

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA

FACULTAD DE CIENCIAS AGROPECUARIAS Y FORESTALES



**POLÍTICAS PÚBLICAS Y ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL
EN AMÉRICA LATINA Y SU APLICABILIDAD EN LA GESTIÓN LOCAL DE LA
COMUNA DE TEMUCO**

Monografía presentada a la Facultad de Ciencias Agropecuarias y Forestales de la Universidad de La Frontera como parte de los requisitos para optar al Título de Ingeniero Agrónomo.

PILAR CISTERNAS SALCEDO

TEMUCO – CHILE

2013

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA

FACULTAD DE CIENCIAS AGROPECUARIAS Y FORESTALES



**POLÍTICAS PÚBLICAS Y ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL
EN AMÉRICA LATINA Y SU APLICABILIDAD EN LA GESTIÓN LOCAL DE LA
COMUNA DE TEMUCO**

Monografía presentada a la Facultad de Ciencias Agropecuarias y Forestales de la Universidad de La Frontera como parte de los requisitos para optar al Título de Ingeniero Agrónomo.

PILAR CISTERNAS SALCEDO

PROFESOR GUÍA: MG. ITILIER SALAZAR QUINTANA

TEMUCO – CHILE

2013

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL
EN AMÉRICA LATINA Y SU APLICABILIDAD EN LA GESTIÓN LOCAL DE LA
COMUNA DE TEMUCO**

PROFESOR GUÍA : **Itilier Salazar Quintana**
Profesor de Estado en Química Mg. Cs.
Departamento de Ciencias Químicas y
Recursos Naturales
Universidad de la Frontera

PROFESORA CONSEJERA : **Emma Bensch Tapia**
Ingeniero Agrónomo Mg. Cs.
Departamento de Ciencias Agronómicas y
Recursos Naturales
Universidad de la Frontera

CALIFICACIÓN :

DEDICATORIA

*When the daylight's gone and you're on your own
And you need a friend just to be around
I will comfort you; I will take your hand
And I'll pull you through, I will understand
And you know that*

*I'll be at your side, there's no need to worry
Together we'll survive through the haste and hurry
I'll be at your side
If you feel like you're alone and you've nowhere to turn
I'll be at your side*

At Your side – The Corrs

*A Rocío, Firuz y Jaime.
Siempre.*

AGRADECIMIENTOS

Gracias, de corazón, a mis profesores Emma Bensch e Itilier Salazar. Gracias por su paciencia, ayuda, aliento y criterio. Hicieron de lo inalcanzable, una realidad.

Gracias a *mi gente*, los campesinos de la Comuna que cada día me dan un ejemplo de empuje y esperanza. Gracias por todas esas horas, de largas conversaciones, donde arreglábamos el *Mundo Rural*. Gracias por las sonrisas de los niños que me indicaban de que íbamos por el camino correcto. Gracias por el ejemplo de superación de la Familia Paillao Catrín de Tromén Sur. Gracias a los Calfante, a los Catrinao, a los Huete y a cada uno de los integrantes de las más de 300 familias que han recibido un poquito de mí.

Y por encima de todo, gracias a los míos por estar incondicionalmente conmigo. Siempre. Gracias Rocío, Firuz, Jaime, mi familia. Gracias a mis abuelos que, a pesar de que adelantaron su viaje, siempre están presentes.

RESUMEN

La agricultura latinoamericana ha demostrado un desempeño productivo muy satisfactorio en el reciente período, en parte, fue debido a la modernización, que dio lugar a niveles de eficiencia cercanos a las fronteras internacionales. Sin embargo, llama la atención el hecho de que los niveles de pobreza e indigencia rural se mantienen más elevados que en las zonas urbanas, a pesar de las políticas relacionadas con desarrollo rural y protección social.

Esta aparente contradicción entre el aumento de la producción agrícola y el aumento de la pobreza rural es un tema central para el diseño de políticas públicas orientadas a la generación de empleos en Latinoamérica, donde los Gobiernos están conscientes de que el crecimiento agrícola no otorga resultados a corto plazo para los habitantes más pobres del sector, por lo tanto deben planear estrategias que concilien las políticas sociales con la tecnificación y aumento de la productividad agrícola.

Esto refuerza la idea de que el Desarrollo Rural sigue siendo una de las principales salidas de la pobreza en los sectores rurales, donde las políticas de desarrollo rural se deben conceptualizar de modo multidisciplinario y aplicarse multisectorialmente con una clara dimensión territorial dada la diversidad del sector rural. En el caso de Chile, estas recomendaciones deben realizarse separando la realidad socio-cultural de cada Región/Provincia/Comuna, las cuales poseen una caracterización muy diversa en cuanto a nivel educacional, tenencia de tierras, etnia de origen, producción tradicional y cercanía con los centros de consumo. Por lo tanto se debe buscar un método en el que el Gobierno Central permita a local modificar sus políticas de acuerdo a las necesidades reales de los gobiernos locales, para así obtener un mayor aprovechamiento de los recursos otorgados por el Estado.

La Comuna de Temuco es un crisol de culturas que hace más compleja la reestructuración territorial para un eficiente desarrollo rural sustentable, sostenible y asociativo con la institucionalidad.

ABSTRACT

Latin America's agricultural production has shown a satisfactory performance in the recent period, due to modernization, resulting in efficiency levels close to international borders. However, it is noteworthy that the levels of poverty and rural poverty remain higher than in urban areas, despite policies related to rural development and social protection.

This apparent contradiction between increased agricultural production and increased rural poverty is a central issue for the design of public policies for employment generation in Latin America, where governments are aware that agricultural growth gives no results short term for the poorest sector therefore must plan strategies that reconcile social policies with the modernization and increased agricultural productivity.

This reinforces the idea that rural development remains one of the main outputs of poverty in rural areas, where rural development policies should be multidisciplinary conceptualized and multisectorial implemented and with a clear territorial dimension given the diversity of rural areas. In the case of Chile, these recommendations should be made by separating the socio-cultural reality of each political division, which have very different characterization in terms of educational level, land ownership, ethnic origin, and proximity to markets. Therefore, we must find a method in which the Central Government allows modification of their policies according to the real needs of Local Governments, in order to obtain a better use of the resources provided by the State.

The Municipality of Temuco is a melting pot, which complicates territorial restructuring for an efficient sustainable rural development and sustainable partnership with the government.

CONTENIDO

Capítulo		Página
1	INTRODUCCIÓN	1
1.1	Antecedentes Generales	1
1.2	Hipótesis de Trabajo	3
1.3	Objetivos	3
1.3.1	Objetivo General	3
1.3.2	Objetivos Específicos	3
2	POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL RURAL	4
2.1	Problemas Históricos en el Área Rural	8
2.1.1	Pobreza Rural y Desigualdad	8
2.1.2	Insuficientes Reformas Estructurales	10
2.1.3	Centralismo de las Políticas Públicas	11
2.1.4	Inseguridad Alimentaria	12
2.2	La Agricultura y su Importancia Estratégica en la Economía	12
2.3	Redefiniendo el Concepto de Ruralidad	13
2.3.1	Importancia de la Economía Rural No Agrícola	16
2.3.2	Dicotomía Urbano-Rural	17
2.3.3	Recursos Naturales como Patrimonio	18
2.3.4	La Institucionalidad Rural	19
2.4	Desarrollo Rural	19
2.4.1	La Visión Tradicional Frente a la Visión Moderna de la Ruralidad	20
2.4.2	Reforma Agraria como Instrumento de Modernización	21
2.5	Enfoque Territorial en el Desarrollo Rural	24
2.5.1	Definición de Territorio	24
2.5.2	Concepto de Territorialidad	25
2.5.3	Territorialidad Rural	26

2.5.4	Evolución hacia el Enfoque Territorial	27
2.6	Programas de Desarrollo Territorial Rural	29
2.6.1	Limitaciones de los Enfoques Tradicionales del Desarrollo Territorial Rural	29
2.6.2	Nuevos Enfoques del Desarrollo Territorial Rural	30
2.6.2.1	Estrategias de los Organismos Internacionales	30
2.6.2.2	Estrategias Latinoamericanas	31
2.6.2.3	Estrategias Europeas	33
2.6.2.3.1	Método LEADER	33
2.6.2.3.2	Proyecto EXPIDER	35
2.6.2.3.3	Proyecto PRODER	36
2.7	Enfoque Territorial y Políticas Públicas	37
2.7.1	Políticas Públicas	37
2.7.1.1	El Territorio como Objeto de las Políticas Públicas	37
2.7.1.2	La Política de Desarrollo Rural como Instrumento de Articulación de Políticas Públicas	38
2.7.1.3	Políticas Diferenciadas según el Contexto	39
2.7.2	Institucionalidad y Métodos de Gestión	40
2.7.2.1	El Marco de Reformas Macroeconómicas y de Mercado	40
2.7.2.2	Redefinición del Papel del Estado	41
2.7.2.3	La Cooperación Local en la Planificación y en la Gestión del Territorio	43
2.8	Desarrollo Rural en Chile	43
2.8.1	Elementos Significativos de la Política de Estado en la Agricultura y el Medio Rural.	44
2.9	Desarrollo Territorial en Chile	45
2.9.1	Desarrollo Territorial y el Enfoque del Gobierno.	46
2.10	Caracterización de la Comuna de Temuco	48
2.10.1	Antecedentes Generales	48
2.10.2	Contexto Regional	48
2.10.3	Contexto Comunal	49
2.10.4	Desarrollo Territorial Rural en la Comuna de Temuco	50

2.10.5	Crecimiento y Desarrollo de Territorios Rurales	51
2.10.6	Gestión Territorial y Descentralización	51
2.10.7	Problemas del Desarrollo Territorial Rural	53
2.10.8	Organización Social para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar Campesina	53
2.10.8.1	Agrupaciones Rurales	54
2.11	Aplicabilidad de las Políticas Públicas en la Comuna de Temuco	55
2.11.1	Elementos a Considerar en una Estrategia de Desarrollo Rural Local	56
3	CONCLUSIONES	58
4	LITERATURA CONSULTADA	59

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes generales

Aunque muchas de las causas de la pobreza rural tienen su origen fuera del sector agrícola, lo que no se puede discutir es la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace, a lo menos, tres o cuatro décadas.

Desde el inicio del siglo XXI se ha registrado un aumento en la producción agropecuaria, mostrando un crecimiento sostenido en la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, sólo en algunos de ellos como Brasil, Chile, Perú y Nicaragua ha ocurrido una disminución de la pobreza rural en un 8%, considerando exportaciones y aumento de producción por tecnificación (Klein, 2010 a; Klein, 2010 b).

La agricultura latinoamericana ha demostrado un desempeño productivo muy satisfactorio en el reciente período, insistiendo que, en parte, fue debido a la modernización, que dio lugar a niveles de eficiencia cercanos a las fronteras internacionales. Sin embargo, llama la atención el hecho de que los niveles de pobreza e indigencia rural se mantienen más elevados que en las zonas urbanas, a pesar de las políticas relacionadas con desarrollo rural y protección social.

En términos generales, la mitad de los indigentes viven en las áreas rurales de América Latina, concentrándose en aquellas zonas circundantes a grandes propiedades agrícolas productivas, generándose un perímetro de conflicto económico-social caracterizado por la pobreza, indigencia y marginalidad social (Klein, 2010 a).

Esta aparente contradicción entre el aumento de la producción agrícola y el aumento de la pobreza rural es un tema central para el diseño de políticas públicas orientadas a la generación de empleos en Latinoamérica, donde los Gobiernos están conscientes de que el crecimiento agrícola no otorga resultados a corto plazo para los habitantes más pobres del sector, por lo tanto deben planear estrategias que concilien las políticas sociales con la tecnificación y aumento de la

productividad agrícola. Es importante reforzar la institucionalidad agrícola y las políticas sociales para dar un impulso al sector, así como también en los ingresos de las familias más pobres. Esta pobreza no sólo se refleja en los ingresos anuales, sino que también en la vulnerabilidad alimentaria, la cual es revertida únicamente con políticas que estimulen el desarrollo de la pequeña agricultura de manera sustentable y sostenible en el tiempo (Schejtman y Berdegué, 2004).

Esto refuerza la idea de que el desarrollo rural sigue siendo una de las principales salidas de la pobreza en los sectores rurales, sobre todo durante la época de incertidumbre y crisis financiera a nivel mundial, sin dejar de incorporar el concepto de inseguridad que se ha manifestado durante los últimos tiempos en cuanto a materias medioambientales y de desastres naturales.

Actualmente existen muchas recomendaciones de organismos mundiales para la adopción de estrategias conducentes a la generación de empleos y la disminución de la pobreza rural, las cuales deben ser adaptadas por cada gobierno hasta encontrar un conjunto de políticas que se adecuen a la realidad de cada país. En el caso de Chile, estas recomendaciones deben realizarse con extremo cuidado, separando la realidad socio-cultural de cada Región/Provincia/Comuna, las cuales poseen una caracterización muy diversa en cuanto a nivel educacional, tenencia de tierras, etnia de origen, producción tradicional y cercanía con los centros de consumo. Por lo tanto se debe buscar un método en el que el Gobierno Central permita a cada estamento local modificar sus políticas de acuerdo a las necesidades reales de los gobiernos locales, para así obtener un mayor aprovechamiento de los recursos otorgados por el Estado (Schejtman y Berdegué, 2004); Dirven, 2007).

Esta Monografía se centrará en las políticas públicas para el desarrollo rural desde un enfoque territorial para la situación de América Latina y la real aplicabilidad en el gobierno local de la Comuna de Temuco.

1.2 Hipótesis de trabajo.

De acuerdo a los antecedentes conocidos y disponibles en la literatura, se plantea que las políticas públicas formuladas para el sector agrícola de Latinoamérica no han sido efectivas en la reducción de la pobreza y la desigualdad, por lo tanto **SE PLANTEA** que la redefinición de los conceptos de ruralidad y desarrollo rural, la incorporación del componente territorial y la descentralización de las políticas públicas será gravitantes a la hora de reestructurar la gobernanza local en lo rural.

1.3 Objetivos.

1.3.1 Objetivo general. Establecer la importancia de la territorialidad en la generación de políticas públicas para el desarrollo rural.

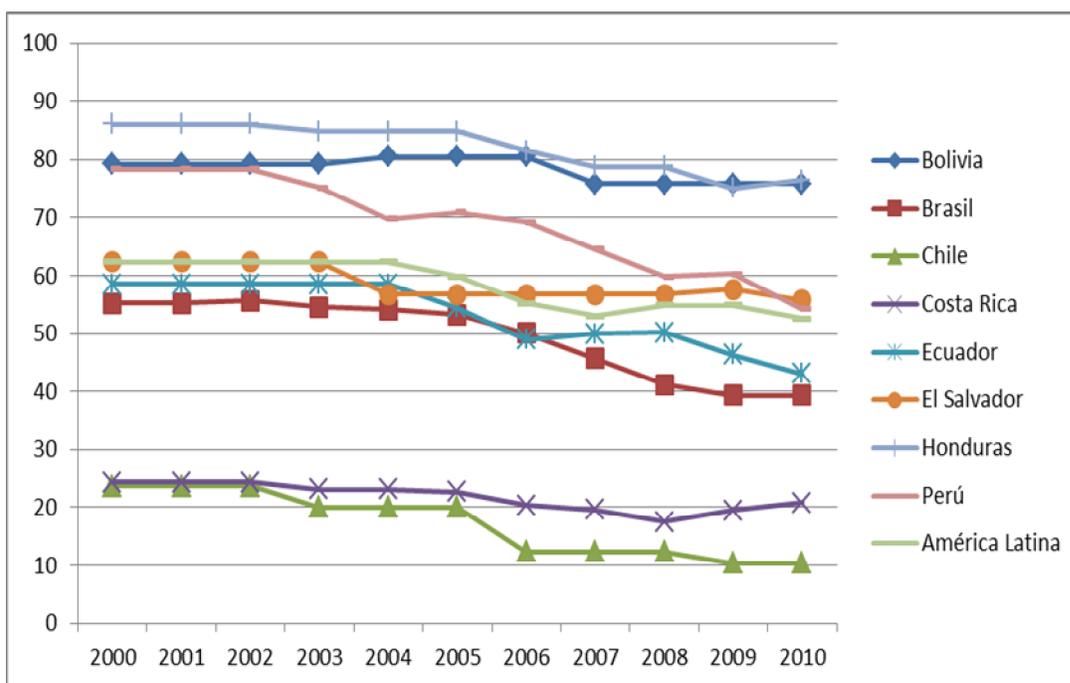
1.3.2 Objetivos específicos.

- Redefinir el concepto de pobreza y desigualdad rural de acuerdo a la multiactividad del sector.
- Redefinir el concepto de ruralidad.
- Relacionar el desarrollo rural con la territorialidad para la correcta formulación de políticas públicas.
- Establecer estrategias adecuadas para la Comuna de Temuco.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

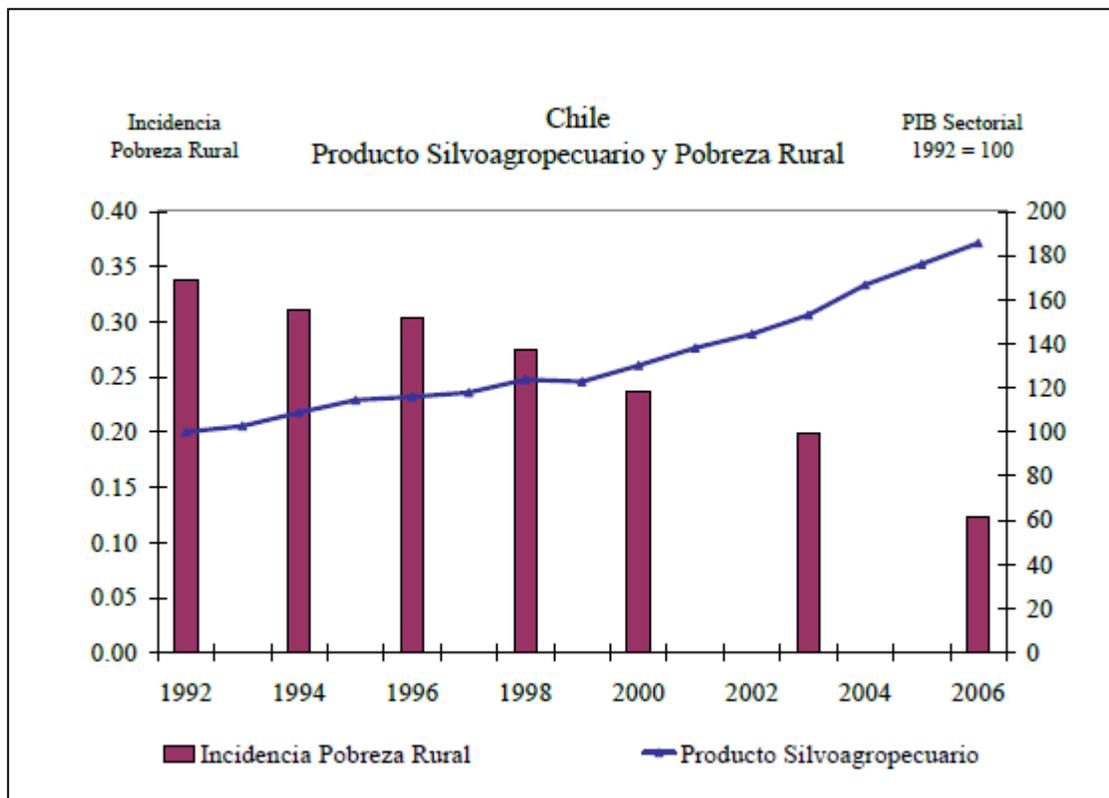
Desde hace unos diez años se está observando, en América Latina y el Caribe, un aumento en la producción agrícola debido a la tecnificación y modernización de la metodología de cultivo (Bejarano, 1998). Sin embargo, a pesar de este avance productivo, la pobreza en el sector rural ha ido en aumento, sólo registrándose disminuciones en Brasil, Perú y Chile (Klein, 2010 a; Figura 1 y 2).

Figura 1. Población en situación de pobreza en el área rural (porcentaje del total de la población)



Elaboración propia con datos CEPAL (2012).

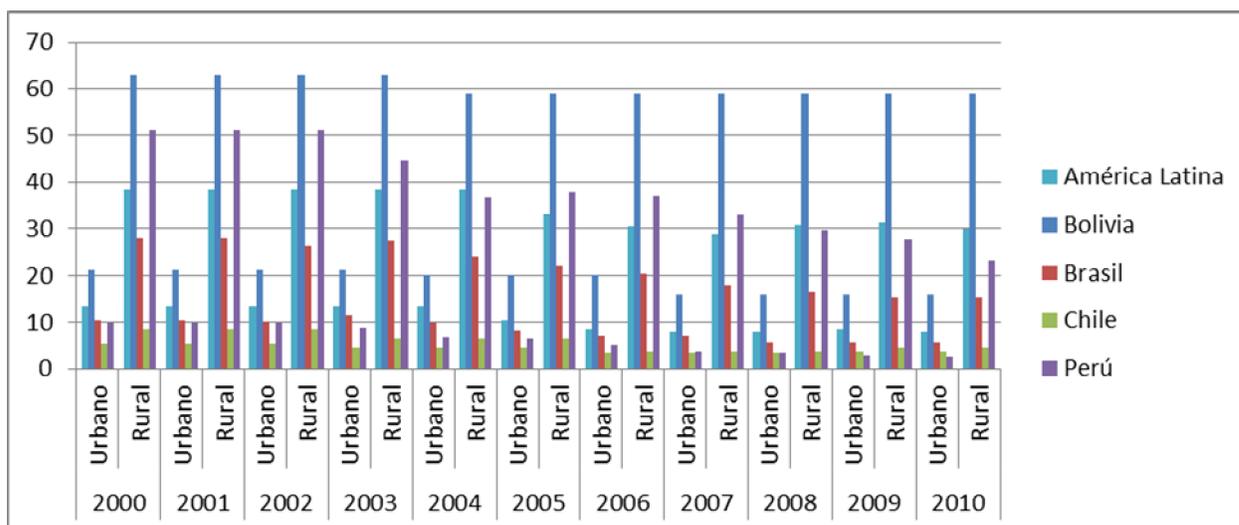
Figura 2. Crecimiento silvoagropecuario y pobreza rural en Chile



Fuente: Betancor *et al.* 2008).

Según la Fundación Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA, 2010), y como se muestra en la Figura 3, casi el 64% de la población rural de Latinoamérica y el Caribe está por debajo de la línea de la pobreza, con un 38% viviendo directamente en calidad de indigente (Sepúlveda *et al.*, 2003), superando los niveles de pobreza urbana, a pesar de la alta migración hacia la periferia de las ciudades (Graziano da Silva *et al.* 2009).

Figura 3. Población en situación de indigencia en las áreas urbano y rural.



Elaboración propia con datos CEPAL (2012).

Pero este aumento de la producción agrícola se ha visto desacelerado debido a que los costos de producción están aumentando, como consecuencia de los altos costos energéticos y a la disminución de terreno disponible para uso agrícola, por lo que la producción debe extenderse hacia zonas menos desarrolladas y terrenos marginales con menor fertilidad y mayores riesgos de fenómenos atmosféricos adversos. Se necesitan importantes inversiones adicionales en mejoras de productividad para asegurar que el sector podrá cubrir la mayor demanda futura (OECD/FAO, 2011).

Al enfrentar el aumento de producción agrícola con el aumento de la pobreza rural nos enfrentamos a una contradicción sólo explicable por la dualidad histórica existente entre los terratenientes y los parceleros, dimensión estructural característica de Latinoamérica. Los terrenos en manos de grandes productores están bajo una dinámica estructurada y movidos por niveles crecientes en eficiencia y productividad (Graziano da Silva *et al.* 2009). No obstante, estas grandes propiedades están rodeadas por micro parcelas que mantienen una agricultura de subsistencia familiar, sin considerar aquella población que se mantiene en la ruralidad sin posesión legal de tierras, que se ven privadas de derechos fundamentales, aumentando el porcentaje de pobreza, indigencia y marginalidad social dentro de la población rural latinoamericana.

Así mismo, esta dualidad produjo inequidades sociales y formas de dominación política y explotación laboral, las cuales se trataron de frenar a través de las reformas agrarias, iniciadas por Uruguay en el sXIX (Carrere, 2011). Sin embargo, otro hecho crucial es el rápido cambio en la base institucional en el período reciente, donde varios países del área experimentaron un proceso de democratización que ha influido de manera diversa dentro del ámbito rural. Debido a la apertura política, se han producido espacios de diálogo para que aquellos sectores marginados, muchos de ellos rurales, participen en la discusión sobre demandas sociales en conjunto con el gobierno. Graziano (2009) hace hincapié en que cuando se rompe la instancia de diálogo entre las partes, retornan las protestas sociales de naturaleza étnica, como es el caso de Bolivia, Ecuador, Guatemala y México y en los últimos años en Chile, producto de una mala interpretación de las políticas relacionadas con la territorialidad indígena.

Las políticas de desarrollo rural son un motivo de constante debate y han evolucionado, de manera significativa, durante las últimas décadas. Soto (2006) indica que el rol del Estado y la influencia del mercado en el desarrollo agrícola han sido, históricamente, un motivo de discusión, donde el Estado participa activamente en la preparación de las condiciones necesarias para el inicio del crecimiento productivo. Una vez que el país ha progresado y cuenta con un sector empresarial dinámico y un acervo suficiente de capital humano, el Estado tiene que dejarle mayor espacio al sector privado y permitir el “libre” funcionamiento del mercado. Para esto se requiere un entorno competitivo, donde el mercado sea el que proporcione al sector privado los incentivos y las señales indispensables para orientar las decisiones y los proyectos de inversión.

Al concebir el desarrollo rural sostenible desde una perspectiva territorial se entiende que las metas del desarrollo están enmarcadas en una visión territorial de nivel nacional. Esta *Visión de País* aspira, fundamentalmente, a que la prosperidad cubra a la mayor parte de la población rural, a que haya menos pobreza y más equidad, más competitividad productiva, un manejo sostenible del ambiente, y a que primen la estabilidad política y la gobernabilidad (Sepúlveda *et al.*, 2003).

2.1 Problemas históricos en el área rural.

Una de las principales características de América Latina y el Caribe es su heterogeneidad, donde cualquier formulación global de políticas públicas constituye un reto. El enfoque territorial del desarrollo rural constituye una respuesta a ese desafío, y su punto de partida es, precisamente, el análisis de los factores que han influido, históricamente, en la ruralidad latinoamericana:

- a) la persistencia de la pobreza;
- b) la insuficiencia de los ajustes y reformas estructurales para solucionar los desafíos básicos del desarrollo;
- c) la centralización de las políticas públicas;
- d) la inseguridad alimentaria de la población rural.

2.1.1 Pobreza rural y desigualdad. Pobreza y desigualdad, en las áreas rurales, tienen sus raíces en la histórica rigidez estructural en la distribución de los ingresos (Berdegú y Schejtman, 2008), condición que es característica de Latinoamérica y el Caribe. La relación entre pobreza y desigualdad es clara: por lo general, la condición de pobreza es un resultado de la desigualdad en la distribución de los ingresos, considerado como un importante obstáculo para la reducción de la extrema pobreza.

Al tratar de definir la pobreza sucede lo mismo que con ciertos asuntos religiosos: en el catolicismo se habla de la Santísima Trinidad, la cual es fácilmente definida por un practicante de la fe, pero nunca entendida por un observador externo. Para los pobres, el problema se vive y se siente, pero cuando se le quiere dar una interpretación formal, la diversidad de los elementos en juego hace que se pierda su sentido integral (Serrano, 2002).

El concepto de la pobreza requiere de una mirada cautelosa desde todos los sectores para definirla de un modo que se condiga con la situación de ruralidad en Latinoamérica.

- a) La definición *Neoclásica* - enfocada desde la perspectiva del ingreso, según Santana (2010) - que apunta a la *ausencia de recursos necesarios para la obtención de bienes* nos sugiere que, la pobreza, es consecuencia directa de la distribución de ingresos, por lo tanto sólo una investigación empírica sobre el comportamiento del consumo nos revela una definición de 'Pobreza Relativa' que es potencialmente mejorable con sólo la inyección de recursos.
- b) La propuesta de *Karl Marx* (López, 2006) se refiere a que la pobreza está *asociada a la desigualdad en la distribución de bienes*, como consecuencia de una estratificación de clases que impide alcanzar el bienestar económico debido, en parte, a la nula participación del proletariado en el mercado y a la explotación del mismo en el proceso de producción.
- c) Según la teoría *Individualista-Liberal* (Santana, 2010), la pobreza se relaciona con la *capacidad del individuo de progresar y aumentar sus habilidades*, logrando un aumento de las posibilidades de obtención de mayores ingresos, por lo que tenemos un modelo orientado a la superación personal y al empoderamiento del individuo/familia.
- d) Según el *Concilio Vaticano II*, la pobreza posee dos componentes: uno social, ligado a las ideas proletarias de Marx y otro evangélico, ligado al 'desprendimiento voluntario' de las posesiones suntuarias como signo de austeridad (Vaticano, 1959).
- e) Para el *Banco Mundial* (Spicker *et al.* 2009), la pobreza se define como *la falta de ingresos necesarios para subsistir con dignidad, a la vez que se pierde el bienestar general*. Bajo esta idea, *la dificultad de acceso a los servicios básicos* (agua potable, electricidad, salud), *la victimización y la insuficiente capacidad individual de empoderamiento* son ejes fundamentales a la hora de definir a la pobreza.
- f) Las *Naciones Unidas* definen la pobreza como el *no acceso a oportunidades, violando la dignidad humana, derivando esto en la disminución de la capacidad básica de participación ciudadana*. Este modelo social presentado por la ONU (Spicker *et al.* 2009) caracteriza a la pobreza como la falta de acceso a salud, educación, vestimenta y alimentación, además de la

irregularidad en la tenencia de tierras, lo que lleva al nulo acceso a la obtención de créditos. Todo este concepto global de pobreza deriva en un aumento de la inseguridad y exclusión de las comunidades, por lo tanto se transforma en el inicio del ciclo de la marginalidad y violencia.

Al analizar cada definición propuesta, se desprende de que la pobreza tiene un sentido ‘multifacético y relacional’ (Santana, 2010), además de tener la característica de ser ‘multidimensional’ (Arriagada, 2005; Rodas *et al*, 2011). Por lo tanto, se debe proponer un concepto más ajustado de pobreza desde el punto de vista rural, sugiriéndose como la *ausencia de recursos necesarios para la subsistencia digna, asociado a la desigualdad en la distribución de bienes y servicios, y a la incapacidad del individuo de progresar y aumentar sus habilidades para la generación de ingresos, derivando en la inseguridad y exclusión de las comunidades y en la disminución de la capacidad básica de participación ciudadana*. La pobreza no solamente debe mirarse como un dilema económico cuantitativo (ingresos bajos, carencia o insuficiencia de bienes materiales, entre otros) también se deben incluir en su estudio elementos de corte cualitativo, como el de acceso para poder tener y desarrollar capacidades y titularidades (Serrano, 2002), por lo tanto es esta misma multidimensionalidad que da luces sobre el rumbo que deben seguir las políticas públicas para solucionar o aminorar la pobreza rural.

Según Schejtman y Berdegú (2004), muchas de las causas de la pobreza rural tienen su origen fuera del sector, lo que no se puede discutir es la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace a lo menos tres o cuatro décadas, aún en países que han logrado tasas importantes de crecimiento económico. Cada vez son más quienes piensan que si queremos que los resultados sean diferentes en el futuro, debemos evitar seguir haciendo más de lo mismo. En la búsqueda de nuevas respuestas, en los últimos cuatro o cinco años ha cobrado fuerza en nuestra región el debate sobre el *enfoque territorial del desarrollo rural*.

2.1.2 Insuficientes reformas estructurales. Durante las últimas dos décadas Latinoamérica se ha visto envuelta en diversos procesos de ajuste a sus modelos de desarrollo (Sepúlveda *et al.*, 2003) entre los que se pueden identificar tres generaciones de reformas:

- a) Reformas Macroeconómicas, orientadas al regreso a escenarios macroeconómicos estables y superar los graves procesos de hiperinflación, recesión, desempleo y caída del crecimiento que caracterizaron la situación económica a inicios de la década de los ochenta en casi todos los países del continente. Estas reformas macroeconómicas se centraron en la estructuración de las tasas de cambio, manejo fiscal y tributario, control inflacionario y política comercial.

- b) Reformas para dar mayor participación al Mercado, donde el Estado redefine su papel en las dinámicas económicas, en la inversión, en el empleo, en la producción de bienes y en la prestación de servicios, para asegurar que cada persona tenga las mismas oportunidades de participación en el mercado como respuesta a la definición de pobreza de Karl Marx.

- c) Reformas Institucionales, orientadas a proveer condiciones que permitan darle viabilidad a las reformas antes mencionadas.

2.1.3 Centralismo de las políticas públicas. Las dificultades de acceso a activos productivos y a oportunidades de desarrollo son consecuencia de la centralización de las políticas públicas, haciendo que la brecha entre regiones y sectores se vaya ampliando cada vez más, a medida que aumenten las presiones que impone la globalización (Sepúlveda *et al.*, 2003). Vemos que los Estados con un sistema de gobierno centralizado (tradición característica de las naciones latinoamericanas, herencia de la dominación española), a través de las políticas públicas, acentúan el distanciamiento entre aquellos que tienen la capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado global y los que encuentran en sus propias debilidades factores que acrecientan las distancias y dificultan la inserción (Cisneros, 2006).

Esta brecha regional y sectorial se refleja en los altos niveles de riesgo que afronta la inversión y genera desincentivos en regiones y actividades económicas que se encuentran en condiciones poco favorables. Esta asimetría de oportunidades económicas, la menor oferta de posibilidades y la inadecuada infraestructura en obras públicas hacen que el sector agrícola pierda

competitividad frente a otras actividades, dificultándose la articulación de los territorios rurales.

2.1.4 Inseguridad alimentaria. La falta de acceso a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan las necesidades energéticas diarias, se considera como *Inseguridad Alimentaria* (FAO, 2012 a).

Según Sepúlveda *et al* (2003), alto grado de pobreza rural de la mayoría de los países (las excepciones son Chile y Costa Rica) junto con el alto grado de desigualdad en la distribución de los ingresos, hacen suponer, también, un alto grado de inseguridad alimentaria entre los pobladores de las zonas rurales, especialmente en aquellos países en los que la pobreza rural es más acentuada (Bolivia, Honduras y Nicaragua).

La mayoría de los países que experimentaron un aumento en el número de personas subnutridas presentaban, también, un leve incremento o una disminución en el suministro de energía alimentaria, en tanto que la producción per cápita de alimentos y la producción agrícola per cápita con respecto a la población total disminuyeron, o aumentaron, muy levemente. Por el contrario, en todos los países en los que el número de personas subnutridas disminuyó, se observó un incremento en el suministro de energía alimentaria y solo uno de ellos, Panamá, mostró un descenso en la producción per cápita de alimentos. Además, en casi todos ellos, la producción agrícola per cápita aumentó con respecto a la población total. Las tendencias anteriores subrayan la importancia del sector agropecuario en cualquier estrategia nacional de seguridad alimentaria. En efecto, la evidencia no parece recomendar el descuido de la producción nacional de alimentos (Sepúlveda *et al.*, 2003; FAO, 2012 b).

2.2 La agricultura y su importancia estratégica en la economía.

La agricultura ha sido el eje que, históricamente, ha configurado el paisaje y los espacios rurales, siendo el sector económico base para la construcción de sociedades, culturas e instituciones (Echeverri *et al.*, 2003).

No obstante, las tres últimas décadas han mostrado un descenso significativo en la participación de la agricultura en la formación del Producto Interno Bruto (Sepúlveda *et al.*, 2003). En los últimos diez años esta participación se ha estabilizado alrededor de un promedio regional del 7%, con variaciones importantes por país. Esto no quiere decir, sin embargo, que la agricultura haya perdido su importancia estratégica en las economías de la región, especialmente si se le valora a la luz de sus relaciones con otros sectores. Desde el punto de vista económico, la agricultura es un sector que ha mostrado una gran estabilidad y ha contribuido en no pocas ocasiones a amortiguar la volatilidad de las tasas de crecimiento global de la economía y los efectos de los shocks externos. Son pocos los países en los que la agricultura presenta una tasa de crecimiento negativa, en contraste con otros sectores y con el total de las economías de los países de la región. Además, la agricultura sigue teniendo un peso significativo en la configuración de la canasta exportadora de bienes de los países latinoamericanos; la participación promedio de las exportaciones agrícolas de la región en el total de las exportaciones, duplica la participación del sector en la producción total. Lo mismo sucede con el empleo. La agricultura es un sector con un alto nivel de absorción de mano de obra; de hecho, en la mayor parte de los países, la participación del empleo agrícola en el empleo total más que duplica la participación del producto agrícola en el producto total, cifra que también podría ser un indicio de problemas de productividad. Pese a lo anterior, las políticas de ajuste estructural han obligado a la agricultura del continente a ajustarse a las nuevas condiciones de apertura comercial, motivando, con ello, variaciones en la estructura productiva. Los retos que enfrenta la agricultura, subrayan la importancia del enfoque territorial como marco para fortalecer la articulación de este sector con los otros sectores de la economía, a través de clusters y cadenas productivas, de la introducción de sistemas de producción más limpios y de la adopción de sistemas de gestión ambiental eficientes.

2.3 Redefiniendo el concepto de ruralidad.

El concepto de *Nueva Ruralidad* ha sido ampliamente utilizado en la última década, especialmente en el contexto latinoamericano, para analizar la pobreza desde el punto de vista

rural (Echeverri y Ribero, 2002). Esta ‘nueva ruralidad’ tiene en dos sentidos: la caracterización de las transformaciones experimentadas por el sector rural como consecuencia de los procesos de globalización y la implementación de políticas neoliberales. Las transformaciones se refieren a la ‘multi o pluriactividad’ que presentan los hogares campesinos, es decir a la diversificación de cultivos producidos, a las actividades no agrícolas (artesanía, comercio y turismo) y al trabajo asalariado de temporada, tanto en el ámbito local como en el extranjero (Kay, 2006).

La mayor parte de los ocupados rurales trabajan principalmente en la actividad agropecuaria, pero los empleos rurales no agrícolas son significativos sobre todo en el comercio y los servicios, hecho que es importante en relación a la pobreza, porque las actividades rurales no agrícolas generan ingresos mayores que las agropecuarias (Klein, 2010 b). Esta evidencia nos lleva a que la redefinición de lo rural está presente en la comunidad, no siendo percibida, de manera clara, por la institucionalidad centralizada.

En América Latina existen diferentes criterios para definir lo rural en cada uno de los países (Cuadro 1). Bolivia, México, Perú y Chile (INE, 2004) adoptan el *criterio censal o poblacional* (zonas con menos de 2,000 o 2,500 habitantes). El Salvador, Guatemala y Brasil usan criterios donde la delimitación territorial es tomada en cuenta. Colombia, por ejemplo, considera un criterio mixto entre delimitación territorial e importancia de las actividades agropecuarias en los ingresos poblacionales (porcentaje de mano de obra empleada en la agricultura, participación de la producción agropecuaria en el PIB) (Trivelli *et al.* 2009).

Cuadro 1. Criterios para definir la ruralidad.

País	Criterio
Bolivia – México	Censal / Poblacional
Perú	
El Salvador – Guatemala	Territorial
Brasil	
Colombia	Territorial / Económico
Chile	Censal / Económico

Fuente: Elaboración Propia

A pesar de esta diversidad de criterios para definir la ruralidad, gran parte de Latinoamérica tiene más de la cuarta parte de su población identificada como rural, como puede verse en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Población rural en América Latina (datos 2011)

País	Población Total	% Población Rural
Nicaragua	5,142,098	44.2
El Salvador	5,744,575	37.3
Paraguay	6,054,976	41.7
Honduras	7,748,230	54.4
República Dominicana	9,361,000	36.1
Bolivia	10,227,299	33.6
Guatemala	12.987.829	51.9
Perú	29.124.335	34.8
Colombia	45.195.756	26.2
México	103.263.388	23.5
Brasil	189.820.330	16.5
Chile	15.116.435	13.4

Fuente: Elaboración Propia

El concepto de ruralidad como sinónimo de poblaciones dispersas y de lo urbano como poblaciones concentradas describe tan sólo una faceta de lo que puede caracterizar a un territorio. Una definición de urbanidad y de ruralidad que parta de la base económica, social, cultural y ambiental se aproxima mejor a la estructura real del territorio y permite obtener una visión más comprensiva de las dinámicas que allí se generan (Sepúlveda, *et al.*, 2003).

La mayoría de los centros urbanos medios, y prácticamente todos los centros pequeños, son parte integral de territorios de base económica rural. Se trata de centros urbanos que cumplen una gran variedad de funciones rurales y por lo tanto no se les puede seguir entendiendo como espacios, economías o comunidades disociados del desarrollo rural. El enfoque territorial del desarrollo rural permite abordar esta dinámica de una manera más comprensiva (Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. 2003; Sepúlveda *et al.*, 2003).

2.3.1 Importancia de la economía rural no agrícola. La ubicación geográfica de las actividades productivas puede dar lugar a otras actividades económicas no relacionadas directamente con la agricultura. La demanda de bienes y servicios que conforma un panorama económico multisectorial y funcionalmente interconectado.

Es así como los espacios territoriales en los que se asienta la agricultura y tradicionalmente clasificados como “rurales”, incluyen una pujante economía no agrícola que actualmente demanda alrededor de la mitad de la mano de obra rural y de la cual depende más de la mitad del ingreso de sus pobladores. El desarrollo rural, entonces, trasciende el mero desarrollo agrícola (Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. 2003; Sepúlveda *et al.*, 2003).

La economía rural, estructura integral y compleja vinculada a un espacio territorial, define una forma particular de apropiación de los recursos naturales. La variada dotación natural de la región se expresa en las distintas formas de utilización de tales recursos, particularmente del suelo y del agua, en la producción agrícola, pero también en la generación de servicios ambientales que complementan las funciones económicas de los territorios rurales. Los servicios ambientales se originan en los ecosistemas naturales en los que se instalan las actividades productivas rurales. El

más importante de ellos, la generación de agua, debe competir con los otros procesos productivos que se llevan a cabo en tales ecosistemas. Además, la economía rural, en su proceso de creciente complejidad y diversificación, ha mostrado que otros sectores, como el turismo y la artesanía, también dependientes de externalidades rurales, pueden contribuir significativamente a mejorar la rentabilidad de la economía rural (Sepúlveda *et al.*, 2003; Schejtman y Berdegú 2004).

2.3.2 Dicotomía urbano-rural. Guardando las diferencias entre países y lo que cada quien defina como urbano, se puede afirmar que la región ha experimentado un acelerado proceso de urbanización. Como resultado de una vigorosa migración rural-urbana, casi todos los países han visto invertirse la relación de predominancia rural por la de predominancia urbana (Cuadro 3).

Cuadro 3. Urbanización en Latinoamérica

País	Tasa de Urbanización
	(%)
Uruguay	93
Argentina	90
Venezuela	87
Chile	86
Brasil	80
Colombia - México	75
Perú	72
Latinoamérica	75

Fuente: Elaboración propia

Oficialmente se admite que el sector rural representa un 25% del total de la población de la región; es decir, cerca de 126 millones de habitantes. Sin embargo, sería simplista considerar que el resto de la población es urbana. En el caso de Latinoamérica, datos del año 2000 indican que cerca del 52% de la población reside en centros con menos de 100 mil habitantes, y aunque el porcentaje de población urbana se estima en un 75%, sólo el 30% reside en ciudades que superan el millón de habitantes. Lo anterior deja en claro lo complejo que resulta diferenciar lo urbano de lo rural y lo arriesgado que resulta, también, establecer comparaciones internacionales, pues las definiciones administrativas o demográficas a partir de las que se establecen las distinciones varían de un país a otro, y muchas veces no dan cuenta apropiada de los principales factores que caracterizan a la urbanización (Sepúlveda *et al.*, 2003; Saud, 2006).

Un caso que vale la pena destacar es el de Brasil, en donde se le da el carácter de urbano a todo municipio o distrito, independientemente de sus características estructurales y funcionales, pues así lo establece el Decreto Ley 311 promulgado en 1938 (da Veiga, 2002). Según este criterio, las 5507 sedes municipales que existían en el 2000 eran centros urbanos si el grado de urbanización era superior al 80%. Sin embargo, un 21,4% (1.176) de esas sedes municipales tenía menos de 2.000 habitantes, y solo un 15,7% (865), más de 20.000 habitantes. Esto ha llevado a realizar estimaciones a partir de una definición más precisa de lo urbano, con lo que el grado de urbanización se reduce a menos del 60% (Sepúlveda *et al.*, 2003).

2.3.3 Recursos naturales como patrimonio. Los territorios rurales albergan la mayor parte de los sistemas de recursos naturales y le proporcionan al resto de la población alimento, esparcimiento y servicios ecosistémicos. Sin embargo, dichos recursos han sido sometidos a condiciones extremas de degradación. Responsables de ello son, por un lado, los modelos extractivos poco amigables con la naturaleza (prácticas ecológica y ambientalmente insostenibles) utilizados por una porción importante de la agricultura moderna de grandes explotaciones comerciales, y, por otro, la insuficiencia de activos productivos en pequeños productores y que los obliga a recurrir a la sobreexplotación como estrategia de supervivencia (Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. 2003; Sepúlveda *et al.*, 2003).

2.3.4 La institucionalidad rural. Durante la última década la institucionalidad rural ha sido objeto de una importante transformación cualitativa. En el ámbito interno destacan los procesos de reforma del Estado, cuyo componente de privatización de funciones tradicionalmente exclusivas de la gestión pública, ha dado paso al papel emergente de nuevos actores privados y al debilitamiento o desaparición de la institucionalidad que caracterizaba la intervención estatal en la agricultura y el medio rural. Igualmente importantes han sido las políticas de descentralización, orientadas a otorgarle mayor autonomía a instancias de gestión local y regional, en su papel de auto-gestores del desarrollo. En el ámbito externo, cabe mencionar la construcción de agendas supranacionales con nuevos arreglos institucionales y nuevas reglas de juego. La naturaleza y las características de estos procesos de ajuste institucional han implicado la pérdida de la capacidad de respuesta institucional, el debilitamiento de la gobernabilidad y mayores costos para las comunidades y los empresarios rurales (Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. 2003; Sepúlveda *et al.*, 2003).

Las transformaciones estructurales han redefinido a las instituciones de desarrollo rural, al inducir la desaparición o el debilitamiento de las organizaciones públicas que apoyaban las estrategias de intervención y fomento sectorial agrícola, y al promover el desplazamiento de la responsabilidad pública hacia una compleja gama de organizaciones, con responsabilidades sociales y económicas que reducen la capacidad de respuesta de los ministerios de agricultura. Toda estrategia que pretenda impulsar el desarrollo del territorio rural supone la participación de ministerios, organizaciones descentralizadas, y muy particularmente, de entidades públicas de orden territorial. Las políticas de desarrollo rural son cada vez más transversales y multisectoriales y comprometen, en forma más amplia, a organizaciones privadas y de la sociedad civil en la formulación y gestión de políticas y estrategias (Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. 2003; Sepúlveda *et al.*, 2003; Echeverri y Ribero, 2002).

2.4 Desarrollo rural.

Según la definición de Gil (2002), el Desarrollo Rural constituye un elemento clave de la cohesión económica y social, por lo tanto sería un *proceso de revitalización autosostenible del*

mundo rural basado en su potencial económico, social y medioambiental, mediante una política local y una aplicación integrada de medidas con base territorial por parte de las organizaciones vinculadas. Este concepto nos lleva a pensar en el múltiple enfoque que puede tener el Desarrollo Rural, dependiendo del área, pero se observa que, los objetivos en común, son los siguientes:

- **Cohesión Económica y Social.** La integración de los distintos subsectores provocarán un aumento de los ingresos familiares y, por ende, el mejoramiento de la calidad de vida, acercándose a la media del territorio.
- **Protección del Medioambiente.** El espacio rural posee la mayores reservas medioambientales, por lo tanto un desarrollo desmedido de las áreas rurales, provocarían un deterioro acelerado del medioambiente. Por lo tanto debe haber una coexistencia compatible de lo rural y el medioambiente.
- **Promoción de la Actividad Económica Permanente en el Sector Rural.**
- **Protección Social.** Los cambios en la actividad productiva pueden provocar un descontento que altere la estructura social.

2.4.1 La visión tradicional frente a la visión moderna de la ruralidad. La concepción dualista de la realidad que opone lo tradicional a lo moderno, y en la que lo tradicional se asimila a campo (frente a ciudad), agricultura (frente a industria), ruralidad (frente a lo urbano) y conservadurismo (frente a raciocinio), es el planteamiento que fundamentalmente rigió la visión tradicional de ruralidad hasta los años setenta (Sepúlveda *et al.*, 2003).

Como se ha dicho, esta visión se nutre de la oposición entre lo urbano y lo rural:

- a) las diferencias ocupacionales (lo rural es agrícola);
- b) las diferencias ambientales (lo rural supone contacto con la naturaleza);
- c) las diferencias en el tamaño de las comunidades (lo rural es pequeño);
- d) las diferencias en la densidad poblacional (lo rural equivale a menor densidad);
- e) la oposición homogeneidad/heterogeneidad (la población rural es más homogénea);
- f) la estratificación y la complejidad social (lo rural es más simple);
- g) la movilidad social (lo rural implica menos movilidad);

- h) la dirección de las migraciones (rural - urbano); y
- i) las diferencias en los sistemas de integración social (lo rural equivale a menos integración)

Este enfoque, asociado principalmente a la sociología rural norteamericana, tuvo mucha influencia en América Latina, sobre todo a través del intercambio con universidades como las de Cornell y Wisconsin. Una manifestación de esa influencia es la adaptación de las formulaciones dicotómicas a la realidad latinoamericana (Gómez, 2002).

El auge de la visión dualidad-modernización también influyó en el énfasis que adquirieron los estudios rurales de la región. Marcó, por ejemplo, el primero de los desplazamientos temáticos, donde se realizó el cambio de la “hacienda” (sinónimo de lo tradicional) a la “empresa agroexportadora” (sinónimo de lo moderno). Este desplazamiento está asociado a un cambio en la forma de percibir el mundo rural; las posturas “poco científicas” y basadas en construcciones como el criollismo y el indigenismo, cedían paso a tesis “desarrollistas” y de transformación social. Esa voluntad de cambio marcó los estudios agrarios de los años cincuenta y sesenta: “El concepto de ‘desarrollo rural’ ‘contaminó’ todos los estudios del área. Los ‘científicos’ investigaban la agricultura con el objetivo explícito de cambiarla” (Sepúlveda *et al.* 2003).

2.4.2 Reforma agraria como instrumento de modernización. Un elemento importante en el contexto de “voluntad de cambio” como característico de las concepciones desarrollistas y de transformación social surgidas en los cincuenta, es la preocupación por temas como tenencia de la tierra y reforma agraria. En América Latina la tenencia de la tierra se vio por primera vez seriamente afectada en México, después de la Revolución de 1910; sin embargo, no es sino hasta la década de los cincuenta cuando se empiezan a gestar procesos similares en el resto de la región (Sepúlveda *et al.* 2003; Bértola y Gerchunoff, 2011).

El movimiento de reforma agraria de América Latina tuvo antecedentes importantes en procesos de transformación agraria que tuvieron lugar 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 estudiar la relación

entre el régimen de propiedad rural y el grado de desarrollo. A partir de los resultados de esos estudios se propusieron diversas recomendaciones de política agraria, que en el caso de América Latina incluyeron medidas orientadas a la transformación de los regímenes de tenencia de la tierra, mediante la sustitución del sistema de arrendamiento por el sistema de propiedad. Asimismo, se sugirieron una serie de medidas dirigidas a crear cooperativas de crédito y comercialización, a establecer servicios de capacitación y asistencia tecnológica y a fomentar el desarrollo de la industria rural. Estas propuestas coincidieron con formulaciones similares que se venían haciendo en el seno de la CEPAL, donde también se planteaba la necesidad de una reforma agraria, como mecanismo para aprovechar el potencial de ahorro e impulsar la movilidad social, satisfacer la 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 encontró en la Alianza para el Progreso un fuerte respaldo 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 destacaba 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”.

Entre las medidas adoptadas en el marco de la Alianza para el Progreso figuran la creación de un Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, integrado por el IICA, la OEA, la FAO, la CEPAL y el BID, el cual realizó estudios sobre tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico de los sectores agrícolas de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú. Igualmente, se formalizó la creación del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA, destinado a poner en marcha reformas agrarias en los países de la región. Los resultados de ese proceso fueron variados. Visiones críticas (ver Cuadro 4) apuntan limitaciones como el “origen ciudadano y sobre todo estatal” en el que se gestan las preocupaciones por la reforma agraria, así como la ausencia de modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural sustentados en procesos históricos que dieran cuenta de las transformaciones que estaban aconteciendo 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).

Cuadro 4. Reforma agraria

Visión Crítica a la Reforma Agraria
Efectos Esperados
<ul style="list-style-type: none"> • Las reformas agrarias eran parte de un proyecto político que buscaba reducir o eliminar el papel de los terratenientes como eje de la vida rural y restringir su peso en el conjunto de la sociedad. • Aunque no estaba claro cuáles eran los tipos de unidades productivas privadas, el único modelo que aparece planteado en los textos sobre leyes de reforma agraria es el de las unidades familiares. • La redistribución de ingresos generada por las reformas agrarias y la incorporación de los campesinos al mercado debían permitir un crecimiento significativo del mercado interno y favorecerían el desarrollo industrial urbano. • Se eliminaría el ausentismo de los terratenientes propietarios, se generaría un proceso de reinversión de capital y se elevaría la productividad de las explotaciones. • Se cultivarían las tierras ociosas, lo que ampliaría la frontera agrícola de las zonas ocupadas. • Se incrementaría el empleo rural, lo que contribuiría a reducir la migración hacia los centros urbanos.

Limitaciones y Vacíos

- Ausencia de una visión precisa sobre el tipo de estructura agraria deseada al final del proceso de reformas.
- Ausencia de líneas claras sobre cómo respondería la nueva estructura agraria a las necesidades planteadas al agro por el resto de la economía.
- Ausencia de una visión clara sobre los problemas concernientes a la relación entre el nuevo régimen de propiedad y la productividad.
- Ausencia de un debate profundo sobre la relación entre los cambios sociales previstos y los “paquetes tecnológicos” existentes. En este sentido, coexistían dos visiones antagónicas: a) fortalecer una opción “más campesina”; y b) crear institutos nacionales de tecnología estructurados en función de un producto familiar capitalizado.
- Sistemas de crédito inadecuados para apoyar a los productores de menor tamaño.

Fuente: Sepúlveda, Rodríguez *et al*, 2003

2.5 Enfoque territorial del desarrollo rural

Definimos el Desarrollo Territorial Rural (DTR) como un *proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural*. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios (Schejtman y Berdegué, 2004; Jara, 2008).

2.5.1 Definición de territorio. Como concepto geopolítico, el Territorio es el espacio político y administrativamente delimitado, objeto de apropiación y transformación por parte de un grupo humano, en función de sus características biofísicas-ambientales, socioeconómico-culturales y político-administrativas e institucionales (Otamendi, 2008).

Es por ello que el territorio es el resultado de la aplicación de una metodología para delimitar un espacio de la superficie terrestre con ciertos atributos particulares, conformando unidades homogéneas con respecto a sus componentes constituyentes, como son el relieve, las formas del

relieve, litología, suelo, vegetación, condiciones hidrológicas y las interrelaciones con las actividades del hombre, es decir el arreglo espacial de dichos componentes.

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 características únicas), 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.

2.5.2 Concepto de territorialidad. Territorialidad, en geografía, es el sentido de pertenencia que muestran los habitantes en relación con el lugar que habitan. Se da en hombres y en animales de la misma especie. Incluye la soberanía. La territorialidad produce una instintiva acción, generalmente violenta, de defender el territorio de ajenas intromisiones. Hombres y animales demarcan sus espacios. Los animales con olores que impregnan en árboles y piedras. Los hombres, obedientes al instinto zoológico de la territorialidad, con murallas, cercas, hitos, muros y líneas que trazan sobre mapas (SGC, 2006).

La Territorialidad tiene tres elementos:

- El sentido de la identidad espacial.
- El sentido de la exclusividad.
- La interacción humana en el espacio.

Es por esto, que el carácter territorial no proporciona sólo un sentimiento de pertenencia a una porción determinada de tierra sobre el que se tienen derechos exclusivos, sino que implica un modo de comportamiento en el interior de esa entidad.

Con la territorialidad se planifica el desarrollo sostenible, teniendo por objetivo la adecuación de las actividades económicas en los espacios geográficos más recomendables, buscando el equilibrio entre la mejor calidad de vida de la población y la optimización del uso sostenible de los recursos naturales.

La Territorialidad introduce en el mundo globalizado severas contradicciones, mientras los territorios se abren al comercio, se cierran a la gente. SGC (2006) lo expone de la siguiente manera: "Al tiempo que los capitales circulan sin restricciones por todo el planeta en busca de fortuna, a las personas que buscan la suya, ofreciendo sus conocimientos o su mano de obra, no se les da igual libertad de movilización".

En este marco de política territorial y de cambio de énfasis de planeación, emerge la importancia de la dimensión política expresada en la construcción de una nueva democracia participativa, donde la autonomía de los territorios y su propia capacidad de auto institucionalizarse, fundamenta una nueva forma de gestión del desarrollo. Esta propuesta se soporta en la necesidad de construir una verdadera ciudadanía rural.

2.5.3 Territorialidad rural. En el caso de la Territorialidad Rural, los Estados han construido las políticas públicas en torno a tres aspectos:

- el concepto de *Espacio Vaciable*, es decir considerar al territorio como un espacio físico separado de los pilares sociales y/o económicos.
- La creación de burocracias modernas, cuyas actividades tienen límites explícitamente territoriales.
- La omisión del poder social.

Según Echeverri *et al.* (2003), una nueva visión de la territorialidad rural parte de una redefinición de lo rural, invitando a que se reconsidere la visión de que rural es población dispersa, centrada en el sector agropecuario, para pasar a la reconstrucción del objeto de trabajo y de política, sobre la base de definir el ámbito rural como el territorio construido a partir del uso y apropiación de recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos, nacidos del efecto de localización y apropiación territorial que se desprende de que los recursos naturales son factores de producción localizados. De esta forma lo rural incorpora áreas dispersas y concentraciones urbanas, que se explican por su relación con los recursos naturales, comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas, establece relaciones funcionales de integración con lo

urbano y se fundamenta en una visión territorial. Esta definición implica profundas revisiones con las aproximaciones oficiales dominantes.

Esta redefinición de territorialidad rural implica un nuevo concepto de planificación. Si hoy predomina la planificación sectorial y centralizada, se propone una planificación territorial y descentralizada. Innovación poco novedosa en términos conceptuales, pero verdaderamente revolucionaria en términos políticos, a que implica una revisión nada fácil de los esquemas predominantes.

2.5.4 Evolución hacia el enfoque territorial. El enfoque territorial del desarrollo rural es apenas la fase lógica de un largo proceso de aproximaciones a un nuevo paradigma del desarrollo rural. En efecto, durante la última década, la visión y las propuestas de desarrollo rural sostenible han evolucionado a partir del aprendizaje surgido de la 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 (Ellis y Biggs, 2001, Cuadro 5).

La adopción de un enfoque territorial marca un punto de inflexión en la forma de abordar el desarrollo rural. En particular, este enfoque incorpora dos elementos que han formado parte del desarrollo rural, como son los conceptos de *desarrollo microrregional* y de *nueva ruralidad*.

Cuadro 5. Evolución del desarrollo rural

Evolución en el Tiempo de las ideas sobre Desarrollo Rural	
1950 – 1960	Modernización; el modelo de la economía dual; la agricultura como sector rezagado; desarrollo comunitario; tenencia de la tierra; visión peyorativa del campesinado.
1960 – 1970	Los enfoques de transformación; la transferencia de tecnología; la mecanización; la extensión agrícola; la agricultura como motor del crecimiento; la reforma agraria; la revolución verde; los campesinos como agentes económicos racionales.
1970 – 1980	Redistribución con crecimiento; necesidades básicas; desarrollo rural integrado; políticas agrícolas estatales; crédito agrícola estatal; el sesgo urbano; la innovación inducida; la revolución verde; el encadenamiento del desarrollo rural.
1980 – 1990	Ajuste estructural; liberalización de mercados; precios correctos; retracción del Estado; crecimiento de las ONG, evaluación rural rápida (rural rapid appraisal); investigación sobre sistemas de producción agrícola (farming systems research); seguridad alimentaria y análisis de las hambrunas; investigación y desarrollo concebidos como proceso y no como producto; mujer y desarrollo; el alivio de la pobreza.
1990 - 2000	Microcrédito; evaluación rural participativa (participatory rural appraisal); investigación y desarrollo orientados 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 -	Medios de vida sostenibles (sustainable livelihood); gobernabilidad; descentralización; crítica de la participación; enfoques sectoriales amplios (wide-sector approaches); protección social; erradicación de la pobreza.

Fuente: Ellis & Biggs, 2002; Sepúlveda, Rodríguez y Echeverri, 2003.

2.6 Programas de desarrollo territorial rural

Las estrategias diseñadas por algunos de los organismos multilaterales en el ámbito del Desarrollo Rural pueden ser consideradas prototípicas ya que los enfoques tradicionales apuntaban hacia la territorialidad como un espacio objetivamente existente, sin considerar el conjunto de relaciones sociales que expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por muchos actores públicos y privados.

Con respecto a la relación de los profesionales y la comunidad en los procesos de intervención social, es importante la valoración mutua de ambos actores en los conocimientos, vocación y aportes que se pueden entregar en el trabajo conjunto hacia el desarrollo rural. Esta idea parte de la premisa que, el proyecto de desarrollo rural se debe hacer desde la integralidad, generando lazos fuertes de confianza y considerando todos los recursos (públicos y privados) que ayuden a lograr la meta planteada.

2.6.1 Limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo territorial rural. Con las actuales políticas públicas relacionadas con el Desarrollo Rural no se ha logrado bajar los índices de pobreza rural en las últimas tres décadas (Dirven, 2007). Esta sostenibilidad de los índices nos lleva a analizar las falencias que poseen las actuales políticas.

- a) Actuales políticas no consideran la heterogeneidad de las sociedades rurales, ni la naturaleza de la pobreza de la agricultura de autoconsumo. Se requieren de políticas diferenciadas, por lo tanto de un desarrollo territorial.
- b) Desconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza rural. Las actuales políticas utilizan una visión unívoca, sin considerar que la pobreza es consecuencia de distintas aristas que participan en la generación de ella.
- c) Las políticas están centradas en la actividad agrícola, sin considerar el multinivel de las unidades familiares rurales, sin considerar la mano de obra no-rural femenina que se incorpora al mercado laboral.
- d) No hay corrección en las fallas de acceso y/o generación de mercados en el mundo rural.
- e) Se enfocan en la transformación productiva y no en la reforma de las instituciones que

participan en la actividad rural (agencias de desarrollo, municipalidades, Ministerio de Agricultura).

- f) Dificultad en asumir de que es el Mercado quien tienen el peso decisivo a la hora de marcar tendencias, oportunidades y restricciones en la economía rural de autoconsumo.
- g) La no inclusión de la agroindustria, servicios y PyMES (tanto urbanas como rurales) en la función de difusión de la tecnología.
- h) No hay capacidad de adecuar las propuestas o las políticas gestadas a nivel central, de acuerdo a las potencialidades y restricciones específicas que presenta cada localidad, sector o Comunidad.
- i) No hay capacidad de incorporar y replicar las microexperiencias exitosas como parte de las políticas macro para el sector rural.
- j) No considera los efectos que pudiese tener el desarrollo del núcleo urbano, tanto sobre la transformación productiva, como en las condiciones de vida y trabajo de la población rural.

2.6.2 Nuevos enfoques del desarrollo territorial rural. Según Schejtman y Berdegú (2004), en alguna medida, los cambios en los condicionantes externos del desarrollo rural y cierta insatisfacción con las respuestas tradicionales a los problemas de pobreza han conducido a una creciente convergencia en las propuestas de desarrollo rural para América Latina y el Caribe formuladas en los últimos años por los organismos internacionales.

2.6.2.1 Estrategias de los organismos internacionales.

a) Fondo internacional de desarrollo agrícola (FIDA): Según el *Informe sobre la Pobreza Rural 2011*, el FIDA asume una perspectiva más depurada sobre el empoderamiento propuesto en las estrategias anteriores. La premisa básica propuesta en este informe es que la población rural, en condición de pobreza, asume la gestión de los múltiples riesgos a los que se enfrenta, limitando su capacidad para aprovechar las nuevas oportunidades en la agricultura y la economía no agrícola por igual.

- b) **Banco interamericano de desarrollo (BID):** adopta un enfoque de desarrollo multisectorial, planteando que la reducción sostenible de la pobreza rural va de la mano del reconocimiento de la heterogeneidad estructural del medio y de las sociedades rurales, por lo tanto se refuerza la idea de la necesidad de descentralizar y diferenciar las estrategias de reducción de pobreza, para que estas puedan permitir la expresión de dicha diversidad y convocar a los distintos sectores y agentes.
- c) **Banco Mundial:** esta organización plantea en sus estrategias el reconocimiento de que la diversidad nacional y regional es el principio rector de sus políticas de desarrollo rural, siendo el punto focal la pobreza rural y el mejoramiento del bienestar en todos los sentidos.
- d) **Organización de las naciones unidas para la agricultura y la alimentación (FAO):** según la *Conferencia de Rio+20*, la agricultura y los sistemas alimentarios constituyen la base de la seguridad alimentaria. Para poder responder a los retos del crecimiento sostenible, ambos tendrán que cambiar. La agricultura tiene un impacto en la superficie del planeta mayor al de cualquier otra actividad humana, teniendo así una relación crítica con el medio ambiente. Una transformación de la agricultura es clave para reducir la deforestación y la degradación de la tierra, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos hídricos, reforzar la resiliencia del ecosistema y reducir los efectos adversos de la agricultura sobre el clima. De esto se desprende que la erradicación de la pobreza y la seguridad alimentaria están directamente relacionadas con una agricultura climáticamente inteligente, donde el uso más sostenible de los recursos, la reducción de los gases de efecto invernadero y la resiliencia mejorada aumentarán la productividad y los beneficios de los agricultores, pequeños y grandes, y contribuye a la seguridad alimentaria y nutricional nacional y a las metas de desarrollo (FAO, 2012 a).

2.6.2.2 Estrategias latinoamericanas.

- a) **Ministerio de desarrollo agrario – Brasil.** El Ministerio de Desarrollo Agrario del Gobierno de Brasil (MDA), a través de la Secretaría de Agricultura Familiar, tiene como misión la promoción del desarrollo local sostenible, valorando las alianzas entre el capital humano rural

y la institucionalidad política, respetando los deseos y aspiraciones de las organizaciones agro-sociales y la práctica de los principios de descentralización, democracia, transparencia y la colaboración responsable (MDA, 2007).

A través de sus numerosos programas, la Secretaría de Agricultura Familiar dirige sus esfuerzos hacia el desarrollo y mejoramiento de programas, proyectos y actividades de apoyo a los agricultores familiares mediante las líneas de crédito rural, asistencia técnica, extensión agrícola, capacitación y la integración con el mercado, vinculando el desarrollo agrícola con los actores estatales y locales (SAF, 2012).

La Secretaría da prioridad a los grupos de agricultores de bajos ingresos con el fin de aumentar su calidad de vida, mejorando la agricultura familiar y llevándola hacia el status de actividad económica, a través de la inclusión de un valor agregado a la producción para accederlos a mercados competitivos.

b) Políticas innovadoras para el desarrollo de los territorios rurales en América Latina (PIDERAL). El proyecto “Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina” (PIDERAL), que financia la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID, 2012), tiene como objetivo demostrar que es posible incluir a los territorios rurales en las dinámicas generales de desarrollo de una forma más equitativa, a través de la participación de los territorios rurales en la dinámica de crecimiento económico que viven los países, y apoyar los procesos de planificación incorporando a los actores de dichos territorios en la formulación y ejecución de las políticas sectoriales. Las acciones a realizar serán:

- Coordinar las políticas sectoriales en su aproximación a los territorios rurales.
- Articular las políticas sectoriales con las necesidades y propuestas de los territorios rurales formuladas por los actores locales organizados.
- Organizar a los actores locales en los territorios rurales y materializar su visión del desarrollo en un plan estratégico (AECID, 2012).

El Ministerio de Agricultura de República Dominicana y el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) serán los encargados de implementar este proyecto, que se llevará a cabo en el período 2012-2015 en cuatro países latinoamericanos: Costa Rica, Perú, Ecuador y República Dominicana.

2.6.2.3 Estrategias Europeas

2.6.2.3.1 Método LEADER. Este método es una iniciativa de la Unión Europea, que persigue el apoyo a procesos de desarrollo de las zonas rurales en el que se atienden acciones de carácter innovador que contribuyen de forma integral a la reactivación y fortalecimiento del tejido social y productivo. El enfoque de LEADER (Liaisons Entre Activités de Développement de L'Économie Rural - Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural) es, a través de una perspectiva territorial y local, orientada a la diversificación del “mix” productivo de las áreas rurales, que favorecería un desarrollo menos dependiente de los subsidios y un mayor dinamismo en el mediano y largo plazo. Es en esta perspectiva que se considera una metodología apta para América Latina como una referencia para comprender las opciones que se pueden utilizar en la promoción de las áreas rurales (CE, 2006).

La iniciativa comunitaria LEADER I, fue aprobada en 1991 por un período inicial de dos años y medio. Destinada al ámbito rural pretendió aplicar un modelo de desarrollo basado en los siguientes aspectos:

- El enfoque es Territorial en lo referente a su ámbito de acción local.
- Las decisiones parten desde abajo hacia arriba en todas las fases del programa pues la búsqueda de soluciones involucra a los agentes locales y parte de las realidades propias de cada territorio
- Los Grupos de Acción Local (GAL) o Grupos de Desarrollo Rural (GDR) agrupan, en calidad de socios, a agentes e instituciones locales.
- El enfoque es integral y multisectorial y promotor de innovaciones e incluye acciones en materia de asistencia técnica al desarrollo rural, formación profesional, turismo rural, pequeñas y medianas empresas de artesanía y servicios, valorización y comercialización de la producción agraria, conservación y mejora del medio ambiente.

- Descentralización financiera en que las decisiones de destino de los fondos son adoptadas por los GAL.
- Énfasis en la organización en red de las diversas iniciativas que permiten la asociación con grupos de otras regiones.

Tras una previa definición de la estrategia global de desarrollo en cada una de las zonas, se definía un plan de actuación para fomentar las iniciativas públicas y privadas dinamizadoras del desarrollo endógeno.

La preocupación por el mundo rural tiene sus primeros frutos palpables en el Programa Leader I. Gracias a él, entre 1992 y 1994, 217 territorios de la Comunidad dispusieron de ayudas para apoyo técnico de iniciativas locales, actividades de formación y empleo, valorización y comercialización de las producciones autóctonas, desarrollo del turismo o creación de nuevas empresas.

Medidas y acciones de proyecto

- Turismo:
 - ✓ Parajes Naturales y Educación Ambiental.
 - ✓ Entornos Históricos y Monumentales.
 - ✓ Actividades.
 - ✓ Promoción Turística Comarcal.
 - ✓ Formación.
 - ✓ Asistencia técnica.
 - ✓ Creación de plazas de alojamiento.
 - ✓ Otras actuaciones de interés.
- Artesanía y PYMES:
 - ✓ Actividades artesanas.
 - ✓ Actividades empresariales.
 - ✓ Formación.
 - ✓ Otras actuaciones de interés.

- Valorización agraria
 - ✓ Transformados agrarios.
 - ✓ Otras actuaciones de interés.

2.6.2.3.2 Proyecto EXPIDER. En octubre de 2000 la Organización para la Agricultura y la Alimentación de Naciones Unidas (FAO), la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España (MAPA), promovieron, organizaron y financiaron un Encuentro de expertos de América Latina y Europa (Sumpsi, 2006).

En Octubre de 2002 y animados por el éxito del Encuentro de octubre de 2000, la FAO, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el apoyo logístico del Ministerio de Agricultura y Gobiernos Regionales de España e Italia, organizaron un viaje con treinta responsables políticos y directores de programas de desarrollo rural de América Latina, para conocer in situ las experiencias de desarrollo rural de algunas regiones de Italia y España, e intercambiar conocimientos con responsables de políticas y gestores de programas desarrollo rural local LEADER en dichas regiones.

Las discusiones y debates mantenidos pusieron de manifiesto nuevamente, que los principios generales y enfoque de los programas LEADER podían ser útiles para América Latina, aunque el modo de ponerlos en práctica, las fórmulas institucionales necesarias y los instrumentos operativos a emplear debían ser diferentes, dando pie a la formulación de una nueva estrategia que fue presentada en 2003 bajo el nombre de EXPIDER (Amador y González, 20??).

La Experiencia Piloto de Desarrollo Rural Local (EXPIDER), es una iniciativa que apuesta por impulsar procesos de desarrollo territorial rural. La metodología utilizada fue la cooperación horizontal entre actores locales y territorios de América Latina y España, en los que ya existían ciertos procesos de desarrollo rural en curso, experimentando y contrastando con la iniciativa LEADER. La meta final de EXPIDER fue la elaboración de un documento de lecciones aprendidas, aprovechando las experiencias de desarrollo rural local promovidas y apoyadas por

dicho Proyecto durante el período de duración del mismo (2003-2005), que sirviera para mejorar la efectividad de los programas de desarrollo rural financiados por el BID.

Objetivos del Proyecto

- Apoyar un proceso de fortalecimiento institucional, adquisición de capacidades, planificación estratégica, participación de actores y diversificación económica, con el fin de aumentar la competitividad, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las áreas rurales
- Impulsar procesos de desarrollo territorial rural
- Apoyar técnicamente en las siguientes líneas de acción:
 - ✓ Fortalecimiento de Organización Local para el Desarrollo Rural (OLDER)
 - ✓ Elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo Rural (PEDER)

2.6.2.3.3 Proyecto PRODER. El Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales en las Regiones (PRODER), fue aprobado por la Comisión Europea en 1996 para un período de cuatro años (1995-1999) y una segunda etapa desde el 2000 al 2006, para ser aplicado exclusivamente en España (ReDR, 2000).

Sus objetivos coinciden en buena parte con los de la Iniciativa LEADER II, es decir: impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las zonas rurales a través de la diversificación económica para frenar la regresión demográfica, elevando los ingresos familiares y el bienestar social de sus habitantes y asegurando la conservación del espacio y de los recursos naturales.

El Programa se desarrolló de manera plurirregional, a través de los Grupos de Acción Local (GAL), constituidos por entes públicos (Ayuntamiento) y diversas asociaciones privadas representativas del territorio.

Para lograr los objetivos, el PRODER apoya y subvenciona un ambicioso conjunto de medidas de desarrollo rural. De forma genérica, estas medidas pretenden valorizar el patrimonio de los pueblos, fomentar el turismo, apoyar a las pequeñas empresas y las actividades de artesanía y de

servicios, revalorizar el potencial productivo agrario y forestal y facilitar la formación de los colectivos del medio rural.

2.7 Enfoque territorial y políticas públicas

El enfoque territorial tiene implicaciones importantes en la definición de Políticas Públicas y en la Institucionalidad, así como en los métodos de gestión en que se apoya la implementación de dichas políticas (Schejtman y Berdegué, 2004; Sepúlveda *et al.*, 2003).

2.7.1 Políticas públicas. El enfoque territorial tiene al menos tres repercusiones importantes en la definición de políticas públicas:

- a) convertir el territorio en el objeto de las políticas públicas;
- b) concebir la política de desarrollo rural como una política articuladora de políticas sectoriales en espacios territoriales;
- c) aplicar políticas diferenciadas, según el contexto.

2.7.1.1 El territorio como objeto de las políticas públicas. El enfoque territorial apunta hacia la política de desarrollo en lugar de las estrategias sectoriales, donde el objetivo es el proceso productivo y no el espacio multidimensional (económico, social, político, ambiental, cultural) que caracteriza a la territorialidad.

El cambio de un enfoque sectorial a uno territorial no implica necesariamente un nuevo instrumental de políticas; pero sí plantea la necesidad de operar cambios significativos en las estrategias de gestión y aplicación de tales instrumentos. Por ejemplo, los criterios de planificación, gestión y evaluación deben ser sometidos a un riguroso examen.

Las políticas públicas, en el marco del enfoque territorial, también apuntan a proporcionar orientaciones estratégicas que potencien los instrumentos tradicionales del desarrollo rural y sectorial, tanto en lo relativo a su impacto en el ámbito redistributivo, de crecimiento económico, de preservación de las riquezas sociales y naturales, como en el de la integración social y

territorial. Uno de los principales objetivos es lograr que la agenda política de desarrollo rural genere una única economía en un único territorio y que supere, así, las brechas entre grupos sociales y entre regiones o territorios.

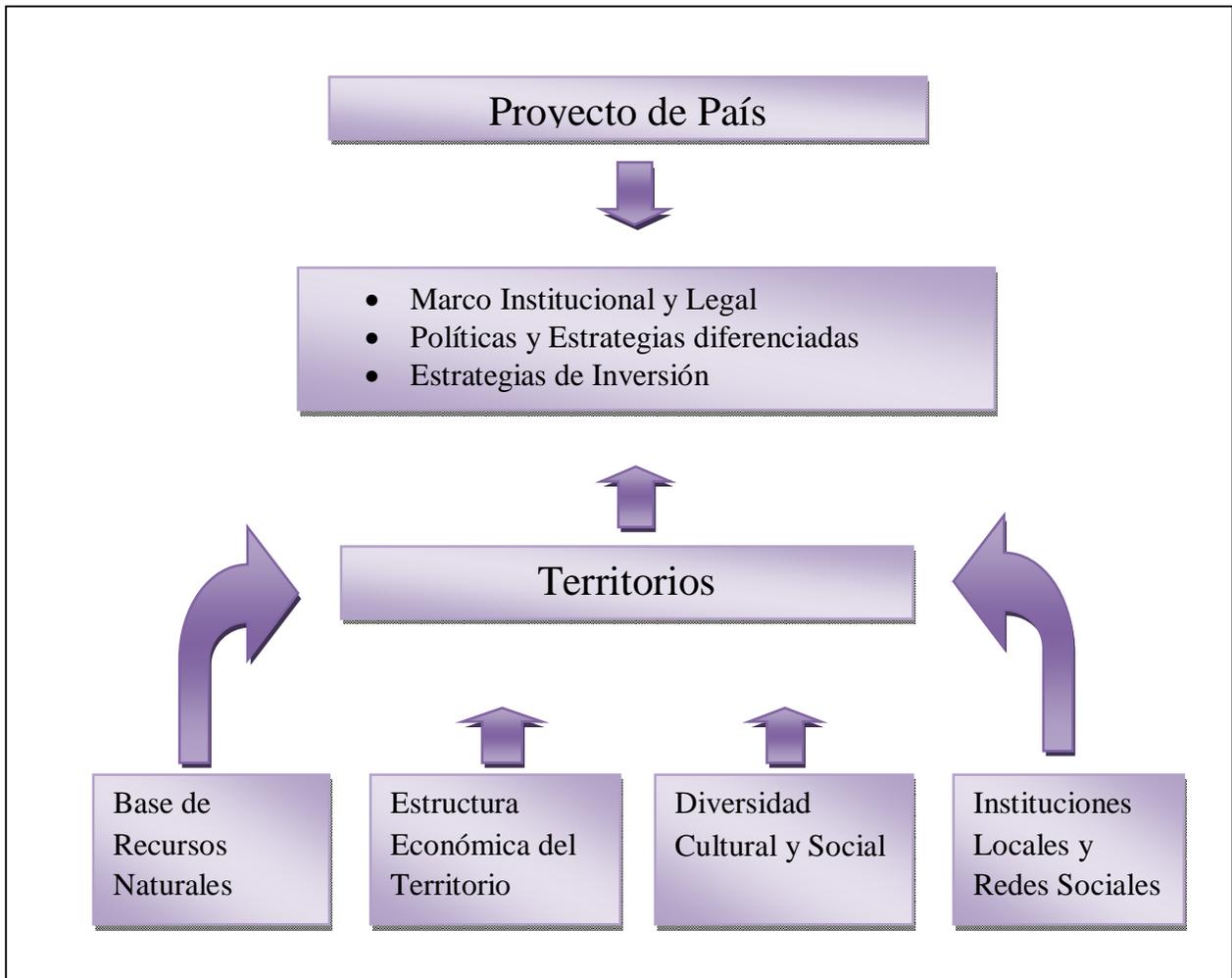
Asumir el enfoque de territorio implica clarificar las condiciones particulares que deben asumir las estrategias concretas de desarrollo cuando el territorio se torna en el elemento articulador básico (Schejtman y Berdegué, 2004; Sepúlveda *et al.*, 2003; Uribe, 2010).

2.7.1.2 La política de desarrollo rural como instrumento de articulación de políticas públicas. Las políticas públicas orientan la acción pública, reflejan la voluntad política del Estado y son el resultado de las presiones de los diferentes actores sociales. Aún en el caso de que no sean explícitas, las políticas públicas definen líneas concretas que afectan las decisiones de los actores públicos y marcan las pautas que han de seguir los agentes privados.

A la luz del enfoque dado al desarrollo rural, como estrategia integral de orden territorial y sostenibilidad, cobra significancia un conjunto de áreas de política que inciden, directamente, en el avance de los territorios rurales y de los sectores que los componen. Así, cabe distinguir al menos tres niveles de políticas: a) políticas macroeconómicas; b) políticas sectoriales; y c) políticas territoriales (Sepúlveda, *et. al*, 2003; Echeverri, 2003).

El desarrollo rural se puede conceptualizar, entonces, como una canasta de políticas (macroeconómicas, sectoriales y territoriales) que dan cuenta de las estrategias de desarrollo adoptadas por una nación. Las políticas macroeconómicas proveen el marco general que condiciona a las políticas territoriales y sectoriales; las políticas territoriales se conciben con marcos para la articulación de políticas sectoriales, y las políticas sectoriales reflejan las prioridades de intervención de los entes públicos y privados, y definen, en última instancia, los componentes de una estrategia de desarrollo rural (Figura 4).

Figura 4. Gestión de estrategias de desarrollo rural en el ámbito nacional.



Fuente: Sepúlveda, Rodríguez y Echeverri, 2003

2.7.1.3 Políticas diferenciadas según el contexto. Desde la perspectiva territorial, la meta del desarrollo rural es impulsar el ascenso de los territorios o actores más rezagados a niveles mayores de desarrollo, de manera que paulatinamente se reduzcan las brechas territoriales. Por lo tanto, una estrategia nacional de desarrollo rural debe combinar dos elementos importantes: a) políticas diferenciadas en función de la meta de cohesión territorial nacional; y b) políticas diferenciadas en función de la meta de cohesión social intra-territorial (Sepúlveda *et al.*, 2003). Diferentes realidades territoriales demandan planteamientos e intervenciones públicas diferenciadas. Cada caso particular requerirá una combinación, también particular, de políticas

básicas de carácter asistencial, de acceso a activos y redistribución de éstos, y de formación y desarrollo de capacidades, con políticas más universales de fomento productivo, desarrollo tecnológico, acceso a mercados y desarrollo de marcos legales e institucionales (Sepúlveda *et al.*, 2003; Sepúlveda, Rodríguez y Echeverri, 2003). Cuanto menor sea el nivel de desarrollo mayor será el abanico de políticas y mayor el énfasis en políticas básicas; cuanto mayor sea el nivel de desarrollo menor será la gama de políticas y mayor el énfasis en políticas de carácter universal. En todos los casos debe haber coherencia entre los instrumentos y los objetivos de los distintos niveles de políticas.

2.7.2 Institucionalidad y métodos de gestión. Las reformas macroeconómicas y de mercado han jugado un papel decisivo en la definición de las agendas de políticas públicas de la mayoría de países del continente durante las dos últimas décadas. Dos aspectos sobresalen en este contexto, con implicaciones institucionales relevantes para las políticas públicas que pugnan por un desarrollo rural sostenible: a) la redefinición del papel del Estado y la institucionalidad rural; y b) la creación de arreglos que permitan potenciar la cooperación local como elemento fundamental de gestión (Sepúlveda, Rodríguez y Echeverri, 2003).

2.7.2.1 El marco de reformas macroeconómicas y de mercado. Durante las últimas dos décadas los países de Latinoamérica ha estado inmersos en procesos de ajustes de sus modelos de desarrollo, en los cuales pueden identificarse tres generaciones de reformas que muestran distintos niveles de avance: a) reformas macroeconómicas; b) reformas para dar mayor participación al mercado; c) reformas institucionales.

Es en el plano de la estabilidad macroeconómica donde mayores logros se pueden esgrimir, a pesar de que la situación de muchos países sigue siendo volátil y vulnerable. La necesidad de mantener las metas de estabilidad es clara, como lo es la vigencia de la discusión sobre los mecanismos, estrategias y costos de tales ajustes.

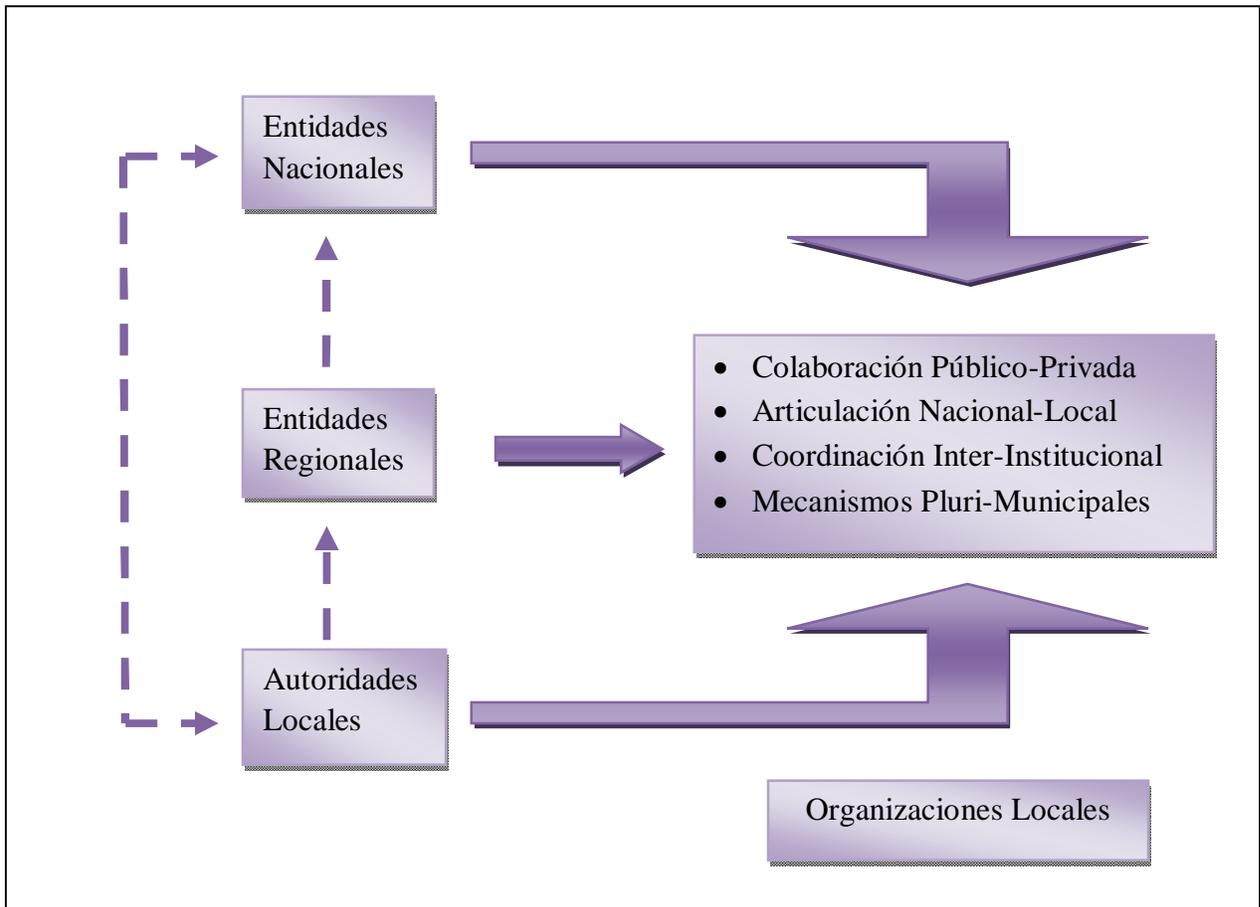
En el plano de la generalización de las reglas de los mercados se identifican logros menores, en medio de una prolífica agenda de reformas. Los mercados se mantienen aun altamente

distorsionados y acusan fuertes imperfecciones, asimetrías e ineficiencias. El Estado se ha ajustado a nuevas reglas, pero inmerso en grandes confusiones y debates sobre sus nuevas responsabilidades (Sepúlveda, Rodríguez y Echeverri, 2003). Las reformas impulsadas como parte de los procesos de reforma del Estado han modificado cualitativamente la institucionalidad que vela por el desarrollo rural, al inducir el debilitamiento o la desaparición de las organizaciones públicas que apoyaban las estrategias de intervención y fomento sectorial agrícola, y al promover el desplazamiento de la responsabilidad pública hacia una compleja gama de organizaciones, con responsabilidades sociales y económicas que reducen la capacidad de respuesta de las instituciones que tradicionalmente se había ocupado de la política de desarrollo rural. No obstante, debe destacarse la importancia otorgada a las políticas de descentralización, orientadas a concederle una mayor autonomía a las instancias de gestión local y regional, en su papel de “auto-gestores” del desarrollo.

Las reformas institucionales adquieren especial relevancia como parte del replanteamiento de las políticas públicas de desarrollo rural que, a la postre, conlleva a la adopción de un enfoque territorial. Esta nueva institucionalidad, por ejemplo, entraña el desarrollo de procesos como el fortalecimiento de los gobiernos locales; el desarrollo de mecanismos de articulación interinstitucional (entre ministerios; entre organizaciones públicas y organizaciones de la sociedad civil; entre gobiernos nacionales y regionales y gobiernos locales; entre el sector público y el sector privado); la instauración de mecanismos de negociación de ámbito nacional, regional y local; y la creación de mecanismos pluri-municipales, tal como se muestra en la Figura 5.

2.7.2.2 Redefinición del papel del estado. El objetivo fundamental de las políticas públicas de desarrollo rural debería ser la generación de instrumentos, incentivos y condiciones para que los territorios rurales puedan aprovechar, al máximo, las oportunidades que les ofrecen los nuevos procesos de desarrollo local. Tal afirmación tiene implicaciones significativas en el enfoque que tradicionalmente se le ha dado a los programas de desarrollo rural.

Figura 5. Nueva institucionalidad para el desarrollo rural.



Fuente: Sepúlveda, Rodríguez y Echeverri, 2003

Surge aquí una pregunta fundamental sobre el papel que debe cumplir el Estado en el ejercicio de sus competencias y responsabilidades, como socio de los agentes comunitarios y empresariales. Este cuestionamiento conduce a la revisión de la función paternalista del Estado, en la que los agentes públicos asumen las tareas de direccionamiento que en realidad tendrían que corresponderles a las comunidades locales y a sus redes de aliados.

Se hace necesario, por lo tanto, replantear las funciones centrales básicas del Estado, tales como la producción de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía y la construcción de la democracia y la institucionalidad rural, funciones que no pueden soslayarse al momento de definir las políticas públicas básicas del desarrollo sostenible.

2.7.2.3 La cooperación local en la planificación y en la gestión del territorio. El enfoque territorial se corresponde con una forma particular de organización de los procesos de desarrollo. En esencia, la meta es lograr la mayor eficiencia posible en la gestión de cada uno de los agentes que participan en un espacio dado, mediante la construcción de sinergias, enlaces, formas comunicativas, alianzas, solidaridades, identificación de ventajas territoriales y compromisos de aprovechamiento. Este proceso se expresa en modelos de cooperación local, donde los distintos miembros de una comunidad se asocian libremente en formas de organización autónoma para gestionar un proyecto territorial local (Sepúlveda *et al.*, 2003).

Múltiples experiencias exitosas de desarrollo han mostrado que la cooperación local, junto al fortalecimiento de las capacidades comunitarias y su consiguiente empoderamiento, y el robustecimiento del capital social y otras formas de aproximación participativa, contribuyen a la generación de una verdadera aptitud para aprovechar las oportunidades que ofrece el desarrollo.

2.8 Desarrollo rural en Chile

El Desarrollo Rural en Chile se divide en dos etapas de análisis histórico, que coinciden con la génesis de las definiciones de Pobreza. Según Viveros (2010), y como se resume en el Cuadro 6, una primera etapa (1949 – 1973), que se denomina de *Politización de la Economía Rural*, consiste en la participación política del campesinado dada por modelos de desarrollo rural y social. En un primer momento el modelo de tendencia Marxista promovía la formación de Sindicatos Campesinos y Cooperativas de trabajo comunitario, centrados fundamentalmente en la estructura de tenencia de tierras. Luego, un segundo momento de este periodo, está marcada por la tendencia derechista, donde se promueve la Agrupación de Campesinos, subsidiados por políticas paternalistas, destinadas principalmente a regular la el uso de las tierras y el reordenamiento de la producción en el país.

La segunda etapa (1973 – Hoy), denominado *Mercantilización de la Política Rural*, consiste en la transformación del desarrollo rural en un acto comercial, enfocándose los esfuerzos

estatales en la agricultura intensiva por sobre la extensiva; y la subsistencia del pequeño campesinado es conducida a micro emprendimientos dirigidos al mercado, entendidos ahora como microempresas familiares. Todas estas acciones, están íntimamente ligadas a la concentración de tierras y el reordenamiento de la producción.

2.8.1 Elementos significativos de la política de estado en la agricultura y el medio rural. Se enfatiza en la importancia de lograr una real descentralización para la generación, articulación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo rural. Para lograr esta descentralización se debe contar con una institucionalidad específica que se ocupe del tema, pudiendo estar dentro o fuera del Ministerio de Agricultura. Bajo esta misma línea, la formulación de políticas públicas para el desarrollo rural debe incorporar objetivos transversales y trabajar las problemáticas en los territorios desde una perspectiva endógena, es decir, acciones integrales que contemplen el desarrollo social y la protección de la biodiversidad, no sólo destinando los recursos a la asistencia técnica de corte agropecuaria (Schejtman y Berdegué, 2004).

Cuadro 6. Periodos de análisis del discurso del desarrollo rural en Chile.

Politización de la Economía Rural (1949 -1973)	Mercantilización de la Política Rural (1973 – Hoy)
Enfoque Marxista: transformaciones de la estructura de tenencia de tierras. Aplicación de las Reformas Agrarias, de capacitación y ordenamiento campesino.	Mediana y Gran Producción: especialización, tecnificación y maximización del uso de la tierra. Aparecen los complejos agroindustriales y la industria forestal.
Enfoque Neoliberal: transformaciones en el uso de la tierra y el reordenamiento de las organizaciones campesinas en empresas.	Pequeña y Microproducción: traspaso de la ruralidad desde el Estado al Mercado. Instalación de políticas de fomento productivo y microempresarial.

Fuente: Viveros, 2010

Las políticas de Estado deben centrarse en el nuevo entendimiento de lo rural, generando nuevos instrumentos de fomento productivo y de mejoramiento ambiental, diversificando la economía rural a través del desarrollo de actividades económicas ligadas al territorio, pero no necesariamente agrícolas, como es el fomento al turismo rural, fomento al empleo, incentivos a las inversiones y otros (Elizalde, 2003; Schejtman y Berdegúe, 2004).

El Gobierno debe integrar el desarrollo rural territorial dentro de sus políticas de descentralización, dándole un cariz “federal” para que la descentralización sea efectiva y que la participación entre los actores locales, tanto civiles como de gobierno, puedan identificar las reales necesidades e identidades, fortaleciendo, de esta manera, las competencias y capacidades técnicas y de recursos humanos de los respectivos municipios.

Es fundamental que las políticas públicas conceptualicen que la base del desarrollo es la educación, actuando ésta como el motor del desarrollo cultural del medio rural y local.

2.9 Desarrollo territorial en Chile

Las primeras experiencias territoriales en Chile se llevaron a cabo inicios del 2000, donde la “Agenda de Gestión Territorial para un buen Gobierno” (GORE Araucanía, 2003) y la “Estrategia de Desarrollo Territorial” (GORE Bio Bio, 2004) fueron las iniciativas destacadas por su enfoque regionalista (Tolosa, 2012). Desde la implementación de estas iniciativas se ha configurado un entorno de políticas públicas con enfoque territorial en Chile, que ha producido una evolución de la gestión del desarrollo, transitando desde miradas centralista, verticales y con énfasis macroeconómicas, hacía modelos descentralizados, regionales y con énfasis microeconómicos, constituyendo iniciativas que en su conjunto han conformado experiencias alternativa de hacer gestión pública para el desarrollo, ya que su implementación responde a lógicas de colaboración público privadas sobre la base de un territorio en específico y a planificaciones tanto espaciales como basadas en la interacción de agentes. Desde el punto de vista metodológico estas experiencias en su gran mayoría concuerdan en lo siguiente:

- a) Se centran en un territorio, entendido como una agrupación de comunas.
- b) Sobre este territorio existe una oportunidad o vocación de características similares.
- c) Se estructura una institucionalidad territorial, denominada en la mayoría de los casos como consejos público-privados, en el cual participan, las municipalidades, los actores locales agrupados (Asociaciones de empresarios, ONGs, etc.), y las instituciones de Gobierno con presencia en el territorio.
- d) En función de una mirada consensuada y común del desarrollo, se elabora un Plan de Desarrollo Territorial flexible (a largo plazo), al cual concurre inversión pública como inversión privada (Toloza, 2012).

Desde un análisis comparativo, en el Cuadro 7 se resume las diferencias entre un Modelo Centralizado (predominante hasta la década de los 90) con respecto al enfoque del Modelo de Desarrollo Territorial.

2.9.1 Desarrollo territorial y el enfoque del Gobierno.

Como ya vimos que lo fundamental en el nuevo enfoque de las políticas públicas de gobierno con respecto a la descentralización, es importante para que el desarrollo territorial rural sea más equilibrado se consideren instrumentos de fomento y apoyo adecuados a las necesidades de los macro y microterritorios, donde el acuerdo entre actores locales lleven al perfeccionamiento de las estrategias de desarrollo territorial, siendo el primer paso para una normativa local municipal sobre territorios para que los sistemas financieros sean más flexibles y participativos, como parte del compromiso de descentralización y de trabajo conjunto entre los actores civiles, privados y estatales.

Es fundamental para el funcionamiento de un orden territorial que la sociedad civil se vea apoyada desde un inicio en el fortalecimiento asociativo a través de la orientación sobre la constitución de organizaciones para que sean considerados como interlocutores válidos ante la institucionalidad.

Cuadro 7. Cuadro comparativo del modelo centralizado versus el modelo territorial

Modelo Centralizado	Modelo Territorial
Actúa sobre la base de oferta de instrumentos, planes y programas.	Actúa sobre la base de demanda de necesidades del territorio.
La oferta es diseñada y normada desde el nivel central.	Existe la posibilidad de ajustar la oferta a las necesidades y especificidades del territorio.
Las inversiones y programas responden a metas de los servicios públicos.	Las inversiones y programas actúan en el marco de un Plan de Desarrollo Territorial.
La definición de en qué se gasta o invierte es de responsabilidad del Director de Servicio.	La definición de en qué se gasta o invierte es de responsabilidad de un consejo público – privado.
Está centrada en una visión pública del desarrollo.	Impulsa una visión público-privada-municipal del desarrollo.
Incorpora débilmente a los municipios en algunas decisiones de inversión.	Incorpora activamente a los Municipios en las definiciones de inversión.
Existe insuficiente información de los planes anuales y plurianuales de inversión, que posibilite inversión privada vinculante.	Permite impulsar la inversión privada, sobre la base del conocimiento activo de la inversión pública. (Ej. Obras de infraestructura)
No impulsa la generación de institucionalidad, más bien la preocupación es incentivar la demanda asociativa por sector.	Se estructura sobre la base de la generación de institucionalidad territorial de contraparte, que oriente la inversión.
La inversión y ejecución de programas es más bien dispersa.	La inversión y ejecución de programas responde una visión de desarrollo del territorio.
No existe participación en la definición de la oferta de instrumentos, planes y programas.	Existe participación local y territorial de los instrumentos, planes y programas que más se necesitan.
Existe débil control social en la ejecución de inversiones y programas.	Existe control social activo en la ejecución de inversiones y programas.
La responsabilidad en la ejecución de inversiones y programas está supeditada al cumplimiento de la norma.	La responsabilidad en la ejecución de inversiones y programas, además de ajustarse a la norma, busca estar asociada a resultados e impactos territoriales.
Fomenta el centralismo regional y nacional, al perpetuar la concentración de poder en directivos públicos.	Impulsa la descentralización nacional y subregional, al potenciar el ejercicio de traspaso de poder subregional.
Perpetúa la inequidad territorial, producto que el mecanismo de acceso a instrumentos, es por vía de demanda o concurso público, situación que territorios en fragilidad social se ven es desventaja.	Propende a la equidad y convergencia territorial, al concentrar esfuerzos en dotar de oportunidades a territorios en fragilidad social y económica.

Fuente: Toloza, 2012

2.10 Caracterización de la Comuna de Temuco

2.10.1 Antecedentes generales. Temuco fue fundado el 24 de Febrero de 1881, durante el Gobierno de Aníbal Pinto Garmendia, por orden de su Ministro Manuel Recabarren.

Durante sus inicios, Temuco se remitía a características de campamento, compuesto solamente, por un fortín de quinchas, un muro de troncos y un foso, ubicado en los terrenos del actual Regimiento N°8 Tucapel. Dicha condición comenzó a cambiar en 1883 cuando se inició la formación de calles, tales como Prat, Vicuña Mackenna, Bulnes, San Martín y O'Higgins, en las afueras del fortín (Municipalidad de Temuco, 2011).

2.10.2 Contexto regional. El desarrollo histórico de ocupación del territorio de la Región de La Araucanía se generó a partir de las tres cuencas fluviales que la atraviesan: del Malleco, del Cautín y la del Toltén. Por otro lado, el pueblo Mapuche desarrolló un modelo de ocupación histórica del territorio que respondía a un uso agrícola y defensivo.

Posteriormente, con el proceso de colonización, el territorio se encontraba inserto en el espacio reconocido históricamente como La Frontera, zona que comprendía desde los ríos Bio - Bio al Toltén y que fue durante tres siglos el escenario de encuentros y batallas entre conquistadores y nativos. El proceso de ocupación que se desarrolló en esta área fue asociada a la creación de líneas de fuertes para correr la frontera (Municipalidad de Temuco, 2011).

Desde otra perspectiva, al analizar la ocupación del territorio regional desde la organización territorial mapuche, se identifican tres grandes etapas:

- Etapa prehispánica de ocupación de La Araucanía
- Etapa de ocupación del territorio por parte de la cultura Mapuche.
- Etapa que se inicia con la promulgación de la Ley 19.253 de 1993 denominada Ley Indígena.

2.10.3 Contexto comunal. La ciudad de Temuco nace a partir de la construcción del Fuerte Militar el año 1881, a orillas del río Cautín, donde actualmente se ubica el Regimiento Tucapel, junto a la plaza fundacional que aun rememora los inicios de la ciudad (Plaza Recabarren).

En el caso de Labranza, los primeros colonos llegaron aproximadamente en el año 1884 dedicándose principalmente a elaborar maderas nativas. Otro rubro fue el cultivo de cereales, especialmente trigo, producción que era incluso exportada a través del Puerto de Corral en la Región de los Lagos.

Ya cerca del 1900 se registran los primeros intentos de planificación de la incipiente ciudad de Temuco con la llegada de la Comisión Topográfica de Teodoro Schmidt. Se crea las primeras institucionalidades públicas como la Intendencia Provincial de Cautín (1887); Municipalidad (1888) y la aprobación del primer Plan Regulador de la ciudad (1892).

Hacia el año 1893, con la inauguración del ferrocarril, la ciudad se transformaba en el centro de comunicaciones con el norte y sur del país. A partir de este hecho, Temuco se consolida como un importante centro comercial y de servicio en la zona centro-sur de Chile. Por otro lado, entre los años 1900 y 1911 se entregaron grandes paños de tierras a los colonos rodeando la zona poniente y los pies del cerro Ñielol. Es así como hacia la década del '20, la ciudad crecía en forma concéntrica y se mantenían como centro los sectores adyacentes a la maestranza y la estación de ferrocarriles.

Entre los años 1921 y 1940 comienza un notorio progreso urbano por el desarrollo de la infraestructura vial y ferroviaria, que caracterizaría los próximos 20 años. Hasta esta fecha el centro (sector Estación), es el lugar más importante de la ciudad.

En la década del 40' se modifica administrativamente la jerarquía de la ciudad pasando de capital provincial a capital de la Región de La Araucanía y junto con esto el Estado asume un importante papel modernizador como motor del desarrollo económico urbano.

Durante la década del 90' el acelerado crecimiento de la ciudad, principalmente por extensión en viviendas unifamiliares, genera una estructura urbana inconexa y sin mayor planificación, avanzando hacia terrenos de Comunidades Indígenas periurbanos.

La Comuna de Temuco posee una superficie de 464 km², con una densidad de 655.23 habitantes/km², correspondiendo el 93,46% de la población urbana y sólo el 6,54% rural (Municipalidad de Temuco, 2011).

2.10.4 Desarrollo territorial rural en la comuna de Temuco. La población rural de Temuco tiene una gran variedad de entornos sociales y agroecológicos que definen diversos sistemas productivos, asociados con particulares formas de vida comunitaria, tenencia de tierra o afiliación con las empresas relacionadas con la producción silvoagropecuaria.

La industrialización de la agricultura y la urbanización de las comunidades rurales terminaron con la ruralidad tradicional, dando paso no a una desaparición de lo rural, sino a una transformación radical que la ha vuelto más compleja y más heterogénea.

La ruralidad, como fue definida tradicionalmente, no corresponde a la que se observa hoy. Tampoco las antiguas visiones y concepciones de lo rural son capaces de captar y de interpretar las transformaciones en curso de la ruralidad chilena, por lo que se va transitando hacia nuevos marcos conceptuales. Esta *neo-ruralidad* se ha enfrentado a procesos de apertura comercial y globalización que transformaron drásticamente el medio, insertando las economías rurales a mercados internacionales.

La Agricultura es la actividad predominante en el Temuco Rural, pero en los últimos años ha perdido peso, lo cual hace que nuevos sectores repunten en las economías y nuevas formas de organización productiva.

El contexto actual marca la tendencia de la implementación de nuevos motores de desarrollo y transformaciones en los procesos de organización socio-productiva en el medio rural chileno.

En lo que respecta a los territorios propiamente tales, existen ciertos elementos que toman relevancia. Por un lado, se encuentra el acceso a la tierra y el agua, que es una necesidad básica para el desarrollo de los pueblos. Por otro lado, se toma atención a la institucionalidad local y su articulación con sus pares de territorios próximos en la planificación conjunta para generar desarrollo.

2.10.5 Crecimiento y desarrollo de territorios rurales. Históricamente los territorios en la Comuna de Temuco se conformaron de acuerdo a las características propias que lo identifican. En el sector rural la división se realizó de manera natural de acuerdo a los límites geográficos y culturales que conformaban las Comunidades Indígenas. En la actualidad, debido a la expansión de los planes reguladores, las Comunidades y, por ende, los territorios se han visto flanqueados por el desarrollo urbano en desmedro de lo rural.

Los principales sectores que se están viendo afectados por el avance urbano son Raluncoyán (Comunidad Huete Rucan), Tromén Cinco Laureles (Comunidad Juan Quelén) y Botrollhue (Comunidad Juan Huaiquinao), territorios que circundan el casco urbano de la Comuna. La característica que los unifica es que la actividad agropecuaria va disminuyendo, mostrando de manera muy clara cómo la neo-ruralidad se va instalando de manera firme y sostenida, mucho más acelerada que la institución de políticas rurales.

2.10.6 Gestión territorial y descentralización. Las políticas de Estado, así como las políticas locales, deben considerar que lo rural es un tema más complejo que lo netamente productivo, por lo tanto, la búsqueda del desarrollo es un desafío con mayor probabilidad de éxito. Puntualmente, se requiere que el Estado (y el Municipio) acoja las nuevas institucionalidades para el desarrollo local y territorial y el fortalecimiento de la gestión territorial, es decir, apoyar la articulación de las instituciones locales con niveles intermedios o regionales y nacionales para generar planes o estrategias de desarrollo.

La orientación de la gestión territorial se relaciona con las normativas y la articulación, enfatizando en un modelo que realice la construcción social desde el territorio. Para ello, se hace

hincapié en la generación de instrumentos con un marco estructural que permita:

- flexibilidad temporal para el logro de resultados,
- espacios idóneos para el aprendizaje y la retroalimentación entre las organizaciones,
- control social, articulación pública y civil,
- formación de capacidades y el fortalecimiento del liderazgo y la gestión.

Como propuestas, para una gestión territorial en la Comuna de Temuco, se mencionan los siguientes puntos:

- Fortalecimiento de la institucionalidad para la gestión de los territorios y del Municipio en el ámbito financiero.
- Organización y articulación de la oferta de políticas públicas desde las demandas de la población.
- Diseño de planes de trabajo a largo plazo.
- Reestructuración de los Programas Rurales Municipales.
- Generar espacios de intercambio de experiencias y aprendizaje.
- Considerar la opinión de la población local (dirigentes rurales) en la planificación de instrumentos de intervención y en la evaluación de resultados.
- El compartir la responsabilidad entre los diversos niveles de la gobernanza local y la sociedad civil.
- Formación de capacidades técnicas multidisciplinarias a los actores sociales locales para la gestión social.
- Considerar en los procesos de planificación los problemas del uso del suelo y del agua y vincularlos con los entes de Gobierno relacionados al tema.
- Incorporar a las organizaciones sociales a la planificación y ejecución de los planes institucionales, otorgándoles responsabilidad en los resultados.

2.10.7 Problemas del desarrollo territorial rural en la comuna de Temuco. Se observa que hace falta una política de ordenamiento territorial en la Comuna de Temuco, como un avance hacia la planificación de desarrollo. Además, es importante dar reales incrementos a la participación de las organizaciones sociales a la hora de tomar decisiones, puntualmente, que las Comunidades y Agrupaciones que forman parte de estos, definan en forma participativa lo que quieren lograr.

En el mismo tema, es importante destacar la necesidad de hacer coincidir los objetivos estratégicos de los servicios públicos con las necesidades de la gente en los territorios. En ese sentido, hay que pensar que en las administraciones territoriales (en este caso comunal), hay dos tareas que asumir: la primera es la planificación y la segunda, la gestión de esa planificación. Sin lugar a dudas, no se puede dejar de lado el tema de los conflictos de intereses, sobre todo por proyectos que se instalen en las localidades y que no responden a las necesidades del territorio, afectando a las comunidades rurales, ya que no tienen mayor injerencia en esos proyectos. Por ello que el respeto del territorio como un actor clave en su proceso de desarrollo, es la principal consideración cuándo se definen acciones de intervención.

Como solución a los problemas se propone la conformación de una Unidad Territorial común para la planificación, a partir del gobierno local y la asociatividad entre el Municipio y los actores privados para conseguir una dinamización de los territorios (IICA, 2008).

2.10.8 Organización social para el fortalecimiento de la Agricultura Familiar Campesina.

El pilar fundamental del enfoque territorial es el asociativismo, donde rescata la forma en que los sectores están revalorizando las formas tradicionales de organización y los valores de lo comunitario (mingaco, trafkintu, we-tripantu, misawün, etc.). En base a esta observación, la dinámica de intervención que se ha desarrollado para promover y fortalecer las organizaciones sociales en Temuco, donde la planificación se hace desde lo urbano y lo “intelectual”, sin pasar necesariamente por las bases y las organizaciones sociales ya existentes.

La diversidad de la población rural, los cambios del medio económico y las diferencias en las

capacidades de aprendizaje entre los participantes en los proyectos también entran en conflicto con la rigidez inherente a la formulación y ejecución de la mayoría de los proyectos de desarrollo. Además, la falta de participación de los beneficiarios lleva a veces a la incorporación de componentes que no tienen demanda, a la imposibilidad de ajustar los proyectos según las posibilidades de asimilación de las comunidades y al carácter general insostenible de los programas de desarrollo rural (Echeverría, 2000). Por lo tanto se hace necesaria la orientación en lo organizacional para reunir a los habitantes rurales bajo un alero común con respecto a sus necesidades.

En el sector rural de la Comuna de Temuco existen muchas organizaciones que comenzaron su caminar por el asociativismo bajo la denominación de Comité de Pequeños Agricultores durante las décadas del 80 y 90. Esta identificación los restringe a la hora de realizar postulaciones a fondos concursables ya que se asocia, inmediatamente, con proyectos netamente agrícolas. Actualmente, la Municipalidad de Temuco, está otorgando Personalidades Jurídicas donde se les denomina bajo la categoría de Agrupaciones Rurales, lo que les facilita a la hora de formular proyectos integrales.

2.10.8.1 Agrupaciones rurales. En el Temuco Rural, la gran mayoría de las agrupaciones conformadas jurídicamente están orientadas a la consecución de beneficios ligados a la agricultura. Cada grupo consta, en promedio, de 15 socios, con una directiva integrada por un Presidente, un Secretario y un Tesorero. Los socios organizan reuniones mensuales y se vinculan con el municipio a través del Departamento de Promoción Comunitaria y del Programa de Desarrollo Rural (PRODER), ambas instancias dedicadas a dar asesoría y orientación a las organizaciones.

Cada organización se agrupa, instintivamente, de manera territorial, reuniendo a familiares y vecinos, conformando una unidad básica representativa de la Comunidad Indígena.

PRODER tiene como objetivo asesorar a las agrupaciones según las características territoriales que posean, considerando las tradiciones (cultural y productiva), así como también considerando el segmento etario de los socios. Además el Programa los vincula con el resto del Municipio a

través de la reactivación de las redes internas, acercándoles el gobierno local en su territorio, a través de la realización de actividades regulares como son los Operativos Veterinarios, Reuniones Informativas y Operativos Sociales. Además se les vincula con la institucionalidad a través de las postulaciones a programas, proyectos, bonos, etc.

Es la función de los profesionales de PRODER dar apoyo a las organizaciones campesinas a través de la promoción de la participación ciudadana y a través de la dotación de espacios de autonomía, ambos aspectos conducentes a lograr la independencia de las organizaciones en el contexto de la inclusión dentro de la sociedad civil.

Además, el Programa detecta, promueve y forma a los líderes naturales de cada organización para que sean ellos los ejes de participación y núcleos del asociativismo, llevándolos al siguiente paso que es el intercambio de experiencias entre dirigentes, con el fin de lograr una *identificación territorial* de cada agrupación, lo que los ayudará a definir las reales necesidades de las bases, escapando de la lógica del petitorio que ha estado estructurando el discurso de las organizaciones, para empezar a ver cuáles son realmente las necesidades generadas desde las organizaciones y, desde esa base social, lograr negociar con las entidades correspondientes a nivel público.

2.11 Aplicabilidad de las políticas públicas en la Comuna de Temuco. En la Conferencia de Cork de 1986 (Gil, 2002) se dejó establecido que las políticas de desarrollo rural deben conceptualizarse de modo multidisciplinario y aplicarse multisectorialmente con una clara dimensión territorial dada la diversidad de las áreas rurales de la Unión Europea, la política de desarrollo rural debe seguir el principio de la subsidiariedad. Debe ser tan descentralizada como sea posible y basada en la asociación y cooperación entre todos los niveles involucrados (local, regional, nacional y europeos). El énfasis debe estar en la participación y en un enfoque de abajo hacia arriba que aproveche la creatividad y la solidaridad de las comunidades rurales. El desarrollo rural debe ser local e impulsado por la comunidad dentro de un marco europeo coherente.

Lo expuesto en la Conferencia de Cork resume la postura de la Comunidad Europea frente al

escenario de neo-ruralidad que se vive en la actualidad, quedando Latinoamérica como el conejillo de Indias para los experimentos referentes al desarrollo territorial rural.

Se han implementado varias metodologías de raíces europeas dentro del mundo latino, lamentablemente ninguna de ellas ha sobrevivido en el tiempo y tampoco los Gobiernos han sido capaces de darle seguimiento ni adecuarlos a las necesidades reales de cada territorio. La gran crítica a estas metodologías de vanguardia es que caen en manos de Organizaciones No Gubernamentales, las cuales poseen un enfoque político-partidista que dificulta el diálogo con el gobierno de turno.

La Comuna de Temuco, así como Latinoamérica en general, es un crisol de costumbres, culturas y prácticas ancestrales que hacen más compleja la reestructuración territorial para un eficiente desarrollo rural sustentable, sostenible y asociativo con la institucionalidad.

Temuco, con su 5% de población rural y su 20% de población Mapuche, requiere de un enfoque hacia las Organizaciones, donde el gobierno local instale capacidades en el Capital Social, aumentando la potencialidad de éste a través de la cultura y recursos productivos. Dentro del mismo esquema se hace necesaria la formación de un Consejo Comunal Rural, donde los dirigentes rurales tengan una instancia de participación y de identificación como un actor en la institucionalidad comunal.

2.11.1 Elementos a considerar en una estrategia de desarrollo rural local.

- Ofrecer opciones diferentes a las áreas peri-urbanas (Tromén Cinco Laureles, Raluncoyán, Botrolhue Norte y Sur), rurales y rurales remotas (Melilof, Bochoco, Llapeleo, Rinconada de Tromén).
- Favorecer opciones de diversificación de los medios de vida para hogares con ocupaciones y localizaciones múltiples.

- Considerar las desigualdades en términos de activos e ingresos, desarrollando metas, calendarios y medidas concretas para su enfrentamiento.
- Proponer medidas realizar investigación pública local, circunscrita a las características territoriales y culturales de la Comuna de Temuco.
- 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 que tiene la inversión en capital humano y social.
- Proponer medidas pragmáticas para una mayor desconcentración.
- Identificar el lugar para la agricultura y el desarrollo rural en los programas locales.

3 CONCLUSIONES

- A través de este trabajo se reconceptualizó lo rural de acuerdo a la pluriactividad que presenta en el sistema económico y social, como parte del engranaje macroeconómico de Latinoamérica.
- Esta nueva definición de lo rural nos lleva a una transversalización del desarrollo rural, permitiendo amalgamar áreas de estudio ajenas a la ruralidad.
- En el siglo XX, las políticas públicas rurales, estaban orientadas a la reducción de la pobreza a través del aumento de la producción agrícola. El siglo XXI comienza con una reevaluación de conceptos, para formular políticas relacionadas con la multiactividad rural y el rescate del capital humano.
- Las políticas públicas orientadas al desarrollo territorial rural de la Comuna de Temuco incluyen elementos relacionados con la vinculación de la institucionalidad, el sector privado y las Comunidades Indígenas, dando como resultado una estrategia adecuada para el resurgimiento del sector rural.
- Para cualquier formulación efectiva de políticas públicas se considerará, de aquí en adelante, el componente social (a través del Capital Humano), el componente cultural (de aborígenes e inmigrantes), el componente económico (a través de su relación con el mercado) y el componente territorial (como aglutinador de las características anteriores).

4 LITERATURA CONSULTADA

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.** 2012. Proyecto PIDERAL. www.aecid.es/es/noticias/2012/06-2012/2012-06-04-proyecto-pideral.html
- Amador, F., González, R.** 20???. Lecciones del Proyecto EXPIDER: Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina. www.ruta.org/downloads/LPORTILLO/proyecto%20gtz/Lecciones%20de%20Desarrollo%20Territorial%20Rural%20de%20EXPIDERII.pdf
- Arriagada, I.** 2005. Dimensiones de la Pobreza y Políticas desde una Perspectiva de Género. Revista CEPAL N°85, pp 101-113.
- Bejarano, J.** 1998. El Desarrollo Institucional y la Política Agrícola. Colección Documentos IICA, Serie Competitividad N° 5. Colombia.
- Bentancor, A., Modrego, F., Berdegué, J.** 2008. Crecimiento Agrícola y Pobreza Rural en Chile y sus Regiones. Documento de Trabajo N°6. Programa Dinámicas Territoriales. RIMISP, Santiago, Chile. 48 p.
- Berdegué, J., Schejtman, A.** 2008. La Desigualdad y la Pobreza como Desafíos para el Desarrollo Territorial Rural. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros N° 218, pp 99-121.
- Bértola, L, Gerchunoff, P.** 2011. Institucionalidad y Desarrollo Económico en América Latina. CEPAL. Santiago, Chile.
- Carrere, O.** 2011. Reforma Agraria en Uruguay: La Increíble Amnesia de la Izquierda. www.rapaluguay.org/organicos/articulos/Reforma_agraria_en_Uruguay%20Increible_a_mnesia_de_la_izquierda.htm
- Cisneros, N.** 2006. Evaluación de las Políticas Públicas Aplicadas tras el Cierre de la Industria Carbonífera en Lota, Región del Bío-Bío. Tesis Sociólogo, Universidad de Concepción, Concepción Chile. p.160.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** 2012. www.eclac.org/
- Comisión Europea (CE).** 2006. El Enfoque LEADER. Guía Básica. CE. Bélgica.
- Da Veiga, J.** 2002. Cidades Imaginárias – O Brasil é Menos Urbano do que se Calcula. Campinas-SP: Editora Autores Associados. Campinas, Brasil.
- Dirven, M.** 2007. Pobreza Rural y Políticas de Desarrollo: Avances Hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio y Retrocesos de la Agricultura de Pequeña Escala. CEPAL. Santiago, Chile.

- Echeverri et al.** 2003. Desarrollo Rural Sostenible. Enfoque Territorial. IICA, Sinopsis Enero 2003, Coronado, Costa Rica. 11 p.
- Echeverri, R., Ribero, M.** 2002. Nueva Ruralidad: Visión del Territorio en América Latina y el Caribe. IICA, 207 p.
- Echeverría, R.** 2000. Opciones para Reducir la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe. Revista CEPAL N°70, pp. 147-160.
- Elizalde, A.** 2003. Planificación Estratégica Territorial y Políticas Públicas para el Desarrollo Local. ILPES, Serie Gestión Pública N° 29. Santiago, Chile.
- Ellis, F., Biggs, S.** 2001. Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s. En: Development Policy Review, 19(4): 437-448, London, United Kingdom.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).** 2010. Informe sobre la Pobreza Rural 2011. Sinopsis. 11p.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).** 2012 a. Rio+20 Conference en www.fao.org/rioplus20/en/
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).** 2012 b. The State of Food Insecurity in the World: Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition. Roma, Italia.
- Gil, F.** 2002. Desarrollo del Medio Rural. En: Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. Jornada Autonómica de la Comunidad de Castilla - La Mancha.
- Gómez, Sergio.** (2002). La “nueva ruralidad”: ¿Qué tan nueva? Universidad Austral. Valdivia, Chile.
- García, Antonio.** (1982). Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina. San José, Costa Rica: IICA.
- Graziano da Silva, J., Gómez, S., Castañeda, R.** 2009. Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural: estudio de ocho casos. FAO, Roma, Italia. 343 p.
- 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.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE).** 2004. CHILE: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo y Edad. País Urbano-Rural 1990-2020. INE, Santiago, Chile. 164 p.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).** 2008. Primer Congreso Chileno de Desarrollo Rural: Acuerdos y Conclusiones. www.iica.int/Esp/regiones/sur/chile/congreso2008/Documents/ACUERDOS%20MESAS%20DE%20TRABAJO.pdf

- Jara, C.** 2008. El Enfoque Territorial del Desarrollo y los Nuevos Paradigmas del Desarrollo Rural Sostenible para América Latina y el Caribe en www.iica.int/Esp/regiones/sur/chile/congreso2008/Documents/ENFOQUE%20TERRITORIAL%20DEL%20DESARROLLO%20Y%20NUEVOS%20PARADIGMAS%20DEL%20DRS%20-%20CARLOS%20JARA.pdf
- Kay, C.** 2006. Rural Poverty and Development Strategies in Latin America. *Journal of Agrarian Change*, 6: 455–508.
- Klein, E.** 2010 a. Condicionantes Laborales de la Pobreza Rural en América Latina. En: Políticas de Mercado, de Trabajo y Pobreza Rural en América Latina. FAO, Capítulo I: 9-54.
- Klein, E.** 2010 b. Mercado de Trabajo y Pobreza Rural: los desafíos pendientes. En: Políticas de Mercado, de Trabajo y Pobreza Rural en América Latina FAO, Capítulo VII: 317-324.
- López, M., Salles V.** 2006. La Pobreza: Conceptuaciones Cambiantes, Realidades Transformadas, pero Persistentes. En: *Estudios Sociológicos*, Vol. XXIV: 2, México D.F., México. pp 463-490.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).** 2007. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, Brasil. 26 p.
- Municipalidad de Temuco.** 2011. Plan de Desarrollo Comunal 2012-2017. PLADECO Temuco.
- OECD/FAO.** 2011. *Agricultural Outlook: 2011–2020*. 192 p.
- Otamendi, D.** 2008. Conformación del Territorio y la Territorialidad. Seminario Ingeniería Plan Común. Universidad Nacional Experimental de la Fuerza Armada. Ocumare del Tuy, Venezuela. 9 pp.
- Red Española de Desarrollo Rural (ReDR).** 2000. PRODER I. www.redr.es/es/portal.do?IDM=65&NM=3
- Rodas et al.** 2011. Índice Ethos de Pobreza. Fundación Ethos, México. 71 p.
- Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael y Sepúlveda Sergio. (2003).** Políticas públicas e institucionalidad para la gestión de los territorios rurales, Perspectivas del IICA. Ponencia presentada en los III Encuentros Internacionales de Primavera sobre Desarrollo Rural. Córdoba, España.
- Santana, A.** 2010. Hacia una Nueva Medición de Pobreza para América Latina: propuesta conceptual. Fundación Ethos, México. 65 p.
- Saud, V.** 2006. Dicotomía Rural/Urbana. Lecturas. Seminario de Urbanismo, Carrera de Arquitectura. Universidad Central, Santiago, Chile.
- Schejtman, A., Berdegué, J.** 2004. Desarrollo Territorial Rural. Debates y Temas Rurales N°1. RIMISP, Santiago, Chile. 54 p.

- Secretaria da Agricultura Familia (SAF).** 2012. www.mda.gov.br/portal/saf/
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A. et al.** 2003. El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. IICA, San José, Costa Rica. 180 p.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R.** 2003. Territorios Rurales, Estrategias y Políticas en América Latina. En: Seminario Internacional “Território, Desenvolvimento Rural e Democracia”. Fortaleza, Brasil.
- Serrano, E.** 2002. El Concepto de Pobreza, su Medición y la Relación con los Problemas del Medio Ambiente. Revista Luna Azul, N°14. Universidad de Caldas, Manizales, Colombia.
- Sociedad Geográfica de Colombia (SGC).** 2006. Territorialidad y Globalización. www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-113338.html
- Soto, F., Santos, J. y Ortega, J.** 2006. Desarrollo Rural en los Países de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas públicas. En: Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe: El Papel del Gasto Público. FAO, Capítulo 1: 13-33.
- Spicker, P., Álvarez, S., Gordon D.** 2009. Pobreza, Un Glosario Internacional. Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires, Argentina.
- Sumpsi, J.** 2006. Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina: Lecciones del Proyecto EXPIDER en Bolivia, Ecuador y Honduras. Unidad de Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible Washington, EEUU.
- Tolosa, I.** 2012. Evaluación de Impacto Económico, Social, Ambiental y de Género de la Experiencia Territorial de Araucanía Andina en Chile. En: Territorios en Movimiento. Hacia un Crecimiento Sustentable con Inclusión Social. Encuentro 2012. Quito, Ecuador. 31 p.
- Trivelli, C., Yancari, J. y de los Ríos, C.** 2009. Crisis y Pobreza Rural en América Latina. Documento de Trabajo N°37. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago, Chile.
- Uribe, M.** 2010. Política de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en Bolivia. En: Documentos de Apoyo. Comunidad Andina. RIMISP, AECID, Gobierno de España. [www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos%20de%20apoyo%20para%20lineamientos%20de%20DTR\(8\).pdf](http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos%20de%20apoyo%20para%20lineamientos%20de%20DTR(8).pdf)
- Vaticano** 1959. Concilio Vaticano II. Documentos y Constituciones. www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/index_sp.htm
- Viveros, G.** 2010. Desarrollo Rural en Chile: Una Re-Lectura desde sus Dispositivos Discursivos. A Contra Corriente (Chile). 8(1):1-21.