

HACIA UN ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

ADRIÁN RODRÍGUEZ*, SERGIO SEPÚLVEDA* Y RAFAEL ECHEVERRI*

Los temas relacionados con el desarrollo rural adquirieron un ímpetu renovado en la última década, debido en parte a la incapacidad del modelo económico vigente para resolver los serios problemas estructurales que aquejaban a un gran número de países y a su incompetencia para abordar de manera creativa el nuevo panorama rural de América Latina y el Caribe (ALC). La persistencia de la pobreza rural y la necesidad de enfoques innovadores para su abordaje, cambios en la concepción del rol de la agricultura y de los pequeños agricultores, la necesidad de un abordaje más holístico de los temas rurales y de superar el Consenso de Washington sobre la agricultura, son algunos de los elementos que han marcado de manera importante este resurgimiento. Conceptos como agricultura ampliada, nueva ruralidad, territorialidad, cultura local, descentralización, gobernabilidad y cooperación local se abrieron paso en la literatura sobre desarrollo rural e hicieron sentir su influencia en el pensamiento de muchos gobiernos y agencias de desarrollo. En este contexto sobresale el planteamiento de un nuevo enfoque en la práctica del desarrollo rural, denominado Enfoque Territorial.

El objetivo de este artículo es discutir elementos conceptuales y metodológicos que sustentan este enfoque territorial del desarrollo rural. En la primera sección se revisan los principales paradigmas identificados en la evolución del pensamiento

* Área de Desarrollo Rural Sostenible, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

sobre desarrollo rural. Esta revisión no pretende ser exhaustiva. Su propósito fundamental es destacar temas y elementos conceptuales que apoyan dicho enfoque territorial; complementariamente, pretende ofrecer una guía a literatura de interés para los lectores interesados en estos temas. En la segunda sección se revisan visiones recientes sobre desarrollo rural, que contribuyen a la emergencia del enfoque territorial. En la tercera sección se presentan los principales elementos de dicho enfoque territorial del desarrollo rural. En la cuarta sección se presentan antecedentes importantes de dicho enfoque en la práctica del desarrollo rural. Finalmente, en la quinta sección se presentan algunas conclusiones.

EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO SOBRE DESARROLLO RURAL

En la literatura sobre desarrollo rural se pueden identificar dos grandes vertientes de pensamiento. La primera es de carácter económico, está centrada principalmente en los aspectos productivos y tiene su principal influencia en la economía del desarrollo¹. La segunda tiene un carácter multidisciplinario más amplio, privilegia los aspectos históricos, sociales y culturales y tiene su principal influencia en la sociología rural y otras ciencias sociales, especialmente la antropología. Esta segunda vertiente de pensamiento es la que podría denominarse como Estudios Rurales.

A partir del análisis de la evolución de las ideas sobre desarrollo rural a lo largo de las últimas cinco décadas, Ellis y Biggs (2001) distinguen entre lo que ha sido el desarrollo conceptual y la práctica del desarrollo rural por parte de los gobiernos y agencias de desarrollo. Desde el punto de vista conceptual identifican paradigmas² o temas dominantes, a saber: (a) economía dual - modernización (desde principios de los años cincuenta hasta mediados de los años setenta); (b) pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes (desde mediados de los años sesenta hasta el presente); (c) enfoques de proceso-participación y empoderamiento (desde principios de los ochentas); y (d) enfoque de los medios de vida sostenibles (desde mediados de los ochentas).

-
1. Para una revisión de la evolución del pensamiento en la economía del desarrollo véase Nicholas Stern (1989).
 2. Ellis y Biggs (2001) hablan indistintamente de temas dominantes y paradigmas dominantes en el pensamiento sobre desarrollo rural. La noción de paradigma implícita en el documento es similar a la de Kuhn (1970), esto es, como una visión del mundo que, ante el surgimiento de anomalías o paradojas que le son difíciles de resolver, es superada por otra visión que acomoda adecuadamente dichas anomalías o paradojas.

Desde el punto de vista de la práctica del desarrollo rural por parte de los gobiernos y agencias de desarrollo, estos paradigmas habrían estado influidos por una serie de énfasis, que también han cambiado a lo largo del tiempo, entre los que se destacan: (a) el desarrollo comunitario (hasta principios de los años setenta); (b) el crecimiento basado en los pequeños agricultores (desde mediados de los sesenta hasta finales de los setenta); (c) el desarrollo rural integrado (desde principios de los setenta hasta finales de los ochenta); (d) la liberalización del mercado (desde principios de los ochenta hasta finales de los noventa); (e) la participación (desde finales de los ochenta hasta la actualidad); y (f) la elaboración de estrategias para la reducción de la pobreza (desde finales de los noventa hasta la actualidad) (Ellis y Biggs 2001: 442).

Economía dual – modernización

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

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

La visión tradicional frente a la visión moderna de la ruralidad

El enfoque de dualidad, que opone *lo tradicional* a *lo moderno*, y en el cual lo tradicional se asimila a campo (vs ciudad), agricultura (vs industria), rural (vs urbano) y conservadurismo (vs racionamiento), es la característica principal de la visión tradicional

de la ruralidad en la sociología rural, hasta los años setenta. Esa visión tradicional de la ruralidad se fundamenta en las diferencias entre lo urbano y lo rural, tales como: (a) diferencias ocupacionales (rural es agrícola); (b) diferencias ambientales (rural implica contacto con la naturaleza); (c) diferencias en el tamaño de las comunidades (rurales de menor tamaño); (d) diferencias en la densidad poblacional (rural menor densidad); (e) diferencias en la homogeneidad/heterogeneidad de la población (rural más homogeneidad); (f) divergencias en la diferenciación (rural menos diferenciada); (g) estratificación y complejidad social (la rural más simple); (h) diferencias en la movilidad social (rural menos movilidad); (i) diferencias en la dirección de las migraciones (rural – urbano); y (j) diferencias en los sistemas de integración social (rural menos integración) Gómez (2002, 34-40). Este enfoque, asociado principalmente a la sociología rural norteamericana, tuvo mucha influencia en América Latina, especialmente a través del intercambio con universidades. Una manifestación de esa influencia es la adaptación a la realidad latinoamericana de las formulaciones dicotómicas (Gómez 2002).

RECUADRO 1

Evolución en el tiempo de las ideas sobre desarrollo rural

<p>1950 – 1960 Modernización; modelo de la economía dual; agricultura como sector rezagado; desarrollo comunitario; tenencia de la tierra; visión peyorativa de los campesinos.</p>
<p>1960 – 1970 Enfoques de transformación; transferencia de tecnología; mecanización; extensión agrícola; la agricultura como motor del crecimiento; reforma agraria; revolución verde; campesinos como agentes económicos racionales.</p>
<p>1970 – 1980 Redistribución con crecimiento; necesidades básicas; desarrollo rural integrado; políticas agrícolas estatales; crédito agrícola estatal; sesgo urbano; innovación inducida; revolución verde; encadenamiento de desarrollo rural.</p>
<p>1980 – 1990 Ajuste estructural; liberalización de mercados; precios correctos; retracción del Estado; crecimiento de las ONG, evaluación rural rápida (<i>rural rapid appraisal</i>); investigación sobre sistemas de producción agrícola (<i>farming systems research</i>); seguridad alimentaria y análisis de las hambrunas; investigación y desarrollo como proceso y no como producto; mujer en desarrollo; alivio de la pobreza.</p>

1990 – 2000

Microcrédito; evaluación rural participativa (*participatory rural appraisal*); investigación y desarrollo orientado por los actores; análisis de los interesados (*stakeholder analysis*); redes de seguridad rural; desarrollo humano; capital social; capital humano; género y desarrollo; ambiente y sostenibilidad; reducción de la pobreza.

2000 -

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

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

El auge de la visión de dualidad-modernización también influyó en el énfasis de los estudios rurales en la región; por ejemplo, marcó el primero de los desplazamientos temáticos en ese ámbito identificados por Bengoa (2002), que es el cambio desde la hacienda (sinónimo de lo tradicional) hacia la empresa agroexportadora (sinónimo de lo moderno). Este desplazamiento está asociado a un cambio en la forma de ver el mundo rural, abandonando visiones “poco científicas”, basadas en construcciones como el criollismo y el indigenismo, a favor de visiones desarrollistas y de transformación social. Este *ímpetu del cambio*, subraya Bengoa, marcó los estudios agrarios de los años cincuenta y sesenta: “El concepto de ‘desarrollo rural’ contaminó todos los estudios en el área. Los ‘científicos’ investigaban la agricultura con el objetivo explícito de cambiarla” (Bengoa 2002: 4).

La reforma agraria como instrumento de modernización

Un elemento importante dentro del contexto de “voluntad de cambio” a que se refiere Bengoa (2002), como característico de las visiones desarrollistas y de transformación social que surgen en los años cincuenta, es la preocupación por los temas de tenencia de la tierra y de reforma agraria³. El primer proceso profundo

3. Sobre el tema de la reforma agraria se ha escrito de manera abundante (véase por ejemplo García 1982; Franco, 1972); por eso es un tema que no se profundiza en este documento.

RECUADRO 2

Tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna

Gino Germani es reconocido como uno de los sociólogos más influyentes en América Latina en el ámbito de la sociología rural. En su obra clásica, *Política y Sociedad en una época de transición. De la Sociedad Tradicional a la Sociedad de Masas*, utiliza el enfoque de las dicotomías para ilustrar el proceso de transición de una sociedad de tradicional a una sociedad moderna. Gómez (2002:41) presenta el siguiente resumen al respecto.

Variable	Sociedad tradicional	Sociedad industrial
Estructura social	<ul style="list-style-type: none"> • Acción prescriptiva • Instituciones indiferenciadas • Institucionalización de la tradición 	<ul style="list-style-type: none"> • Acción efectiva • Instituciones diferenciadas • Institucionalización del cambio
Relaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Adscripción 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeño
Organización social	<ul style="list-style-type: none"> • Particularismo • Difusas • Afectivas • Predominio de lo primario 	<ul style="list-style-type: none"> • Universalismo • Específicas • Neutrales • Predominio de lo secundario
Estatus Familia Valores	<ul style="list-style-type: none"> • Adscrito • Extensa • Tradición • Tierra • Divinidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Adquirido • Nuclear • Racional • Progreso • Vida terrenal
Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • Energía humana 	<ul style="list-style-type: none"> • Maquinaria
Economía.	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de producción artesanal • Subsistencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Producción en serie • Mercado

Fuente: Gómez (2002:41), a partir de Germani (1962).

de afectación de la tenencia de la tierra en América Latina se había dado en México, después de la Revolución de 1910; sin embargo, es precisamente hasta la década de los cincuenta cuando se empiezan a gestar procesos similares en el resto de la región.

El movimiento de reforma agraria en América Latina tuvo antecedentes importantes en procesos de transformación agraria que venían dando en Asia durante la década de los cuarenta, particularmente en Japón, China, Taiwán, las Coreas y Turquía (Grupo Esquel, 1989). Además, en 1950 la Asamblea General de las Naciones Unidas le encargó a la FAO realizar estudios sobre la relación entre los regímenes de propiedad rural y los niveles de desarrollo. A partir de los

resultados de esos estudios se proponen recomendaciones de política agraria, que en el caso de América Latina incluían medidas orientadas a la transformación de los regímenes de tenencia de la tierra, mediante la sustitución de los sistemas de arrendamientos por el sistema de propiedad, junto a medidas conducentes a la creación de cooperativas de crédito y comercialización, el desarrollo de servicios de capacitación y asistencia tecnológica y el desarrollo de las industrias rurales. Estas propuestas coinciden con formulaciones similares que se venía haciendo en la CEPAL, en las que también se planteaba la necesidad de una reforma agraria, como mecanismo para aprovechar mejor el potencial de ahorro y promover la movilidad social, satisfacer la creciente demanda de alimentos y mejorar la dieta, y elevar el nivel de vida de la población rural (Grupo Esquel 1989: 12-13).

Además, hacia finales de los años cincuenta el proceso de reforma agraria tuvo en la Alianza para el Progreso un fuerte impulso externo, “como respuesta al proceso desarrollado a partir de la Revolución Cubana en 1959, y particularmente al tratamiento dado por ésta al problema agrario” (Grupo Esquel 1989:13). La Alianza para el Progreso destaca la importancia de

“impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia de la tierra, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad” (Carta de Punta del Este: 45).

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

Los resultados de todo ese proceso fueron variados. Visiones críticas destacan como limitaciones el “origen ciudadano y sobre todo estatal” del proceso de cambio en el marco del que surgen las preocupaciones por la reforma agraria (Bengoa 2002), así como la ausencia de modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural, sustentados en procesos históricos que dieran cuenta de las transformaciones en la organización campesina, en el sistema de empresa, en los mecanismos institucionales de transferencia de crédito y tecnología, en las formas y métodos de transmisión de la cultura, y en las relaciones entre organismos públicos y privados (García 1982).

Pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes

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

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

en la literatura se denomina como “el modelo de insumos de alta rentabilidad” (*high-payoff input model*) (Ruttan 2002).

Las propuestas derivadas de las ideas de Schultz, junto con el auge de la revolución verde influyeron de manera significativa en la práctica del desarrollo rural durante los años sesenta. La agricultura es vista como un sector clave para el crecimiento económico, por su contribución en la provisión de mano de obra, capital, alimentos y divisas. Más aún, se considera que el énfasis de las políticas agrícolas deben ser los pequeños agricultores, pues con el incremento en su productividad se incrementa la demanda por insumos y servicios no agrícolas. Además, con el incremento en la productividad se incrementan los ingresos, creándose un mercado para bienes de consumo no agrícola que son producidos en otros sectores de la economía, particularmente naciendo sectores industriales (Ellis y Biggs, 2001, 441). Por lo tanto, la transformación y el desarrollo de la pequeña agricultura crean una serie de encadenamientos con otros sectores, a partir de los cuales se potencia el crecimiento global de la economía.

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

En esa misma época (principios de los años setenta) había emergido también el concepto de desarrollo rural integrado como un nuevo énfasis en la práctica del desarrollo rural, que progresivamente integró las preocupaciones en torno al desarrollo de los pequeños productores agropecuarios. La práctica del desarrollo rural en torno al desarrollo rural integrado derivó en una fuerte participación del Estado en la promoción del desarrollo rural. Sin embargo, con el advenimiento de los programas de estabilización y ajuste estructural a lo largo de los años ochenta

esta participación empieza a debilitarse, dando paso a enfoques que ponen énfasis en la reforma del Estado y la liberalización del mercado (Ellis y Biggs 2001: 444). Estas políticas de reforma del Estado y de liberalización del mercado forman parte de un conjunto más amplio de políticas que han sido denominadas “El Consenso de Washington”, las cuales tenían asociada una visión de la agricultura que también impactó la práctica del desarrollo rural durante los años noventa (Kydd y Dorward 2001).

Enfoques de proceso - participación y empoderamiento

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

Este nuevo paradigma concibe al desarrollo rural como un proceso participativo, que busca conferir poder a los pobladores rurales para tomar control de sus prioridades para el cambio. Entre los factores que contribuyeron al desarrollo de esta nuevo enfoque se mencionan el advenimiento de la investigación sobre sistemas productivos (*farming systems*), el reconocimiento creciente de la importancia de la validez del conocimiento tradicional, el crecimiento de los métodos participativos, la reacción a las políticas de ajuste estructural y liberalización de mercados, el desencanto con los resultados de la gestión del Estado en la provisión de servicios rurales, el incremento en la participación de las ONG como agentes de desarrollo rural, y el incremento de la preocupación por los temas de género (Ellis y Biggs 2001: 443).

En este contexto se dan los otros cuatro desplazamientos temáticos en materia de estudios rurales identificados por Bengoa (2002): (a) del campesinado a la pobreza rural; (b) de los trabajadores agrícolas a los trabajadores temporales; (c)

de los campesinos a las campesinas; y (d) de los campesinos a los indígenas. Estos desplazamientos temáticos se reflejan en cambios en la práctica del desarrollo rural, pues temas como la pobreza rural, el empleo rural no agrícola, y los asuntos étnicos y de género empiezan a aparecer de manera creciente en las agendas políticas de los gobiernos y agencias de desarrollo y de cooperación internacional. La práctica del desarrollo rural se ha movido de comunidades rurales y pequeños productores a un enfoque más holístico basados en los actores del desarrollo rural.

Enfoque de los medios de vida sostenibles

El paradigma de la racionalidad y la eficiencia de los pequeños productores agropecuarios parte del supuesto de que, al poner el énfasis en los pequeños productores agropecuarios, las políticas de desarrollo rural alcanzan, simultáneamente, metas de equidad y eficiencia. Sin embargo, esta conjunción de objetivos depende de que la mayoría de los pobres rurales sean pequeños agricultores (Ellis y Biggs 200: 441). Y desde luego, esto último es objetable. En primer lugar, porque una porción importante de los pobres rurales no son agricultores. Y, en segundo lugar, porque todo parece indicar que el empleo rural no agrícola es un elemento clave en la conformación de los ingresos de los pobres rurales y una de las estrategias utilizadas para escapar de la pobreza (p. ej. Start 2001; de Janvry y Sadoulet 2001).

Los elementos anteriores, junto con el interés por la seguridad alimentaria y por el análisis de las hambrunas durante los años ochenta (ver sobre todo los trabajos de Amartya Sen sobre las hambrunas), han llevado al establecimiento paulatino de un nuevo paradigma que centra su atención en la sostenibilidad de los medios de subsistencia de los pobladores rurales, independientemente de que sean o no pequeños agricultores.

Este nuevo paradigma, denominado “medios de vida sostenibles”, parte de una visión amplia sobre la combinación de activos y actividades que configuran una estrategia de supervivencia viable para las familias rurales. Ellis y Biggs (2001) aducen que éste es un punto de partida fundamentalmente diferente a los enfoques que hacen hincapié en el papel de los pequeños productores, pues puede conducir el análisis hacia nuevas direcciones, no vinculadas exclusivamente a la agricultura o a los pequeños productores agropecuarios. Uno de esos caminos alternativos, que se destaca en el presente documento, es el enfoque territorial del desarrollo rural.

El término “medio de vida sostenible” (*sustainable livelihood*) se relaciona con una amplia variedad de temas. Ashley y Carney (1999), por ejemplo, señalan que el término puede interpretarse de maneras distintas: como *una herramienta*; como un *objetivo operacional*; como una serie de *principios* que se pueden aplicar a casi cualquier situación; y como un *enfoque* de desarrollo. Estas diferencias interpretativas pueden causar confusión, pero lo relevante es entender los principios en que se fundamenta y los efectos que puede tener.

Una definición de medio de vida es proporcionada por Scoones (1998:5): “Un medio de vida comprende las capacidades, activos (incluidos los recursos materiales y sociales) y actividades necesarias para desarrollar una manera de vivir. Un medio de vida es sostenible cuando puede hacer frente y sobreponerse ante tensiones y choques, manteniendo y mejorando sus capacidades y activos, sin socavar los recursos naturales”.

El enfoque de los medios de vida sostenibles pone especial interés en aquellos factores que afectan la forma de vida de los individuos; entre ellos: a) sus prioridades; b) la estrategia que adoptan para alcanzar tales prioridades; c) las instituciones, las políticas y las organizaciones que determinan su acceso a activos y oportunidades, y los beneficios que pueden obtener de ellos; d) el acceso al capital social, humano, físico, financiero y natural; y e) el contexto en el que se desenvuelven, incluidas las tendencias externas, choques y estacionalidades que los afectan.

La principal meta de este planteamiento es lograr la eliminación de la pobreza. Entre las estrategias de supervivencia que adoptan los habitantes de una región destacan: la intensificación agrícola, la diversificación productiva y la migración. El enfoque enfatiza que cualquier política que se formule para aliviar la pobreza debe estar acorde con las estrategias de supervivencia empleadas por los habitantes rurales (Scoones 1998).

VISIONES RECIENTES SOBRE DESARROLLO RURAL

El Consenso de Washington

El término Consenso de Washington fue acuñado por J. Williamson (1994) para identificar un conjunto de políticas impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, especialmente a partir de la segunda mitad de los ochentas. También se ha identificado la existencia de un Consenso de Washington sobre Alimentación, Agricultura y Desarrollo Rural, compartido por agencias de

RECUADRO 3

Principios del enfoque de los medios de vida sostenibles

El enfoque de los medios de vida sostenibles tiene como meta principal la eliminación de la pobreza, a partir de los siguientes principios

- **Las personas como protagonistas del desarrollo.** La eliminación de la pobreza debe partir de los intereses de los individuos; debe comprender las diferencias entre grupos humanos, y debe trabajar con ellos, en forma congruente, según su estrategia de sobrevivencia, el ambiente social en que se desenvuelven y su capacidad de adaptación.
- **Responsabilidad y participación.** Las personas pobres deben asumir un papel protagónico en la identificación de sus prioridades y en su posterior seguimiento.
- **Complejidad de niveles.** La superación de la pobreza es un reto que solo puede superarse trabajando en múltiples niveles.
- **Trabajo conjunto.** La superación de la pobreza debe contemplar el establecimiento de alianzas entre el sector público y el sector privado.
- **Sostenibilidad.** La sostenibilidad, factor indiscutible para superar la pobreza, incluye cuatro elementos clave: el económico, el institucional, el social y el ambiental. Todos son igualmente importantes y debe buscarse un balance entre ellos.
- **Dinamismo.** La estrategia de los medios de subsistencia debe estar dotada de un gran dinamismo, para poder responder con flexibilidad a cualquier cambio en el *modus vivendi* de las personas.

Fuente: Elaborado a partir de Ashley y Carney (1998).

cooperación y gobiernos, que habría dominado el pensamiento sobre desarrollo rural durante la segunda mitad de los noventas (Ashley y Maxwell 2001)

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

inhibida por la debilidad de los sistemas de derechos de propiedad; y (e) los subsidios y políticas agrícolas en los países desarrollados han limitado el acceso a los mercados, deprimido los precios mundiales, inducido una mayor volatilidad de precios, e inhibido procesos de agregación de valor dentro de los países más pobres (Kydd y Dorward 2001; Ashley y Maxwell 2001: 405).

De esta caracterización se deriva una propuesta de política en la que se destaca la importancia de incrementar la productividad agrícola, a partir del desarrollo y aplicación de mejores tecnologías. Para lograr esto se propone darle más énfasis: (a) al sector privado; (b) al manejo sostenible de los recursos naturales; (c) a la diversificación de *commodities*; (d) a la descentralización; y (e) a la participación de los agricultores en la definición de objetivos, en la conducción de la investigación agrícola y en la evaluación de los resultados.

Aunque se reconoce que el Consenso de Washington sobre la agricultura contiene elementos importantes, también se destaca la presencia de vacíos e inconsistencias significativos, especialmente entre el análisis de los problemas y las prescripciones de políticas. En particular, se subraya el énfasis en temas institucionales y políticas de carácter general, lo que dificulta el diseño de políticas y la obtención de respaldo para programas de inversión pública orientados en apoyo del desarrollo agrícola (Kydd y Dorward 2001: 470).

Superación del Consenso de Washington

El Consenso de Washington sobre alimentación, agricultura y desarrollo rural ha sido criticado porque en la práctica no ha funcionado y porque no representa adecuadamente la nueva realidad rural. Algunos elementos de ese proceso de cambio del espacio rural que han sido destacados (p. ej. Sarraceno 1994; Pérez 2001; Echeverri y Ribero 2002), y que, por lo tanto, deben ser reconocidos en un post-consenso de Washington, son sistematizados por Ashley y Maxwell (2001: 400-401) en los siguientes aspectos:

- i. la heterogeneidad de las áreas rurales, en términos agroecológicos, se distancia a las ciudades y del grado de modernización de la agricultura;
- ii. el cambio de las áreas rurales en términos de tamaño, estructura y capacidades de la población, y del grado de integración con las economías nacional e internacional;

- iii. la necesidad de que las políticas de desarrollo rural se adapten a los cambios anteriores;
- iv. el rol de la agricultura como motor del desarrollo rural, especialmente en los estadios tempranos de desarrollo;
- v. la viabilidad de los pequeños productores y su papel en estrategias de reducción de la pobreza basadas en la agricultura;
- vi. el papel de la economía rural no agrícola, como complemento de la economía agrícola tradicional;
- vii. la necesidad de ver el desarrollo rural más allá de los aspectos productivos dentro y fuera de las fincas;
- viii. la necesidad de replantear el rol del Estado, especialmente a la luz de las limitaciones del Consenso de Washington;
- ix. la gobernabilidad y la cooperación a partir de alianzas públicas y privadas, como conceptos que complementan el discurso convencional de participación;
- x. la relevancia de impulsar enfoques multisectoriales, teniendo en cuenta las dificultades de implementación que el Estado ha enfrentado en el pasado;
- xi. la necesidad de enfoques alternativos para áreas de conflicto y de inestabilidad política;
- xii. la necesidad de articular los enfoques multisectoriales con los nuevos enfoques de entrega de cooperación para el desarrollo.

A partir de estos elementos, Ashley y Maxwell (2001: 418-419) proponen cinco principios generales y diez recomendaciones específicas para una estrategia exitosa de desarrollo rural. Los principios generales son:

- Reconocer la gran diversidad de las situaciones rurales;
- Responder a cambios pasados y futuros en las áreas rurales;
- Ser consistente con las estrategias de reducción de la pobreza;
- Reflejar las tendencias hacia la descentralización democrática
- Destacar la importancia de los sectores productivos para el desarrollo rural, como estrategia para maximizar el crecimiento y reducir la pobreza.

Las recomendaciones específicas son (Ashley y Maxwell 2001: 419):

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

Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural

Diversos autores han destacado la necesidad de formular planteamientos creativos para enfrentar el desafío que entraña el desarrollo rural. Ellis y Biggs (2001: 445), por ejemplo, señalan que:

“Si un nuevo paradigma de desarrollo rural ha de emerger, debe ser uno en el cual la agricultura asuma su lugar junto con un conjunto de otras actividades actuales y potenciales rurales y no rurales, que son importantes para la construcción de medios de subsistencia sostenibles, sin darle una preferencia excesiva a la agricultura como la única solución para la pobreza rural. Es en este sentido que

la trans-sectorialidad y la diversidad multi-ocupacional de los medios de vida rurales deben convertirse en la piedra angular de las políticas de desarrollo rural, si se quiere que los esfuerzos por reducir la pobreza rural sean efectivos en el futuro”⁴.

El enfoque territorial del desarrollo rural constituye un paso importante en esa dirección. En el enfoque territorial convergen varios de los énfasis privilegiados por aproximaciones anteriores, como el desarrollo comunitario, los pequeños productores y el desarrollo rural integrado. Asimismo, se incorporan algunas de las visiones más recientes, que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales, y se retoman los principales elementos conceptuales de la nueva ruralidad, noción desarrollada durante los años noventa y que también ha generado un importante conjunto de literatura (p. ej. Teubal, 2001; Pérez 2001; Gómez 2002; Echeverri y Ribero 2002).

La puesta en marcha del enfoque territorial también es coherente con la tendencia hacia el reconocimiento explícito de la dimensión espacial observada en la teoría económica durante los últimos años (p.ej. Krugman 1995). Esto no significa que el tema espacial no haya sido objeto de estudio por parte de la Economía. Todo lo contrario. El aporte pionero de Johann Heinrich von Thünen, quien publicó su primer libro sobre el tema en 1826 (*El Estado aislado en relación con la economía nacional y la agricultura*), constituye una valiosa experiencia en esa dirección. Luego vinieron las contribuciones de la denominada “Escuela Alemana” en lo tocante a la localización de las actividades económicas (p.ej. Weber) y a la emergencia de patrones bien definidos de ocupación del territorio alrededor de los denominados “lugares centrales” (p.ej. Lösh y Christaller). Más recientemente, en la segunda mitad del siglo XX, se pueden identificar dos grandes vertientes de pensamiento en la conceptualización de la relación economía-territorio: a) la Economía Urbana (p.ej. Vernor Henderson); y b) la Economía o Ciencia Regional (p.ej. Walter Isard).

La Ciencia Regional, junto con la Geografía Económica y la Economía Agrícola, constituyen los principales planteamientos teóricos y metodológicos que han sustentado el análisis del desarrollo económico regional durante las últimas décadas.

4 Traducción libre.

El enfoque territorial tiene como punto de partida esos elementos conceptuales, así como los avances más recientes en el ámbito de la Economía Ambiental/Economía Ecológica y de la Economía Geográfica o Nueva Geografía Económica, una disciplina que ha cobrado fuerza en la última década (p.ej. Krugman 1995; Fujita et al. 1999; Brackman et al. 2001).

Los conocimientos derivados de estas disciplinas encuentran, en el enfoque territorial, un punto de convergencia alrededor de conceptos tales como territorio y desarrollo sostenible. Entre los temas contemplados por estas ciencias está el diseño de instrumentos de política para el desarrollo que respeten la idiosincrasia de cada espacio territorial, y lo hacen a partir de conceptos como economías de aglomeración, rendimientos crecientes, competencia imperfecta, mercados de trabajo regionales y servicios ambientales. Estas disciplinas privilegian, además, el análisis de sistemas económico-ecológicos (p.ej. uso sostenible y preservación del capital natural), la formación de capital humano (p.ej. creación y potenciación de capacidades) y la valorización del capital social (p.ej. capacidad para colaborar) e institucional (p.ej. conocimiento existente en las organizaciones).

Es importante destacar el avance experimentado por la Economía Geográfica o Nueva Geografía Económica durante la última década, al otorgarle a la dimensión espacial un tratamiento más integral dentro de la teoría económica. Los aportes de Krugman y otros durante los años noventa van precisamente en esa dirección, y ejercen particular influencia en el desarrollo rural, pues propician un giro en las agendas de investigación y políticas: éstas dejan de centrarse, exclusivamente, en la economía rural y adoptan una visión más comprensiva, que toma en consideración la vinculación existente entre la economía rural y la economía urbana. Hoy la Economía Geográfica goza de un sólido reconocimiento como disciplina de la Economía.

Paralelamente, durante los años noventa, la práctica del desarrollo rural también experimentó cambios significativos, sobre todo en Europa. Es así como acontece un replanteamiento de las políticas agrícolas y de desarrollo rural, las cuales abandonan el énfasis sectorial para reconocer, explícitamente, al territorio como el objeto de las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo rural.

EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

El enfoque territorial es esencialmente integrador de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención. Busca la integración de los territorios rurales

a su interior y con el resto de la economía nacional, su revitalización y reestructuración progresiva, y la adopción de nuevas funciones y demandas.

Esta propuesta de desarrollo parte de una noción de territorio que trasciende lo espacial. En efecto, el territorio es considerado como un producto social e histórico –lo que le confiere un tejido social único–, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos.

Al menos cuatro ventajas pueden derivarse de esta noción de territorio: (a) explica mejor las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario; (b) permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible; es decir, los aspectos de organización económica, de relación con el medio natural, de organización social y política, y de articulación de los elementos culturales del territorio; (c) permite entender y gestionar el desarrollo más eficientemente, en colaboración con los actores locales; y (d) potencia la integración del conocimiento acumulado por nuestras sociedades a fin de alcanzar un desarrollo armónico y democrático.

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

- i. La reconstrucción del concepto de lo rural.
- ii. El paso de la economía agrícola a la economía territorial.
- iii. El rescate de la economía territorial y local rural en las estrategias de crecimiento.
- iv. La gestión ambiental y el desarrollo de mercados de servicios ambientales.
- v. El paso de la competitividad privada a la competitividad territorial.
- vi. El ordenamiento territorial como complemento de la descentralización.
- vii. La cooperación y la responsabilidad compartida como complemento de la participación y como elementos fundamentales para la integración de los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.
- viii. La coordinación entre las políticas macro, sectoriales y locales.
- ix. La gestión del conocimiento para promover la innovación.

Reconstrucción del concepto de lo rural

En el enfoque territorial, la unidad de observación, análisis e intervención se estructura a partir de la integración de los elementos espacio-temporales: el entorno

físico y geográfico, y la dimensión histórica. Esa integración da lugar a una estructura viva y cambiante de grupos sociales asentados en una base de recursos naturales de cuyos atributos se desprenden una estructura económica y unas relaciones sociales de producción, que a la vez condicionan el desarrollo de instituciones, redes y estructura de poder, sobre los cuales se fundamentan los procesos de formación social.

Por lo tanto, un elemento fundamental que caracteriza y diferencia los territorios rurales es su dependencia de la base de recursos naturales. Es a partir de esa supeditación que debe comenzar la reconstrucción de lo rural. El reconocimiento de este elemento permite superar las concepciones tradicionales que establecen una dicotomía entre lo urbano y lo rural a partir de criterios de concentración demográfica o de base económica agraria.

Esta nueva concepción de lo rural –fundada en la dependencia de la base de recursos naturales– rescata, para la planificación del desarrollo y la elaboración de políticas públicas, los conceptos de región y territorio, y promueve la integración de la base natural a la base social y cultural. Con esta nueva concepción se destaca, además, la importancia de lo rural, un reconocimiento que resulta crítico en un continente que tiene una de sus principales ventajas comparativas en su rica dotación de recursos naturales. La ruralidad se vuelve entonces estratégica en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, armónico en su relación con la base de recursos naturales, y viable económica, política y socialmente.

Tránsito de una economía agrícola a una economía territorial

La economía rural es tratada en la mayoría de las políticas públicas de la región como un problema de orden sectorial y productivo, que lleva a la identificación de lo rural como sinónimo de agrícola y a insistir de manera excesiva en estrategias agrícolas como respuesta a los problemas de la pobreza y el desarrollo rural.

El enfoque territorial reconoce la complejidad de los territorios rurales y de las estructuras complementarias, articuladas e interdependientes, que conforman una economía que trasciende la economía agrícola.

Esta economía del territorio está conformada por la base de recursos naturales que contiene el territorio (capital natural); las actividades productivas y la estructura económica que se desarrollan a partir de esa base de recursos naturales (capital

económico, físico y financiero); las dinámicas demográficas y las relaciones sociales que acompañan la conformación de la estructura económica; y los procesos institucionales a que conducen esas relaciones sociales (capital humano y capital social). Por lo tanto, se reconoce la importancia del capital natural, del capital humano, del capital social, del capital físico y del capital financiero, como soportes básicos de la economía de los territorios rurales; esto es, se parte de una visión amplia de capital, en la que lo importante no es únicamente lo económico.

Las actividades que concurren en la conformación de la economía del territorio aprovechan y potencian de diversas formas el acervo de recursos que tienen a su disposición. Dichas actividades se reúnen en los seis grandes grupos que se describen a continuación

Actividades determinadas directamente por la base de recursos naturales.

El primer grupo de actividades productivas son las que están relacionadas directamente con la disponibilidad de recursos naturales. Tal es el caso de la minería, la agricultura, el turismo de atractivos naturales y la explotación de servicios ambientales. La localización de los recursos naturales es el elemento fundamental para la formulación de un modelo productivo basado en este tipo de actividades económicas.

Actividades de transformación. El segundo grupo incluye actividades económicas de transformación agroindustrial o industrial en general. El desarrollo de este tipo de actividades no depende estrictamente de la base de recursos naturales; otros elementos determinantes, tanto o más importantes, son las características de los mercados de destino, la distancia y los costos de transporte a dichos mercados, la densidad de los mercados de trabajo, la disponibilidad y la calidad de los factores productivos, así como las estructuras de valor agregado.

Actividades de servicios de apoyo a la producción. El tercer grupo de actividades se articulan alrededor de sectores que dependen estrechamente del grado de desarrollo de las actividades primarias y secundarias que ya existen en el territorio. Incluye sectores que proveen servicios a las empresas, tales como el comercio, el transporte y los servicios financieros.

Actividades determinadas por el mercado local. El cuarto grupo comprende actividades que están determinadas por la dinámica de las empresas y de la población al interior del territorio. Incluye sectores dependientes del mercado local, tales como servicios públicos, construcción e infraestructura. Estos sectores, a la vez,

determinan dinámicas que atraen nuevas actividades productivas, particularmente industriales.

Actividades relacionadas con la provisión de servicios a las personas. El quinto grupo está conformado por sectores exclusivamente locales, gestados en función de la concentración de la población. Se trata de los sectores de servicios personales (p.ej. barberías, panaderías, etc.), educación y salud.

Actividades relacionadas con la provisión de servicios públicos y financieros. Este último grupo incluye las actividades relacionadas con la provisión de servicios gubernamentales y financieros, dos sectores de enorme importancia económica que generalmente están presentes en cualquier parte donde haya alguna actividad económica.

Como se puede apreciar, la complejidad de la estructura económica de un territorio rural supera con creces el concepto de agricultura ampliada y de cadena agroalimentarias y denota la precariedad de las estrategias agrocéntricas de desarrollo rural.

RESCATE DE LA ECONOMÍA TERRITORIAL Y LOCAL-RURAL EN LAS ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO

Los territorios rurales son unidades económicas en las que se practican distintos tipos de intercambio: hacia su interior con una economía de carácter local; y hacia el exterior con un mercado de exportación que incluye otros territorios o localidades, otros espacios regionales o nacionales y la economía internacional. La dinámica que establezcan estas actividades determina las posibilidades de crecimiento económico y de generación de riqueza.

En la mayoría de los territorios rurales, la mayor proporción de intercambios se realiza en mercados locales y regionales; en menor medida en mercados nacionales, y en proporciones menores en mercados internacionales. Estas diferencias en la orientación comercial de los intercambios económicos están relacionadas, en forma significativa, con la magnitud y diversificación de la economía local y con la inversión que se haga en ella.

Esta distribución de las relaciones de intercambio pone en duda las preocupaciones excesivas sobre los mercados internacionales que han marcado las estrategias de desarrollo productivo rural, con énfasis en lo agrícola. “Exportar o morir” es un lema que se podría aplicar a aquellas economías nacionales que se

han abocado a la construcción de territorios especializados, pero suena desproporcionado para la gran mayoría de economías locales rurales del continente. La realidad productiva y económica de América Latina clama por el reconocimiento de sus mercados locales y nacionales como pilares de crecimiento, que deben ser incluidos, de manera explícita, en las estrategias de crecimiento y desarrollo rural.

En efecto, la comprensión de esta estructura revela el papel esencial que cumplen los mercados locales y nacionales, la demanda interna, el ahorro interno, la inversión interna, la capacidad de compra de la población local y nacional, la atención a la pobreza, la ampliación y la integración de los mercados nacionales y locales, tales como estrategias de crecimiento y de incremento de la competitividad de las economías rurales.

Gestión ambiental y desarrollo de mercados de servicios ambientales

El medio ambiente constituye una de las aristas de mayor importancia política y económica en los procesos de globalización. La emergencia de criterios de sostenibilidad global, expresados en acuerdos multilaterales ambientales, potencia la creación de mecanismos para articular los intereses cruzados de regiones y países. Las convenciones ambientales, especialmente las de biodiversidad, cambio climático y desertificación, constituyen marcos de cooperación internacional que proporcionan nuevos espacios para la reivindicación de los derechos e intereses de los territorios rurales del planeta.

Los acuerdos ambientales reconocen el significado global del medio ambiente y el papel que cumple la población rural en su tutela y resguardo. Reconocen igualmente la invaluable función del medio ambiente en el sostenimiento de sistemas productivos, en la satisfacción de necesidades básicas y en la creación de oportunidades para superar condiciones de pobreza.

Países ricos y comunidades pobres se unen a la luz de los acuerdos ambientales mediante vínculos que no nacen de una visión caritativa o compensatoria. Además del fin específico que persiguen, los acuerdos ambientales abren la posibilidad de establecer relaciones equitativas de intercambio entre países pobres, pero ricos en recursos naturales y bienes ambientales, y países ricos, dotados de recursos financieros. Esta es una dimensión que debe considerarse explícitamente en las estrategias de desarrollo rural de nuestro continente.

En el ámbito nacional, una vez aceptada la riqueza natural como elemento definidor de los territorios rurales, el paso siguiente es el tránsito hacia modelos que reconocen que los servicios que los recursos naturales le prestan a la sociedad tienen un precio, ya sea que los beneficios se perciban a nivel local, regional, nacional, o, sobre todo, global.

Los servicios ambientales desempeñan un papel económico que ha sido ignorado y excluido de las funciones de producción del territorio rural, pero que puede incorporarse de diferentes formas ¿hoy incipientes, pero seguramente, sólidas en un futuro no muy remoto? en los modelos de desarrollo local. El pago por el servicio de producción de agua, derivado de la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales, el ecoturismo y el turismo rural, son algunos ejemplos de este nuevo tipo de actividades, que ya muestran resultados interesantes en muchas iniciativas a lo largo del continente.

Complementariamente, el reconocimiento de la relevancia de los temas ambientales permite potenciar la creación de mecanismos para agregar valor a bienes privados, cuando estos se producen siguiendo normas que garantizan la protección del ambiente y el buen manejo de los recursos naturales. Por ejemplo, mecanismos como la denominación de origen, la producción orgánica, los sistemas de producción más limpia, y los sistemas de gestión y de certificación de calidad ambiental, los cuales, además, permitirían aprovechar la mayor conciencia ambiental de los consumidores urbanos nacionales y las mayores exigencias de calidad ambiental en los países desarrollados.

El paso de la competitividad privada a la competitividad territorial

La adopción de un concepto de economía territorial debe llevar a un replanteamiento del concepto de competitividad. Un aporte significativo en esta dirección ha sido efectuado por la iniciativa LEADER, que al plantear el concepto de competitividad territorial, señala cuatro componentes que se combinan de manera diferente en cada territorio, a saber: la competitividad social; la competitividad económica; la competitividad ambiental y la competitividad global.

A continuación se presentan los elementos que orientan las reflexiones del IICA sobre el tema de competitividad (Figura 1). El enfoque propuesto se centra en los elementos económicos y distingue tres niveles en los que cobra forma la

RECUADRO 4
Componentes de la competitividad territorial

Competitividad Social	Competitividad económica	Competitividad ambiental	Competitividad global
Capacidad de los agentes para actuar eficazmente y de manera conjunta sobre la base de una concepción consensuada del proyecto de territorio y fomentada por una concertación entre los distintos niveles institucionales	Capacidad de los agentes para producir y mantener el máximo de valor agregado en el territorio mediante el refuerzo de los vínculos entre sectores y Haciendo que la combinación de recursos conduzca a la conformación de activos que valoricen el carácter específico de los productos y servicios locales	Capacidad de los agentes para valorizar su entorno, reconociéndolo como un elemento distintivo y garantizando, al mismo tiempo, la conservación y la renovación de los recursos naturales y patrimoniales.	Capacidad de los agentes de poner en perspectiva su situación, comparándola con la de otros territorios y con la del mundo en general, a fin de hacer progresar su proyecto de territorio y de garantizar su viabilidad en el contexto de la globalización.

Fuente: Farrell et al. (1999: 5).

actividad económica: a) las firmas; b) los clusters y cadenas productivas; y c) los territorios propiamente dichos. Las firmas se agrupan alrededor de clusters y a lo largo de cadenas, y la actividad económica de un territorio es la suma de clusters y cadenas de distinta naturaleza.

La distinción de esos tres niveles se corresponde a su vez con tres niveles de competitividad: a) la competitividad de las firmas; b) la competitividad de los cluster y cadenas; y c) la competitividad territorial. La competitividad de las firmas está determinada por factores endógenos y exógenos a las firmas, pero endógenos a las cadenas o al territorio; la competitividad de las cadenas y clusters está determinada por factores de aglomeración productiva, que a la vez son exógenos a las firmas, y la competitividad territorial está dada por factores de entorno, que son exógenos a las cadenas y a las firmas, pero endógenos al territorio. Entre los factores exógenos a las firmas pero endógenos al territorio se incluyen los elementos de competitividad social, competitividad ambiental y competitividad global. Por lo tanto, la competitividad

territorial está determinada por factores relativos a su entorno social, ambiental y global, y por la competitividad de las firmas, clusters y cadenas productivas que alberga.

La competitividad de las firmas contribuye a generar rentas privadas y éstas determinan la riqueza privada; la competitividad del territorio contribuye a generar rentas sociales y éstas contribuyen a formar la riqueza social del territorio.

A continuación se presentan los conceptos subyacentes en el modelo descrito (ver figura 1).

Competitividad económica. La competitividad económica es una condición relativa de la actividad económica de las firmas. En otros términos, las firmas son quienes realmente compiten. Se puede definir la competitividad como una diferencia de rentabilidades privadas que hacen que una firma sea más rentable que otra que concurre en un mismo mercado. Una mayor rentabilidad de las firmas se traduce en mayor riqueza privada.

Factores endógenos a las unidades productivas. La firma enfrenta factores endógenos conformados por aquellos aspectos de operación que están en manos exclusivas de su estructura productiva; por ejemplo, aspectos de orden gerencial, de estructuras tecnológicas, de posición frente a sus mercados, de eficiencia en estructuras de costos y organización, entre otras. Es responsabilidad de los empresarios la optimización de dichas condiciones, expresadas en capacidad de adaptación al entorno, innovación, riesgo e iniciativa.

Factores endógenos al territorio pero exógenos a las unidades productivas. La firma se enfrenta igualmente a factores exógenos, que no están en manos de los empresarios, individualmente considerados. Estos factores exógenos provienen de dos marcos generales en los cuales se desempeñan. El primero tiene que ver con su pertenencia a una cadena de valor agregado, representada en una cadena o cluster productivo, donde hay factores de aglomeración que favorecen o perjudican su actividad productiva. La cadena o cluster tiene una competitividad que es la suma de las competitividades de las firmas que la componen, más los efectos de entorno en el que la cadena ha de desempeñarse (p.ej. aspectos sociales, ambientales y de naturaleza global). La cadena aporta elementos de competitividad tales como especialización, estructuras institucionales de intercambio, información, oportunidades comerciales, optimización de cadenas productor-cliente, entre otras. En las estructuras corporativas, las cadenas y cluster tienen a su cargo la optimización de las relaciones de valor agregado y la adopción de mecanismos de aprovechamiento de ventajas de integración.

Al hablar de cluster productivos, se está haciendo referencia a la aglomeración de flujos intersectoriales y combinaciones de actividades propias de los territorios, que generalmente son invisibles en los enfoques de economía de producto, cadena o estrictamente sectoriales.

Las firmas y las cadenas enfrentan otro conjunto de factores exógenos que los rebasan y están determinados por el entorno ¿por los atributos del espacio territorial? en el que desarrollan sus actividades productivas. El espacio territorial, a su vez, tiene niveles locales, regionales, nacionales o regionales (supranacionales) que definen un conjunto de factores que favorecen o restringen las posibilidades de eficiencia. Entre ellos figuran aspectos como la institucionalidad pública y privada, la oferta tecnológica, la calidad y disponibilidad de factores productivos, sobre todo de mano de obra, la infraestructura, la estabilidad política, el capital social y la oferta ambiental.

Los factores exógenos de competitividad no son independientes de la eficiencia de las firmas y cluster productivos del territorio. Sin embargo, en la medida en que las firmas y sus cadenas sean eficientes, su efecto se reflejará en mejores condiciones de entorno, por medio de una economía más dinámica que permitirá mejores ingresos tributarios y un mayor desarrollo. Los factores de entorno, entonces, no escapan a la responsabilidad de los empresarios y de sus organizaciones de cadena.

Rentas sociales y privadas. En el territorio existen también rentas sociales que se definen como beneficios no económico-comerciales que expresan una dimensión clave del desarrollo: la justicia social, la democracia y la sostenibilidad. Estos aspectos constituyen un componente esencial de la competitividad del territorio. Las rentas sociales se pueden traducir en empleo, equidad, ingresos, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad, reconocimiento de la cultura, convivencia, etc. En general, recogen aspectos que la microeconomía reserva para las externalidades; es decir, los beneficios o perjuicios que la sociedad recibe por una determinada canasta de actividades productivas llevada a cabo por firmas cuya preocupación es maximizar su propia rentabilidad privada.

Por lo tanto, un territorio es competitivo cuando combina un modelo que si bien le garantiza altas rentabilidades privadas a las firmas que allí se localizan (riqueza privada), también le garantiza una alta rentabilidad social a la población que lo conforma. Esto es, un territorio será competitivo cuando firmas y comunidades perciben como atractivo localizarse o permanecer en él.

El ordenamiento territorial como complemento a la descentralización

Durante las últimas dos décadas se han realizado avances significativos en procesos de desconcentración y descentralización que buscan una mayor eficiencia en la gestión del territorio. Sin embargo, estos procesos no han podido aún sortear las barreras que devienen de la fragmentación de los espacios territoriales. La descentralización ha conducido a la administración desconcentrada, pero no necesariamente a un cambio en las responsabilidades políticas de los territorios, en consonancia con los ajustes estructurales que vive el continente.

Intentar cambiar las competencias, funciones y responsabilidades de los diferentes niveles territoriales es una labor bastante más compleja de lo que supone el manejo de la diversidad y la diferenciación, fundamento de la descentralización. Cambios de esta naturaleza deben traducirse en un desplazamiento de competencias ¿del ámbito nacional al nivel local y regional?, a fin de fortalecer un nuevo orden territorial. Se trata, entonces, de una transformación institucional y política, y no de un mero ajuste administrativo y legal.

La cooperación y la responsabilidad compartida, complementos de la participación

Hasta finales de los años setenta los modelos de gestión del desarrollo rural se caracterizaron por su verticalidad. Las políticas e iniciativas de desarrollo rural se definían y ejecutaban desde los niveles nacionales centrales, con poca participación de los actores locales. Sin embargo, a partir de los años ochenta, la teoría y la práctica del desarrollo rural han venido señalando la importancia de la participación, como un mecanismo para democratizar los procesos de toma de decisiones y potenciar las capacidades de las comunidades y los actores sociales locales en los modelos productivos.

Una visión territorial (más integral) conduce al desarrollo de un modelo de gestión que abraza ambos enfoques: el enfoque de arriba hacia abajo y el enfoque de abajo hacia arriba. El ETDR promueve esta integración, a partir de la cooperación local, la autogestión y responsabilidad compartida.

La cooperación local trasciende la participación. Es una forma más amplia de relacionamiento entre lo público y lo privado; se apoya en la autonomía de las comunidades, sus instituciones, sus organizaciones y sus empresarios, y supone el replanteamiento de las dinámicas, las iniciativas y los procesos de gestión del

desarrollo. La cooperación se fundamenta en el reconocimiento de los actores sociales presentes en un determinado territorio y conduce a la autogestión y a la responsabilidad compartida como expresiones de la voluntad colectiva de establecer reglas de juego, compromisos y formas organizativas propias, y de tener, por esta vía, una posibilidad más cierta de empoderamiento. De esta coincidencia surge una nueva relación Estado-sociedad civil, con nuevos modelos contractuales y nuevos cometidos para el Estado y los agentes privados.

Este nuevo modelo de gestión del desarrollo con actores locales promueve, por lo tanto, la creación de concordancia entre los niveles nacional y local, al momento de definir y echar a andar políticas e iniciativas de desarrollo rural. Esto es, se abren nuevos canales de comunicación entre el enfoque de arriba hacia abajo, que destaca la oferta de las instituciones públicas de nivel nacional, y el enfoque de abajo hacia arriba, que destaca las demandas de los actores locales, tanto públicos como privados.

De una política sectorial a la coincidencia de políticas públicas en el territorio rural

La prevalencia de políticas sectoriales, aún en planteamientos que adoptan un enfoque integral del desarrollo, ha llevado a favorecer políticas rurales en extremo compensatorias. Esas políticas asumen implícitamente la idea de que el verdadero desarrollo económico agrícola, de carácter comercial y empresarial, dejará siempre al margen a las comunidades empobrecidas y que, por tanto, éstas requieren de algún tipo de asistencia.

En efecto, los programas de desarrollo rural le han otorgado un lugar de privilegio a la definición de políticas destinadas a atender a los más vulnerables, a las poblaciones marginales, a los discriminados: pobres programas para pobres han terminado inundando las estrategias de desarrollo rural y llenado de frustración a gobernantes y comunidades. El restringido alcance de las estrategias de desarrollo rural “campesinista” y agrarista ha terminado por reforzar modelos insostenibles de aparentes soluciones agrícolas que condenan a la población pobre a reproducir sus condiciones de marginalidad, pobreza e inseguridad alimentaria.

Un nuevo enfoque de desarrollo agrícola y rural, que quiera contribuir de manera efectiva a reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria, debe incorporar a todos los actores del desarrollo local y regional al modelo económico de producción

vigente. Tal enfoque, sin embargo, exige la instauración de políticas de orden integral, frente al predominio de la concepción sectorial. Esta articulación encuentra en el territorio rural su escenario natural y en las propias comunidades, empresarios y autoridades, los agentes idóneos para encargarse de su gestión.

Una política de desarrollo rural que no tenga la capacidad para coordinar las políticas macroeconómicas con las políticas sectoriales es, sencillamente, ineficiente y costosa. Lo que no quiere decir que se trate de una tarea fácil. Es preciso tener una gran capacidad de interlocución para lograr la concomitancia de las políticas públicas en los ámbitos nacional y sectorial, y para encontrar puntos de coincidencia en las estrategias de desarrollo de nivel local y regional. Es necesario, además, superar el concepto de desarrollo rural como vehículo de asistencia social y empezar a concebirlo como una estrategia válida de desarrollo territorial.

Gestión del conocimiento para el desarrollo rural

La gestión del conocimiento (GC o KM por sus siglas en inglés) es una disciplina en evolución, cuyos postulados se nutren en los trabajos de Michael Polanyi y Peter Druker (de finales de los cincuenta); las ideas de Karl-Erik Sveiby, quien realizó su investigación en Suecia a finales de los años setenta, y de contribuciones más recientes, especialmente en Estados Unidos (p.ej. Tom Stewart y Peter Senge) y Japón (p.ej. Irotaka Takeuchi e Ikuyiro Nonaka).

Aunque no se ha logrado el consenso en torno a una definición, varios elementos caracterizan el concepto de gestión de conocimiento; entre ellos: a) el aprendizaje continuo; b) el conocimiento como el principal activo de las organizaciones ?tanto el conocimiento explícito como el conocimiento tácito (el que no se encuentra en ningún documento o sistema de información, sino en las personas) ?; c) el trabajo en equipo.

La propuesta de desarrollo rural con enfoque territorial impulsada por el IICA acoge este marco de referencia y le otorga un lugar de privilegio a la gestión del conocimiento, como instrumento para promover la colaboración, el trabajo en equipo y descentralizado, así como la participación. La gestión del conocimiento facilita la formulación de políticas, la planificación estratégica, la implementación de acciones y el desarrollo de tecnologías para el desarrollo rural. En particular, la gestión del conocimiento fomenta la captura, sistematización, almacenamiento y diseminación de información pertinente y conducente a mejores prácticas de desarrollo rural.

Un sistema de gestión del conocimiento para el desarrollo rural puede cumplir funciones tales como: a) servir de espacio para la experimentación de nuevas prácticas; c) ser un escenario de capacitación; d) facilitar la articulación con socios clave; e) ser un mecanismo para atraer oportunidades.

ANTECEDENTES DEL ENFOQUE TERRITORIAL EN LA PRACTICA DEL DESARROLLO RURAL

El enfoque territorial ha ganado importancia en el desarrollo de estrategias y proyectos de desarrollo rural. A continuación, se presentan algunos ejemplos de iniciativas desarrolladas por parte del IICA y otros organismos de cooperación internacional, así como de planteamientos recientes de política nacional, consistentes con dicho enfoque territorial.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

El enfoque territorial del desarrollo rural es apenas la fase lógica de un largo proceso de aproximaciones a un nuevo paradigma del desarrollo rural por parte del IICA. En efecto, durante la última década, la visión y las propuestas de desarrollo rural sostenible del Instituto han evolucionado, a partir del aprendizaje surgido de su propia experiencia. Así, el enfoque territorial es la síntesis de postulados anteriores que fueron ajustándose con la praxis, pudiendo citarse en ese proceso de evolución temas como la reforma agraria en los sesenta, el cooperativismo en los setenta, la modernización productiva de la revolución verde en los sesenta y setenta, el desarrollo rural integrado en los setenta y ochenta, la modernización y la vinculación comercial a mercados dinámicos, así como el desarrollo sostenible en los noventa, y visiones más recientes que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales (p.ej. Ellis y Biggs 2001).

La adopción de un enfoque territorial marca un punto de inflexión en la forma de abordar el desarrollo rural en el IICA. En particular, este enfoque incorpora dos elementos que han formado parte de la agenda reciente del IICA sobre desarrollo rural, como son los conceptos de desarrollo microrregional y de nueva ruralidad. En efecto, el enfoque territorial adopta de manera integral los conceptos y métodos del desarrollo microrregional formulados por el IICA desde principios de la década de los noventa (p.ej. Sepúlveda 2002; Sepúlveda y Edwards 1995, 1996a, 1996b;

Plaza y Sepúlveda, 1996, 1997), en el marco de un programa de cooperación apoyado por la GTZ. Además, con esta nueva perspectiva del desarrollo rural, el Instituto supera el sesgo hacia el diagnóstico que caracterizó su investigación en torno al concepto de nueva ruralidad (p.ej. IICA, 2000), durante los años noventa⁵

Son muchas las iniciativas lideradas por el IICA ?en distintas partes del continente y en los últimos diez años? que han contribuido a la formulación de su enfoque territorial de desarrollo rural. A continuación se repasan algunas de esas experiencias⁶.

Centroamérica

En Centroamérica destaca el aporte del Proyecto LADERAS, impulsado por el IICA con el apoyo financiero de la Embajada Real de los Países Bajos y en cooperación con TERA del CIRAD (Francia) y los Gobiernos de El Salvador y Honduras. La ejecución de este proyecto comenzó en 1995, y su objetivo fue contribuir a garantizar los mecanismos de subsistencia de los agricultores de las laderas centroamericanas, asegurando la sostenibilidad de la base de recursos naturales, sin menoscabar las necesidades de agua de los usuarios. El proyecto generó propuestas de trabajo en sistemas locales de innovación para el desarrollo de territorios rurales, apoyándose en la transformación de la institucionalidad local y nacional (p.ej. Miranda, 2002).

La unidad territorial utilizada en este proyecto fue el municipio; además, se empleó como criterio para la intervención cuencas y laderas seleccionadas en Honduras y El Salvador. Asimismo, se promovió la participación de todos los actores presentes en el territorio (empleados públicos, maestros, comerciantes, ganaderos y ONG), sin importar el sector al que pertenecían, sino atendiendo, más bien, a su vinculación con la problemática que se pretendía abordar. Los actores se organizaron a nivel local municipal y se pusieron en marcha varios Comités de Desarrollo Sostenible (CDS).

Los CDS fortalecieron la capacidad de las organizaciones de base para gestionar, negociar e incidir en el manejo de los recursos naturales; realizar aportes de ámbito

5. El concepto de nueva ruralidad ha generado una importante cantidad de literatura (p.ej. Teubal, 2001; Pérez, 2001; Gómez, 2002; Echeverri y Ribero 2002).

6 Esta lista de iniciativas no es exhaustiva.

nacional y regional; lograr consensos entre actores claves; y estimular el intercambio y la colaboración entre instituciones y actores. Gracias a estos comités se logró una notable mejoría en la coordinación de las acciones institucionales.

Región Andina

Con el auspicio del gobierno colombiano y de diversas agencias de cooperación técnica internacional, el IICA lideró un amplio proceso participativo de investigación y reflexión sobre la realidad, actual y futura, del medio rural y agrícola de Colombia. Este proceso, denominado Misión Rural, creó una red de organizaciones vinculadas al desarrollo rural y construyó, de manera consensuada, una agenda nacional que contiene orientaciones e instrumentos para la implementación de acciones de índole rural.

Gracias a esta iniciativa, el IICA ha llevado a impulsado un amplio movimiento de reflexión sobre la política de desarrollo nacional, el cual incluye acciones para reformular el sector público y acciones para el fortalecimiento de la ciudadanía. Igualmente, el Instituto ha propiciado experiencias de cooperación local, y ha apoyado reformas institucionales de organizaciones de desarrollo rural y la formulación de proyectos legislativos para el desarrollo rural y la agricultura. Importantes aportes conceptuales y metodológicos se han desprendido de esta experiencia, muchos de los cuales han contribuido a enriquecer el enfoque territorial del desarrollo rural.

Brasil

En el caso de Brasil destacan los aportes de Sergio Buarque (1999, 2002), Tania Bacelar (1998), Carlos Jara (1998, 2002) y Ribamar y Eliane Furtado (2000), a partir del trabajo de cooperación técnica del IICA en apoyo a los Gobiernos de los Estados del Nordeste y con el financiamiento del Banco Mundial. Uno de los resultados más importantes de este trabajo es la reciente creación (febrero de 2003) de la Secretaría de Desarrollo Territorial, dentro del Ministerio de Desarrollo Agrario.

El empleo del enfoque territorial en esas iniciativas constituye un esfuerzo pionero, rico en lecciones aprendidas. Por ejemplo, en la región de Seridó, la aplicación del concepto de territorio aparece ligada a elementos culturales y político institucionales, específicamente a la capacidad organizativa de cada localidad. El Plan de Desarrollo Sustentable de Seridó es el producto más tangible de esta

experiencia y representa un poderoso instrumento orientador para futuras estrategias y proyectos de desarrollo (Miranda 2002). Algunas de las experiencias del IICA en Brasil, en proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, aparecen descritas en Miranda y Matos (2002).

Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha venido impulsando un nuevo enfoque de trabajo en el ámbito rural⁷, que resalta la necesidad de promover la economía rural con un enfoque territorial donde las diversas acciones sectoriales se refuercen mutuamente. Con este enfoque se busca generar un consenso en torno a los asuntos críticos para el desarrollo sostenible del ámbito rural, con base en la complementariedad de diversas áreas de acción del Banco y de las organizaciones técnicas y financieras multilaterales y bilaterales que actúan en América Latina y el Caribe (Echeverría 1999: 213).

Gobierno de México -Ley de Desarrollo Rural

La Ley de Desarrollo Rural promulgada en México define un marco institucional para la puesta en marcha de acciones dirigidas a promover el bienestar de los pobladores de las zonas rurales. Uno de los elementos centrales de esta Ley es la creación de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR). En efecto, el Título Segundo de la Ley, relativo a la Planeación y Coordinación de la Política para el Desarrollo Rural Sustentable, establece, en el Capítulo I, Artículo 13, inciso V, que: “a través de los Distritos de Desarrollo Rural, se promoverá la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuencas, con la participación de las autoridades, los habitantes y los productores en ellos ubicados. Dichos programas deberán ser congruentes con los Programas Sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo”.

Igualmente, el Artículo 29 del Capítulo VI sobre los Distritos de Desarrollo Rural también establece que: “los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial

⁷ Esta tendencia se observa principalmente en ciertas unidades del Banco tales como el Departamento de Desarrollo Sostenible.

Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación”.

La máxima autoridad de los DDR es un órgano colegiado en el que participan dependencias de los tres niveles de gobierno (Gobierno Central, Gobiernos Estatales y Gobiernos Municipales), junto con representantes de los productores y de las organizaciones sociales y privadas de la demarcación.

Comunidad Europea

Los análisis sobre la evolución de la política rural europea coinciden en destacar la publicación del documento *El futuro de la sociedad rural (The Future of Rural Society)*, en 1988, como uno de los hitos que transformó la política rural europea, haciéndola abandonar sus planteamientos sectoriales y favorecer una orientación territorial⁸.

El resumen que se presenta a continuación parte de la periodización que establecen Delgado (2001) y Saraceno (2000, 2002). Los dos primeros períodos destacados por Delgado (antes de 1988) y el primero propuesto por Saraceno (hasta finales de los ochenta) marcan la evolución hacia un enfoque territorial; el período siguiente (años noventa) corresponde a la consolidación de dicho enfoque. El último período (desde el año 2000) corresponde a la intención de consolidar un modelo de desarrollo rural europeo, a partir de la integración de lo sectorial y lo territorial.

Evolución hacia un enfoque territorial

De acuerdo con Delgado (2001), antes de 1968 la ruralidad no se incluía como tema de debate en la definición de políticas europeas. Sin embargo, hacia finales de los años sesenta comienzan a hacerse evidentes los problemas estructurales que aquejaban al sector agrícola. Ante esta situación, surge el Plan Mansholt (1968), que propone el relanzamiento de una política estructural y la introducción de una discriminación regional positiva, para que los recursos se concentraran en las áreas menos favorecidas.

A partir del Plan Mansholt la ruralidad empieza a debatirse, de manera implícita, en las discusiones sobre la política agrícola; esta discusión permite establecer las

8 Esta sección se basa, de manera importante, en los trabajos de Delgado (2001) y Delgado y Ramos (2002, 2003).

bases de un modelo de acción destinado específicamente a las áreas rurales. La producción deja de ocupar un sitio de privilegio, se reconocen las disparidades intra e inter regionales y se le presta más atención a los asuntos ambientales y sociales. Este modelo impulsa: a) la concentración de recursos en áreas con problemas específicos; b) la planificación a mediano plazo; c) el concepto de áreas rurales como algo más que lugares de producción; d) la necesidad de diversificar la economía rural; y f) la toma de conciencia del papel que han desempeñado las áreas rurales en el logro de un equilibrio económico, social, ambiental y territorial (Delgado y Ramos 2003).

El surgimiento del enfoque territorial y las iniciativas LEADER

En 1988 la Unión Europea presenta el documento *El futuro de la sociedad rural (The Future of Rural Society)*, el cual tiene al menos tres derivaciones importantes para la política de desarrollo rural (Delgado 2001): a) pone de manifiesto la heterogeneidad de las zonas rurales y la multiplicidad de funciones que éstas desempeñan; esto es, las áreas rurales cumplen otras funciones, además de la producción, tales como la protección y la conservación del ambiente; b) establece la importancia de las áreas rurales para la sociedad como un todo; y c) subraya que las características especiales de cada área rural pueden ofrecer alternativas para el desarrollo y la diversificación de actividades, siempre dentro de un contexto de sostenibilidad. El principal elemento que subyace en lo anterior es el reconocimiento explícito del proceso de diversificación de actividades económicas que había ocurrido, con diferentes grados de intensidad, en muchas regiones rurales europeas.

El hito más importante en este período, lo constituye la iniciativa comunitaria⁹ *LEADER* (Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale), que comenzó a funcionar en 1991. Las orientaciones más importantes promovidas por ésta, en un primer momento, fueron: a) *el enfoque local*, destinado a identificar unidades territoriales pequeñas; b) *la estrategia de abajo hacia arriba*, encaminada a promover la participación de la población en la toma de decisiones y la descentralización en la planificación de políticas; c) *el enfoque multisectorial integrado*, dirigido a crear sinergias y complementariedades entre sectores, a fin de superar la

9 Las Iniciativas Comunitarias son intervenciones que la Comisión Europea propone a los Estados miembros con objeto de resolver problemas específicos en todo el territorio de la Unión. Estas iniciativas surgen con posterioridad al Acta de Unificación de 1986.

visión sectorial tradicional y reflejar las características espaciales y los nichos de competitividad de las zonas rurales; d) *las alianzas horizontales*, fundamentadas en la creación de Grupos de Acción Local, que entrañan la participación de actores locales, públicos y privados, para identificar e implementar estrategias comunes en los territorios de interés; y e) el establecimiento de *redes de trabajo territoriales, formales y no formales*, orientadas a fomentar la conexión y el intercambio de actividades y experiencias (Delgado y Ramos 2002: Saraceno 2000).

Debido a los buenos resultados de la primera iniciativa LEADER, en 1994 se echa a andar una segunda fase, la LEADER II. El empoderamiento de la población local y la promoción del desarrollo desde el interior de los territorios vienen a complementar los enfoques endógenos y de abajo hacia arriba que caracterizaron a LEADER I. Se introducen, además, dos elementos fundamentales: a) la innovación, que fomenta el desarrollo de soluciones nuevas, específicas y diferentes, utilizando recursos endógenos; y b) la cooperación transnacional, mediante la creación de redes que permitan superar el aislamiento que caracteriza a las zonas rurales.

La puesta en práctica de la iniciativa LEADER sentó las bases de un modelo europeo de desarrollo rural, que incluye los siguientes elementos (Delgado y Ramos 2003):

- i. *enfoque territorial*, que reconoce la diversidad y especificidades de cada zona rural;
- ii. *estrategia de abajo hacia arriba*, que promueve la participación, el involucramiento y la co-responsabilidad de la población en la definición de su propio desarrollo;
- iii. *enfoque integrado*, que promueve la coordinación de acciones;
- iv. *alianzas horizontales*, que promueven la colaboración entre Grupos de Acción Local (GAL), a nivel nacional y transnacional;
- v. *colaboración en redes*, que pretenden la interconexión interna y externa de las áreas locales;
- vi. *la innovación*, que fomenta el desarrollo de soluciones nuevas, específicas y diferentes, utilizando recursos endógenos;
- vii. *la descentralización*, que busca la transferencia de competencias al nivel local.

La política rural europea actual: la integración de enfoques

La Agenda 2000 (*Agenda 2000: For a stronger and wider Europe*) marca el nacimiento de un nuevo período –el actual– para la política rural europea. Esta iniciativa surge en un contexto de debate sobre cómo reformar la PAC para estar en mejores condiciones de enfrentar los problemas exógenos y endógenos que aquejan a la realidad agrícola europea. Problemas exógenos, como la apertura de una nueva ronda de negociaciones en el marco de la OMC, y problemas endógenos, como la necesidad de progresar en la consolidación del Sistema Monetario Europeo (SME) y la obligación de reducir los subsidios agrícolas (Delgado 2001).

Es así como se introducen nuevos elementos a la política de desarrollo rural. El más relevante, la consideración formal del desarrollo rural como el segundo pilar¹⁰ de la PAC, hecho que entraña el reconocimiento, a nivel institucional, de la importancia del desarrollo rural (Delgado y Ramos 2003). Otros conceptos importantes incluyen: a) la multifuncionalidad de la agricultura, que implica el reconocimiento de la complementariedad entre el enfoque sectorial y el enfoque territorial; b) la modulación, que supone la introducción de criterios de equidad y sostenibilidad vinculados a la asignación de ayudas dentro de la PAC; c) la importancia de la agricultura en el mantenimiento del tejido rural; d) la interdependencia de los problemas que afectan a las áreas rurales (éstos no pueden concebirse de manera aislada) y la búsqueda de estrategias sectoriales combinadas; y e) la complementariedad urbano rural (Delgado y Ramos 2003).

Desde un punto de vista operacional, la Agenda 2000 dio paso a la iniciativa LEADER+, que difiere de las iniciativas LEADER anteriores en dos aspectos. En primer lugar, la cobertura se amplía a todas las zonas rurales de Europa, pues se reconoce que los problemas que afectan a las áreas rurales no están limitados a áreas específicas (Delgado y Ramos 2003). En segundo lugar, se introduce el requerimiento de que los GAL incluyan un grupo representativo y balanceado de intermediarios

10. En la terminología de la Unión Europea y en el marco de la PAC, el segundo pilar incluye formas de apoyo directo a los agricultores diferentes del apoyo a precios (p.ej. compensaciones por su localización en zonas desfavorecidas, pagos ambientales y subsidios para inversión), y formas de apoyo a áreas rurales para su diversificación económica (p.ej. apoyo a actividades de desarrollo local, servicios, artesanías y patrimonio cultural). El primer pilar incluye las medidas de apoyo al sector agrícola a través del soporte de los precios (Saraceno 2002).

de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio (50% de participación en la estructura de toma de decisiones), a fin de fortalecer la democratización del proceso de toma de decisiones y limitar el dominio de las administraciones locales (Delgado y Ramos 2002).

La consideración del desarrollo rural como el segundo pilar de la PAC también ha sido identificada como uno de los factores que más han contribuido a la integración de los enfoques sectorial y territorial en las actuales políticas europeas de desarrollo rural (Saraceno 2000, 2002). Esto por cuanto la Agenda 2000 consolida en dicho pilar tanto intervenciones sectoriales, dirigidas exclusivamente al sector agrícola, como intervenciones territoriales, para la población rural en general, agrícola y no agrícola (Saraceno 2002).

Canadá - Canadian Rural Partnerships

La Alianza para la Ruralidad Canadiense (*Canadian Rural Partnerships-CRP*) es la principal estructura política diseñada por el Gobierno de Canadá para respaldar los esfuerzos de la sociedad canadiense en lo referente a las políticas rurales. Esta Alianza tiene como objetivo asegurar que los programas, políticas y actividades del gobierno federal canadiense contribuyan, efectivamente, al desarrollo de las comunidades rurales.

La Alianza, que opera dentro del Gobierno Federal, agrupa representantes de los distintos departamentos y agencias federales, y dispone de dos instancias para poner en ejecución sus acuerdos: a) una *Secretaría Técnica* (Secretaría Rural) encargada del liderazgo general de la Alianza y de la coordinación del acercamiento intergubernamental; y b) los *Equipos Rurales*, –la expresión local de la Alianza–, de los que existe uno en cada provincia y en los tres territorios, con representación de los departamentos y agencias federales. Los Equipos Rurales son un mecanismo que fomenta la construcción de sociedades, redes y alianzas para hallarle solución problemas de índole rural. Estos grupos empezaron como mecanismos para el trabajo horizontal de las agencias del gobierno federal, pero ahora incluyen otros niveles de gobierno y actores interesados (*stakeholders*).

La Alianza se formó bajo la filosofía de “hay que escuchar a los canadienses que viven en áreas rurales y remotas”. Así, en 1998, se crea el *Diálogo Rural*, como un medio para promover, justamente, la comunicación entre los pobladores rurales y las agencias federales, a fin de identificar modos para mejorar la calidad

de vida rural. El diálogo cobra forma a partir de talleres, encuestas y conferencias regionales y nacionales, y su propósito es asegurarse de que la agenda federal rural gire alrededor del individuo y que las acciones y programas federales se realicen de manera coordinada. Como parte del *Diálogo Rural*, en abril de 2000 se celebró una *Conferencia Nacional Rural*, en la que se identificaron áreas prioritarias para fortalecer el desarrollo rural. A partir de ello, se elaboró un *Plan de Acción Rural*, que propone mecanismos para alcanzar cada una de las prioridades establecidas.

Para implementar esta Alianza se han desarrollado otros dos mecanismos de apoyo: los Proyectos Piloto y el Lente Rural. *Los Proyectos Piloto* se desarrollan en colaboración con los departamentos federales, las instancias gubernamentales y el sector privado, y su objetivo es evaluar nuevas formas de aprehender la realidad rural. Para obtener financiamiento los proyectos piloto deben cumplir los siguientes requisitos: a) ser innovadores; b) demostrar su impacto local; c) contribuir con las prioridades gubernamentales; d) incluir un modelo de evaluación.

El *Lente Rural* es una iniciativa que responde al interés de las agencias y departamentos federales por evaluar el efecto de sus políticas, programas y servicios en el medio rural. Su objetivo es promover una mayor consideración de los temas y preocupaciones rurales en el diseño y en la implementación de políticas y programas federales. El Lente Rural opera a través de dos herramientas que fueron construidas con base en las ideas expresadas por los ciudadanos canadienses rurales en el Diálogo Rural: a) una lista de criterios denominada Consideraciones para el Lente Rural (*Rural Lens Considerations*); y b) el Marco Federal para la Acción en las Áreas Rurales Canadienses (*Federal Framework for Action in Rural Canada*).

Estados Unidos de América - Congressional Rural Caucus

Estados Unidos no cuenta con una política de desarrollo rural explícita, como en el caso de Canadá o Europa. Sin embargo, existe una iniciativa dentro del Congreso, el *Congressional Rural Caucus* (CRC), una coalición bipartidista integrada por 21 miembros del Congreso comprometidos a ayudar a los sectores agrícolas y rurales estadounidenses. Los integrantes del CRC se distribuyen, según sus intereses y habilidades, en nueve grupos de trabajo, a saber: a) agricultura, bosques y recursos naturales; b) guerra contra las drogas; c) economía, negocios y desarrollo comunal; d) educación y fuerza laboral; e) energía; f) salud; g) relaciones internacionales y negocios; h) telecomunicaciones; i) transportes e infraestructura.

El CRC tiene como misión promover políticas económicas y sociales que contribuyan a mantener la viabilidad de las comunidades rurales; a garantizarles una dotación adecuada de recursos; a instruir a los miembros del Congreso sobre los desafíos y oportunidades inherentes a las áreas rurales; a ayudar a los Miembros del Grupo a solucionar problemas particulares de sus distritos que estén directamente relacionados con las comunidades rurales; y a colaborar con miembros y organizaciones de comunidades urbanas desfavorecidas que enfrentan problemas similares a los de las comunidades rurales.

Pese a no existir una política rural explícita, en octubre del 2002, durante un foro sobre temas rurales (*Rural Matter: Making Place and Culture Count*) celebrado

RECUADRO 5

Declaración de la ciudad de Nebraska

Solicitamos que el Congreso y el Presidente elaboren e implementen de inmediato una política nacional rural basada en los siguientes principios:

- *La importancia de un enfoque territorial*
- La necesidad de una mayor autonomía local
- El fortalecimiento de los capitales humano y social
- El reconocimiento del papel esencial que debe desempeñar el Estado en todos sus niveles
- La integración de los esfuerzos comunales en un enfoque regional
- El logro de un desarrollo sostenible, no destructivo, del medio ambiente
- Un mayor acceso a los avances tecnológicos, sin olvidar que tal acceso no es el único cambio requerido
- La dotación de recursos para alcanzar los resultados deseados
- El balance de los fondos para las inversiones requeridas
- El reconocimiento de que la ruta más promisoría son los emprendimientos conjuntos, públicos y privados, y la optimización de las ventajas comparativas regionales
- Un mayor reconocimiento del papel decisivo que desempeñan los recursos naturales en una estrategia de desarrollo rural holística
- El reconocimiento de la necesidad de cuidar el patrimonio cultural, de los beneficios que se derivan de la diversidad rural, y la toma de acciones pertinentes

La traducción es libre.

Fuente: http://www.ruralpolicyforum.org/ruralmatters/Nebraska_City_Declaration.pdf

en la ciudad de Nebraska, se emitió la *Declaración de la Ciudad de Nebraska*, la cual constituye un primer esbozo de una posible iniciativa nacional de política rural y en la que se pueden distinguir varios elementos del enfoque territorial .

Conclusiones

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

Por lo tanto, más que una moda, el enfoque territorial del desarrollo rural puede considerarse un punto de convergencia de enfoques anteriores en la práctica del desarrollo rural, tales como el desarrollo comunitario, los pequeños productores y el desarrollo rural integrado, así como visiones de proceso más recientes, que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales. Además, el enfoque territorial retoma los principales elementos conceptuales de la nueva ruralidad, concepto desarrollado de manera importante durante los años noventa y que también ha generado un importante conjunto de literatura (p.ej. Teubal 2001; Pérez 2001; Gómez 2002; Echeverri y Ribero 2002).

El enfoque territorial del desarrollo rural ofrece respuestas a la heterogeneidad observada en los espacios rurales y a los cambios observados en dichos espacios durante los últimos años. En este sentido es un enfoque pragmático, que busca responder a una realidad rural cambiante. El enfoque territorial destaca las complementariedades entre la acción de los sectores público y privado y la necesidad de que las economías estén articuladas social y territorialmente, frente a los procesos de globalización.

El enfoque territorial también facilita el tratamiento de los viejos problemas estructurales no resueltos y sienta las bases para superar los desafíos recientes surgidos de la globalización; permite también formular estrategias, políticas e inversiones que potencien las ventajas competitivas locales y faciliten su integración efectiva al resto de la sociedad (economía). El modelo nacional de desarrollo debe incluir explícitamente *todo* el territorio y *toda* la población de los países. No es posible concebir un modelo de desarrollo para el resto de la economía y continuar manejando residualmente la población rural y su territorio. Especialmente en aquellos casos en que dicha población sobrepasa el 50 % del total de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Ashley, Carolina y Maxwell, Simon. 2001. Rethinking Rural Development. *Development Policy Review*, 19 (4), 395-425.
- Ashley, Carolina y Carney, Diana. 1999. *Sustainable Livelihoods: Lessons from early experience*. London: Department for International Development.
- Bacelar, Tania. 1998. *Descentralização Rreforma Agrária: um processo em discussão*. Recife, Brasil. IICA-INCRA.
- Bengoa, José. 2002. *25 años de estudios rurales* (primera versión, sin editar, de julio 2002). VI Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, "Sustentabilidad y Democratización de las Sociedades Rurales Latinoamericanas", Universidad Federal de Río Grande del Sur, Porto Alegre, Brasil.
- Buarque, Sergio 2002. *Construindo o desenvolvimento local sustentavel, metodologia de planejamento*. Brasilia: IICA-Brazil.
- Buarque, Sergio 1999. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Recife, Brasil: IICA.
- Brackman, Steven; Garretsen, Harry y van Marrewijk, Charles. 2001. *An Introduction to Geographical Economics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Csaki, Csba. 2001. Reaching the Rural Poor. *Development Policy Review*, 19 (4), 563-573.
- Chavarría, Hugo; Sepúlveda, Sergio; Rojas, Patricia (editores). 2002. *Competitividad: cadenas agroalimentarias y territorios rurales*. Volumen I, Elementos conceptuales. San José, Costa Rica: IICA.
- Comisión Económica para América Latina -CEPAL. 2001. *Panorama social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Delgado, María del Mar. 2001. *Análisis de los efectos de la nueva política rural europea: una aplicación al caso andaluz*. Tesis de Doctorado. Córdoba, España: Departamento de Economía Agrícola, Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes, Universidad de Córdoba.
- Delgado, María del Mar y Ramos, Eduardo. 2003. *Understanding the evolution of the European Rural Policy: A methodological approach* (Monografía de Investigación). Córdoba, España: Universidad de Córdoba, Departamento de Economía Agrícola, Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes.

- Delgado, María del Mar y Ramos, Eduardo 2002. The role of European Rural Development Programmes in Enhancing Democracy: The Case of Southern Spain. En A. Arzeni, R. Esspesti y F. Sotte. (Eds.). *European Policy Experiences with Rural Development* (pp. 179-203). Una publicación de Associazione Alessandro Bartola y European Association of Agricultural Economics. Kiel, KG. Wissenschaftsverlag.
- Devereaux, Stephen. 2001. Livelihood Insecurity and Social Protection: A Re-emerging issue in Rural Development. *Development Policy Review*, 19 (4), 507-519.
- Echeverría Rubén. 2001. Opciones de Inversión en la Economía Rural. En: Echeverría, Rubén (editor). *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe* (pp. 213-241). Washington D.C.. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Echeverri, Rafael y Ribero, María. 2002. Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe. Ciudad del Saber, Panamá: CIDER/IICA.
- Ellis, Frank y Biggs, Stephen. 2001. Evolving Themes in Rural Development 1950-200s. *Development Policy Review*, 19 (4), 437-448.
- Farrell, Gilda; Trillón, Samuel y Paul Soto, Paul. 1999. La competitividad territorial: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER. Innovación en el Medio Rural, Cuaderno No. 6 – Fascículo 1. Bruselas. Observatorio Europeo LEADER.
- Farrington, John y Lomax, James. 2001. Rural Development and the 'New Architecture of Aid': Convergence and Constraints. *Development Policy Review*, 19 (4), 533-544.
- Fei, John y Ranis, Gustav. 1964. *Development of the Labour Surplus Economy. Theory and Policy*. New Haven., CT: Yale University Press.
- Franco, Alberto (1972). *Reforma agraria en América Latina*. Turrialba, Costa Rica: IICA-OEA.
- Fujita, Masahisa; Krugman, Paul y Venables, Anthony. 1999. *The spatial economy: cities, regions and international trade*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- García, Antonio. 1982. *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*. San José, Costa Rica. IICA.
- Gómez, Sergio. 2002. *La "nueva ruralidad": ¿Qué tan nueva?*. Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile.
- Grupo Esquel. 1989. *Las políticas de desarrollo rural en América Latina: balance y perspectivas*. En F. Jordan (Compilador). *La economía campesina: Crisis, reactivación y desarrollo*. San José, Costa Rica: IICA.
- Hayami, Yujiro y Ruttan, Vernon. 1971. *Agricultural Development: An International Perspective* (primera edición). (Segunda edición 1985). Baltimore: John Hopkins University Press.
- IICA. 2001. *Género y nueva ruralidad. Proceso en construcción*. Ciudad de Panamá. IICA.

- IICA. 2000. Jóvenes y nueva ruralidad. Serie de Documentos Conceptuales. Ciudad de Panamá. IICA.
- Irz, Xavier; Lin, Lin; Thirtle, Colin y Wiggins, Steve. 2001. Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation. *Development Policy Review*, 19 (4), 449-466.
- de Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth. 2001. La inversión en desarrollo rural es buen negocio. En, Echeverría, Rubén (editor), *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe* (pp. 1-41). Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jara, Carlos Julio. 2002. *As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável*. Brasília. IICA-Brasil.
- Jara, Carlos Julio. 1998. *Desarrollo Rural Sustentable*. Natal, Brasil. IICA.
- Johnson, Craig. 2001. Local Democracy, Democratic Decentralization and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy. *Development Policy Review*, 19 (4), 521-532.
- Krugman, Paul. 1995. *Development, geography and economic theory*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Kydd, Jonathan y Dorward, Andrew. 2001. The Washington Consensus on Poor Country Agriculture: Analysis, Prescription and Institutional Gaps. *Development Policy Review*, 19 (4), 467-478.
- Lewis, Arthur. 1954. Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *Manchester School*, 22 (2), 139-191.
- Mikos, Philip. 2001. The European Comisión Perspective on Rural Development: Integrating New Trends into Multi-Sectoral Approaches. *Development Policy Review*, 19 (4), 545-552.
- Miranda, Byron. 2002. *Institucionalidad y Desarrollo Sostenible del Territorio: La Experiencia del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS*. San José, Costa Rica: IICA.
- Miranda, Carlos Luis. 2002. *Brasil: descentralización y desarrollo regional sustentable, La experiencia del Seridó*. San José, Costa Rica: IICA-Gobierno del Estado de Rio Grande do Norte.
- Miranda, Carlos y Matos, Aureliano. 2002. *Desarrollo Rural Sostenible Enfoque Territorial: La Experiencia del IICA en Brasil*. Cuaderno Técnico No. 22. San José, Costa Rica. IICA.
- Pérez, Edelmira 2001. *Hacia una nueva visión de lo rural*. En: N. Giarracca (Compiladora). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires, Argentina. CLACSO.
- Plaza, Orlando y Sepúlveda, Sergio. 1996. *Desarrollo Sostenible. Metodología para el Diagnóstico Microregional*. Tomo 3, Serie Desarrollo Sostenible Microregional. San José, Costa Rica. IICA-BMZ/GTZ.

- Plaza, Orlando y Sepúlveda, Sergio. 1996. Desarrollo Microregional: Una Estrategia hacia la Equidad. Tomo 1, Serie Desarrollo Sostenible Microregional. San José, Costa Rica. IICA-BMZ/GTZ.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA (2000). GEO-2 América Latina y el Caribe: Perspectivas del Medio Ambiente. San José, Costa Rica: Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica.
- Rahman, Atiqur y Westley, John. 2001. The Challenge of Ending Rural Poverty. *Development Policy Review*, 19 (4), 553-562.
- Ranis, Gustav y Fei, John. 1961. A Theory of Economic Development. *American Economic Review*, 51 (4), 533-565.
- Ruttan, Vernon. 2002. Productivity Growth in World Agriculture: Sources and Constraints. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), 161-184.
- Saraceno, Elena. 2002. Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy (version 16.08.02). Documento presentado en el taller “Desirable Evolution of the CAP: A Contribution”, organizado por ARL y DATAR, Bruselas, Bélgica.
- Saraceno, Elena. 2000. La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano (D/700400). Documento presentado en el “Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: un enfoque comparativo”, San Fernando de Henares, Madrid, España.
- Saraceno, Elena. 1994. Recent Trends in Rural Development and their Conceptualization. *Journal of Rural Studies*, 10 (4), 321-330.
- Schultz, Theodore. 1964. Transforming Traditional Agriculture. New Haven, CT: Yale University Press.
- Scoones, Ian. 1998. Sustainable rural livelihood: A framework for analysis. IDS Working Paper 72. London. Institute of Development Studies.
- Sen, Amartya. 1990. Development as a Capability Expansion. En Griffin y Knight (Eds.). *Human Development and International Development Strategy for the 1990's*. London: Macmillan.
- Sen, Amartya. 1999. Development as Freedom. New York: Knopf, Borzoi Books.
- Sen, Amartya. 1996. Capacidad y Bienestar. En Martha Nussbaum y Amartya Sen. *La calidad de Vida*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya. 1990. Development as a Capability Expansion. En Griffin and J. Knight (eds). *Human Development an International Development Strategy for the 1990s*. London: MacMillan.
- Sepúlveda Sergio; Echeverri, Ratael y Rodríguez, Adrián. (2003, junio). *Desarrollo Rural Proyecto País: políticas públicas, institucionalidad e inversiones*. Ponencia presentada en el I Foro Nacional Políticas de Estado para el Desarrollo Rural. Latacunga, Ecuador.

- Sepúlveda, Sergio. 2002. Desarrollo sostenible microrregional: métodos para la planificación local. San José, Costa Rica. IICA, UNA, Consejo de la Tierra.
- Sepúlveda, Sergio. 2002. Desarrollo Sostenible Microregional: métodos para la planificación local. San José, Costa Rica. IICA, UNA, Consejo de la Tierra.
- Sepúlveda, Sergio y Richards, Edward. (Editores). 1996 a. Desarrollo Sostenible, Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural. Tomo 5, Serie Desarrollo Sostenible Microregional. San José, Costa Rica. IICA-BMZ/GTZ.
- Sepúlveda, Sergio y Richards, Edward. (Editores). 1996 b. Desarrollo Sostenible, Organización Social, Marco Institucional y Desarrollo Rural. Tomo 6, Serie Desarrollo Sostenible Microregional. San José, Costa Rica. IICA-BMZ/GTZ.
- Sepúlveda, Sergio y Edwards, Richard. 1995. Desarrollo Rural Sostenible: metodologías para el diagnóstico microrregional. San José, Costa Rica: IICA-BMZ/GTZ.
- Start, Daniel. 2001. The Rise and Fall of the Rural Non-farm Economy. Poverty Impacts and Policy Options. *Development Policy Review*, 19 (4), 491-505.
- Teubal, Miguel. 2001. Globalización y nueva ruralidad en América Latina. En: N. Giarracca (Compiladora). ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires, Argentina. CLACSO.
- Trejos, Rafael. 2000. Nueva Ruralidad: temas emergentes, nuevos condicionantes y viejos problemas. *Perspectivas rurales* (número especial sobre Nueva Ruralidad en América Latina), 4(2), 7-28.
- Tripp, Robert. 2001. Agricultural Technology Policies for Rural Development. *Development Policy Review*, 19 (4), 479-489.
- United Nations Environment Programme - UNDP. 2002. Global Environmental Outlook 3: past, present and future perspectives. London, England and Sterling, VA USA. Earthscan Publications.
- Wiggins, Steve y Proctor, Sharon. 2001. How Special are Rural Areas? The Economic Implications of Location for Rural Development. *Development Policy Review*, 19 (4), 427-436.
- World Bank. 2002. World Development Report 2003 – Sustainable Development in a Dynamic World, Transforming Institutions, Growth and Quality of Life. New York. The World Bank and Oxford University Press.