

DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE: CONCEPTOS Y DESAFIOS

Adrián Rodríguez y Sergio Sepúlveda
adrian.rodriguez@iica.ac.cr; sergio.sepulveda@iica.ac.cr
Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
San José, Costa Rica
Julio, 2003

Documento presentado en el

I Foro Internacional sobre Gestión Sostenible de la Vicuña y el Guanaco
Lima, Perú, 23 y 24 de julio, 2003

Índice de contenido

Resumen	ii
Introducción	1
1 De Estocolmo a Johannesburgo	1
2 El concepto de desarrollo sostenible	2
2.1 La multidimensionalidad	2
2.2 La intertemporalidad y la equidad inter e intra generacional	3
2.3 La multisectorialidad	4
2.4 El concepto de desarrollo sostenible en la práctica del desarrollo rural	4
3 El Enfoque territorial del desarrollo rural	5
3.1 Elementos nuevos para el desarrollo rural	6
3.2 La cohesión social y la cohesión territorial como metas	7
3.3 Diversidad cultural y capital social.....	8
3.4 Competitividad territorial.....	9
4 Medios de vida sostenibles	9
5 Consideraciones finales	11
Referencias.	12

DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE: CONCEPTOS Y DESAFIOS

RESUMEN

El concepto de desarrollo sostenible tiene al menos tres implicaciones en el desarrollo de un marco de políticas públicas: a) la multidimensionalidad; b) la intertemporalidad y la intergeneracionalidad; c) la multisectorialidad. La multidimensionalidad implica articular en un mismo nivel: la dimensión económica; la dimensión social y cultural; la dimensión ecológico-ambiental; la dimensión político institucional. La intertemporalidad implica que las situaciones sobre las que se desea actuar en el presente deben estar articuladas a un “Proyecto de País” que, necesariamente, debe ser de largo alcance. La intergeneracionalidad, por su parte, conlleva la idea de que el modelo de desarrollo no puede comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de obtener sus propias metas de bienestar y progreso.

El concepto de desarrollo sostenible también apuesta por una visión multisectorial en la definición de las políticas públicas. Desde el punto de vista del desarrollo rural, la multisectorialidad reconoce el carácter polifacético y complementario de la agricultura ampliada, los sectores productivos no vinculados directamente a la producción primaria y los servicios ambientales, así como la necesidad de integrar los sectores complementarios del desarrollo social (salud, educación, empleo, entre otros).

El concepto de desarrollo sostenible sirve de marco de referencia a dos planteamientos de desarrollo rural que han ganado importancia durante la última década: el enfoque territorial y el enfoque de medios de vida sostenible.

La adopción de un enfoque territorial de desarrollo rural implica reconocer que en el territorio se expresan las ventajas competitivas y comparativas de los diferentes eslabones de las cadenas productivas. La puesta en marcha de una economía de territorio es fundamental para reducir la pobreza en las zonas rurales. Además, el abordaje del desarrollo rural sostenible en toda su complejidad requiere de una nueva institucionalidad —abierta, pluralista y democrática— que se exprese en espacios y territorios de diferentes jerarquías y que tenga repercusiones en los distintos segmentos significativos de la sociedad rural; esto implica la generación de mecanismos que permitan la participación de toda la gama de elementos presentes en la sociedad rural.

Por otra parte, el enfoque de “medios de vida sostenibles” parte de una visión amplia sobre la combinación de activos y actividades que configuran una estrategia de supervivencia de familias rurales. Este enfoque enfatiza la importancia de comprender una serie de componentes y factores de la forma de vida de los individuos, entre los que se incluyen: (a) las prioridades que la gente identifica; (b) las diferentes estrategias que los individuos desarrollan para alcanzar tales prioridades; (c) las instituciones, políticas y organizaciones que determinan el acceso de las personas a activos/ oportunidades y los beneficios que pueden obtenerse de ellos; (d) el acceso a capital social, humano, físico, financiero y natural; y (e) el contexto en el que viven las personas, incluyendo tendencias externas, choques y estacionalidad.

DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE: CONCEPTOS Y DESAFIOS

INTRODUCCIÓN

El concepto de desarrollo sostenible tiene sus orígenes en la preocupación por las consecuencias en el largo plazo del deterioro del ambiente y de la base de recursos naturales. El concepto es planteado explícitamente por primera vez en la Estrategia Mundial de Conservación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y adoptado en el Informe de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland), conocido como “Nuestro Futuro Común”. En dicho documento se propone la definición más ampliamente conocida de desarrollo sostenible: *desarrollo que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades*. Esta definición es luego adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, en 1992, también conocida como Cumbre de la Tierra.

A partir de la Cumbre de la Tierra el desarrollo sostenible adquiere relevancia política y se convierte en tema obligado en foro nacionales o internacional sobre desarrollo, tanto técnicos como políticos. Sin duda, las discusiones sobre desarrollo durante la última década han estado marcadas por el concepto de sostenibilidad.

El objetivo de este documento es destacar cómo ha influido el concepto de desarrollo sostenible en la teoría y en la práctica del desarrollo rural, destacando su influencia en el desarrollo de dos enfoques que han surgido durante la última década: el enfoque territorial y el enfoque de medios de vida sostenibles.

El documento inicia con una revisión rápida de los antecedentes y evolución del desarrollo sostenible durante los últimos treinta años (Sección 1), y de los principales elementos del concepto (Sección 2). En las secciones siguientes se analiza la influencia del concepto en la práctica del desarrollo rural, alrededor de los enfoques territorial (Sección 3) y de medios de vida sostenibles (Sección 4). Se cierra con algunas consideraciones sobre la relevancia de ambos enfoques como marcos de referencia para promover el desarrollo rural sostenible (Sección 5).

1 DE ESTOCOLMO A JOHANNESBURGO

Entre los principales antecedentes de la preocupación por las consecuencias en el largo plazo del deterioro del ambiente y de la base de recursos naturales están: a) el informe del Club de Roma de 1971, “Los límites del Crecimiento”; b) la primera conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, denominada “El Medio Ambiente Humano”, celebrada en 1972 en Estocolmo, Suecia; y c) la “Estrategia Mundial de Conservación” de UICN de 1980.

En la Conferencia de Estocolmo los planteamientos más relevantes se relacionaron con los conceptos de **desarrollo integral** (i.e. desarrollo que conjuga elementos económicos, sociales, morales y ambientales; **solidaridad** (i.e. compromiso de la colectividad que apela a la conciencia social de la humanidad) y **bienes comunes de la humanidad** (i.e. toma de conciencia sobre la existencia de grandes problemas colectivos que requieren la atención de toda la comunidad internacional). Uno de los principales resultados de la Conferencia de Estocolmo fue la creación ese mismo año de una Secretaría dentro de la Naciones Unidas para atender los temas ambientales, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En 1983 se creó la Comisión Mundial Sobre Ambiente y Desarrollo con tres objetivos principales: a) reexaminar los temas críticos de ambiente y desarrollo, proponiendo propuestas viables para enfrentarlos; b) proponer nuevas formas de cooperación internacional en torno a dichos temas; y c) aumentar el nivel de comprensión y compromiso en torno a dichos temas, a nivel de los individuos, las organizaciones, el mundo de los negocios y las instituciones públicas y gobiernos.

El concepto de desarrollo sostenible es planteado explícitamente por primera vez en la Estrategia Mundial de Conservación de la UICN, en 1980, y adoptado en “Nuestro Futuro Común”, el informe de la Comisión Brundtland . Este documento sirvió de base para la organización de la Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo, realizada en junio de 1992 en Río de Janeiro. Es en esta conferencia que el concepto de Desarrollo Sostenible adquiere relevancia en la arena política internacional. En ella se aprueban cinco documentos: a) La Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo; b) La Agenda o Programa 21; c) La Declaración de Principios Forestales; d) La Convención sobre Diversidad Biológica; e) La Convención sobre el Cambio Climático.

La Agenda 21 –un documento no vinculante para los países que la firmaron– es un marco de referencia para el desarrollo de acciones orientados a promover el desarrollo sostenible, en términos sociales, económicos y ambientales. Está organizada en 40 capítulos y sus recomendaciones se dividen en cuatro grandes áreas: a) temas económicos y sociales; b) conservación y manejo de los recursos naturales para el desarrollo; c) fortalecimiento del rol de los denominados grupos principales (e.g. mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas); y d) medios para la implementación.

Un último hito importante fue el Foro Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrado el año 2002 en Johannesburgo. En este evento se reafirma que la erradicación de la pobreza, la modificación de los patrones de producción y consumo, y la protección y manejo de la base de recursos naturales para el desarrollo económico y social siguen siendo los objetivos fundamentales del desarrollo, y los requisitos esenciales para el desarrollo sostenible.

Finalmente, es importante destacar que entre las cumbres de Río y Johannesburgo se celebraron varias conferencias internacionales, sobre temas relacionados con el desarrollo sostenible: a) La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993); b) La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); c) la Conferencia Global sobre el Desarrollo Sostenible del Pequeños Estados Insulares (Barbados, 1994); d) el Foro Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995); e) la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995); f) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Estambul, 1996); y g) el Foro Mundial de la Alimentación (Roma, 1996).

2 EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La conceptualización del desarrollo sostenible derivada de la definición propuesta por la Comisión Brundtland (i.e. *desarrollo que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades*) destaca al menos tres elementos fundamentales: a) la multidimensionalidad; b) la intertemporalidad y la equidad intra e inter generacional; y c) la multisectorialidad.

2.1 La multidimensionalidad

El concepto de desarrollo sostenible articula en un mismo nivel al menos cuatro dimensiones básicas del desarrollo: a) la dimensión económica; b) la dimensión socio-

cultural; c) la dimensión ecológico-ambiental; y d) la dimensión político-institucional. También son importantes los vínculos entre esas dimensiones.

La dimensión económica subraya la importancia de la competitividad como requisito fundamental del desarrollo. Abarca elementos como la erradicación de la pobreza; la generación de riqueza y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo; el acceso a activos (e.g. tierra, agua) y a bienes y servicios, especialmente a aquellos que potencian el desarrollo productivo (e.g. crédito, tecnología); la creación de mercados para actividades sostenibles (turismo, agricultura, tecnologías de la información, etc.); el establecimiento y la promoción de mercados e industrias locales; y la valoración de los recursos naturales en los ámbitos nacional y local.

La dimensión social y cultural se centra en los ejes de diversidad y equidad. Abarca aspectos como la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como simbólicas (e.g. el acceso a alimentos, agua, salud, ropa y techo); la preservación de la herencia cultural, de los sistemas de valores y de las prácticas ecológicas adecuadas; el desarrollo artístico y la recreación; el acceso equitativo a las oportunidades económicas y sociales; la seguridad familiar y ciudadana; la preparación para los desastres naturales; la tolerancia; y la oportunidad de enriquecer el espíritu.

La dimensión ecológico-ambiental destaca los conceptos de manejo sostenible de la base de recursos naturales y de calidad ambiental. Abarca aspectos relativos al manejo equilibrado de los distintos tipos de ecosistema (e.g. bosques, áreas montañosas, humedales, ecosistemas marinos); a la preservación de la diversidad biológica; al mantenimiento de ambientes limpios y libres de amenazas; al uso eficiente de los recursos naturales; a los recursos naturales como base de las estrategias para la reducción de la pobreza rural; a la importancia de crear una mayor conciencia ambiental en los consumidores; y a la prevención de factores que conducen al cambio climático o, en su defecto, la toma de medidas de protección pertinentes.

La dimensión político-institucional tiene como prioridad la gobernabilidad democrática. Considera aspectos como el incremento en la disponibilidad de instrumentos para el fortalecimiento institucional; la habilidad para participar de manera significativa en procesos democráticos de toma de decisiones; la capacidad de los gobiernos y las comunidades locales para autoadministrarse; la descentralización en la asignación de recursos y en la toma de decisiones; la relación armónica entre los distintos órganos de la administración pública en el ámbito nacional, regional y local; la transparencia y la responsabilidad (i.e. accountability); la congruencia entre los esquemas -locales y nacionales- de manejo de información y de acceso a ella; y la existencia de valores éticos sólidos que apoyen y respeten los procesos democráticos.

Los vínculos entre dimensiones. La multidimensionalidad del desarrollo sostenible también pone de relieve la necesidad de tomar en cuenta aquellos temas que, por su naturaleza, abarcan más de una dimensión. En el Cuadro 1 se presentan ejemplos de temas identificados a partir de los cruces entre dimensiones.

2.2 La intertemporalidad y la equidad inter e intra generacional

La visión intertemporal implica que las situaciones sobre las que se desea actuar en el presente deben estar articuladas a una **Visión de País**, que necesariamente debe ser de largo alcance. Esta visión le confiere al concepto de equidad una doble dimensión temporal. En primer lugar, una dimensión de equidad intrageneracional, que es la dimensión tradicional de

la equidad y se refiere a la distribución de los recursos entre los miembros de una sociedad o entre sociedades en un momento dado del tiempo.

Sin embargo, la definición de desarrollo sostenible propuesta por la Comisión Brundtland destaca también el concepto de equidad intergeneracional, que se refiere a la distribución de los recursos entre generaciones. Este es el elemento fundamental de la definición: la idea de que el modelo de desarrollo no puede comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de obtener sus propias metas de bienestar y progreso.

Cuadro 1 Ejemplos de temas para el manejo de la vicuña y el guanaco desde una perspectiva de sostenibilidad

Dimensión	Ambiental	Social	Económica	Institucional
Ambiental	Protección y conservación			
Social	Educación ambiental.	Actores sociales, autogestión y gestión conjunta.		
Económica	Producción limpia, sistemas de gestión de la calidad ambiental.	Empleo e ingresos, seguridad alimentaria.	Acceso a activos, producción, comercialización, denominación de origen.	
Institucional	Organización e institucionalidad para la protección y conservación.	Organización de los actores sociales.	Organización de los agentes productivo.	Gobiernos locales, cooperación público privada, Grupos de Acción Local.

2.3 La multisectorialidad

El concepto de desarrollo sostenible también apunta a una visión multisectorial en la definición de las políticas públicas. Se busca romper con esquemas meramente sectoriales, y favorecer un planteamiento integral en la conceptualización de políticas, en su instrumentación y en la definición de arreglos institucionales para su implementación. Desde la perspectiva del desarrollo rural, la sectorialidad implica reconocer el carácter polifacético y complementario de la agricultura ampliada, de los sectores productivos no vinculados directamente a la producción primaria, de los servicios ambientales y de la función económica de las externalidades del territorio rural, así como de la necesidad de integrar los sectores complementarios del desarrollo social (salud, educación, empleo, entre otros). El territorio proporciona una alternativa óptima para integrar y, al mismo tiempo, diferenciar las políticas sectoriales, desde una perspectiva de sostenibilidad.

2.4 El concepto de desarrollo sostenible en la práctica del desarrollo rural

En el transitar de las ideas sobre la teoría y la práctica del desarrollo rural destacan varios desplazamientos temáticos y conceptuales importantes; durante la última década esos desplazamientos han estado marcados de manera importante por el concepto de desarrollo sostenible. Si tomamos en cuenta la evolución desde la década de los cincuenta podemos identificar:

- la superación de la visión de dualidad-modernización prevaleciente en los años cincuenta –que consideraba al sector agrícola como un sector atrasado que debía ser modernizado– por un enfoque que destaca la racionalidad y eficiencia de los pequeños agricultores, durante los años sesenta;
- el cambio de énfasis de las políticas de desarrollo rural, desde las comunidades rurales hacia los pequeños productores agropecuarios, también durante la década de los sesenta;
- el advenimiento de los programas de desarrollo rural integrado, a inicios de los años setenta, con una fuerte participación del Estado, que permitió superar la visión productivista de las políticas de desarrollo rural e integrar otros sectores sociales;
- el tránsito desde un enfoque de política de “arriba hacia abajo”, que caracterizó la práctica del desarrollo rural hasta finales de los años setenta, hacia un enfoque de “abajo hacia arriba”, que destaca la importancia de la participación y del empoderamiento de actores de la sociedad civil;
- la crítica al papel del Estado a favor de una participación más activa del mercado y del sector privado, que conducen a una reducción del Estado en programas de desarrollo rural, a favor de políticas productivas agrícolas destinadas a incrementar y diversificar la oferta agrícola exportable;
- el surgimiento de nuevas visiones para enfrentar la pobreza rural, que proponen concentrarse en los medios de vida que determinan la subsistencia de la población rural, y no solamente en los productores agropecuarios pobres.

Durante las últimas dos décadas, además, la ruralidad latinoamericana ha mostrado cambios significativos, especialmente respecto a las dos características fundamentales que tradicionalmente han identificado a la ruralidad: la identificación entre lo rural y lo agrícola y la dicotomía urbano-rural. Hoy es evidente que lo rural ya no puede conceptuarse como sinónimo de lo agrícola, dada la importancia que han alcanzado las actividades económicas rurales no agrícolas – aunque la agricultura sigue manteniendo su importancia estratégica. Además, es claro que existe una integración creciente entre los espacios geográfico-económicos rurales y urbanos.

Sin embargo, esos no han sido los únicos cambios destacables. En primer lugar, las políticas de estabilización y ajuste estructural, que se empezaron a aplicar desde principios de los años ochenta, han inducido cambios significativos en la institucionalidad rural. Y en segundo lugar, la emergencia del concepto de desarrollo sostenible, que ha derivado en un reconocimiento creciente de la importancia del manejo sostenible de los recursos naturales y del papel de una gestión del desarrollo holística e inclusiva, con participación de los actores sociales.

El concepto de desarrollo sostenible influyó en la teoría y en la práctica del desarrollo rural durante la última década.

Es en este contexto que se ubican el surgimiento del enfoque territorial del desarrollo rural y de los medios de vida sostenibles.

3 EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

El surgimiento de un enfoque territorial del desarrollo rural (ETDR) se da entonces como resultado de la evolución que han tenido en las últimas décadas la conceptualización teórica en torno a lo rural, así como la práctica del desarrollo rural, por parte de gobiernos y

agencia de desarrollo. Ambos aspectos han evolucionado de manera significativa, en respuesta a un mundo rural cambiante, que es hoy muy diferente al de hace poco más de dos décadas.

La Dirección de Desarrollo Rural ha venido desarrollando recientemente una conceptualización del desarrollo rural en torno a un enfoque territorial, que parte de una definición de territorio en las que se destacan elementos fundamentales del desarrollo sostenible. El territorio rural es definido como “un espacios geográfico compuesto por un **tejido social** particular, cohesionado por una determinada **base de recursos naturales**, articulado por ciertas **formas de producción, intercambio y distribución del ingreso** y por las **instituciones y las formas de organización** que operan en ellos”.

Al menos cuatro elementos se desprenden de esta concepción del territorio: a) se concibe el territorio como un producto determinado social e históricamente; b) explica mejor las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario; c) permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible, i.e. 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; y d) potencia la integración del conocimiento acumulado por las sociedades rurales.

3.1 Elementos nuevos para el desarrollo rural

El enfoque territorial propuesto por el IICA destaca diez elementos, que marcan diferencias con otros enfoques de desarrollo rural:

- i. complementa el enfoque de participación y compensación con los conceptos de cooperación, co-responsabilidad, co-gestión e inclusión económica y social;
- ii. potencia la visión convencional de manejo de recursos naturales desde una perspectiva de protección ambiental y de producción limpia, a favor de una concepción multidimensional en la que lo ambiental, lo económico, lo social y lo político institucional interactúan sobre el territorio;
- iii. supera la visión sectorial de la economía rural que la prioriza como sinónimo de economía agrícola, a favor de una visión multisectorial de economía territorial, que incorpora elementos de la economía regional y de la economía de recursos naturales;
- iv. reconoce la necesidad de articular las dimensiones urbana y rural de manera orgánica, conformando espacios demográficos integrados que comparten estructuras sociales, económicas e institucionales construidas en procesos históricos de apropiación del espacio, y en particular, de sus recursos naturales;
- v. destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización;
- vi. incluye y supera la visión de transferencia tecnológica para incrementar la productividad, a partir de los conceptos de innovación tecnológica y competitividad territorial, enfatizando una visión de competitividad sustentada en la interacción de aspectos económicos, sociales y ecológicos;
- vii. trasciende la visión convencional del capital en la dinámica económica, destacando la importancia de la creación de capital humano (e.g. capacidades de la personas), la valorización del capital social (e.g. relaciones, redes, etc. que facilitan la gobernabilidad y amplían el acceso a servicios básicos), y el mantenimiento del

- acervo de capital natural (e.g. base de recursos naturales), sobre la base del fortalecimiento de las capacidades culturales y políticas de la sociedad rural;
- viii. reconoce la importancia de los encadenamientos en cadenas de valor agregado, pero articulados al territorio en una economía que es intrínsecamente multisectorial, destacando la importancia del alcanzar objetivos múltiples y articular procesos productivos a través de conceptos como clusters, cadenas agroalimentarias territorializadas y denominación de origen;
 - ix. promueve esquemas de cooperación que resulten en políticas de desarrollo rural orientadas por las demandas de los pobladores y agentes de los territorios, como forma efectiva de enfrentar la diversidad y heterogeneidad con estrategias diferenciadas en el territorio y de complementar los esquemas convencionales de arriba hacia abajo;
 - x. promueve el desarrollo de sistemas basados en el conocimiento, que enfatizan la integración de aspectos relativos al descubrimiento, adquisición, diseminación y gestión del conocimiento, con la participación del conjunto de la sociedad rural y con la posibilidad de sistematizar los conocimientos tradicionales y contextualizar los conocimientos formales modernos.

3.2 La cohesión social y la cohesión territorial como metas

El enfoque territorial se propone como una respuesta a dos grandes retos que enfrentan las economías nacionales frente a los procesos de globalización: la cohesión social y la cohesión territorial.

La **cohesión social** emerge como un desafío de inclusión e integración de la economía rural, en su dinámica interna y con la economía nacional. En una sociedad desintegrada social y territorialmente es impensable encontrar las condiciones estructurales para una economía eficiente, productiva y competitiva.

La cohesión social requiere de reformas a los mecanismos de inclusión de los pobladores rurales en las dinámicas más prometedoras de la economía rural. Esta inclusión implica otorgar la prioridad debida a la participación económica de la población rural. Se trata de romper la estructura dual que mantiene la agricultura de la región, donde sólo núcleos de élite económica se benefician de mecanismos de inserción exitosa en mercados globalizados, mientras se amplía la brecha que los separa de las economías menos eficientes.

La **cohesión territorial** es un desafío que surge del contraste entre la necesidad de lograr la máxima sinergia territorial frente a escenarios de integración supranacional y la existencia de brechas regionales y territoriales que amenazan la integridad de las naciones latinoamericanas. Los rezagos en el desarrollo y prosperidad de los territorios rurales frente a los territorios urbanos, o entre territorios rurales mismos, constituyen antecedentes peligrosos de desintegración nacional.

El debilitamiento de la cohesión territorial genera debilidades e incrementa las amenazas frente a los actuales procesos de integración económica, política y cultural. El desarrollo equilibrado de los territorios rurales es entonces necesario para garantizar la unidad nacional y la preservación de una economía y un Proyecto de Nación, especialmente en un contexto de exposición a otros espacios nacionales en un mundo cada vez más integrado.

El reconocimiento de que la cohesión social y la cohesión territorial debe ser metas fundamentales del desarrollo rural destaca la importancia de que exista un hilo conductor entre la estrategia nacional de desarrollo, i.e. el Proyecto de País, la importancia relativa que

se le asigna al capital social y los diversos mecanismos de política utilizados en el ámbito regional y local. En ese contexto la cohesión social se plantea como una condición necesaria para la cohesión territorial; y la falta de cohesión territorial como una amenaza para la cohesión social.

3.3 Diversidad cultural y capital social

El enfoque territorial ofrece la oportunidad de comprender la diversidad social y cultural como una fortaleza que puede ser aprovechada para incrementar el nivel de gestión de las iniciativas de desarrollo en el ámbito local, regional y nacional.

Esta propuesta se sustenta en la hipótesis de que los actores sociales tienen un capital social que se nutre de la energía de las relaciones, redes y vínculos sociales que sirven para satisfacer propósitos específicos de supervivencia, reproducción o mejoramiento de condiciones de vida. Por lo tanto, la eficacia y la eficiencia del capital social, como factor de éxito en los procesos de desarrollo rural se relaciona directamente con la consolidación de redes sociales, cuyo grado de confianza y solidaridad amplía la posibilidad de intercambio y aumenta las oportunidades de los sujetos para desenvolverse plenamente.

En esta concepción de capital social resulta de vital importancia considerar dos aspectos: a) la vinculación entre el capital social y el nivel de desarrollo humano de la población; y b) los requerimientos para la formación y el fortalecimiento del capital social orientado al desarrollo rural sostenible. Un componente crítico en esta discusión son las normas culturales que promuevan la confianza y la solidaridad, y se expresa en prácticas coherentes y en mecanismos que regulan las relaciones sociales.

Los argumentos anteriores apuntan a que la inversión en educación y en capacitación potencia el aporte de los individuos en una organización e incrementa su integración a relaciones horizontales; de manera que se amplían las capacidades y las oportunidades de las organizaciones como entidades funcionales de desarrollo y se refuerzan procesos de aprendizaje de destrezas y competencias específicas.

Otro factor clave en este proceso de fortalecimiento del capital social es la incorporación de vehículos sensibles de comunicación que permitan explotar al máximo el potencial colectivo y, por ende, fortalecer las instituciones existentes y descubrir nuevos puntos de articulación con instituciones de mayor envergadura.

Además, el patrocinio de capacidades que permiten la autogestión, la negociación y la apropiación de instrumentos para el empoderamiento contribuye a eliminar la brecha de exclusión, ya que fomenta la participación en la búsqueda de respuestas eficaces para combatir la pobreza. Es así como las redes sociales y de solidaridad permiten incorporar a los sujetos de forma integral al proceso de desarrollo, valorando su potencial como individuos y como seres sociales.

Desde la perspectiva –limitada– de la economía, el capital social –entendido como los vínculos voluntarios establecidos en asociaciones u organizaciones jerárquicas a las que las personas se adhieren– reduce los costos de transacción en procesos tales como negociaciones, intercambio de información y la auditoria de acuerdos.

En ese contexto, el conferir responsabilidades al ámbito local, a manos de la sociedad civil organizada, se torna en una condición *sine quanom* para asegurar el éxito del desarrollo de los territorios rurales. Desde esa perspectiva destaca la importancia de fortalecer: a) las organizaciones locales; b) los vínculos asociativos entre organizaciones del medio rural; y c) el uso de métodos de trabajo que promuevan la capacidad de gestión local.

3.4 Competitividad territorial

La concepción del desarrollo rural desde una perspectiva territorial plantea la pertinencia de replantear el concepto de competitividad, para que además de elementos económicos, considere también aspectos sociales, ambientales e institucionales. Un aporte significativo en esta dirección ha sido efectuado por la iniciativa LEADER, alrededor del concepto de competitividad territorial, el cual incluye 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 (Farrell et al, 1999).

Competitividad económica - 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 constituya activos para valorizar el carácter específico de los productos y servicios locales.

Competitividad ambiental - capacidad de los agentes para valorarizar su entorno natural, haciendo del mismo un elemento distintivo de su territorio, garantizando al mismo tiempo la conservación y la renovación de los recursos naturales y patrimoniales.

Competitividad social - capacidad de los agentes para actuar eficazmente de manera conjunta sobre la base de una concepción consensuada del proyecto de territorio y fomentada por una concertación entre los distintos niveles institucionales.

Competitividad global - capacidad de los agentes de situarse con relación a los otros territorios y al mundo exterior en general, con el fin de hacer progresar su proyecto de territorio y de garantizar su viabilidad en el contexto de la globalización.

Un elemento central a esta concepción de competitividad es el concepto de “Proyecto de Territorio”, un «proceso destinado a hacer adquirir a los agentes locales y a las instituciones cuatro capacidades: la capacidad de valorizar su entorno, de actuar juntos, de crear vínculos entre sectores de tal modo que se mantenga in situ el máximo de valor añadido, y, por último, de establecer relaciones con otros territorios y con el resto del mundo» (Farrell et al, 1999, 5).

4 MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES

Un supuesto importante de las políticas de desarrollo rural orientadas a los pequeños productores agropecuarios es que con ellas se alcanzan, simultáneamente, metas de equidad y de eficiencia. Esta conjunción de objetivos depende de que la mayoría de los pobres rurales sean pequeños agricultores (Ellis y Biggs 2001: 441); sin embargo, esto es objetable. En primer lugar, porque una porción importante de los pobres rurales no son agricultores; y en segundo lugar, porque el empleo rural no agrícola es, de manera creciente, un elemento clave en la conformación de los ingresos de los pobres rurales y una de las estrategias utilizadas para escapar de dicha condición de pobreza (véase, por ejemplo, Start 2001; de Janvry y Sadoulet 2001).

Los elementos anteriores, junto con las preocupaciones sobre seguridad alimentaria y el análisis de las hambrunas que emergieron en los años ochenta (particularmente a partir de los trabajos de Amartya Sen sobre hambrunas), han llevado al establecimiento paulatino de un nuevo enfoque para el combate de la pobreza, que centra su interés en la sostenibilidad de los medios de subsistencia de los pobladores rurales, independientemente de si éstos son o no pequeños agricultores.

Este nuevo enfoque, denominado “medios de vida sostenibles” (MVS), 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) destacan que este es un punto de partida fundamentalmente diferente de los enfoques que ponen énfasis en el papel de los pequeños productores, pues puede llevar el análisis hacia nuevas direcciones, no vinculadas exclusivamente a la agricultura o a los pequeños productores agropecuarios. Este es el caso del enfoque territorial.

El término “medio de vida sostenible” (*sustainable livelihood*) se relaciona con una amplia gama de temas. Ashley y Carney (1999) señalan que el término es interpretado de distintas maneras: como *una herramienta*; como un *objetivo operacional*; como una serie de *principios* que se pueden aplicar a casi cualquier situación; y como un *enfoque* del desarrollo. Estas diferencias en la interpretación pueden causar confusión, pero lo importante es entender los puntos clave sobre los que se sustenta y las implicaciones que tiene. En este documento se considera que los medios de vida sostenibles son un enfoque del desarrollo rural, consistente con el enfoque territorial.

Un medio de vida sostenible es una forma de entender los objetivos, alcances y prioridades para lograr el desarrollo, de manera que se progrese en la eliminación de la pobreza (Ashley y Carney, 1999, 6). Una definición de medio de vida es dada 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 MVS enfatiza la importancia de comprender una serie de componentes y factores de la forma de vida de los individuos, entre los que se incluyen: a) las prioridades que la gente identifica; b) las diferentes estrategias que los individuos desarrollan para alcanzar tales prioridades; c) las instituciones, políticas y organizaciones que determinan el acceso de las personas a activos/ oportunidades y los beneficios que pueden obtenerse de ellos; d) el acceso a capital social, humano, físico, financiero y natural; y e) el contexto en el que viven las personas, incluyendo tendencias externas, choques y estacionalidad.

La meta principal del enfoque es lograr la eliminación de la pobreza, partiendo de los siguientes principios (Ashley y Carney, 1998):

- **Las persona son el centro.** La eliminación de la pobreza debe enfocarse en las preocupaciones de la gente, debe comprender las diferencias existentes entre distintos grupos humanos y trabajar con ellos de una manera congruente con su estrategia de sobrevivencia, su ambiente social y habilidad de adaptación.
- **Responsabilidad y participación.** Las personas pobres deben ser actores clave en la identificación y seguimiento de sus prioridades.
- **Niveles múltiples de intervención.** La superación de la pobreza es un gran reto que solo puede ser superado por el trabajo en múltiples niveles.
- **Construcción de alianzas.** Las iniciativas para la eliminación de la pobreza deben contemplar el establecimiento de alianzas, que incluyan al sector público y privado.
- **Sostenibilidad.** La sostenibilidad incluye cuatro elementos clave: económico, institucional, social y ambiental. Todos los elementos son importantes y debe buscarse un balance entre ellos.

- **Dinamismo.** Debe reconocerse la naturaleza dinámica de las estrategias de los medios de vida, para responder con flexibilidad ante los cambios en la situación de las personas.

5 CONSIDERACIONES FINALES

El enfoque territorial y el enfoque de medio de vida sostenible (EMVS) proveen marcos de referencia complementarios para el desarrollo rural. Sin embargo, presentan algunas diferencias de énfasis que es importante destacar.

Una diferencia importante es en términos de metas. La meta del EMVS es claramente la reducción de la pobreza y el incremento de la seguridad alimentaria. El ETDR también pretende ofrecer soluciones a los problemas que tradicionalmente enfrentan las zonas rurales, tales como pobreza, inseguridad alimentaria y desigualdad; sin embargo, plantea explícitamente que para ello es necesario un desarrollo integral del territorio rural, que promueve su integración a la economía nacional.

El EMVS destaca la importancia del concepto “ medio de vida”, como forma de entender las estrategias de supervivencia de los pobladores rurales para el diseño de políticas orientadas a la eliminación de la pobreza rural mediante medios de vida sostenibles tanto ambiental como económicamente. El ETDR reconoce que en el territorio se expresan las ventajas competitivas y comparativas de los diferentes eslabones de las cadenas productivas; por consiguiente, el logro de una adecuada articulación de los territorios, que permita aprovechar al máximo sus ventajas económicas permite definir la forma en la cual los territorios puedan captar los máximos beneficios de la competitividad de las actividades productivas.

Sin embargo, ambos enfoques presentan importante similitudes. Desde el punto de vista de los actores sociales, ambos enfoques propone la necesidad de poner a las personas y sus prioridades en el centro del análisis y como objetivo primordial. Los dos enfoques también parten de una visión holística del desarrollo y destacan el concepto de sostenibilidad, en sus dimensiones económica, socio-cultural, ecológico-ambiental y político-institucional.

Además, los dos enfoques coinciden en el tipo de métodos de gestión a emplear. El EMVS subraya que para la superación de la pobreza se deben tomar en cuenta principios como la responsabilidad y la participación (i.e. las personas pobres deben participar en la identificación y seguimiento de sus prioridades), la elaboración de alianzas, así como reconocer la naturaleza dinámica de las estrategias de los medios de vida, para responder con flexibilidad ante los cambios en la situación de las personas. Por su parte, el ETDR destaca que para alcanzar el desarrollo rural se deben promover encadenamientos de las cadenas de valor agregado, pero articuladas al territorio; la descentralización, la participación y la co-responsabilidad; la gestión del conocimiento; así como la creación del capital humano y valorización del capital social, mediante el fortalecimiento de redes sociales.

En suma, ambos enfoques buscan enfrentar los problemas de pobreza, desigualdad y seguridad alimentaria que enfrentan los pobladores de las zonas rurales. El EMVS lo hace concentrándose en los medios de vida de la población rural, el ETDR lo hace considerando el la economía del territorio como un todo.

REFERENCIAS.

- Ashley y Carney (1999). *Sustainable Livelihoods: Lessons from early experience*. London: Department for International Development.
- Echeverri, Rafael. (2003). *Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural*. Ponencia, “Seminario Nacional Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay, Montevideo, Uruguay, 15-16 de mayo, 2003”. Montevideo, Uruguay: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – IICA.
- 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.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (2000). *Nueva Ruralidad*. (Serie de Documentos Conceptuales). Ciudad de Panamá: IICA-CIDER.
- Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael, Sepúlveda, Sergio y Portilla, Melania. (2003, julio). *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. (Documento de Trabajo). San José, Costa Rica: IICA.
- Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael y Sepúlveda, Sergio. (2003, abril). *Políticas Públicas e institucionalidad para la gestión de los territorios rurales*. Documento de Trabajo (Ponencia en “III Encuentros Internacionales de Primavera sobre Desarrollo Rural ‘Nuevos retos de mundo rural: Internacionalización y Cooperación’; Córdoba España). San José, Costa Rica: Dirección de Desarrollo Rural-IICA.
- 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.
- 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.
- Scoones, I. (1998). *Sustainable rural livelihood: A framework for analysis*. IDS Working Paper 72. London: Institute of Development Studies.