido uno de los factores que ha dificultado la formulación de estrategias de amplio alcance que permitan establecer mecanismos institucionales *ad hoc* y formular políticas e inversiones de DRS que cambien la realidad del campo. En otras palabras, no existe un traje hecho a la medida que les sirva por igual a todos los actores y territorios.

Como lo han señalado múltiples autores y se ha incorporado en la praxis de varias instituciones<sup>4</sup> nacionales y organismos internacionales,

las carencias y las soluciones del medio rural nacen de múltiples causas, las cuales sobrepasan la dimensión económica y las acciones limitadas de la actividad agrícola y pecuaria. Una mirada a la evolución reciente de las políticas de DRS en el continente permite constatar que estas han incorporado (o están incorporando) la naturaleza multidimensional de los problemas del desarrollo, así como el principio inter-sectorial de las soluciones.

Se ha tornado evidente<sup>5</sup> para los países la necesidad de adoptar una perspectiva sistémica que asimile la historia reciente y reconozca la dimensión estructural de los problemas enfrentados por el medio rural. Muchos de esos problemas se han cimentado a través de largos períodos, durante los cuales el Estado se ha mostrado imposibilitado para superarlos, ya sea por la pre-existencia de factores políticos, condicionantes financieras, incapacidad institucional, o por una larga sumatoria de esos y otros factores.

Pareciera que el complejo escenario actual es una coincidencia histórica que tendría el potencial para incluir en los beneficios del desarrollo a los grupos más desvalidos de la sociedad rural y alcanzar por esa vía sus demandas por acceso a bienes y servicios y un mejor nivel de vida.

Sin embargo, las deliberaciones sobre ese tema deben darse desde una perspectiva más amplia de la realidad. Por tal motivo, los argumentos adoptados para hilvanar la revisión de las políticas, así como los postulados que se esgrimen en las conclusiones, se sustentan en el principio básico que tienen las instituciones para el

<sup>4</sup> IICA, BID, FAO, FIDA, CEPAL, BM, GTZ, COSUDE.

<sup>5</sup> Se utiliza el apelativo de "coyuntura"; no obstante, esta situación es más que un valle del ciclo económico de los países. Todos los indicadores apuntan a una situación de inestabilidad e incertidumbre que perdurará por varios años.



desarrollo. Como fue planteado por North (2005) y Stiglitz, en Portes (2005) “el desarrollo no puede continuar entendiéndose como un proceso de acumulación de capital, sino como un proceso de cambio organizacional”. Estos cambios deben permear todos los ámbitos del Estado y la sociedad civil. En el límite, permiten establecer un sistema económico y social que opere bajo premisas de producción, consumo y acumulación diferentes, que aseguren la sobrevivencia de todos los habitantes del planeta y una distribución más justa de los beneficios del desarrollo.

En este momento histórico para América Latina y el Caribe, es fundamental interiorizar ese principio como referente para la acción, de manera que se descarte la posibilidad de adoptar soluciones mecanicistas sustentadas en la adopción de políticas y componentes institucionales sin visión histórica, análisis crítico ni capacidad de autocritica. Se espera que los países consigan descifrar dos respuestas vitales del rompecabezas del desarrollo: en primera instancia, los tipos de ajustes necesarios en el actual modelo de desarrollo nacional y, en segundo término, las conciliaciones entre los modos de producción de la agricultura y el medio rural, de forma que los países mantengan la soberanía de gestión de su historia y, por ende, de su futuro.

### 3.1 Políticas multisectoriales

Por naturaleza, las políticas de DRS son multisectoriales o trans-sectoriales y, por lo tanto, requieren del establecimiento armónico de metas, objetivos y alcances entre las políticas sectoriales, por ejemplo: agricultura, ambiente, comercio, infraestructura de apoyo a la producción, educación, entre otros.

En síntesis, el tipo de políticas y sus métodos de gestión obedecen a concepciones diversas del mundo y del tipo de modelo de desarrollo que el Estado y la sociedad civil adoptan

para alcanzar sus metas sociales, económicas, ambientales y políticas. En ese contexto, es fundamental comprender que las políticas públicas son instrumentos que ponen sobre la mesa asuntos de balance de poder e intereses de grupos y su gestión requiere de arduos procesos de negociación y resolución de conflictos. En efecto, la formulación de políticas de DRS quizás sea una de las que presentan mayores diferencias entre sectores de la sociedad, ya que confronta intereses de grupos hegemónicos con grupos mayoritarios de desposeídos.

### 3.2 El “proyecto país” en las políticas sectoriales

Una vez que los países internalizaron la mencionada heterogeneidad de los territorios rurales, pasaron a adoptar un enfoque sistémico y multisectorial que a su vez está avalado por una política de Estado incluyente, al que se le denomina “proyecto país”. Esa visión de la realidad ha permitido establecer una ruta de desarrollo que lentamente permite superar tratamientos mecanicistas y dicotómicos de la realidad, como el Estado y el mercado, el campo y la ciudad, la agricultura comercial y la agricultura familiar, la producción y la conservación, la política productiva y la política social, lo público y lo privado, entre otros.

Se ha aceptado el rol crucial que desempeña la política de Estado con el “proyecto país” (IICA 2005) y la matriz sectorial de políticas, de la cual forman parte las políticas de DRS. Obviamente, ambos, tanto el “proyecto país” como la matriz, surgen de una visión del tipo de desarrollo que incluye enfoques y métodos de trabajo *ad hoc*.

### 3.3 Políticas agrícolas comunes<sup>6</sup>

En algunas regiones del continente, se observa la tendencia de formular orientaciones

<sup>6</sup> Política Agrícola Común del MERCOSUR y Centroamérica.

de políticas agrícolas comunes al estilo de la Unión Europea. No obstante, ese es un desafío en sí mismo ante la complejidad determinada por la diversidad de políticas macroeconómicas y la variedad de políticas agrícolas nacionales. A pesar de las grandes dificultades para establecer una política común, pareciera natural entonces que el próximo paso sea también la formulación una política común de desarrollo rural o, por lo menos, orientaciones comunes de políticas de DRS.

### 3.4 Debilitamiento del aparato público

Como parte de las políticas de ajuste estructural de la década pasada, se evidencia el debilitamiento del aparato público. Sin embargo, ese proceso también estuvo acompañado por procesos de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales. Ambos aparecieron como tendencias genéricas importantes para establecer una plataforma de políticas para el DRS. Aunque dichos procesos en sus inicios se limitaban a asegurar eficiencia y transparencia en la utilización del presupuesto, con el correr del tiempo fueron contagiando y entusiasmando a los actores sociales en procesos participativos de las organizaciones de la sociedad civil para la toma de decisiones en el ámbito territorial, local y de proyectos de inversión.

### 3.5 Sector privado, Estado y tercer sector

Los esfuerzos del Estado por promover y consolidar avances significativos para el bienestar de la población rural, a través de programas de combate a la pobreza y la incorporación efectiva de la AF al desarrollo de los países, indujeron a redefiniciones de su propio papel, así como de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

El establecimiento de procesos participativos de formulación y gestión de políticas de DRS y el impulso de un tercer sector prestador de servicios, como organizaciones no gubernamentales (ONG) u organizaciones de la sociedad

civil de interés público (OSCIP) son ejemplos de tendencias que empiezan a surgir en varios países de la Región. De esta manera, es posible observar que el Estado está evolucionando desde su función de proveedor principal de servicios para el medio rural hacia otras que se focalizan principalmente hacia la orientación, coordinación y control.

### 3.6 Participación de la sociedad civil

Otra tendencia genérica es el aumento significativo de la participación de la sociedad civil organizada en procesos de gestión de las políticas públicas. A pesar de que las experiencias de programas y proyectos con participación de organizaciones de la sociedad civil tienden a ser más complejas y demoradas, alcanzan resultados exitosos, ya que potencian el conocimiento y la capacidad local, a la vez que las soluciones alternativas negociadas se adaptan a las condiciones (y percepciones) de grupos sociales y territorios específicos. Sin embargo, la especificidad de una porción sustantiva de las políticas analizadas dificultó la validación de mejores prácticas y de casos exitosos, debido a la diversidad de sus contextos.

### 3.7 Desarticulación de la agricultura comercial y la AF

Otra tendencia crucial es la desarticulación conceptual, metodológica y operativa de la producción campesina (AF) frente a la producción comercial, lo cual ha inducido a un anacronismo institucional bastante frecuente en los países. Es decir, en vez de potenciar los vínculos naturales que existen entre ambos tipos de agricultura y que, en incontables ocasiones podrían generar relaciones ganar-ganar, estas se pierden por una visión fragmentada del desarrollo. Pareciera que los potenciales aliados no han logrado superar algunas de las dificultades que inhiben su articulación, como las economías de escala, insuficiente calidad de la producción, carencia de innovación tecnológica, entre otras.

No obstante, existen algunos casos ejemplares de vinculación de la agricultura familiar con productores comerciales (pequeños productores y cadenas) que podrían ser analizados detalladamente para comprender y aprender de ellos y evaluar su utilidad en contextos diversos. Como bien se sabe, la vinculación de los pequeños productores al mercado ha sido una tarea compleja, difícil e incompleta.

### 3.8 Recursos humanos, el corazón de las propuestas

La formación y actualización de capacidades de la población rural es una tendencia fundamental presente en prácticamente todas las estrategias de DRS del continente. Todos los esquemas institucionales y de políticas para el DRS que se desarrollan en la Región tienen como epicentro los recursos humanos (públicos y privados). Estos desempeñan un papel vital para garantizar el éxito de las agendas nacionales, así como en la instauración de propuestas regionales.

De la misma forma que en etapas anteriores de DRS se destacó la preparación de los recursos humanos, en este momento la formación de capacidades ciudadanas (recursos humanos) y el fortalecimiento del tejido social se reconocen como indispensables. Para ello se requiere retomar la visión de los postulados que Paulo Freire hace cuatro décadas promovía en sus innumerables ensayos sobre ciudadanía y el ser humano como artífice de su desarrollo.

En ese sentido, las necesidades del cambio requieren un balance en la formación de capacidades que cubran tanto aspectos relacionados con la organización social, como también aquellos que responden a las demandas de la modernización productiva. La mayoría de los países disponen de programas específicos de formación de capacidades *ad hoc* tanto para los productores como para los agentes de cambio públicos o privados. En efecto, varios países cuentan con instituciones especializadas y agendas potentes en formación de capacidades en los ámbitos mencionados<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Algunos ejemplos: México SAGARPA e INCA Rural, Maestría de Gestión DR. Brasil: SDT y programas en varias universidades de Centroamérica y la Región Andina.

## 4. Marco jurídico e instituciones, una transición en proceso

**L**a transformación del marco jurídico<sup>8</sup> fue el primer paso adoptado por algunos países para garantizar procesos democráticos de toma de decisiones descentralizadas, la construcción conjunta de una economía solidaria y un futuro justo para todos los grupos sociales de sus sociedades. En ese contexto se analiza, principalmente, la transición que se viene forjando en algunos países paradigmáticos, como en México, Brasil y Ecuador. La trascendencia de esas transformaciones y su fuerza se sustentaron en decisiones políticas de nivel presidencial con el aval del poder legislativo y el soporte de la sociedad civil.

La aprobación de leyes específicas fue un paso trascendental en la construcción de nuevas plataformas de políticas y ese fue también el punto de origen de la innovación institucional y de políticas de esos países.

En ese contexto, el objetivo central de la transformación legal y sus consecuencias buscaban alcanzar un estadio superior de desarrollo con la inclusión del campo, a través de la articulación intersectorial, la internalización de métodos participativos de gestión en agendas trans-sectoriales y la garantía de articulación entre el ámbito nacional, regional y local.

A continuación se presenta un breve análisis de los principales componentes de la transición institucional que cubre tanto al sector público como al privado e involucra ámbitos del gobierno nacional (federal), regional (estadal) y local (municipal). La transición involucra transformaciones de la estructura, las funciones y los métodos de operación de los tres sectores. El análisis destaca las transformaciones de los mecanismos

institucionales con base en su potencial para generar procesos incluyentes de desarrollo y por sus posibles aportes para la cohesión social y territorial. En ese sentido, se trató de detectar el acceso que podía establecer cada uno.

En esta categoría de políticas y mecanismos institucionales, se han agrupado aquellos que son considerados como estructuradores de una base de transformaciones profundas y amplias, sin los cuales las políticas habilitantes (formación de capacidades de los recursos humanos y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil) y las políticas instrumentales (apoyo a la producción: tecnología, crédito, comercialización, entre otros) pierden potencia y se transforman apenas en acciones locales de menor trascendencia.

### 4.1 Visión del desarrollo y adecuación sectorial. Instituciones, programas y proyectos de DR

La innovación del marco legal sentó las bases para la transición hacia una plataforma institucional que incorpora innovaciones en las normas y en las instituciones. También se adaptaron métodos de toma de decisiones participativas que coadyuvan a poner en práctica el desarrollo sostenible de los territorios rurales. Permiten mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en la búsqueda de la cohesión social y espacial. Garantizan la prosperidad de los territorios rurales y su población, a través de un nuevo tejido de vínculos institucionales y de agendas compartidas en el ámbito nacional (horizontal), así como articulaciones entre los ámbitos nacional, regional y local (vertical).

<sup>8</sup> El caso de legislación específica como la Ley de Desarrollo Rural en México o las directrices normativas en Brasil y Ecuador. Se sugiere también revisar la propuesta del programa para el desarrollo rural de Barack Obama (Get Local. Real Leadership for Rural America. Barack Obama's Rural Plan. Washington DC. 2008).

## 4.2 El ordenamiento territorial

Sin duda la normativa de ordenamiento territorial (OT) incluye las políticas estructurantes de mayor trascendencia para el desarrollo sostenible de los territorios (nacional, regional, municipal y local), ya que ayuda a ordenar, sistémicamente, las políticas y agendas públicas y privadas de diversos sectores en el territorio. Su alcance es supra-sectorial, ya que es parte de la política de Estado sobre desarrollo sostenible y posee fuerza de ley sobre la regulación de posibles usos del territorio.

Por otro lado, tal como está definido en la carta de las Naciones Unidas, el OT es, en esencia, un proceso político que surge de decisiones negociadas entre actores políticos, sociales, económicos y técnicos. Asimismo, es un proceso técnico que busca orientar la localización espacial de actividades económicas y de centros poblados a partir de un análisis de las dimensiones múltiples propias del desarrollo sostenible. Los argumentos de Massiris (1999) confirman que en el OT concurren las políticas ambientales, de desarrollo regional, territorial y las políticas de desarrollo social y cultural.

En todos los casos analizados, se observa que la forma, método y funciones de los componentes institucionales, de diversos ámbitos, responden a la comprensión de la multifuncionalidad y complejidad del enfoque territorial del DRS.

## 4.3 El “proyecto país” en las políticas de DRS

En este caso, el medio rural ha sido incorporado explícitamente como componente vital de un “proyecto país” incluyente, cuyo objetivo explícito es reducir las brechas rurales urbanas, las sociales, las regionales, las económicas. Mediante este proyecto, se analiza la situación y la solución desde una óptica multidimensional del desarrollo, la cual presta especial atención y

respeto a las características culturales de la población rural<sup>9</sup>. Así las políticas públicas de DRS son parte de la matriz de políticas nacionales que articula diversas instituciones e instancias gubernamentales.

La inclusión del campo en el proceso de desarrollo solidario nacional se fundamenta en un desarrollo económico eficiente (más allá de lo agrícola), que a la vez propugna por la equidad social y regional con base en métodos de producción desarrollados para una gestión sostenible del ambiente y procesos de participación ciudadana.

## 4.4 Mecanismo institucional en el ámbito nacional

Esas bases conceptuales de DRS a su vez fueron los referentes para diseñar mecanismos institucionales idóneos que en el ámbito nacional (federal) incluyen la articulación de varias instancias ministeriales y de instituciones autónomas bajo la coordinación de un ente supra-ministerial (secretaría de planificación o vice-presidencia), cuya función es negociar la armonización de políticas, sus agendas y recursos de diversos sectores en los territorios seleccionados. En este ámbito se han establecido mecanismos y procesos de articulación interministerial que articulan funcionalmente el quehacer de ministerios de agricultura, ambiente, planificación, integración, salud, educación, obras públicas, comercio, turismo, entre otros.

No obstante, esa articulación no excluye (por el contrario) a las políticas típicas de producción silvo-agropecuaria, como innovación tecnológica, crédito, formación de capacidades para la gestión, comercialización y otras, algunas de las cuales serán tratadas más adelante.

Por otro lado, la estrategia territorial del DRS se fundamenta en la descentralización, el

<sup>9</sup> Para un detalle de la definición del DRSET véase Sepúlveda 2008.

ordenamiento territorial, la concurrencia de políticas y recursos (cofinanciación y corresponsabilidad) y también la participación empresarial. Es un espacio de todos los actores y no solo de los pequeños. El enfoque armonizado de políticas busca resolver de manera integral los problemas estructurales que han plagado históricamente al campo. A la vez, esas características imprimen un sello particular a las instituciones públicas y privadas de nivel local y al proceso de gestión participativa de los territorios.

En efecto, la transición institucional se está dando también con fuerza en el ámbito local. A la par de la armonización de agendas sectoriales en el territorio, se ha ido fortaleciendo la capacidad (técnica y de gestión) de los gobiernos locales con el robustecimiento de las organizaciones de la sociedad civil; ambos sectores son reconocidos como pilares de la descentralización.

Adicionalmente ha surgido la mancomunidad de municipios (territorios o comunidades rurales) como instancia relativamente nueva, cuyo objetivo es establecer una interacción estructurada que les permita diseñar agendas compartidas de acción con base en la subsidiariedad de acciones e inversiones. Su integración les posibilita ofrecer plataformas de servicios e infraestructura de conectividad que generan no solo una mejor atención a la población del territorio, sino también ventajas competitivas al territorio que lo hacen más atractivo para la inversión.

#### **4.5 Fortalecimiento de la capacidad de participación**

A esa nueva generación de políticas públicas se ha sumado un conjunto de medidas específicas orientadas al fortalecimiento de la capacidad de gestión territorial y de producción (agrícola y no agrícola) de la población rural. A la vez se ejecutan programas específicos que buscan consolidar procesos, medios y procedimientos para la participación efectiva de la

población, así como la consolidación de sus organizaciones.

Surge así una nueva institucionalidad que extrapola la óptica sectorial e incorpora varios sectores que superan largamente lo agrícola y lo rural (y el quehacer confinado a la producción agropecuaria). Dichos sectores tratan aspectos referentes a la participación ciudadana en la toma de decisiones, la eficacia del Estado, la seguridad jurídica, el acceso a la tierra, el manejo apropiado de los recursos naturales, así como la provisión de servicios de apoyo a la producción, como es el caso del financiamiento y la inversión rural.

Sin embargo, el sello que signa la transformación institucional que se está gestando es la transferencia de poder político hacia los gobiernos locales y la sociedad civil, en materias relacionadas con la asignación de recursos, la gestión de políticas territoriales, entre otras. Ese cambio ha requerido el establecimiento de pautas de relación, normas de interacción y mecanismos institucionalizados de negociación que incluyen actores (institucionales y privados) del ámbito nacional, regional y local.

Finalmente, en varios países se han establecido mecanismos de articulación entre instancias públicas y privadas como copartícipes en la búsqueda de un tipo de desarrollo efectivamente incluyente.

#### **4.6 Descentralización y transformación de los gobiernos locales**

Los gobiernos locales se han ido fortaleciendo en el contexto de la consolidación de procesos de descentralización política y fiscal (transferencias fiscales, participación comunitaria, planificación descentralizada). El enfoque de DRS (Bianchini *et al.* 2002), que se ha establecido en varios países, se caracteriza por la descentralización y la transferencia paulatina del poder político y financiero hacia los gobiernos locales.

Para ello se ha potenciado y consolidado el proceso de municipalización que se inició hace más de dos décadas, con base en legislación específica en cada país. Ese proceso de transferencia de poder ha sido aprovechado para profundizar procesos de democratización y ejecutar las estrategias y políticas de DRS.

La política de DRS ha fortalecido esas fórmulas institucionales innovadoras a través de programas específicos de formación de capacidades y modernización de los gobiernos municipales. Los gobiernos locales, al igual que las organizaciones de la sociedad civil, desempeñan roles instrumentales en los procesos de articulación de políticas e instituciones públicas y privadas en el escenario territorial. En ese contexto, las innovaciones institucionales y las normas que se están estableciendo buscan garantizar el funcionamiento apropiado de los mercados, mientras se redefine el papel del Estado en un escenario de participación efectiva de la sociedad civil.

A lo largo de la ejecución de los procesos de descentralización, se fueron estableciendo nuevas instituciones en el ámbito municipal que facilitan la desconcentración del poder y de los recursos disponibles; por ende, reducen las asimetrías en las relaciones políticas y sociales.

#### 4.7 Las organizaciones de la sociedad civil copartícipes del desarrollo

El enfoque territorial ha abierto espacios para la construcción de una institucionalidad basada en la solidaridad, la cooperación y la convergencia entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil. Esa institucionalidad busca captar y responder a las demandas de los territorios e incorporar a los nuevos actores efectivamente en la gestión del desarrollo. También replantea las funciones de los actores

tradicionales y establece formas innovadoras para la gestión social de las políticas.

Esta construcción signada por la participación de entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, se le ha incorporando el conglomerado de actores vinculados a la agricultura y al medio rural. En este nuevo contexto, la transición institucional ha debido redefinir cuidadosamente las funciones y responsabilidades de cada sector.

El reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil para viabilizar las estrategias de DRS se ha traducido en políticas *ad hoc* para consolidar, fortalecer y expandir el capital social de los territorios. El fortalecimiento de ese tejido social ha facilitado la ejecución de programas y procesos sociales, económicos, políticos y económicos. Es decir, la sociedad civil organizada permite adquirir economías de escala, vía conglomerados sociales, para negociar proyectos, participar en la gestión de los gobiernos locales, producir bienes agrícolas y no agrícolas, y alcanzar una gestión racional de sus recursos naturales.

La organización, social o productiva, ha sido un instrumento fundamental para superar la atomización y aislamiento de la población rural y alcanzar las metas de las agendas territoriales de desarrollo<sup>10</sup>. Los modelos de gestión asociativa han sido tratados como complementos a los modelos tradicionales de empresa privada. A pesar de los problemas enfrentados por el cooperativismo y la asociatividad en varios países, estos modos de producción están desempeñando un papel fundamental como instrumentos para ganar economías de escala (multidimensional). Además, tanto los pueblos indígenas como las comunidades afro-descendientes fundamentan gran parte de su producción en modos colectivos o asociativos.

<sup>10</sup> Por ejemplo, el capital social en México presenta una gama de organizaciones sociales de productores como: sociedades de solidaridad social, sociedades de producción rural, uniones regionales de ejidos y comunidades, cajas y fondos comunitarios de ahorro-crédito y de aseguramiento, organizaciones para la comercialización y el almacenamiento, organizaciones de usuarios de distritos de riego, consejos regionales de desarrollo sostenible, organizaciones de cuencas y organizaciones de las comunidades.

En reconocimiento de la importancia de los modos asociativos de producción, se han generado conjuntos de política pública, con el fin de incentivar la formación, consolidación y el funcionamiento de diversas formas de asociación.

En síntesis, la institucionalidad que comienza a delinearse responde tanto a la nueva realidad del mundo rural como a los postulados básicos del DRSET.

#### **4.8 Las redes institucionales: fórmula innovadora para el desarrollo territorial**

De la misma forma que el DRSET ha ido facilitando, promoviendo y consolidando las redes sociales en los territorios, las instituciones públicas y en algunos casos las ONG están viviendo una transición (formal o informal) hacia un trabajo en “redes territoriales” o “redes de cooperación local”. Esas organizaciones han pasado a desarrollar un papel vital en la inclusión de la población rural. Han abierto espacios de interacción público-privado (sociedad civil) para la generación de diálogo y compromiso sobre las agendas territoriales, las demandas y la armonización de políticas de diversos sectores. También se han transformado en instancias para definir las estrategias de inversión pública y privada.

Esa innovación institucional responde de mejor manera a la concepción del desarrollo que se está ejecutando, al colocar la fuerza del conjunto de instituciones por encima de los objetivos de las instancias sectoriales (especializadas). Esos “mecanismos innovadores” están contribuyendo a la formulación y ejecución de agendas territoriales sinérgicas que redundan en mejores servicios para la comunidad rural y permiten manejar eficientemente los intrínquilos político-institucionales.

Ese enfoque de “redes locales” ha permitido aumentar la articulación y el trabajo conjunto del sector público. Por otro lado, ese enfoque pragmático está forzando la transición del rol político de las entidades, hacia instancias de

liderazgo con legitimidad territorial y capacidad técnico-política para orientar acuerdos y alianzas. En ese sentido, ese rol se está ampliando para cubrir agendas que hasta hace poco se habían limitado al trabajo en cadenas agroalimentarias y ha pasado ser útil para manejar sistemáticamente otros procesos complejos que requieren soluciones consensuadas. En ese contexto, el papel de las instancias institucionales, de las empresas y de las organizaciones tiene como objetivo mejorar su capacidad, eficacia y contribución al desarrollo territorial.

Sin embargo, la transición institucional hacia redes, como un proceso continuo de transformación, no es ni simple ni está exenta de complicaciones y requerimientos. La aproximación integrada a los problemas ha requerido que las instancias institucionales compartan:

- a. Una visión del territorio construida colectivamente, donde se reconozcan aspectos relacionados con identidad y posibilidades de desarrollo.
- b. El compromiso para transformarse en instituciones con capacidad de liderazgo territorial, dinamizadoras de alianzas y pactos territoriales. En ese sentido, los ministerios y las entidades estatales locales han adoptado los pactos territoriales como instrumentos de trabajo.
- c. Un desarrollo y “conducta institucional como red” y con funciones específicas de liderazgo.

En ese complejo contexto, los ministerios y otras agencias estatales han tenido que ampliar su visión del desarrollo desde la perspectiva meramente económica (y sectorial) hacia la comprensión y gestión del territorio como dinámica económica, social, cultural, política y ambiental. Se ha iniciado también, en algunos casos, una transición hacia la era digital en la que tanto las instituciones públicas como los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil han iniciado procesos digitales que



aprovechan los servicios de la tecnología de la información y la comunicación.

En esencia, la transición institucional está ampliando las fronteras del conocimiento, las posibilidades de progreso del territorio y las oportunidades del individuo para mejorar su capacidad de adaptación a las nuevas oportunidades de desarrollo.

#### 4.9 El papel vital del tercer sector como complemento del sector público

El tercer sector aparece como uno de los componentes de la nueva institucionalidad que se viene estructurando como parte de las estrategias de desarrollo rural. Aunque es importante reconocer que este sector ganó fuerza a partir de las políticas de ajuste estructural que en la década pasada impusieron la drástica reducción del aparato del Estado.

Este sector deriva su nombre por exclusión funcional. El primer sector es el Estado, mientras que al mundo empresarial se le considera el segundo sector. El tercer sector no es público ni privado, es una conjunción de ambos y tiene como finalidad mayor suplir las fallas del Estado y del sector privado en la oferta de determinados servicios (Presidencia de la República y OSCIP 2002).

Este sector está compuesto por organizaciones sin fines de lucro fundadas y mantenidas gracias a la participación voluntaria de una parte de sus socios (Montoro 2000). Debido a su naturaleza (sin fines de lucro), estas organizaciones no están necesariamente sujetas al control directo del Estado. Su composición es heterogénea. Entre las organizaciones que forman parte de este tercer sector se pueden mencionar las ONG, entidades filantrópicas, las OSCIP y otras formas de asociaciones civiles sin fines de lucro.

Este sector está desempeñando un papel determinante en la oferta de servicios de apoyo

social y productivo para el DRSET (Natal 2007) tanto en el ámbito nacional como local. Innumerables servicios que históricamente habían sido de dominio exclusivo del sector público fueron “transferidos” a organizaciones de ese sector.

Este es el caso de la investigación aplicada, apoyo en la caracterización de territorios y análisis de evaluación de impacto de políticas, donde se han incorporado fundaciones de la academia. En el ámbito operativo y local, se han involucrado ONG y OSCIP en la oferta directa de servicios de apoyo a las organizaciones, comunidades rurales y gobiernos locales en actividades relacionadas con la formación de capacidades en contenidos técnicos y de gestión, entre los cuales sobresalen áreas temáticas como: gestión social del territorio, participación social, gestión de microempresas rurales, métodos de producción agrícola y no agrícola, servicios informales de crédito, entre muchos otros.

Las acciones de las organizaciones del tercer sector, orgánicamente vinculadas a estrategias de desarrollo territorial así como a proyectos de inversión, sin lugar a dudas han potenciado la capacidad del Estado, las habilidades de la comunidad y su capacidad de acción. El vacío que dejó la reducción del aparato público ha sido ocupado de manera significativa por este sector con un éxito indiscutible. Aunque varios analistas han reconocido sus debilidades y dificultades para alcanzar su consolidación, estos problemas se identifican como entabes naturales del proceso de desarrollo institucional. A pesar de esas dificultades, este sector desarrolla una función complementaria con los otros dos sectores y está logrando vitalizar las políticas de DRS.

#### 4.10 Política de tierras, un abanico de opciones

En todos los países, la política de tierras se ha considerado como en eje estructurante para la modernización de la agricultura y del medio rural. Con esa lógica, se torna vital desconcentrar

la tenencia y fortalecer el acceso de la población rural a la tierra. Más allá de reconocer su importancia obvia como facilitador de la inversión y la producción, se reconoce que cumple un papel de catalítico político y, por ende, posibilita la gobernanza.

En ese contexto, las políticas de tierras adoptan formas flexibles según las particularidades locales, ya que requieren la implementación de políticas complementarias y múltiples instrumentos que se combinan según las características de los países, regiones y territorios.

Aunque la forma y contenido que adoptó cada país responde a momentos políticos diversos, varios tipos de políticas e instituciones se mantienen vigentes y conviven. Por lo tanto, existe un conjunto de opciones de políticas de tierras. Entre las principales categorías todavía en ejecución se pueden mencionar: las políticas de reforma agraria (por expropiación o por compra y venta), diversos mecanismos basados en el mercado de tierras (tal como bancos de tierra), formas asociativas de pose y uso (cooperativas entre otras) y formas colectivas de pose o uso de tierra típicas, principalmente, de los pueblos ancestrales y afro-descendientes.

No obstante, las diversas políticas de tierras han sido adoptadas en las estrategias de DRS de manera pragmática de acuerdo con su utilidad para alcanzar determinados objetivos de desarrollo, siempre que cumplan con las siguientes condiciones:

- a. Ser componente funcional de estrategias de desarrollo territorial.
- b. Respetar las formas y normas tradicionales definidas por pautas culturales.
- c. Promover economías de escalas sociales y productivas.
- d. Adecuarse a lógicas de producción respetuosas con el medio ambiente.
- e. Garantizar la tenencia de la tierra (y los recursos naturales) como base del desarrollo social y económico.

Este tipo de políticas están facilitando la transición desde las políticas sectoriales hacia políticas territoriales. Su aplicación como componentes de estrategias de desarrollo territorial permite consolidar el tejido social y contribuir para que la población rural adquiera derechos ciudadanos plenos. Además, habilita a los actores sociales también desde una perspectiva política ciudadana, lo que fortalece procesos de cohesión social y territorial.

Conscientes de que el manejo del tema de tenencia de la tierra es sensible por estar directamente relacionado con los derechos de propiedad y con la distribución del poder en el ámbito local, estas políticas han incorporado procesos de resolución de conflictos. En efecto, las estrategias de desarrollo territorial incorporan explícitamente prácticas similares en su afán por promover el diálogo y negociar agendas de trabajo compartidas.

Por otro lado, siempre que el componente de tenencia de la tierra ha sido integrado funcionalmente en las propuestas de desarrollo territorial, la titulación de pose es solo un componente que necesariamente es complementado por otros que buscan apoyar la producción (acceso a innovación tecnológica, financiamiento, información y mecanismos de vinculación a mercados, capacitación, entre otros) y fortalecer el capital humano y social del territorio.

El diseño de estrategias territoriales de desarrollo ha facilitado la armonización *in situ* de políticas de tierras con otras como ordenamiento territorial y de apoyo a la producción, de la misma manera que la aplicación de ese conjunto de políticas consolida nuevas formas de organización de la sociedad civil. Es decir, las políticas de acceso a la tierra posibilitan la aplicación exitosa de un conjunto mayor de políticas, lo que genera un fenómeno impensado hasta hace poco.

En síntesis, las políticas de acceso a la tenencia de la tierra han adoptado formas particulares que responden a características territoriales y culturales diversas. Esas políticas comienzan a

demostrar su viabilidad al ser complementadas por otras y a respetar las formas ancestrales de tenencia de la tierra. En este caso, las políticas incluyentes de DRS aseguran que, en las áreas reformadas, las comunidades indígenas y afrodescendientes, los pequeños propietarios, los pobladores rurales sin tierra, mujeres y jóvenes rurales, no solo tengan la oportunidad de acceder a la tierra como medio de producción, sino que, por encima de eso, logren adquirir sus derechos ciudadanos.

De acuerdo con Bacelar (2008), los procesos participativos de planificación territorial plantean importantes desafíos:

a. El primero surge como resultado de la instauración de procesos de planificación con un componente ascendente (de abajo hacia arriba), en contraposición a las políticas centralizadas y sectoriales (descendentes) y surgidas desde la tecnocracia.

b. El segundo señala que en estos procesos emergen dificultades debido a la necesidad de lidiar con ámbitos múltiples de planificación (nacional, regional y local), en los cuales los actores deben reconocer las complementariedades naturales entre ellas<sup>11</sup>.

c. El tercer desafío se relaciona con el manejo de múltiples dimensiones y obliga al trabajo conjunto entre economistas, sociólogos, agrónomos, ecólogos, entre otros.

Finalmente, la formulación de políticas territoriales participativas plantea un desafío adicional que surge de la necesidad de superar la visión sectorial de las políticas y la aceptación de la participación de la población rural en el proceso de formulación. Sin lugar a duda, como dice la autora “esos desafíos transforman la transición de políticas en un verdadero proceso de aprendizaje para todas las partes involucradas”.

---

<sup>11</sup> Inclusive, la autora sugiere ampliar el escenario para abarcar “un territorio regional” conformado por múltiples países resultantes de los procesos de integración regional.

## 5. Políticas de desarrollo rural

### 5.1 Características genéricas de las principales políticas

Las políticas de DRS analizadas tienen como objetivos generales dinamizar los territorios rurales y atraer nuevas inversiones productivas que aprovechen su potencial endógeno, optimicen las sinergias inter-sectoriales y potencien la articulación entre agendas de desarrollo de diversos territorios (o regiones).

La expectativa es que, en el corto y mediano plazo, se alcancen esos objetivos y se induzca a la generación de nuevas fuentes de empleo y de ingresos, y que el conjunto de las empresas rurales (renovadas o remozadas) tributen un volumen mayor de impuestos, los cuales complementen los recursos públicos asignados a mejorar la infraestructura productiva y de servicios de apoyo a la producción, así como la infraestructura de servicios sociales.

Las políticas de DRS de los diversos países comparten algunos elementos comunes, entre los cuales se destacan la gobernanza, la descentralización, la participación de la sociedad civil y de las autoridades locales, y la gestión a través de procesos de planificación participativa del territorio.

La mayor parte de los países de la Región han internalizado la importancia estratégica de la agricultura y el medio rural para sus sociedades y economías<sup>12</sup>. En ese contexto, sus estrategias de DRS buscan articular orgánicamente la sociedad rural, sus territorios y la producción rural. Así las políticas apuntan a resolver los intrínquilos estructurales que afectan

esas categorías, así como las fallas de mercado que excluyen a la población rural de los servicios y beneficios del desarrollo actual. Adicionalmente, las políticas han focalizado con fuerza la innovación institucional para fortalecer las capacidades (habilidades) de los actores sociales y reforzar el tejido social (las organizaciones de la sociedad civil).

Las políticas de DRS han adoptado dos categorías para orientar los procesos de análisis y de ejecución: en primer término, las cadenas que, con su visión ampliada, enfatizan la articulación de la agricultura con otros sectores de la economía; y en segundo término, los territorios que, con su visión multisectorial, enfatizan la economía rural y destacan la agricultura, las actividades productivas no agrícolas, los vínculos entre ambas y las funciones múltiples del binomio territorio/agricultura.

En ese contexto, las políticas de DRS han interiorizado la importancia de las actividades productivas rurales no agrícolas para la generación de empleo e ingresos, así como el potencial que emerge de sus vínculos con la agricultura.

Adicionalmente, en algunos países las políticas de DRS también están potenciando las múltiples funciones del medio rural, cuya contribución social es fundamental. Entre esas se destacan los aportes ambientales (agua, biodiversidad, oxígeno, captura de carbono, entre otras), así como las contribuciones sociales y culturales. Esas funciones, que hasta hace poco habían pasado casi inadvertidas por no tener “precio” como los bienes de consumo, sirven de base para una nueva generación

<sup>12</sup> Véanse los documentos más recientes que se suman a la larga lista de constataciones de que lo rural es significativamente mayor que lo estimado con base en las estadísticas tradicionales: Rodríguez y Saborío 2008;

de políticas que complementan a las de DRS, como lo atestiguan las diversas formas de políticas agroambientales.

Como se mencionó anteriormente, la heterogeneidad de la agricultura y del medio rural ha empezado a ser considerada para formular políticas y estrategias diferenciadas. Esa constatación es observable en la agricultura de diversos países, la multiplicidad de agriculturas, productores agrícolas, cadenas y territorios rurales en los países, así como la variedad de recursos naturales y la multiplicidad de actores sociales y organizaciones sociales de los territorios.

En congruencia con las categorías mencionadas (cadenas y territorios), a continuación se presenta una síntesis los principales tipos de políticas en ejecución.

## 5.2 Políticas para promover la inserción de la AF en mercados dinámicos

Bien se sabe que las cadenas concatenan procesos y relaciones de producción y distribución, que entrelazan lo rural con lo urbano, con diferentes actores económicos y sociales, incluidas actividades productivas que abarcan desde la producción primaria hasta la transformación de productos y el abastecimiento al consumidor final. En ese contexto, las políticas de DRS vinculadas a las cadenas tienen como propósito fundamental insertar exitosamente (bajo premisas contractuales éticas y beneficios justos) a los pequeños productores (AF) en los mercados locales, nacionales o internacionales.

Los países han adoptado una serie de medidas de políticas, cuyo objetivo es potenciar el impacto de las cadenas y de los negocios rurales en la dinamización de los territorios rurales y a la vez generar nuevas fuentes de empleos e ingresos. No obstante su especificidad, ese tipo de políticas forman parte de una matriz mayor.

- **Políticas para fomentar la gestión social de cadenas.** Estas apuntan a facilitar la

inserción efectiva y justa de todos los socios de la cadena, en especial los más frágiles, para lo cual se promueve el desarrollo de mecanismos (métodos e instrumentos) de negociación que minimicen las asimetrías de poder entre categorías de asociados. Ese es el caso de las mesas de negociación, mesas de consenso, diálogo para la acción, mesas de diálogo, entre otros. En algunos países se está manejando la categoría “gestión social de cadenas” para referirse a métodos de negociación, cuyo objetivo fundamental es conseguir términos justos en el manejo de las relaciones y en los beneficios pecuniarios entre socios.

En esencia, todos esos son mecanismos instaurados para negociar relaciones contractuales, normas de calidad y precios de los productos entre los socios de los diversos eslabones de la cadena. Esas medidas de política pública y programas cuentan con un componente especial para formar (consolidar) capacidades de negociación en los pequeños productores, así como de manejo de información de precios de productos e insumos y de condiciones de mercados regionales, nacionales e internacionales.

- **Políticas para potenciar las normas sanitarias y la inocuidad de alimentos (SAIA).** Este tipo de política surgió con fuerza en la mayoría de los países en la última década, como componente inherente a los tratados de libre comercio y la necesidad de cumplir la normativa surgida de dichos procesos. Aunque esas reglas parecen dificultar ciertas fases de la producción de la AF, abren oportunidades debido a que una porción significativa de dichos bienes utilizan métodos de producción ambientalmente limpios y socialmente “justos”. En ese sentido, se están realizando experiencias exitosas, principalmente en la producción de vegetales y algunos frutales de exportación, vinculadas a cadenas agro-exportadoras. De la misma manera, ya se han establecido casos

de cooperativas de pequeños productores de lácteos que han logrado adoptar las estrictas normas de SAIA y se han vinculado directamente a mercados internacionales.

- **Políticas para la innovación tecnológica apropiada a los pequeños productores y para las condiciones edafoclimáticas en sus territorios y parcelas.** Ese tipo de políticas se fundamenta en los conocimientos y el material disponible en los institutos de investigación agropecuaria de los diversos países. Su objetivo fundamental es promover tecnología para sistemas de producción apropiados a las condiciones edafoclimáticas de cada territorio y que ofrezcan alternativas que aumenten la productividad de la tierra. Algunos países han fortalecido sus sistemas institucionales mediante la apertura y consolidación de instancias regionales (por zonas agroecológicas) de investigación, con el objeto de aproximar la oferta de tecnología a las condiciones reales del ambiente y a las condiciones socioeconómicas de los productores.

A su vez, los institutos de investigación han fortalecido sus redes funcionales en el ámbito nacional, de manera que se han consolidado sus vínculos con la capacidad analítica instalada de la academia y con el conocimiento y experiencia de los sistemas de difusión de la innovación (generalmente sistemas que forman parte del tercer sector).

Por otro lado, también se han consolidado redes institucionales de investigación regional, instancias que involucran varios países y que comparten una agenda de investigación que complementa sus programas nacionales. Estas focalizan la acción en la generación de bienes públicos regionales de interés común. Ese es el caso del Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR), instancia que ha sido capaz de modernizarse y adecuar su *modus operandi* a la dinámica de

los cambios del entorno, además de ajustar su agenda de trabajo para incorporar temas cruciales como la AF y el cambio climático en los países de América del Sur.

Adicionalmente, en algunos países, las políticas de innovación han puesto especial énfasis en la incorporación de propuestas productivas que se adelantan a los cambios en patrones (zonas) de cultivos que impondrá el cambio climático. También han focalizado programas completos en la gestión eficiente del agua y han incorporado la lógica de que este es un bien cada día más escaso. La producción limpia (cultivos agroecológicos, orgánicos, entre otros) es otro de los ejes de trabajo impulsados por políticas específicas que buscan generar alternativas productivas que liberen a la pequeña producción del uso de insumos del petróleo dependientes.

La política de innovación tecnológica ha focalizado una parte de sus acciones hacia productos tradicionales que estaban destinados a desaparecer del mapa signado por los mercados “modernos”. En efecto, se han diseñado programas especiales para recuperación y difusión de productos como tubérculos y la quínoa de regiones con tradiciones ancestrales. Esos productos, además de ofrecer fuentes alternativas de carbohidratos, están adaptados a las condiciones agroecológicas de esos territorios y adicionalmente utilizan insumos orgánicos (naturales), lo que les da un valor agregado especial para satisfacer nuevas tendencias de ciertos nichos de mercado.

- **Políticas que potencian los vínculos de la agricultura familiar con los mercados.** Posiblemente este tipo de políticas es de las que más atención ha recibido durante los últimos años. Los países han comprendido la necesidad de adoptar la lógica de producir para satisfacer la demanda de los mercados. En ese sentido, se han propagado

en el continente diversos instrumentos de política que buscan acelerar procesos de transformación y modernización de la producción para aprovechar las oportunidades que traen consigo los tratados comerciales, conscientes de los desafíos que implica vincularse con dichos mercados.

En el caso de la agricultura familiar, las medidas de políticas han favorecido la producción de productos tanto para mercados locales y nacionales como de mercados externos. La mayor porción de los primeros apuntan hacia rubros alimenticios y buscan promover la dinamización de circuitos cortos de comercio (mercados locales y regionales). Es decir, se intenta captar la energía local como dinamizadora de procesos endógenos de desarrollo.

Las políticas para los segundos han focalizado esfuerzos para la vinculación con mercados dinámicos nacionales o internacionales (Riveros 2008), los cuales generalmente responden a la demanda particular de nichos de mercado emergentes (socialmente justos, verdes, de nostalgia, entre otros) y para los cuales los productos de la pequeña producción pueden adaptarse con cierta facilidad.

Para responder de manera eficiente a las oportunidades de esos mercados, los instrumentos de políticas se han concentrado en dos frentes:

- a. El fortalecimiento de infraestructura de apoyo a la producción, en particular facilidades de acopio y distribución de productos.
- b. La habilitación de las empresas rurales para que mejoren sus procesos productivos de manera que logren perfeccionar la calidad y presentación de sus productos, implementen prácticas de producción apropiada y cumplan con normas sanitarias básicas.

En ese contexto, se observa una tendencia de las empresas rurales hacia la adopción de formas asociativas para alcanzar economías de escala, reducir costos de transacción, conseguir volúmenes negociables de productos y asociarse con relativa facilidad a cadenas productivas. Esas adaptaciones de las empresas se han conseguido gracias a inversiones sustantivas en formación de capacidades en gestión empresarial. La mayor parte de las transformaciones cualitativas de estos productos se basan en la adopción de innovaciones tecnológicas *ad hoc*, la aplicación de normas sanitarias, el acceso a microcrédito y la formación (fortalecimiento) de capacidades gerenciales.

Las experiencias en diversos países han dejado en evidencia la necesidad de ejecutar combinaciones de medidas de políticas que cubran aspectos productivos, de crédito, innovación tecnológica, gerenciales y de mercado. Sin embargo, esa observación es válida para todas las políticas de DR, pero difícilmente es posible conseguir resultados exitosos sin una combinación apropiada para cada circunstancia.

En esa línea de argumentación, se insiste en que las políticas estructurantes son absolutamente necesarias, mientras que las políticas habilitantes son el oxígeno que sustenta las posibilidades de éxito de las anteriores y son viabilizadas con la ejecución de políticas instrumentales.

Finalmente, es interesante resaltar el efecto de demostración que han generado las mejoras cualitativas y cuantitativas en la producción para la exportación. De hecho, esas han inducido a transformaciones en la producción para los mercados locales y parece que la demanda local se ha recompuesto cualitativamente y en algunos casos empieza a impulsar una transición hacia mayores niveles de calidad entre los productores.

- **Políticas de financiamiento para la población rural.** El objetivo de este tipo de políticas es aumentar el acceso de los pequeños productores a fuentes de financiamiento para generar aumentos en producción (y productividad), incrementar empleos e ingresos y mejorar sus condiciones de vida (reproducción).

Para alcanzar tales objetivos, se han creado condiciones especiales de acceso para los pequeños empresarios rurales, para lo cual se han establecido mecanismos de intermediación que aproximan la demanda por servicios de financiamiento de los microempresarios al sistema financiero formal e informal y cubren empresas rurales (micro y pequeña) agropecuarias (producción primaria y de transformación) y no agropecuarias (turismo, artesanías, servicios vinculados a la agricultura y pequeñas obras de infraestructura de riego).

En ese contexto, debido a la adversa coyuntura financiera, la banca estatal de desarrollo ha acelerado un ciclo de promotora y proveedora de servicios financieros adaptados a las condiciones de los usuarios rurales (simplificación de procedimientos de acceso, reducción de tasas de interés real, tarjetas de crédito para compra de insumos, articulación con instancias de primer piso para facilitar el servicio). No obstante, persisten vacíos legales e instrumentales de coordinación entre ambas instancias (formal e informal) que estarían condicionando la efectividad de los mercados financieros rurales.

Complementariamente, se observa el resurgimiento de entidades financieras (no bancarias) en los mercados rurales en casi todos los países que ofrecen una gama de instrumentos financieros. A la vez se destacan instituciones que manejan opciones de crédito solidario, como fondos mutuos, crédito solidario, cajas rurales, fondos comunales, fondos de crédito solidario,

microcrédito, fondos solidarios productivos, cooperativas de crédito, entre otros.

En ese escenario, es importante resaltar que las características de ciertas instancias, como las cooperativas y cajas de ahorro y crédito rural, les permiten ofrecer servicios financieros accesibles a la población rural y como resultado cuentan con altas tasas de aceptación y una demanda creciente. Entre esas características se pueden citar: a) la confianza de los usuarios (socios) ganada a lo largo del tiempo por su manejo transparente, eficiente y honesto; b) la adecuación de los servicios financieros (ahorro y préstamo) a las características específicas de sus clientes (asociados); c) la posibilidad de realizar transacciones colectivas, que reducen los costos de transacción individual y los costos de administración del préstamo; d) la localización de los servicios próxima a los usuarios, lo cual disminuye los costos de transacción y un manejo personalizado de las transacciones; y e) identificación de los usuarios con un servicio local.

Las líneas tradicionales de crédito cubren tanto los costos variables de producción (insumos) como los rubros de inversión productiva (infraestructura) y generalmente son complementados por esquemas de asistencia técnica y formación de capacidades. No obstante, todavía persiste el vacío de instrumentos de seguros rurales capaces de cubrir a los pequeños productores de los riesgos inherentes a la producción agropecuaria (Mendonça 2004).

En síntesis, han surgido innumerables instancias, métodos y actividades ligadas a las microfinanzas rurales, tanto en el sector público como en el privado, al lado de los sistemas informales que caracterizan el mundo rural. Estas nuevas instancias de base no pretenden sustituir a la banca privada o de desarrollo, sino brindar un servicio para la población rural que difícilmente puede acceder al crédito formal y valorizar



a las organizaciones de la sociedad civil (Ortiz s.f.) como instrumentos para transitar hacia una economía solidaria<sup>13</sup>.

### 5.3 Políticas para los territorios rurales

Como lo define el Instituto, los territorios rurales son ámbitos forjados a través de su historia, amalgamados por su identidad cultural, que comparten una base común de recursos naturales, donde se procesa la actividad económica (agrícola y no agrícola), se forjan las relaciones socioculturales, las técnico-económicas y las político-institucionales que vinculan a los actores del mundo rural entre sí, con su ambiente natural y con centros poblados (“urbanos”).

Las medidas de política pública para los territorios tienen por objeto sentar las bases de infraestructura social y de apoyo a la producción para facilitar su dinamización económica y social, generar nuevas fuentes de empleo e ingresos rurales y captar recursos adicionales de impuestos.

Por tal motivo, esas medidas propugnan también potenciar la vinculación de la economía rural y la agrícola y buscar la integración dentro de los territorios y en el ámbito regional y nacional. La ejecución de este tipo de políticas generalmente está asociada a proyectos apalancados por inversión pública del Gobierno y de los estados (complementados con préstamos de la banca multilateral).

Por otro lado, este tipo de políticas busca promover la diversificación de los motores económicos que dinamizan los territorios. Para ello plantean nuevas formas de relación entre lo urbano y lo rural (lo rural más allá de lo agrícola), la revaloración de actividades agrícolas rurales y la concientización de las funciones múltiples del campo como sustento para la innovación productiva.

- **Políticas para promover la competitividad de los territorios.** Se está ejecutando un sinnúmero de políticas, programas y proyectos para mejorar las condiciones de acceso (infraestructura) y de conectividad (telefonía y electricidad) en pro de las condiciones de competitividad sistémica de los territorios. También se ha fortalecido la oferta de servicios de salud y educación rural para mejorar las condiciones de vida del entorno rural y como contribución a la anterior. Uno de los objetivos fundamentales de esa inversión pública (bienes públicos) es brindar condiciones atrayentes para la inversión privada.
- **Políticas que promueven economías de aglomeración y la agroindustria rural.** En este caso se han establecido programas específicos de promoción de pequeñas y medianas empresas rurales que se asocian (en espacios identificables) para generar determinados productos primarios o transformar productos (segundo eslabón), que luego serán vinculados a cadenas complejas. Estas medidas de políticas tienden a ordenar funcionalmente determinadas actividades productivas complementarias en espacios (localidades) específicos, lo que reduce los costos de transacción, hace más eficientes los procesos productivos y, además, genera empleo e ingresos de manera concentrada.
- **Pymes: agroindustria rural.** En esta categoría se encuentran medidas de políticas para la promoción de emprendedores, donde se incluyen las pymes de la agroindustria rural, de mujeres productoras, de jóvenes rurales empresarios, colectivos comunitarios, entre otras. Se articulan a cadenas de determinados productos como café, cacao, banano, frutales, animales menores, turismo, servicios ambientales, artesanía, entre otros.

<sup>13</sup> Se sugiere leer a SS Juan Pablo II (1987). Economía y trabajo. Discurso a la CEPAL. Santiago, Chile. Han pasado 20 años y la similitud de las circunstancias y de las soluciones parecen haber cambiado poco.

Ese tipo de políticas ha generado conocidas experiencias de corredores productivos, zonas de producción especializada, cuencas productoras de lácteos (u otros productos), circuitos turísticos, artesanía localizada y otros. Un caso interesante son las políticas para fortalecer a pequeñas empresas turísticas rurales comunitarias, como una alternativa para dinamizar la economía local, generar nuevas fuentes de empleo e ingresos y potenciar su efecto multiplicador en la demanda de mano de obra local<sup>14</sup>.

Estas medidas se ejecutan a través de programas específicos que tienen como componentes vitales el acceso al financiamiento (crédito) y la formación de capacidades, con el fin de mejorar las probabilidades de las pymes para insertarse exitosamente en mercados más exigentes que los habituales. Los contenidos más frecuentes son la gestión empresarial, innovación de productos, comercialización, manejo de información estratégica, control de calidad, entre otras.

Pareciera que las políticas de apoyo a las pymes rurales han tenido un impacto positivo, ya que en la última década se ha observado un aumento significativo de micro y pequeñas empresas que ingresan a mercados cada vez más complejos.

Los países han comprendido la importancia de democratizar económicamente el desarrollo y el papel que desempeñan las pymes en la dinamización de las economías locales (territoriales), debido a su capacidad de generación de empleo e ingresos.

Adicionalmente, sus modos de operación flexible, su informalidad y la estrecha relación entre el capital y la mano de obra, sin importar su modo de operación colectivo, asociativo, individual o familiar, conducen a procesos de transformación solidaria.

- **Políticas para la gestión integrada de los recursos naturales y en particular el agua.** A pesar de que este tipo de medidas de política generalmente están fuera de la esfera de los ministerios de agricultura y de DRS, ellas son fundamentales para garantizar la vida de las comunidades rurales y viabilizar la producción agropecuaria. En ese sentido, la mayoría de las políticas de manejo de recursos naturales y el agua han iniciado procesos de internalización sobre su importancia como un bien social<sup>15</sup>. No obstante, el agua continúa siendo fuente de conflictos entre diversos sectores de la economía que compiten por su uso<sup>16</sup> y otras circunstancias complejas que auguran estadios de escasez creciente.

Por otro lado, en algunos casos se argumenta que las leyes de propiedad y códigos de agua han excluido a las comunidades rurales, especialmente en países donde se ha privatizado el acceso a las fuentes de agua (la creación de mercados de aguas)<sup>17</sup>. Ese es el caso de poblaciones andinas (Gentes 2005), en las que por cultura ancestral los colectivos de un territorio definían sus normas de acceso y de uso de los recursos, con base en criterios, sociales, culturales, ambientales y económicos.

<sup>14</sup> Innumerables proyectos financiados con recursos de préstamos de la banca multilateral han tenido como objetivo fortalecer las pymes rurales, con la expectativa de generar nuevas fuentes de empleo rural.

<sup>15</sup> De acuerdo con Rodolfo Jorge Brieba, se entiende como bien social un bien comunitario y funcional, donde un sector de la sociedad es dueña de esa parte que requiere para satisfacer necesidades concretas y que en sí conforma una realidad. Dentro del marco de una reglamentación ordenadora, todos tienen su titularidad y su goce" (Disponible en <http://www.eft.com.ar/doctrina/articulos/sobreelbien.htm>).

<sup>16</sup> Agricultura, minería, energía (hidroeléctrica), sanidad, turismo, entre otros.

<sup>17</sup> El tema de la privatización del acceso al agua ha pasado por innumerables discusiones entre expertos. Las discusiones teóricas incluyen desarrollos de la Tragedy of the Commons (Garret Hardin 1968).

A pesar del tipo de limitaciones anotadas, las leyes, códigos de agua y políticas vinculadas con la vida rural están lidiando con temas como: a) gestión de cuencas; b) uso eficiente del agua en producción primaria y secundaria; c) manejo de perímetros irrigados; d) tratamiento de aguas para consumo humano; e) gestión social de los recursos en el ámbito de territorios y comunidades; y f) manejo local entre actores multisectoriales y negociación de conflictos, entre otros.

La lógica de esas medidas apuntan a garantizar la “producción de agua” a través del manejo integrado de recursos naturales en cuencas (microcuencas), para lo cual se han creado autoridades locales de manejo con plena participación de la población rural y usuarios del agua. De la misma forma, se está tratando de operar con las fuentes de agua subterránea, de cara a su demanda creciente y a su escasez progresiva. Ese es uno de los resultados de los impactos tangibles del cambio climático que está modificando los patrones de lluvias y en algunos casos, el aumento de los períodos estivales.

En ese contexto de escasez (o exceso) de agua, el enfoque territorial del desarrollo facilita la formulación participativa de estrategias de DRS, que incorporan en la práctica la gestión social de los recursos naturales. Este procedimiento ha permeado también la gestión de áreas de conservación o reservas ecológicas, en las cuales se compatibiliza la producción con la conservación (manejo sostenible).

Con respecto a la dimensión ambiental, se han abierto opciones de proyectos productivos que aprovechan otros espacios y funciones del territorio, como servicios ambientales, producción forestal sostenible, protección de cuencas. Por ejemplo, en los territorios de la amazonia, las comunidades locales continúan explotando

los frutos de algunos árboles, como la castaña de pará, sin perjudicar la vida silvestre del bosque nativo.

Por el contrario, los frutos extraídos tienen uso múltiple por su potencial alimenticio, medicinal y en la industria de cosméticos y, por lo tanto, su colecta y transformación generan fuentes de empleo e ingresos sin perjudicar el bosque. Ese tipo de producción puede potenciar actividades conjuntas en casos de territorios fronterizos (entre dos o más países) que compartan características agroecológicas y proximidad cultural.

La gestión social de los recursos naturales sumada a la promoción de agricultura limpia (orgánica) y la producción de productos “con determinadas características” pueden servir de pilares para estrategias de desarrollo sostenible que se articulen a nichos particulares de mercado, como los corredores ecológicos y los zoo-criaderos.

Por otro lado, en el caso de los perímetros de riego, la gestión social de los recursos hídricos es también el *modus operandi*; de hecho, las organizaciones de usuarios son las instancias que norman, regulan y controlan el uso eficiente del agua.

En síntesis, de las notas anteriores se derivan por lo menos dos argumentos centrales:

- La necesidad de ejecutar políticas de gestión de los recursos naturales en combinación con políticas complementarias.
  - La importancia vital que cumple la formación (fortalecimiento) de las capacidades de los recursos humanos y de las organizaciones de la sociedad civil en procesos de planificación ambiental y de protección de los recursos naturales.
- **Políticas para potenciar los activos históricos y culturales.** El objetivo fundamental de estas políticas es aprovechar el patrimonio

histórico-cultural de determinados territorios con potencial para convertirse en atractivo turístico y, por ende, potenciar esa actividad como motor de desarrollo.

Evidentemente este tipo de políticas es una variante de los programas de apoyo a las pymes que buscan valerse del potencial endógeno de cada territorio. Sin embargo, una de las atribuciones especiales de este tipo de emprendimiento es su capacidad especial para generar empleo de múltiples tipos y diversos ámbitos, lo que les concede un alto potencial como multiplicador económico a las comunidades, a través de la diversificación y ampliación del consumo local y la dinamización de la economía territorial.

Por ejemplo, la combinación de actividades turísticas basadas en la cultura/historia y el ambiente (bosque), como componentes para establecer pymes de turismo ecológico, turismo aventura, turismo-cultura, han recibido un apoyo especial de parte de programas específicos como resultado de su potencial para generar nuevas fuentes de empleo. Una situación similar se ha observado en poblados de indígenas o de afro-descendientes, donde la comunidad organizada comparte con los turistas sus símbolos y tradiciones, ropa y ritos, restos arqueológicos, sitios de hazañas históricas de épocas pretéritas, danzas, comida y bebida.

En ambos casos, se observan conjuntos (*clusters*) de emprendimientos, con cierta concentración espacial, que se complementan (y a veces compiten) alrededor de temas específicos. También sirven para fortalecer los lazos de unión de las comunidades y las motiva a prepararse y transitar desde empresas rurales individuales hacia organizaciones dispuestas a formular estrategias de desarrollo conjunto con base en sus actividades cotidianas.

Asimismo, aparecen productos con “identidad de origen informal”. La tradición del lugar y el producto han trascendido su entorno inmediato y la información sobre determinados productos, comida, bebidas, artesanía, textiles, calzado, entre otros, y los servicios han sido ampliamente difundidos entre futuros clientes<sup>18</sup>.

En resumen, los programas establecidos para potenciar dichos activos se complementan generalmente con otras actividades y políticas, cuyo foco es la agroindustria rural o los recursos naturales, ya que estas empresas rurales desbordan un potencial para generar esa clase de sinergias. No obstante, las medidas de política para promover ese tipo de pymes han sido específicas. Solo en casos especiales, se han establecido mecanismos de financiamiento *ad hoc*. De hecho, en la mayoría de los casos el acceso a recursos para esas empresas rurales proviene de fondos comunes para el financiamiento de pymes.

Sin embargo, la experiencia de este tipo de empresas rurales ha demostrado que para su éxito se requieren programas específicos de fortalecimiento del capital humano y social, cuyo contenido incorpore los componentes tradicionales de gerencia de empresas rurales, en yuxtaposición con contenidos referidos a la historia y cultura que está tratando de difundirse. Es importante resaltar que las tasas de innovación de sus productos, en este caso servicios turísticos, son más altas que las del promedio, con el fin de mantener o aumentar la captación de demanda adicional.

Finalmente, el aprovechamiento de los atractivos culturales e históricos brinda oportunidades para que la población local reconstruya animaciones históricas / culturales relacionadas con formas de vida,

<sup>18</sup> Comparativamente son pocos los productos locales que cuentan con sellos de origen legalmente formalizados.

bailes, ritos religiosos, comida y actividades históricas, lo que refuerza la esencia de su identidad territorial. Además, estas empresas rurales generan como valor agregado la recuperación y conservación de facetas poco promovidas del patrimonio intangible de las comunidades.

#### 5.4 Políticas para innovación institucional

Uno de los pilares del DRS es la participación de las mayorías de los pobladores rurales en procesos abiertos de gestión de su desarrollo para realizar aportes sustantivos en pro de un sistema de democracia plena, en el cual el poblador rural se transforma efectivamente en ciudadano con derechos y deberes. En ese sentido, el subdesarrollo es entendido como un déficit de democracia y, a su vez, esa carencia refuerza el subdesarrollo. Si bien ese círculo vicioso describe las falencias del sistema económico y político, también parece indicar el tipo de innovaciones institucionales que deben diseñarse para romper el ciclo pernicioso y transformarlo en uno virtuoso.

En ese contexto de inclusión, en la mayor parte de los países analizados, las innovaciones institucionales que se están promoviendo buscan sentar bases sólidas o reforzar las existentes, con marcos institucionales y organizaciones que involucren a la sociedad civil y a los sectores públicos y privados (del ámbito local y regional).

Existe el convencimiento de que las organizaciones de la sociedad civil son vitales para viabilizar las estrategias de DRS, lo cual ha inducido a la formulación y ejecución de políticas *ad hoc* para consolidar, fortalecer y expandir el capital social de los territorios. El fortalecimiento de ese tejido social facilita la ejecución de programas y procesos sociales, económicos, políticos y económicos. En otras palabras, la organización de la sociedad civil permite adquirir economías de escala –vía conglomerados sociales– para negociar proyectos, participar

en la gestión de los gobiernos locales, producir bienes agrícolas y no agrícolas, y alcanzar una gestión racional de sus recursos naturales.

Por otro lado, las políticas de DRS facilitan, promueven y consolidan las redes sociales en los territorios, así como redes de las instituciones públicas y de las ONG. La praxis (inducida) genera una transición (formal o informal) hacia un trabajo en “redes territoriales” o “redes de cooperación local”. Ambas formas de organización cumplen funciones vitales como mecanismos de inclusión y participación de la población rural. De hecho, se han transformado en espacios de interacción público-privado (sociedad civil) y en mecanismos que facilitan el diálogo y la negociación de estrategias de inversión pública y privada, de armonización de políticas sectoriales y de agendas territoriales.

Las principales tendencias observadas focalizan esfuerzos para lograr los siguientes propósitos:

- a. Mejorar la coordinación entre instituciones (públicas y privadas) mientras se gestan nuevos mecanismos, normas y procedimientos tendientes a facilitar procesos de negociación y articulación de agendas, programas y políticas focalizadas en el territorio.
- b. Propiciar procesos que fomenten una institucionalidad dinámica (viva) en el territorio, la cual articule a las redes públicas y a las redes de la sociedad civil organizada en procesos de planificación conjunta.
- c. Reforzar procesos prácticos de articulación basados en la cooperación y la convergencia de objetivos de la sociedad civil, el sector privado y el Estado.
- d. Fortalecer las capacidades de los actores para asegurar la ejecución exitosa de las propuestas de gestión política, económica y productiva de las agendas territoriales.

A continuación se citan dos instancias de esa institucionalidad que están emergiendo y se fortalecen como resultado de la aplicación de las políticas de DRS:

- **Los concejos municipales de desarrollo rural.** Las políticas de DRS han sido instrumentos para la creación y consolidación de nuevas instancias institucionales en el ámbito municipal y supra municipal. Uno de esos casos son los concejos municipales de desarrollo rural, los cuales brindan un espacio de negociación a los actores sociales. Estos concejos se han transformado en mecanismos que mejoran el desempeño de los servicios del sector público. Su preparación técnica y administrativa ha cubierto áreas como la formulación de proyectos, lo cual ha generado propuestas mejor calificadas que a su vez permiten mayor acceso a recursos. Esto beneficia al municipio, al gobierno local y al territorio.

Es decir, la inversión en capital humano y social del territorio está generando un círculo virtuoso que induce también a una mayor articulación (armonización) entre instituciones sectoriales y de programas supra-municipales. Por ende, induce a una mayor eficiencia de la gestión de políticas públicas, ya que los actores sociales están mejor habilitados para exigir (controlar) transparencia.

- **Fondos rotativos de DR.** Estos han sido instrumentos para la institucionalización de formas democráticas de gestión de políticas públicas.

A este proceso de transición institucional aún le quedan desafíos pendientes en temas como la coordinación entre diversos programas y proyectos de DR. Existe más de una instancia institucional responsable por actividades similares. Sin embargo, es posible motivar dicha articulación a través de programas que exijan la cogestión de

recursos públicos. En el caso de Brasil, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) sirve como escenario de aprendizaje. Otra fórmula institucional que parece estar minimizando esos dilemas es la formación de consorcios, ya sea de gobiernos locales o entre otras instancias institucionales.

## 5.5 Políticas para el desarrollo de capacidades estratégicas

La transición hacia una nueva generación de políticas de DRS ha permitido constatar que el capital social desempeña un papel aglutinante de las acciones territoriales. Los esfuerzos por mejorar las capacidades de gestión en todos los ámbitos permiten consolidar los vértices del triángulo institucional para el desarrollo rural: la fortaleza de los gobiernos locales, la preparación de las organizaciones de la sociedad civil, la participación oportuna del tercer sector y la presencia negociada del sector privado.

Esa comprobación revela que se requieren nuevas actitudes, habilidades, destrezas y conocimientos de la población local (mujeres, jóvenes y hombres) para ejercer su autonomía con responsabilidad y manejar exitosamente sus emprendimientos productivos. También se deben forjar nuevas habilidades institucionales para establecer relaciones de colaboración, junto con una nueva práctica profesional de los funcionarios públicos.

Las innovaciones institucionales incluyentes destacan la importancia de: a) desarrollar capacidades para aprovechar las nuevas oportunidades productivas; b) replantear el rol de la educación, de la asistencia técnica y de la extensión rural; c) desarrollar nuevas metodologías de capacitación; d) promover y fortalecer las organizaciones de los agricultores pobres; y e) rescatar y sistematizar conocimientos tradicionales. Como se señalado en este documento, todas las

políticas discutidas muestran componentes vitales de formación de capacidades. Por lo tanto, se puede argumentar que las políticas para el desarrollo de capacidades estratégicas son en esencia transversales, cuyos métodos deben guardar coherencia con los principios del DRS.

En relación con lo anterior, algunos países como Brasil y México están conscientes de los importantes desafíos que surgen, en primer término, debido a la instauración de procesos de planificación participativa con un fuerte componente ascendente (de abajo hacia arriba) en contraposición con las políticas centralizadas y sectoriales y surgidas desde la tecnocracia (Bacelar 2008).

En segundo término, emergen dificultades debido a la necesidad de lidiar con ámbitos

múltiples de planificación (nacional, regional y local), donde los actores deben reconocer las complementariedades naturales entre ellas<sup>19</sup>.

El tercer desafío se relaciona con el manejo de múltiples dimensiones que obligan al trabajo conjunto entre economistas, sociólogos, agrónomos, ecólogos, entre otros.

Finalmente, la formulación de políticas territoriales participativas plantea un cuarto desafío: la superación de la visión sectorial de las políticas y la aceptación de la participación de la población rural en el proceso de formulación.

Sin lugar a duda, como dice la autora “esos desafíos transforman la transición de políticas en un verdadero proceso de aprendizaje para todas la partes involucradas” (Bacelar 2008).

---

<sup>19</sup> Inclusive, la autora sugiere la mirada de un territorio regional (múltiples países) y los procesos de integración regional que se están generando.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

La solución de los problemas actuales requiere que los países y regiones adopten una visión de largo plazo. En ese contexto, la transformación del medio rural y el sistema institucional, así como las políticas de DRS, deben ser compatibles con estrategias de desarrollo, cuyo abordaje sistémico tenga como epicentro a los habitantes rurales, para que sus aportes sean reconocidos, se consoliden como un pilar vital del desarrollo nacional y establezcan una plataforma de políticas que efectivamente permitan superar las condiciones generadas por la pobreza rural.

En ese contexto, son oportunos los comentarios de Clarke (2009) y Wolf (2008):

“....., la crisis financiera nos debe hacer mirar la situación con perspectiva de largo plazo. Un Estado eficiente es una pieza fundamental para que los mercados funcionen bien y sean competitivos. Se deben eliminar las asimetrías de información, corregir los problemas de agencias y externalidades, propender a equilibrar las oportunidades de la gente, brindar un marco jurídico adecuado a las actividades de las personas y las empresas, y actuar como instrumento de política económica ante coyunturas complejas. En síntesis, valoremos ese rol, no solo ahora, sino también cuando no parece tan evidente”.

Es decir, los países deben fundamentar sus propuestas en el principio de que el desarrollo no puede entenderse solo como un proceso de acumulación de capital, sino como un proceso de cambio organizacional que permea todos los ámbitos del Estado y la sociedad civil. En la esfera nacional, las políticas de DRS deben ser componentes de un “proyecto país” incluyente que armonice las políticas sectoriales de la economía nacional (Gudynas 2008). Es vital

que las estrategias sectoriales para la agricultura y el medio rural se conciben como componentes de una matriz de desarrollo, de forma que potencien sus sinergias naturales (espacios y productos) y que estas se articulen estrechamente por lo menos con otros dos sectores: ambiente y comercio. Esa particularidad permite establecer una plataforma de acción sostenible con mayor probabilidad de éxito.

A la luz de ese tipo de propuesta de desarrollo, el enfoque territorial es esencialmente integrador de espacios, políticas de intervención, agentes y mercados. Se puede transformar en el esquema que ordene los múltiples instrumentos de políticas (programas y proyectos) de DRS y sirva como el aglutinante para unir las piezas del rompecabezas del desarrollo.

Una de las lecciones más evidentes de las experiencias analizadas en los países de la Región es la imposibilidad de establecer fórmulas únicas para las políticas y para las instancias institucionales. En ese sentido, es necesario que los países motivados a realizar la transición institucional establezcan procesos y diseños institucionales flexibles. La misma lógica debe primar en la selección del conjunto (combinación) de políticas que se ejecutarían en respuesta a circunstancias particulares de cada territorio. Como fue planteado en la primera parte del documento, el tipo de instancias institucionales y el peso relativo que desempeñen el mercado, el Estado y la sociedad civil serán diferentes en cada situación.

La tendencia más importante que se observa es el inicio de la transición institucional y de políticas hacia esquemas en los que prima la gestión interministerial (con la coordinación de una instancia supra ministerial) y las políticas armonizadas por territorios, donde la sociedad



civil organizada realiza la gestión social. Ese método de operación les permite a los diversos ministerios la coordinación de políticas e inversiones que serán asignadas a los territorios. Al mismo tiempo, la sociedad civil organizada determina las necesidades de sus territorios y negocia las soluciones con el sector público. Así, ambos momentos forman parte de un proceso de planificación participativa que combina métodos ascendentes y descendentes, los cuales conducen a una agenda territorial negociada.

Para ajustarse a ese tipo de enfoque, la arquitectura de las instituciones también debe ser adecuada. Ambas transformaciones constituyen un modelo de desarrollo que intenta fórmulas para equilibrar los objetivos económicos con los beneficios sociales, la estabilidad política y el respeto ambiental.

Una tarea que deben emprender los países es aprovechar las sinergias del acople de programas compensatorios con la política la DRSET, mediante la instrumentalización de las primeras (corto plazo) como palancas para el desarrollo rural (largo plazo), a través de su inserción funcional en la agenda de desarrollo de cada territorio.

De igual forma, es importante que los países establezcan y conduzcan procesos participativos de formulación (gestión) de políticas y de gestión de territorios. Además, deben promover combinaciones de grupos de políticas para: a) los territorios rurales; b) los actores sociales; c) agricultura campesina y los negocios rurales; y d) las instituciones públicas y privadas. La combinación de políticas busca mejorar el funcionamiento de los mercados, aumentar la competitividad de territorios rurales, perfeccionar el funcionamiento de las instituciones (públicas y privadas), aumentar la capacidad de gestión de los pequeños productores y mejorar las condiciones de vida en los territorios rurales.

Los países deberían evaluar la posibilidad de adoptar concepciones sistémicas de desarrollo

que se reflejen en políticas de Estado, así como en la redefinición de su nuevo papel y de sus relaciones con el mercado y la sociedad civil, como parte de un esquema de articulación institucional entre sectores (ministerios) y entre estos y las organizaciones de la sociedad civil y el tercer sector. En ese tipo de aproximación institucional, es posible que la estructura y funciones de los ministerios de agricultura se reduzcan para limitarse a la producción agropecuaria o se amplíen para incorporar explícitamente y en igualdad de condiciones a los pequeños productores rurales.

Se sugiere promover y adoptar métodos y mecanismos institucionales que faciliten la articulación (armonización) de políticas en los territorios, con lo cual podrán: maximizar sinergias intersectoriales (DRS, agricultura, comercio y ambiente), generar mejores resultados para la población rural y sus territorios, y realizar un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

Es recomendable fortalecer y consolidar procesos de gestión social de los territorios y de procesos productivos. Para tal fin, es fundamental establecer programas *ad hoc* para: a) vigorizar la formación de capacidades de gestión de redes sociales y de las capacidades de la población organizada; y b) adecuar los contenidos y los métodos a los procesos participativos de gestión territorial y a la modernización de la producción rural.

Otro tema fundamental para poner en marcha propuestas de DRS es el fortalecimiento de políticas y programas específicos para consolidar los procesos de descentralización, a través del fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos municipales (locales) y otras instancias como las mancomunidades de municipios. En ese contexto, es aconsejable evaluar la experiencia del tercer sector, como una alternativa de fórmulas institucionales innovadoras que complementen el accionar del sector público en sus funciones de prestación de servicios.

Un enfoque de DRS centrado en las personas requiere de políticas que viabilicen la continuidad, profundización y consolidación de procesos de formación de capacidades de los actores sociales del territorio, del tercer sector y de la tecnocracia que apoya ese tipo de trabajo.

Mientras que las políticas tradicionales para fortalecer, modernizar e incrementar la producción de alimentos y materias primas cuentan con un espacio adicional debido a la crisis de alimentos, deben recibir especial atención las políticas *ad hoc* para promover (incentivar) la producción limpia, la innovación tecnológica, el crédito, esquemas de seguros, el manejo de post-cosecha, la gestión de recursos hídricos, entre otros. Asimismo, los países deben realizar mayores esfuerzos para consolidar mecanismos institucionales, como las cajas rurales, las cooperativas de ahorro y préstamo, las formas asociativas de producción para ganar economías de escala, entre otros.

También se requiere mejorar significativamente la articulación entre agentes económicos (actores sociales) a través de programas complementarios de formación de capacidades sobre métodos de negociación, e instaurar instancias de resolución de conflictos, con el objeto de garantizar vínculos ganar-ganar entre la producción campesina y la producción comercial.

De igual manera, es crucial transformar la ecuación tecnológica para que se adapte a las condicionantes del cambio climático, a las características de los mercados y del nuevo escenario financiero. En ese sentido, se sugiere reforzar programas de recuperación de tecnologías y técnicas tradicionales superiores, limpias y capaces de enfrentar situaciones ambientales extremas (buenas prácticas ancestrales, variedades de plantas como papa, ñame y otros). Las instancias especializadas en innovación tecnológica deberían realizar también esfuerzos para generar o adaptar alternativas de productos de empaque que minimicen el costo ambiental. Así también

es necesario y oportuno revisar la teoría y la práctica de “lo pequeño es hermoso”.

Se torna fundamental fortalecer las políticas y programas específicos de promoción de las pymes rurales para aprovechar su potencial generador de empleo e ingresos, consolidar la democracia económica y ampliar la participación efectiva de las mujeres y los jóvenes en el proceso de desarrollo. Complementariamente se sugiere consolidar y expandir programas e instancias institucionales que estimulen formas asociativas como medios para articular pequeñas y microempresas rurales y alcanzar economías de escala que faciliten su incorporación efectiva a procesos de agregación de valor y la estructuración de *clusters* rurales.

También se deben reforzar y consolidar programas de apoyo a sistemas de producción limpia (orgánica) que promueven prácticas integradas de cultivos (como alternativa a los monocultivos), diversifican la producción y aceleran la promoción de prácticas eficientes de manejo de agua.

Por otra parte, es necesario consolidar fórmulas asociativas entre micro y pequeñas empresas rurales para alcanzar economías de escala que faciliten su vínculo con mercados dinámicos en igualdad de condiciones. Se sugiere analizar las cooperativas como modos de producción asociativa y plantear los ajustes normativos y prácticos que deberían incorporar para aumentar controles y asegurar una práctica libre de los problemas que han plagado el sector en algunos países.

Además, se debe fortalecer la producción para el mercado externo con aquella para el consumo local y el autoabastecimiento, de manera que se consoliden circuitos productivos cortos, se potencie la vinculación urbana rural y se dinamicen los territorios.

Los países deberían analizar la opción de fortalecer y potenciar la extensa red de financiamiento informal y solidario para

incorporarlo como un componente de una plataforma público-privada innovadora. Ese mecanismo articularía las redes del sector público con las redes solidarias para abrir y expandir el acceso al crédito a la población rural como parte de una economía solidaria. Sin embargo, habría que instaurar métodos y procedimientos simples para no inhibir el normal funcionamiento del sistema informal y el sistema solidario. En ese caso, el enfoque territorial del DRS podría facilitar su articulación, con el fin de potenciar sus especificidades y multiplicar el acceso al crédito de clientelas diferentes. Por otro lado, de cara a la situación financiera, los países deberían diseñar medidas especiales de política monetaria, para superar las posibles restricciones que están enfrentando.

En el rubro de sanidad e inocuidad de alimentos, los países deberían realizar un esfuerzo especial para articular efectivamente las medidas de SAIA con programas y proyectos de desarrollo rural. Para tal fin, es necesario efectuar la tarea pendiente con los pequeños productores. Esta consiste en simplificar el lenguaje de las normas, adaptar la tecnología y los procesos de difusión para alcanzar tasas significativas de adopción con esa categoría de productores. Adicionalmente, podría evaluarse el lanzamiento de medidas de política pública, tipo bono de adopción, que cubra los costos adicionales de la tecnología adoptada.

Por otro lado, en el ámbito regional, se sugiere adoptar medidas de política pública que faciliten la generación de bienes públicos regionales, fortalezcan procesos de integración y establezcan orientaciones básicas para la generación de una plataforma de desarrollo rural regional que complemente acciones nacionales y facilite acciones en zonas transfronterizas. Para tal fin se sugiere:

- a. Establecer centros regionales (Centroamérica, Región Andina, entre otros) de reservas de alimentos.

- b. Consolidar una red de investigación aplicada con la estrecha colaboración de las universidades, donde se focalicen componentes de investigación en respuesta a las necesidades de los territorios rurales y la producción local (regional).
- c. Promover modificaciones en los patrones de consumo alimentario como medida para valorizar los productos alimenticios tradicionales, en un proceso de “vuelta a lo local” o nacional.
- d. Formular políticas de corto, mediano y largo plazo que tengan un referente común, de manera que las primeras sean funcionales ante cambios profundos de la realidad de los territorios rurales.
- e. Establecer una matriz que sirva de referente para armonizar políticas ambientales, comerciales, agrícolas y de desarrollo rural.

Ese conjunto de medidas serían instrumentales para relanzar el desarrollo sostenible en la Región, en términos operativos. En ese contexto, es posible que las estrategias nacionales de DRS alcancen mayor grado de éxito si se acoplan a agendas regionales de desarrollo e integración y se compatibilizan con lineamientos de una estrategia regional de DR.

Finalmente, los organismos internacionales deben brindar espacios de análisis para la formulación de políticas y mecanismos institucionales audaces e innovadores, fundamentados en un nuevo equilibrio entre el mercado, el Estado y la sociedad civil organizada. Para tal objetivo, deben: a) propiciar y consolidar escenarios de discusión crítica sobre diversas opciones de política e inversiones; b) contribuir al establecimiento de plataformas de cooperación técnica que coadyuven a formular propuestas que internalicen efectivamente el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural; c) promover plataformas (o redes) institucionales y procesos específicos de formación de capacidades en el ámbito regional, nacional y local; y

d) apoyar la formulación de métodos e instrumentos de trabajo que coadyuven a procesos participativos de formulación, ejecución y evaluación de inversiones en DRS.

En efecto, el momento de crisis debe propiciar espacios de reflexión para que los países formulen rutas (estrategias y políticas) innovadoras que permitan transitar efectivamente hacia modelos de desarrollo sostenible de la agricultura y del medio rural. En la coyuntura actual, pareciera oportuno acelerar la transición hacia un modelo de desarrollo sustentado en una matriz energética múltiple que libere a los productores rurales (y a toda la economía) de las fluctuaciones del mercado del petróleo.

En el ámbito regional y nacional, se hace necesario relanzar el desarrollo sostenible en términos operativos de manera que se garantice el crecimiento económico y el respeto por el ambiente. También en la esfera regional, existe un potencial de articulación institucional y de orientación de políticas que permitiría alcanzar economías de escala, para la generación de bienes públicos regionales que podrían ser mejor aprovechados. En el mismo ámbito, es posible que las estrategias nacionales de DRS alcancen mayor grado de éxito si están apropiadamente articuladas con agendas regionales de desarrollo e integración y se compatibilizan con lineamientos de una estrategia regional de DR.



## Literatura consultada

- Aguirre, F; Molina, I. 2004. Estudio desistematización del programa PRORURAL en Santiago, CL, IICA-FIDAMERCOSUR-ODEPA.
- Almada, F; Barril, A. 2006. Caracterización de la agricultura familiar en el Paraguay. Asunción, IICA.
- Almeida, L. 2006. *Elementos para pensar a transição agroambiental: as lógicas da mudança técnica na agricultura familiar*. Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba. BR, UFPR (14): 33-45.
- Ayala Espino, J; González García, J. 2001. El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico. Comercio Exterior. 51(1). MX.
- Banco Mundial. 2008. Informe sobre desarrollo mundial: Agricultura para el desarrollo. Washington DC, EU.
- Barquero, F. 2007. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID.
- Bocchetto, RM. 2008. Innovación, institucionalidad y desarrollo: experiencia y caminos para su integración. Montevideo, UY, INTA de Argentina, PROCISUR.
- Brin, J; Bentancur, A. 2005. Las organizaciones de productores y el desarrollo de la granja: oportunidades y desafíos. Montevideo, UY, IICA/MGAP.
- Buainain, AM; Guanzioli, MC. 2007. *Ações de Combate à Pobreza Rural: metodologia para avaliação de impactos*. Fórum DRS. Brasília, DF, BR, IICA.
- \_\_\_\_\_ ; Meirelles, H; Jardim da Silveira, JM.; Buarque, S. 2006. *Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza*. Fórum DRS. Brasília, DF, BR, Recife, IICA.
- Caracciolo, M; Foti, MP. 2004. Capital social, economía solidaria y desarrollo territorial sostenible. El caso de las mujeres de la Federación de Trabajo Textiles del Sudeste, Argentina. IICA, San José, CR. Cuaderno técnico 27: 51.
- Chavarría, H; Rojas, P; Sepúlveda, S. 2002. Competitividad: cadenas agroalimentarias y territorios rurales. Elementos conceptuales. San José. CR, IICA.
- Chaves, R. 1999. La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica. CIRIEC-ES, Economía Pública, Social y Cooperativa (33): 115-139.
- Damiani, O. 2008. Desarrollo rural desde una perspectiva territorial. Estudio comparativo de casos en Asia y América Latina. Santiago, CL, RIMISP.
- Delgadillo Macías, J. 2008. Estrategias territoriales para el desarrollo rural de México. Revista Ambiente.
- Delgadillo, MJ; Torres, TF; Cortés, YH. 2006. Nuevas opciones para generar empleos e ingresos en el medio rural. San José, CR, IICA. Cuaderno técnico n.º 35.
- Ribamar Furtado Souza, J de; Pontes Furtado, ED. 2004. *Evolução no desenvolvimento rural: território e mediação social: a experiência com quilombolas e indígenas no Maranhão*. Brasília, DF, BR, IICA.
- Echeverri, R; Moscardi, E. 2005. Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México. MX, IICA.

- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). 2007. *Climate Change: building the resilience of for rural communities*. Rome. IT.
- \_\_\_\_\_. 2008a. Dar a la población rural pobre la oportunidad de salir de la pobreza. Roma. IT.
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Institutional and organizational analysis for pro-poor change: meeting IFAD's millennium challenge. A sourcebook*. Rome, IT.
- \_\_\_\_\_. 2008c. La mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia. Política. Roma. IT.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). 2008. La formulación participativa de una política de desarrollo rural integral: Diálogo. Nueva época. n.º 66. Julio. Guatemala.
- Favareto, A. 2008. *Três instantâneos sobre a gestão social do desenvolvimento territorial nos anos 2000 – notas para um balanço*. III Fórum Internacional Desenvolvimento Rural Sustentável Modelos e Gestão Social dos Territórios, IICA. Fortaleza.
- FOMRENA (Fondo Regional de Tecnologías Apropriadas en Conservación y Manejo Sostenible de Recursos Naturales, Región Andina); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura); GTZ (Cooperación Técnica Alemana). 2006. Promoviendo el desarrollo a través del uso de tecnologías: balance y lecciones del Fondo Regional de Tecnologías Apropriadas en Manejo Sostenible de Recursos Naturales. Lima, PE.
- Gandigruber, B. 2003. La concepción de las instituciones en la economía contemporánea. *Análisis Económico*, 18 (38):73-95. MX, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Gentes, I. 2005. Derecho, poder y territorio en la gestión local de agua en los Andes: hacia la concertación de políticas hídricas sustentables. WALIR Studies 7. WUR-IWE y Naciones Unidas-CEPAL. Wageningen University. Wageningen, NL.
- Gudynas, E. 2008. Para enfrentar los cambios radicales en la agricultura latinoamericana. El regreso del desarrollo rural. América Latina en movimiento. Disponible en <http://alainet.org/active/25128>
- Guerrero Ginel, JE. 2008. Reflexiones sobre una nueva generación de políticas de desarrollo rural. *Revista Ambienta*.
- Hegedüs, P; Vasallo, M. 2005. Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. Montevideo, UY, UDELAR/FIDA-MERCOSUR/IICA. Disponible en <http://www.iica.org.uy/data/documentos/167418.pdf>
- Herbas, R. (Comp.). 2005 Mantos y biodiversidad. El manejo de tubérculos en la Región Alto Andina del Perú. Asociación de productores ecológicos de Challabamba. (APEC). Cochabamba, BO, Fundación AGRECOL Andes.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2004. Caracterización y sistematización de la experiencia de asistencia técnica tercerizada en el marco del PRODESAL en Paraguay. Asunción, PY.
- \_\_\_\_\_. 2006a. Gestión de agronegocios en empresas asociativas rurales. Curso de capacitación, módulo 3. Planificación aplicada a empresas asociativas rurales. Lima, PE. 61 p.
- \_\_\_\_\_. 2006b. Gestión de agronegocios en empresas asociativas rurales. Curso de capacitación, módulo 4. Postcosecha y servicios de apoyo a la comercialización. Lima, PE. 75 p.

- \_\_\_\_\_. 2006c. Políticas para la prosperidad rural. La contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la creación de empleo y la reducción de la pobreza. San José, CR.
- \_\_\_\_\_. 2007. Comuna Canaria. Plan de desarrollo del noreste de Canelones. Sistematización de una experiencia aplicada de desarrollo rural sostenible con enfoque territorial. Montevideo, UY.
- \_\_\_\_\_; PRODAR (Programa de Desarrollo de la Agroindustria Rural de América Latina y el Caribe); FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2006. Gestión de agrogocios en empresas asociativas rurales. Curso de capacitación, módulo 1. Sistema agroproductivo, cadenas y competitividad. Lima, PE. 46 p.
- Iglesias, DH. 2002. Competitividad de las pymes agroalimentarias: el papel de la articulación entre los componentes del sistema agroalimentario. San José, CR, IICA. Cuaderno técnico n.º 20.
- Jara, CJ. 2005. Género, equidad y ciudadanía. Cuaderno técnico n.º 33. San José, CR, IICA.
- Juan Pablo II. (1987)
- Leyton, C. 2008. La concentración de tierras puede ser peligrosa. Entrevista al Ministro de Agricultura. Agraria. 9 (101). Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Lima, PE.
- Mendíaz, MG. 2004. El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
- Miranda, B. 2003. Capital social, institucionalidad y territorios: el caso de Centroamérica. 2ed. CR, IICA.
- Miranda, C; Costa, C (eds.). 2005. *Justiça Agrária e Cidadania Brasília*. Brasil, IICA (Série Desenvolvimento Rural Sustentável n.º 1).
- Miranda, C; Costa, C. (eds). 2005. *Desenvolvimento sustentável e perspectiva de gênero*. Brasília, BR, IICA (Série Desenvolvimento rural sustentável n.º 2).
- Obschatko, ES; Foti, MP; Roman, ME. 2006. Los pequeños productores en la República Argentina. **Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo con base en el Censo Nacional Agropecuario 2002**. Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios. Buenos Aires, AR, IICA, PROINDER/SAGPYA.
- Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. 2007. Revolución rural, agraria y forestal. La Paz, BO.
- Portilla, M. 2005. *Gestão Social do Território: Experiências do Estado de Maranhão*. Brasília, BR, IICA (Série Desenvolvimento Rural Sustentável n.º 3).
- Ranaboldo, C; Uribe, M. 2008. Catastro de políticas y programas de desarrollo rural en Bolivia basados en un enfoque territorial. Programa de dinámicas territoriales rurales. Santiago, CL, Rimisp (Documento de trabajo n.º 24).
- Riveros, H; Pita, K. 2006. Las agroexportaciones en la Región Andina. Lima, PE, Dirección de Desarrollo de los Agronegocios. 20 p. (Serie de Agronegocios. Seguimiento al desempeño de los agronegocios en la Región Andina n.º 1).
- Riveros, H; Blanco, M. 2003. El agroturismo, una alternativa para revalorizar la agroindustria rural como mecanismo de desarrollo local. Lima, PE, IICA (Serie de documentos de PRODAR n.º 18).



- Santacoloma, P; Suárez, R; Riveros, H. 2005. Fortalecimiento de los vínculos de agrogocios con los pequeños agricultores. Estudios de caso en América Latina y el Caribe. Roma, IT, FAO, AGSF. 71 p.
- Sepúlveda, S; Rodríguez, A; Echeverri, R; Portilla, M. 2003. El enfoque territorial del desarrollo rural. San José, CR. IICA.
- Serafim, Lizandra. 2008. *Controle social: que caminhos? Observatório dos Direitos do Cidadão/ Equipe de Participação Cidadã*. Instituto Pólis. São Paulo. BR.
- SINOPSIS. Desarrollo Humano en Chile Rural. 2009. Informe sobre desarrollo humano en Chile 2009: La manera de hacer las cosas. Santiago. CL, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Solarte, LG. 2006. Redes institucionales y cooperación local: nuevos abordajes en la lucha contra la pobreza rural. San José, CR, IICA (Cuaderno técnico n.º 36).
- Streeten, P. 2003. *Thoughts About Development: Which Are Mere Fads? Which Are Here to Stay?* A Pardee Center Publication. Boston University. Boston. US.
- Sumpsi, JM. 2006. Experiencias piloto de desarrollo local rural en América Latina: Lecciones del proyecto EXPIDER en Bolivia, Ecuador y Honduras. N.º RUR-06-02. Washington, DC, US, BID.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura); WCF (Fundación Mundial del Cacao); OEA (Organización de Estados Americanos); CICAD (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas); ACCESO (Programa Oportunidad de Apoyo a Exportaciones de Cacao en Países Andinos). 2006. Taller de metodologías participativas de transferencia de tecnología y su aporte al desarrollo de la cadena del cacao en la Región Andina. Bogotá, CO, IICA.
- Zeledón, R. 2004. Estado del derecho agrario en el mundo contemporáneo. San José, CR, IICA (Cuaderno técnico n.º 29).
- Zorrilla, L. 2004. La legislación y la política agraria como factores del cambio social: la experiencia de México. San José, CR, IICA (Cuaderno técnico n.º 30).

## Literatura citada

- Bacelar, T. 2008. Política Pública, *Participação Social, Desenvolvimento Sustentável e Territórios*. Desarticulação de Políticas Públicas e Atores Sociais. Brasília, BR, IICA, (Serie DRS 8.).
- Bianchini Valter *et al.* 2002. *A relação entre as reformas de descentralização e o desempenho dos Serviços públicos no setor agropecuário – o caso do sul do Brasil*. Curitiba, BR, FAO-RLC, Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2008. La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Washington DC, US.
- Gentes, I. 2005. Derecho, poder y territorio en la gestión local de agua en los Andes: hacia la concertación de políticas hídricas sustentables. Wageningen, NL, WUR-IWE y Naciones Unidas-CEPAL. Wageningen University. WALIR Studies 7.
- Gudynas, E. 2008. Para enfrentar los cambios radicales en la agricultura latinoamericana. El regreso del desarrollo rural. América Latina en movimiento. Disponible en <http://alainet.org/active/25128>
- \_\_\_\_\_. 2005. Políticas para la prosperidad rural. San José, CR. Documento presentado a la Reunión de Ministros de Agricultura en Guayaquil, EC.
- La Crisis Financiera: Rescatando al Soldado Keynes o al Estado. Consultado 13 ene 2009. Blogg de la Tercera. [http://blog.latercera.com/blog/aclarke/entry/la\\_crisis\\_financiera\\_rescatando\\_al](http://blog.latercera.com/blog/aclarke/entry/la_crisis_financiera_rescatando_al).
- Natal, A. 2007. The Management of Mexican CSOs. El Colegio Mexiquense. Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector. (Colección Documentos de discusión n.º 41.).
- North, D. 2005. Understanding the Process of Economic Change. US, Princeton University Press.
- Massiris Cabeza, A. 1999. Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. *Perspectivas Geográfica* 4.
- Mendonça Dias, F, *et al.* 2004. *A experiência recente do PRONAF em Pernambuco: uma análise através de propensity score*. PIMES. UFPE. BR, Recife.
- Montoro, JD. 2000. Cooperación condicional. Tercer sector. *Economía Pública, Social y Cooperativa* nº 36:79-96. ES, CIRIEC.
- Ortiz Roca, H. Economía popular, economía solidaria, fuerza para el desarrollo humano en el Perú y en el sur del mundo. Lima, PE.
- Presidencia de la República; OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público). 2002. *A Lei 9.790/99 como Alternativa para o Terceiro Setor*. 2 ed. BR, Comunidade Solidária. Presidencia de la República. Casa Civil.
- Pelikan, P. 2004. *Interconnecting Evolutionary, Institutional and Cognitive Economics: Six Steps towards Understanding the Six Links*. Contribution to the 10th Meeting of J.A., II, Schumpeter International Society in Milan.
- Portes, A. 2005. *Institutions and Development: A Conceptual Re-Analysis*. The Center for Migration and Development. Working Paper Series. CMD N. 05-08. New Jersey, US, Princeton University.

Riveros, H, *et al.* 2008. Vinculando a los pequeños productores con los mercados. Análisis de experiencias exitosas en América Latina. COMUNIICA 4, 2 Fase.

Rodríguez, A; Saborío, M. 2008. Lo rural es diverso evidencia para el caso de Costa Rica. Informe de desarrollo humano de Chile. San José, CR, IICA, PNUD.

Sepúlveda S, S. 2008. Gestión de desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación. San José, CR, IICA.

Sinopsis Desarrollo Humano Rural. 2008. Redimensionando lo rural. Revista Agraria año 9 (101). Lima PE, CEPES.

Wolf, M. 2008. *Keynes offers us the best way to think about the financial crisis*. The Financial Times. Consultado 3 dic. 2008. Disponible en <http://www.ft.com/cms/s/0/be-2dbf2c-d113-11dd-8cc3-000077b07658.html>



**Unidad de Modernización Institucional**  
**Dirección de Liderazgo Técnico y Gestión del Conocimiento**  
**Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura**

**Tel.:** (506) 2216-0222

**Fax:** (506) 2216-0233

**Correo postal:** 55-2200 San José, Vázquez de Coronado,  
San Isidro, 11101, Costa Rica

**Correo electrónico:** [iicahq@iica.int](mailto:iicahq@iica.int)

**Sitio web:** [www.iica.int](http://www.iica.int)