

# La cooperación iberoamericana en la agenda del desarrollo de los territorios rurales

Del 10 al 12 de septiembre, Santander acoge un curso sobre el presente y futuro de las políticas de desarrollo rural en América Latina

**Las políticas orientadas al desarrollo sostenible del medio rural han experimentado importantes cambios en las últimas décadas. De estrategias que identificaban el mundo rural como sinónimo de agricultura, se ha transitado hacia políticas que reconocen el espacio de forma integral y asumen las interdependencias entre sectores primarios y de transformación o servicios. El desarrollo rural da paso al desarrollo territorial de un tipo particular de espacios, caracterizado por condiciones ecológicas, demográficas, culturales y políticas que las diferencian de las grandes aglomeraciones metropolitanas. En ese sentido, Europa tiene una significativa tradición en la gestión del territorio, que se ha construido como respuesta a diferentes crisis y desafíos de gobernabilidad, y América Latina avanza significativamente hacia la construcción de modelos propios de gestión de sus territorios.**

## Rafael Echeverri Perico.

Coordinador del Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial

**E**n las últimas décadas, muchas cosas han cambiado en el mundo rural de Iberoamérica, una de ellas, la velocidad en que estos cambios ocurren. En los años sesenta del siglo pasado, hace apenas cincuenta años, la mayor parte del mundo rural de nuestros países se caracterizaba por un extremo aislamiento, tanto físico, como cultural y político. Las condiciones de vida eran generalizadamente de subsistencia, atadas a la producción básica de productos con muy bajo valor agregado y muy poco acceso a información y conocimiento, a comunicaciones y tecnología. La pobreza, la marginalidad y la exclusión, eran el resultado de un modelo de sociedad que privilegió los modelos urbanizadores, discriminando en contra de lo rural, considerado pre-moderno y arcaico. Producto de este proceso se transformó el mapa de distribución de la población y se dio paso a la moderna sociedad urbana.

Pero el mundo rural no sucumbió, si bien no creció demográficamente y mantiene niveles de pobreza más altos que en las zo-

nas urbanas, ha sufrido transformaciones, más marcadas que las ocurridas en los grandes espacios urbanos en similar período. El acceso a la educación, la integración vial, acceso a energía eléctrica, a medios masivos de comunicación, avances en el combate al analfabetismo, la integración a espacios económicos más amplios y dinámicos, son algunas de las cosas que han transformado el mundo rural, y que seguirán haciéndolo a un ritmo cada vez mayor. Hay una nueva sociedad rural, más informada, más educada, más integrada, más clara y consciente de sus derechos y de sus capacidades de acción.

En las décadas finales del siglo pasado, las estrategias de política pública no lograron responder adecuadamente al nuevo escenario. Es innegable que parte importante de las transformacio-

nes del mundo rural son el resultado de intervenciones activas de la política, sin embargo, en la medida en que el mundo rural cambia y evoluciona, las estrategias lo deben hacer, lo cual, en la mayor parte de Latinoamérica, no se ha dado, trayendo como consecuencia pobres resultados en áreas claves como eficiencia económica, conservación ambiental, equidad social o estabilidad política.

De este escenario ha emergido una nueva generación de políticas que se extiende por un número cada vez mayor de países, con el territorio como un denominador común. No es un cambio sutil, en primera instancia, por sus implicaciones políticas, ya que entraña nuevos balances en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y un ordenamiento de responsabilidades, competen-



FOTO: Carolina Martín.

cias y recursos entre los agentes públicos. Desde este mundo rural, desde las sociedades rurales mismas, se promueven transformaciones en las estrategias y mecanismos de gobernabilidad y gobernanza, que rebasan con creces los límites impuestos por siempre al mundo rural que se acota tradicionalmente a los límites de lo agrícola.

## El territorio, nuevo objeto de las políticas rurales

La incorporación del territorio como nuevo objeto de las políticas rurales, está transformando, o al menos ejerciendo enormes presiones reformistas, a las estrategias nacionales de ordenamiento del territorio, de articulación de políticas sectoriales y de redefinición institucional. Las acciones emprendidas son muy variadas y se suceden a un ritmo acelerado. Nuevos marcos normativos y legislativos, profundas reformas institucionales, incorporación de nuevos actores en la gestión del desarrollo, ampliación del valor y función de la participación, nuevos esquemas de presupuestos e inversiones públicas, son algunos de los cambios que ejemplifican estas estrategias.

Pero un rasgo que es necesario destacar de estas políticas es su origen en procesos sociales, políticos e institucionales al interior de los Estados, y no, como en el caso de otras muchas estrategias de desarrollo rural, como copia, adopción o imposición de modelos académicos o tecnocráticos. Las dificultades que acusan estos procesos son parte de su mayor fortaleza, son producto de un aprender haciendo, que ha sido el producto de acuerdos, muchas veces altamente conflictivos, que han impulsado fuerzas políticas al interior del Estado, en negociaciones y consensos con los actores e intereses sociales.

Como todo cambio estructural, la transición hacia modelos de gestión del territorio es de largo plazo, hoy se encuentra apenas en sus primeras etapas de construcción, pero sin dudas las determinantes: se ha tomado

# Políticas de Desarrollo Rural en Iberoamérica: presente y futuro

Santander, del 10 al 12 de septiembre de 2008 Patrocinio: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino

### Directores:

Rafael Echeverri. Especialista en Población y Desarrollo. Colombia.  
Jaime Izquierdo. Asesor de la Ministra de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino de España.

Secretario: José Abellán Gómez. Vicesecretario General Técnico. Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino de España

El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España, el Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial —que estamos gestando— y la Universidad Menéndez Pelayo, han unido sus esfuerzos para ofrecer un curso sobre el presente y futuro de las políticas de desarrollo rural en Iberoamérica, a través de siete paneles que cubren los ejes centrales de los nuevos enfoques que marcan las tendencias de reformas políticas en materia de desarrollo territorial.

### Miércoles 10

9,30 h. Inauguración.

**Elena Espinosa Mangana.**  
Ministra de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino de España.  
**Humberto Oliveira.**  
Secretario de Desarrollo Territorial de Brasil.  
**Antonio Ruiz.**  
Subsecretario de Desarrollo Rural de México.

#### Panel I: Intersectorialidad en el desarrollo rural

10,00 h. Modelo de articulación y concurrencia de políticas en el Desarrollo Rural de México.

**Antonio Ruiz.**  
Subsecretario de Desarrollo Rural de México.  
Estructura y cooperación institucional en el Desarrollo Rural en España.  
**Santiago Menéndez de Luarca.**  
Subsecretario de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España.

Moderador:  
**Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo.**  
Secretario de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

#### Panel II: Ordenamiento territorial para el desarrollo rural

12,30 h. Papel de los Gobiernos regionales en el desarrollo rural. Aproximación al caso argentino.

**Daniel Pizzi.**  
Secretario de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional de Cuyo. Argentina.  
Modelos de Planeación Territorial para el desarrollo rural en España.  
**Jesús González Regidor.**  
Dpto. Estructura Económica y Economía del Desarrollo. Universidad Autónoma de Madrid.

Moderador:  
**Miguel Hakim Simón.**  
Secretario de Cooperación  
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

#### Panel III: Gestión social del territorio rural

16,30 h. Modelo de gestión social en los territorios rurales de Brasil.

**Marcelo Duncan.**  
Asesor de la Secretaría de desarrollo Territorial de Brasil.  
Autonomías y asociatividad en los territorios rurales de Colombia.  
**María Oliva Lizarazo.**  
Colombia.

Moderador:  
**Rubén Echeverría.**  
FAO.

### Jueves 11

#### Panel IV: Participación y poder político en el desarrollo rural

9,30 h. Órganos de poder local, participación y democracia representativa.

**Jaime Izquierdo Vallina.**

Asesor de la Ministra de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. España.

Políticas, estrategias y programas territoriales para las infraestructuras y servicios en el medio rural. Organización social, participación y gestión del territorio.  
**Humberto Oliveira.**  
Secretario de Desarrollo Territorial de Brasil.

Moderador:  
D. G. de Desarrollo Rural Sostenible. Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. España.

#### Panel V: Instrumentos de desarrollo económico rural con enfoque territorial

12,00 h. Políticas, estrategias y programas territoriales para las infraestructuras y servicios en el medio rural panameño.

**José Bernardo González.**  
Director Nacional de Desarrollo Rural de Panamá.  
Gestión de los instrumentos de desarrollo rural en el marco territorial de Costa Rica.  
Gobierno de Costa Rica.

Moderador:  
**Pedro Castro Vázquez.**  
Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Alcalde de Getafe.

#### Panel VI: Planeación territorial para el desarrollo rural

16,00 h. Desarrollo de mecanismos e instrumentos de planeación participativa y gestión de la inversión pública en escenarios territoriales.

**José Emilio Guerrero Ginel.**  
Profesor de Producción Animal. Univ. de Córdoba. España.  
Planeación estratégica territorial en Guatemala.  
**Susana Palma.**  
Secretaria Ejecutiva de la Vicepresidencia de Guatemala.

Moderador:  
**Aurelio García Bermúdez.**  
Presidente de la Red Española de Desarrollo Rural.

### Viernes 12

#### Panel VII: Bienes públicos territoriales para el desarrollo rural

9,30 h. Los bienes públicos territoriales, desde los locales hasta los internacionales en Europa y América Latina.

**Javier Delgado.**  
Profesor e Investigador del Departamento de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México.  
**Eduardo Moyano.**  
Instituto de Estudios Sociales Avanzados. CSIC. España.

Moderador:  
Representante de la Presidencia de la República de El Salvador.

12,00 h. Conclusiones.  
**Rafael Echeverri.**  
**Jaime Izquierdo.**

13,00 h. Clausura.  
**Alicia Villaur Izlesias.**  
Secretaría General de Medio Rural. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España.

una decisión política. El camino que hay por delante es largo y lleno de dificultades, de retrocesos y de aprendizajes.

Hay algo maravilloso de este escenario. Al recorrer las experiencias de los diferentes países es posible advertir la enorme similitud de problemas y de soluciones, pero al tiempo, el enorme aislamiento en que los diferentes Gobiernos, actores territoriales y comunidades técnicas y académicas viven este proceso. Los intercambios son escasos y el aprovechamiento de las lecciones aprendidas por otros son excepcionales.

En estas circunstancias, sobra destacar el valor de intercambiar conocimientos, de compartir capacidades, de reflexionar conjuntamente, de contrastar realidades y estrategias y de fortalecer la posibilidad de consolidar una estrategia de desarrollo que ha adquirido inusitada y rápida vigencia. Esto significa que hay una necesidad clara de gestionar el conocimiento sobre el territorio y su tratamiento, como una tarea supranacional, conocimiento entendido como un bien público internacional de enorme interés para los países comprometidos en este tipo de estrategias. Gestión de conocimiento internacional que debe formar parte de la agenda de las políticas de desarrollo rural.

## Un programa de cooperación en gestión territorial

Es este el marco en el cual, un grupo de países iberoamericanos se ha propuesto crear un mecanismo que permita el intercambio de conocimiento, información y capacidades de formación mediante una estrategia de conectividad, de creación de redes de gestión y de cooperación horizontal, de carácter intergubernamental que posibilite puentes para acercar a los protagonistas de estos procesos de los diferentes países iberoamericanos.

De allí ha surgido la iniciativa para crear el Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial con el objetivo de desa-

rollar capacidades en las instituciones, organizaciones sociales, actores y organismos públicos mediante la recuperación, sistematización, transferencia y aprovechamiento de los conocimientos, aprendizajes y saberes generados por los agentes vinculados al desarrollo territorial, con el propósito de mejorar la calidad de las políticas y el gasto público.

Específicamente se busca crear un espacio de interlocución entre Gobiernos, academia y actores sociales para el desarrollo de capacidades y promover la formalización de una visión teórica, conceptual y metodológica que sirva de base al análisis comparado de políticas, sistemas de evaluación y seguimiento, desarrollo de metodologías y estrategias de formación, estructuras de sistematización y modelos de indicadores para la gestión territorial.

El abanico de áreas temáticas que han surgido de la experiencia de estas políticas territoriales es amplio, todas ellas relacionadas con políticas públicas macro, sectoriales o espaciales, que afectan o inciden en el desarrollo de los territorios y las políticas integrales de desarrollo regional y territorial.

**Al recorrer las experiencias de los diferentes países es posible advertir la enorme similitud de problemas y de soluciones, pero al tiempo, el enorme aislamiento en que los diferentes Gobiernos, actores territoriales y comunidades técnicas y académicas viven este proceso**

Hay temas que adquieren enorme importancia en relación con las nuevas políticas públicas territoriales y que invitan a la reflexión y el intercambio, entre ellos destacan:

- Análisis de la relación del territorio con la internacionalización de la economía, con miras a apoyar la construcción de la agenda interna de políticas públicas, frente a la apertura comercial y sus impactos territoriales.

- Desarrollo de sistemas territoriales de innovación tecnológica, empresarial e institucional promovidos o generados en los territorios y otras estrategias que privilegien la provisión de bienes públicos territoriales.

- Estrategias de desarrollo institucional para el territorio, a través de nuevas formas de descentralización, participación y autonomías.

- Experiencias y estrategias de diseño de políticas, programas y sistemas para el desarrollo de capacidades para actores públicos, empresariales o comunitarios en la gestión territorial en los territorios.

- Estrategias de desarrollo de economías de cluster territoriales, tanto en agricultura, como en otros sectores no agrícolas que dan cuenta de procesos de reconversión y diversificación.

- Estrategias de desarrollo empresarial y comercial para el desarrollo de mercados diferenciados y el aprovechamiento del marketing territorial.

- Estrategias para la promoción y desarrollo del turismo en sus dimensiones espaciales y territoriales, entre otros, el rural, el agroturismo, el eco-turismo y el turismo de aventura.

- Estrategias para la vinculación e interacción de políticas de desarrollo sostenible, medio ambiente y recursos naturales con las políticas de desarrollo territorial.

- Estrategias que atiendan a las dinámicas demográficas y poblacionales, con especial énfasis en los procesos migratorios interterritoriales e internacionales.

- Programas y estrategias de reducción de riesgos en la gestión de los territorios.

- Estrategias orientadas a la gestión territorial de pueblos originarios.

El avance en la aplicación de políticas territoriales y en el diseño de instrumentos de gestión hace reiterada la necesidad de acceder a un mayor conocimiento y divulgación de las experiencias que han tenido los Gobiernos en los procesos similares de construcción de la política territorial. En el doble sentido, de dar a conocer y recibir información.

## Compartir experiencias

Uno de los aspectos destacados es la necesidad de superar el intercambio de información meramente casuística, poco sistematizada y de difícil acceso para los técnicos y funcionarios responsables de las decisiones claves de diseño e implementación de la política. En esta dirección, el programa considera mecanismos técnicos para compartir las experiencias, basados en procesos de investigación y sistematización de información.

Los observatorios han ido adquiriendo un significativo papel como herramienta de apoyo a los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas en nuestros países, como procesos de gestión de conocimiento que permite contar permanentemente con información sobre el desarrollo de los territorios. Las experiencias en este tipo de herramientas han tenido desarrollos desiguales. El programa busca recuperar, ordenar, homologar, compartir y sistematizar los saberes nacionales, las experiencias exitosas, las lecciones aprendidas, los desarrollos metodológicos y la capacidad analítica, que en algunos países tienen evidentes limitaciones en su masa crítica. Por ello se muestra un enorme interés por buscar sinergias de los esfuerzos que cada país viene realizando en este campo.

Esto conduce a una red de gestión de conocimiento que se integre en observatorios territoriales nacionales, vinculados a través de acciones que permitan

compartir conocimientos, herramientas y resultados. Se propone la búsqueda de mecanismos de red, que permita que los actores y agentes involucrados en cada uno de los campos que conforman un observatorio puedan contar con mecanismos de intercambio y de gestión conjunta.

El uso de indicadores para adelantar procesos de planeación y gestión de políticas en los países se ha extendido en los países contactados, pero aún se enfrentan desafíos y necesidades de desarrollos conceptuales, metodológicos, instrumentales y operacionales que son compartidos por todos. La tendencia general es la de crear sistemas de seguimiento de las políticas, en respuesta a una de las características de las estrategias territoriales que se expresa en su complejidad y multisectorialidad, que hace que los sistemas tradicionales de evaluación de políticas se queden estrechos al momento de hacer seguimiento a las nuevas estrategias.

### Ámbito institucional

En el campo institucional, la introducción de nuevas formas de gestión y la definición de nuevos marcos normativos e institucionales, ha sido rico en innovaciones y en conceptualización del desarrollo territorial, lo cual genera una oportunidad y necesidad por profundizar en los fundamentos teóricos y conceptuales, así como en las estrategias de aplicación.

Se ha identificado un importante trabajo realizado en centros de investigación y en universidades en el campo de la investigación aplicada en políticas públicas territoriales. Esto permite emprender trabajos de investigación en políticas comparadas, como un camino que permita el aprendizaje y la valoración de los cambios introducidos por los Gobiernos involucrados. La comparación de las políticas y el análisis sistematizado de sus características y rasgos, en diferentes entornos nacionales de actuación, se valoran como procesos de enorme potencial de apoyo a la gestión territorial.

Las iniciativas de gestión te-

rritorial provienen, en una forma importante, de las experiencias que se acumulan en los territorios mismos, en emprendimientos, proyectos de inversión pública, gestión local, acciones aplicadas de programas públicos y diferentes procesos de implementación de política. Este conocimiento acumulado es cada vez más valorado en el proceso de construcción de las políticas públicas.

Sin embargo hay una limitación para el aprovechamiento cabal de este conocimiento proveniente de la carencia de una cultura de sistematización más fuerte en estos procesos, lo cual ha conducido a la existencia de una amplia oferta de información casuística y difícilmente generalizable a otros contextos. Las técnicas de sistematización y descripción de procesos, así como la

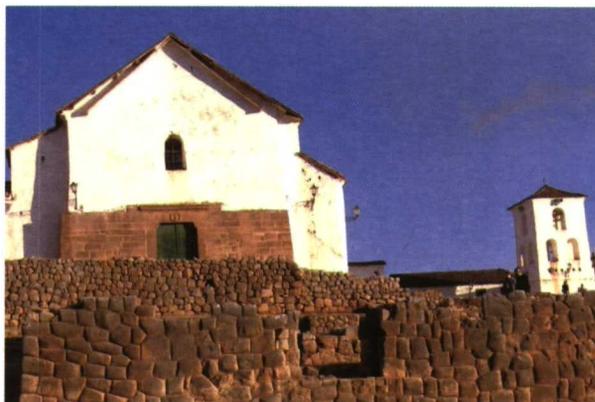
elaboración de casos de análisis, proveen herramientas prácticas que pueden ser aplicadas a este proceso, generando casos de sistematización de experiencias territoriales, sea en el nivel de programas nacionales o regionales, o en el nivel de proyectos e iniciativas locales. Para ello se busca establecer un mecanismo de homologación de la sistematización de experiencias que conduzca a la disponibilidad de casos provenientes de diferentes contextos, que conformen un banco de experiencias, recuperables por los diferentes actores y agentes involucrados en los procesos de gestión territorial.

### Formación

En cuanto a la formación, la nueva institucionalidad que acompaña las estructuras de las políticas públicas en desarrollo territorial está demandando técnicos con liderazgo para la aplicación de las nuevas reglas de gestión. En todos los países se están adelantando esfuerzos para la formación de recurso humano que esté en capacidad de aplicar los criterios, principios e instru-

mentos de gestión territorial.

Uno de los rasgos característicos de este proceso es la identificación de áreas de formación aplicada, que desarrolle un nuevo conjunto de competencias que aún no son cubiertas por los procesos tradicionales de formación. Parte importante de la agenda de formación, se ha volcado a la promoción de procesos de capacitación y formación de los agentes institucionales involucrados en los procesos territoriales, lo cual es altamente demandante



debido han ampliado en forma significativa la demanda por este tipo de formación.

El programa busca promover el intercambio universitario, sobre la base de que la universidad marca una tendencia a ampliar su compromiso y vinculación directa con los procesos territoriales. Son varios los campos en los cuales se identifican espacios de participación. El de investigación es uno de ellos que ha sido contemplado en el primer componente. El segundo es el de su involucración directa como actor territorial, particularmente para las universidades regionales o las sedes territoriales de las universidades nacionales. Diversos programas se identifican en esta dirección, con énfasis en procesos de acompañamiento y evaluación de políticas públicas.

Pero la formación para la gestión territorial tiene otros requerimientos, para la capacitación y formación no universitaria de los actores sociales y agentes públicos involucrados en la gestión territorial, en el marco de las nuevas políticas, normas y reglas de operación. Existen diversos pro-

gramas en los países, así como importantes inversiones públicas en la puesta en marcha de proyectos de divulgación, capacitación y entrenamiento de una amplia gama de instituciones y técnicos y en una amplia y variada cantidad de temas y modalidades, que permiten al programa establecer mecanismos para llevar esta oferta más allá de las fronteras nacionales de cada país.

El desarrollo de estos programas y de las metodologías, proyectos y acciones de formación aún tiene un campo muy amplio de expansión. Hay acuerdo en que existe una demanda insatisfecha creciente al mismo ritmo que se avanza en la implementación de las políticas y que este es un campo en el cual la cooperación entre los sistemas de capacitación de los países puede tener el mayor impacto, producto de la posibilidad de

compartir y transferir avances conceptuales, metodológicos, pedagógicos y didácticos, ampliando la oferta y reduciendo los costes de diseño e implementación de programas, al aprovechar y profundizar el uso de los instrumentos ya creados en los diferentes países.

Finalmente, la disponibilidad actual de herramientas informáticas y comunicacionales invita al desarrollo de opciones imaginativas e innovativas con alta factibilidad técnica y económica. Hay acuerdo en que el programa debe incorporar, con carácter prospectivo, las herramientas que permitan la mayor capacidad de integración e intercambio entre los miembros de las redes que forman parte del mismo.

Todos estos temas, como agenda intergubernamental de cooperación horizontal, son una invitación al trabajo mancomunado en la producción y gestión de conocimiento para fortalecer la capacidad de Iberoamérica en el desarrollo de sus estrategias de desarrollo rural, en el marco de un nuevo enfoque de gestión territorial. ■