

PROYECTO INSIGNIA
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales



Hacia un desarrollo territorial incluyente

Marco conceptual

João Torrens



1

Hacia un desarrollo territorial incluyente

Marco conceptual

João Torrens

PROYECTO INSIGNIA
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales
Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión

Índice

Presentación	v
Introducción	vii
1. Territorios rurales, ruralidades y agricultura familiar	1
1.1. Los conceptos de territorio rural, ruralidad y agricultura familiar son interdependientes	1
1.2. La diversidad intrínseca de los territorios rurales, las ruralidades y la agricultura familiar	2
1.3. Revisar los modelos de análisis y construir una nueva mirada sobre lo rural	3
1.4. Los atributos principales de la ruralidad	3
1.5. Lo rural no es sinónimo de agrícola ni de atraso	4
1.6. La nueva concepción de la ruralidad supera la dicotomía “rural versus urbano”	5
1.7. La Agroindustria Rural y los Sistemas Agroalimentarios Localizados como ejemplos de la nueva ruralidad	6
1.8. El territorio como un sistema complejo y dinámico	7
1.9. La heterogeneidad de los territorios rurales	8
1.10. Los territorios rurales como unidad de intervención del Estado	9
1.11. La diversidad de las ruralidades en construcción y su relación con los proyectos de sociedad	10
1.12. La agricultura familiar es un actor estratégico para la construcción de las ruralidades contemporáneas	11
1.13. La urgencia de construir una nueva generación de políticas públicas	12
1.14. Las condicionalidades de las macro decisiones y la importancia del reconocimiento social de una nueva visión del rural	13
2. Desarrollo territorial rural y gestión social	15
2.1. Contexto de la emergencia de las políticas de desarrollo territorial incluyente	15
2.2. Elementos centrales del enfoque territorial	17
2.3. La gestión social de los territorios rurales	22
2.4. Desafíos y recomendaciones para la construcción de una política pública	26
3. La agricultura familiar en América Latina y Caribe	31
3.1. La agricultura familiar como categoría de análisis	31
3.2. Conceptualizando la agricultura familiar	32
3.3. La agricultura familiar es territorial	32
3.4. La agricultura familiar conforma sistemas territoriales de organización rural ...	33
3.5. La asociatividad cumple un papel estratégico en la conformación de las redes territoriales	33

3.6.	La heterogeneidad de la agricultura familiar	34
3.7.	La multidimensionalidad y multifuncionalidad de la agricultura familiar	35
3.7.1.	La importancia de la dimensión económica	35
3.7.2.	La importancia de la dimensión ambiental	35
3.7.3.	La importancia de la dimensión cultural.....	36
3.7.4.	La importancia de la dimensión social	36
3.7.5.	La importancia de la dimensión político-institucional	37
3.7.6.	La importancia de la dimensión espacial.....	37
3.8.	La multifuncionalidad de la agricultura familiar como ventaja comparativa	37
3.9.	El creciente interés por la agricultura familiar en América Latina y Caribe	38
3.10.	La agricultura familiar como parte de la solución del futuro de la humanidad y de la vida en el planeta	39
4.	Las dinámicas de exclusión/inclusión en la agricultura y los territorios rurales	41
4.1.	La noción de exclusión: características y limitaciones	41
4.2.	Exclusión como fenómeno estructural	43
4.3.	Heterogeneidad de las condiciones de exclusión	43
4.4.	Exclusión como fenómeno multidimensional	44
4.5.	Movimiento Exclusión/Inclusión como un proceso dinámico	45
4.6.	Comprender los factores estructurales generadores de las desigualdades	46
4.7.	Estrategias de inclusión, cohesión territorial e identidad	47
4.8.	Inclusión: implicaciones para las políticas públicas	47
4.9.	Inclusión y cambios en la estructura del Estado	48
4.10.	Inclusión y cambios en la cultura institucional del Estado	49
4.11.	Inclusión y nueva agenda de políticas públicas	49
4.12.	La relación entre las políticas de inclusión y las políticas macro del Estado	50
4.13.	Integración entre las políticas de desarrollo territorial e inclusión	51
4.14.	Doble significado de las estrategias de equidad	51
4.15.	Importancia del fortalecimiento de capacidades para el protagonismo de los actores	52
4.16.	Inclusión como derecho	52
4.17.	Inclusión como factor de afirmación de identidades y valorización de saberes tradicionales	53
4.18.	Inclusión y consolidación democrática	54
5.	La importancia de la asociatividad para los procesos de inclusión.....	55
5.1.	Contexto actual e innovaciones organizativas.....	55
5.2.	La interdependencia de la asociatividad con otros procesos.....	56
5.3.	Las nuevas dimensiones de la organización asociativa y las políticas públicas...	57
5.4.	Ampliar las alianzas estratégicas y valorizar acciones multidimensionales	58
5.5.	Autonomía y protagonismo social.....	58
5.6.	Fortalecimiento de capacidades y construcción de sujetos sociales.....	59
5.7.	Construcción social e instrumento de desarrollo.....	59
5.8.	Fundamentos de una nueva cultura política	60
5.9.	Fortalecimiento de las dimensiones político-institucional y gerencial de las organizaciones	61
5.10.	La sustentabilidad de los procesos organizacionales	62
5.11.	Acciones institucionales prioritarias	63
	Bibliografía	65

Presentación

Los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión son una publicación seriada, en formato digital, de versiones iniciales de:

- documentos conceptuales y metodológicos;
- análisis de experiencias nacionales o territoriales;
- sistematizaciones y aprendizajes;
- discusiones comparadas.

Su propósito es compartir avances, productos intermedios y bienes públicos generados en procesos territoriales, nacionales, regionales o hemisféricos asociados al Proyecto Insignia Inclusión en la agricultura y los territorios rurales, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA. Son elaborados y publicados en el marco de ese proyecto.

El ámbito temático de estos Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión está relacionado con los cuatro componentes de dicho proyecto:

1. Políticas públicas y marcos institucionales para el desarrollo incluyente y equitativo de la agricultura y de los territorios rurales.
2. Contribución a la dinamización incluyente y equitativa de la economía territorial.

3. Empoderamiento de los grupos excluidos del territorio.
4. Gestión de conocimiento y desarrollo de capacidades para la inclusión y equidad en procesos de desarrollo agrícola y territorial rural.

Los textos presentados a la discusión pueden abordar los temas referentes a la inclusión en los procesos de desarrollo y gestión territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares, desde diferentes perspectivas, incluyendo entre otras:

- Los marcos institucionales, las políticas públicas y los procesos institucionales e interinstitucionales.
- La construcción de alianzas, pactos y proyectos nacionales y territoriales.
- Los procesos de empoderamiento y las acciones colectivas de los actores sociales.
- Las iniciativas de inclusión social, económica y política de las agriculturas familiares para la dinamización de los territorios rurales.
- El fortalecimiento de las capacidades institucionales y organizativas.

Pueden publicar todas las personas o grupos participantes en iniciativas relacionadas, incluyendo a entidades contrapartes en los países y territorios. Las personas que

publican sus trabajos en esta serie mantienen su autoría intelectual, y son responsables por sus contenidos. Pueden publicar versiones revisadas posteriores en revistas, libros u otras obras, haciendo referencia a la versión inicial. Los textos sometidos a consideración para publicar en esta serie deberán ajustarse a las normas de estilo indicadas al final de cada fascículo.

El comité editorial que aprueba la publicación de los cuadernos está conformado por:

- João Torrens, Líder del Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales.
- Byron Miranda, Especialista Principal del IICA en Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales.
- Mario Moreno, Coordinador del componente de Políticas públicas.

- François Boucher, Coordinador del componente Contribución a la dinamización incluyente y equitativa de la economía territorial.
- Johana Rodríguez, Coordinadora del componente Empoderamiento de los grupos excluidos del territorio.
- Mario Samper, Coordinador del componente Gestión de conocimiento y desarrollo de capacidades.

Los textos pueden someterse al comité editorial a través de los correos electrónicos de cualquiera de sus integrantes: joao.torrens@iica.int, byron.miranda@iica.int, mario.moreno@iica.int, francois.boucher@iica.int, johana.rodriguez@iica.int, mario.samper@iica.int. Las comunicaciones subsiguientes deben dirigirse al coordinador del componente de gestión del conocimiento, responsable por la coordinación editorial de esta serie.

Introducción

El Plan de Mediano Plazo 2014-2018 del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) presenta seis grandes desafíos de la agricultura hemisférica para el próximo cuatrienio. Uno de estos retos estratégicos enfatiza la necesidad de establecer condiciones favorables a la implementación de procesos de inclusión que beneficien principalmente a grupos sociales que viven y trabajan en los territorios rurales en condiciones diversas de exclusión (IICA, 2014, p. 8-10). La reducción de la pobreza y las inequidades, la incorporación equitativa y sustentable de estos grupos en los procesos de dinamización de la economía agrícola y rural, el fortalecimiento de la calidad y densidad del tejido social del territorio para ampliar su capacidad propositiva, de diálogo, concertación e incidencia, y mejorar el bienestar de las poblaciones rurales, se configuran como demandas estructurales en el actual contexto rural del continente.

En el marco de estos cambios institucionales, el IICA ha aprobado la construcción de cuatro Proyectos Insignia y uno de ellos tiene como foco el tema de la “Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales”. Por tanto, en este escenario, cabe al IICA apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los Estados Miembros para establecer o perfeccionar sus marcos institucionales e

implementar políticas públicas capaces de responder de forma articulada a este desafío estratégico.

Otro Proyecto Insignia tiene a la agricultura familiar como eje central de la cooperación técnica. Así, el proyecto “Productividad y Sustentabilidad de la Agricultura Familiar para la Seguridad Alimentaria y Economía Rural” busca contribuir a la afirmación y consolidación de la agricultura familiar en los procesos de desarrollo de los países. Además, el IICA ha desarrollado también los proyectos insignia “Competitividad y sustentabilidad de las cadenas agrícolas para la seguridad alimentaria y el desarrollo económico” y “Resiliencia y gestión integral de riesgos en la agricultura”. En este sentido, se puede verificar que temas como desarrollo territorial rural, agricultura familiar, inclusión, seguridad alimentaria, cadenas de valor, impactos del cambio climático en los territorios rurales y sustentabilidad se constituyen como énfasis de trabajo del IICA, para los próximos años. Estas definiciones de las líneas institucionales revelan la importancia y el lugar estratégico que ocupan estos temas en las prácticas de cooperación técnica desarrolladas por el Instituto.

Para que el IICA pueda responder de forma más apropiada a los grandes desafíos

de la agricultura y del desarrollo rural en las primeras décadas del Siglo XXI, en el contexto hemisférico, es decisivo construir una comprensión actualizada acerca de la contribución estratégica que cumplen la ruralidad y la agricultura familiar para la construcción de un proyecto de sociedad y de desarrollo equitativo y sostenible, en los países de América Latina y Caribe.

Este documento tiene por objetivo principal presentar un marco conceptual orientador del proyecto a las Representaciones y otras instancias del IICA, así como a las instituciones contraparte nacionales y subnacionales, las organizaciones sociales y económicas, las instancias territoriales de articulación de los actores institucionales y sociales, las redes y centros de investigación, que se constituyen en aliados institucionales del IICA para la implementación de este trabajo. Así, estos actores dispondrán de un instrumento con las bases

conceptuales que faciliten la implementación de las acciones en los países que integran el proyecto.

Este documento está estructurado en los siguientes tópicos: en el primer punto se aborda la interrelación entre ruralidad, territorios rurales y agricultura familiar; el segundo enfatiza los elementos constitutivos del enfoque territorial y de la gestión social de los territorios rurales; en el tercer ítem se busca desarrollar una conceptualización de la agricultura familiar, ya que al interior de este segmento rural se encuentran los grupos sociales con mayor grado de exclusión; el cuarto punto se concentra en el análisis de las dinámicas contradictorias del movimiento exclusión/inclusión en la agricultura y los territorios rurales; por fin, se destaca la importancia del fortalecimiento de la asociatividad para viabilizar procesos de inclusión económica, social y política.

1. Territorios rurales, ruralidades y agricultura familiar

La comprensión de los cambios desarrollados en los espacios rurales de América Latina y Caribe, en las últimas décadas, requiere de la construcción de nuevos modelos conceptuales y metodológicos. Exige una nueva mirada sobre los complejos procesos que profundizan la diferenciación de los territorios rurales y principalmente del rol de los actores sociales, en particular la agricultura familiar, en la conformación de nuevas ruralidades articuladas a una concepción integrada del desarrollo nacional.

1.1. Los conceptos de territorio rural, ruralidad y agricultura familiar son interdependientes

La visión contemporánea de los estudios del mundo rural concibe a la agricultura familiar, las ruralidades y los territorios rurales como conceptos que se entrelazan y establecen relaciones de interdependencia y complementariedad entre sí. El debate actual acerca de estos términos conlleva una nueva mirada sobre las dinámicas y transformaciones del mundo rural, pues nuevos enfoques (sustentabilidad, equidad, territorial, servicios ecosistémicos, etc.) y amenazas (cambio climático, deterioro social, globalización, etc.) se han introducido en la realidad rural y la

agricultura familiar. Por eso, se requiere de adecuaciones en los marcos conceptuales y metodologías con que las instituciones y organizaciones actúan en estas áreas y con estos actores sociales.

Estos tres elementos expresan procesos en permanente evolución y cambio, y no pueden ser analizados como una realidad estática e inmutable. Históricamente, en las sociedades modernas, el lugar y el rol de la agricultura familiar se transforman progresivamente, lo que contribuye, a su vez, a la propia redefinición de la ruralidad y a la transformación de los territorios rurales donde esta categoría social se constituye como un actor social fundamental en su interior. Cada vez más, en el mundo globalizado e interconectado del siglo XXI, no hay como aislar analíticamente a la agricultura familiar de estos dos otros conceptos. Esta tríada conceptual es central para la construcción de una visión sistémica del contexto actual del mundo rural, sus actores sociales y sus transformaciones recientes.

El abordaje actual de la ruralidad y los territorios rurales significa comprender a estos conceptos como fenómenos complejos y dinámicos, construidos a partir de relaciones sociales, históricamente determinadas, donde se relacionan intrínsecamente

las dimensiones físico-ambientales, sociales, culturales, económicas y políticas, en un espacio específico¹. Concebir lo rural desde una perspectiva territorial² supone desnaturalizar la imagen que asocia mecánicamente los espacios rurales solamente a la dimensión agrícola, olvidándose de la multiplicidad de funciones desarrolladas por la ruralidad y sus actores y sus contribuciones al desarrollo y al bienestar social de los países.

1.2. La diversidad intrínseca de los territorios rurales, las ruralidades y la agricultura familiar

Así como la agricultura familiar se expresa bajo diferentes formas de organización socioeconómica y sostiene distintas formas de relacionamiento con los ecosistemas y los recursos naturales, las ruralidades y los territorios rurales también se conforman en realidades heterogéneas y plurales³. La diversidad es una marca intrínseca de estos tres procesos y se configura como uno de los elementos esenciales del debate acerca de sus características y atributos. De otro lado, estos conceptos traducen visiones

multidimensionales que buscan explicar, bajo una perspectiva integrada y sistémica, los significativos cambios estructurales que han transformado a los espacios rurales de América Latina y Caribe.

Debido a la importancia social, económica, cultural y ambiental que ha asumido en los procesos de desarrollo nacional, la agricultura familiar se constituye históricamente como un sujeto social de fundamental relevancia en el diseño y conformación de los espacios sociales rurales. Estas configuraciones rurales resultan de una trayectoria de confluencia y conflictos de intereses de los distintos actores sociales que actúan en un determinado espacio social y que, por medio de procesos que involucran coaliciones y disputas, van conformando a territorios rurales específicos y provocando importantes cambios institucionales en las dinámicas territoriales⁴. En la actualidad, los espacios rurales han sido incorporados de distintas formas al proceso de desarrollo nacional, conformándose, así, territorios rurales específicos que se diferencian entre sí, debido a la forma cómo históricamente los actores institucionales, económicos y sociales articulan las diferentes dimensiones de esta ruralidad.

-
1. Refiriéndose al concepto de ruralidad, A. Riella y P. Mascheroni, señalan: “Hoy en día, existe consenso en considerar al territorio como una construcción social producto de una realidad compleja y dinámica en permanente transformación, donde se combinan las dinámicas físicas, socioeconómicas y culturales en un espacio específico”. RIELLA, Alberto y MASCHERONI, Paola. Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay. **Pampa**, Suplemento Especial Temático, 2011, n° 7, Universidad de la República, Uruguay. p. 39-63. Disponible al 26 de julio de 2016 en: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/PAMPA/article/view/3203/4769>.
 2. IICA (2002). **Nueva Ruralidad. Visión del Territorio en América Latina y el Caribe**. San José, IICA, p. 25.
 3. Sobre este tema, en una publicación anterior del Instituto se afirma: “Cada territorio expresa su propio proceso de construcción histórica y difícilmente puede ser reproducido en otros espacios sociogeográficos o en otros tiempos. La ruralidad tiene raíces históricas cambiantes, multidimensionales y prolongadas; en ella se dibujan trayectorias específicas que se traducen en modos territoriales de desarrollo, que se organizan, desorganizan y reorganizan gracias a la energía cultural de las múltiples y heterogéneas sociedades locales.” Consultar IICA (2005). **Calidad Social y Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales**. San José, IICA. p. 17.
 4. Consultar RIMISP (2015). **Conceptualizando la Diversidad Espacial en el Desarrollo Rural Latinoamericano: Estructuras, Instituciones y Coaliciones**. Documento n° 164. Disponible en 27 de julio de 2016 en: http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1446749000164_ConceptualizandoDiversidadEspacialBerdegue.pdf.

Esta diversidad ha trascendido los límites “estrictos” del entorno rural, de tal forma que la ruralidad no puede explicarse sin el vínculo con la dinámica -económica, social y política- urbana y esto implica que un territorio particular solo se define por la comprensión integrada de los espacios rurales y urbanos. Salvo raras excepciones (territorios de bases predominantemente empresariales rurales, de ocupación agropecuaria extensiva, de explotación depredadora de los recursos naturales, etc.), la agricultura familiar tiende a ser el actor principal o un actor relevante en el entorno del cual se desarrolla un conjunto de relaciones sociales y económicas que define la configuración estructural de un determinado territorio.

1.3. Revisar los modelos de análisis y construir una nueva mirada sobre lo rural

La afirmación y la articulación de estos conceptos apuntan a la necesidad de promover una profunda revisión de los modelos explicativos del mundo rural en el continente. La herencia conceptual a partir de la cual se han formulado las premisas del paradigma del desarrollo rural ya no comporta más una explicación analítica ajustada a los desafíos de las sociedades globalizadas y de las políticas públicas actuales. Se hace necesario construir una nueva mirada sobre los espacios rurales, sus dinámicas y sus actores, desmitificando narrativas tradicionales acerca de su significado y reemplazándolas por una concepción contemporánea, multidimensional, compleja y sistémica. El cambio del modelo conceptual es una medida importante para que los análisis y las propuestas de políticas derivadas

de estas comprensiones respondan a los retos estratégicos del mundo rural en el Siglo XXI.

Un ejemplo de esta situación es la definición de territorios, según sus relaciones de intercambio de productos y servicios (incluidos aquellos de reciente construcción teórico-práctica, como los servicios ecosistémicos) entre el medio rural y el urbano. Así, el territorio trasciende los límites conceptuales y espaciales de la visión tradicional de lo rural, evidenciando los límites de la concepción que propone una separación de lo rural y lo urbano al momento de analizar y formular modelos y propuestas de desarrollo.

1.4. Los atributos principales de la ruralidad

Una concepción contemporánea de la ruralidad reconoce por lo menos cuatro atributos esenciales e interdependientes: (i) tratase de un espacio de producción económica, donde se desarrollan actividades relativas al sector agropecuario y al sector rural no agrícola, al sector comercial, a emprendimientos agroindustriales, a la prestación de servicios públicos y privados en diferentes áreas (turismo, educación, salud, vivienda, bancos, asistencia técnica, comunicación, transporte, riego, etc.); (ii) es un espacio de organización social, donde se tejen relaciones sociales, se conforman distintos modos de vida y cultura, y se construyen formas específicas de organización societaria; (iii) es un espacio privilegiado de relacionamiento con la naturaleza, pues sus modos de producción de la vida social y del trabajo son condicionados por las relaciones diferenciadas que mantienen con los ecosistemas y recursos

naturales;⁵ (iv) configurase en un espacio de construcción de la ciudadanía, en que los actores sociales buscan afirmar y ampliar sus derechos y contribuir a la consolidación y democratización de los espacios públicos.

Además, estos atributos no son estáticos y establecen entre sí una fuerte interdependencia, a la cual se suma la interacción con su entorno, de tal forma que definen una identidad territorial rural, en el marco de un sistema socio-ambiental complejo. De esta forma, el concepto de ruralidad se extiende al de territorio rural, con una identidad vinculada a los actores, sus interacciones y el medio físico natural. Ello genera una dinámica intra e inter-sistémica, diferenciable entre territorios, y conforma un patrimonio territorial en donde los actores pueden empoderarse.

1.5. Lo rural no es sinónimo de agrícola ni de atraso

En base a estas perspectivas innovadoras, lo rural no puede ser reducido a lo agrícola, ni tampoco puede ser considerado como sinónimo de atraso⁶, pobreza, pasado, decadencia, aislamiento⁷ o como un residuo de lo urbano. Es necesario repensar los contenidos tradicionalmente atribuidos a lo rural y resignificarlos, en el marco de los

resultados de los estudios contemporáneos y de los avances logrados por las nuevas políticas públicas implementadas en diversos países del continente, principalmente bajo el enfoque territorial.

En este sentido, la ruralidad no es sólo un espacio para la producción de bienes (alimentos, fibras, materias primas para la generación energética, artesanías) y servicios (educación, salud, asistencia técnica y extensión rural, riego, vivienda, gastronomía, hospedaje, turismo rural, ambiental). Los espacios rurales se constituyen fundamentalmente como un lugar de vida, un lugar donde se desarrollan formas específicas de relación social⁸, un lugar para el ejercicio de los derechos y de la ciudadanía; son un sistema socio-ambiental que abriga distintos modos de vida, un ambiente social propicio para la realización de una vida digna y saludable, y que tiene el potencial de proveer beneficios que trascienden sus límites espaciales: mitigación de los efectos por desastres naturales, reducción de los efectos de islas de calor en las ciudades y otros servicios ecosistémicos. Asimismo, lo rural se configura como un espacio privilegiado de relación con la naturaleza, a partir de la cual se construyen cosmovisiones específicas, conocimientos y saberes ancestrales, simbologías y mitos que emanan de las experiencias compartidas en el relacionamiento con los ecosistemas

5. Estos tres primeros atributos son mencionados por FAVARETO, Arilson (2009). **Por que discutir os sentidos da ruralidade e suas implicações para uma Política de Desenvolvimento para o Brasil Rural?** Brasília, p. 1-2. Disponible al 28 de julio de 2016 en: <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2169821557.pdf>.

6. Ver FAVARETO, Arilson (2007). **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão**. São Paulo, FAPESP/IGLU, 220 p.

7. Consultar PIÑEIRO, Diego. Poblaciones y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias. GIARRANA, Norma (compiladora). **¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?** Buenos Aires, CLACSO, 2001. p. 284.

8. Según afirman Maria de Nazareth Baudel Wanderley y Arilson Favareto, en IICA (2013). **Concepções da Ruralidade Contemporânea: as singularidades brasileiras**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável n° 21. Brasília, IICA. p. 463.

y los recursos naturales, y corporifican la riqueza y diversidad de los patrimonios culturales de los pueblos rurales.

La explicitación y el reconocimiento de estos atributos de las ruralidades contribuyen a superar concepciones y representaciones sociales que no corresponden a las realidades rurales de los países. La identidad territorial, atada a la concepción común de los actores (no necesariamente en todos los aspectos) y al empoderamiento de los mismos, tiene el potencial de patrimonialización del sistema socio-ambiental que define el territorio. A su vez, esta patrimonialización territorial puede incorporarse tanto a procesos de comercialización y oferta de productos y servicios, como a procesos de gestión del territorio o de defensa, debido a amenazas externas.

1.6. La nueva concepción de la ruralidad supera la dicotomía “rural versus urbano”

La visión contemporánea de las nuevas ruralidades conlleva la superación también de la visión dicotómica que separa y, más que esto, opone lo rural al urbano, como si fueran dos mundos antagónicos, en que la vida rural debería ser sustituida por los “beneficios” de la vida urbana, asociada a la modernidad y al progreso. Esto resulta un concepto anticuado y de escaso potencial para la promoción del desarrollo. En el marco de un nuevo enfoque,

lo rural es considerado como expresión de la conjugación de las áreas tradicionalmente identificadas como “campo” y las pequeñas aglomeraciones urbanas (parroquias, distritos o ciudades), cuyo funcionamiento depende predominantemente de las actividades desarrolladas en las comunidades rurales. Aunque se puedan identificar especificidades obvias entre estos espacios, desde el punto de vista conceptual, no es adecuado definir como “urbana” un aglomerado poblacional de 5.000 habitantes, comparándolo a otro de 100.000 habitantes. De un modo general, estas dos situaciones expresan características diferentes, en términos de los procesos de urbanización. Como la vida urbana de las pequeñas ciudades es condicionada de forma más significativa por las actividades que se desarrollan en las áreas rurales, se hace necesario reconsiderar las estadísticas de urbanización, tomando en cuenta otros criterios de definición de las poblaciones rurales y urbanas. En el caso brasileño, el estudio *“Repensando el concepto de ruralidad en Brasil: implicaciones para las políticas públicas”*, promovido por el Foro Permanente de Desarrollo Rural Sustentable, coordinado por la Representación del IICA en Brasil, utilizando criterios más dinámicos y no solamente el de ubicación geográfica, concluye que la población rural brasileña era, en 2010, de aproximadamente 36,9%⁹ y no el 15,69% de los datos oficiales del IBGE¹⁰.

La búsqueda del fortalecimiento de los espacios rurales, en relación a los núcleos

9 De acuerdo con datos presentados por la coordinación del proyecto en el 52° Congreso de la SOBER, realizado en Goiânia, en julio de 2014. Disponible al 27 de julio de 2016 en: <http://itarget.com.br/newclients/sober.org.br/2014/52congresso/pdf/heterogeneidade.pdf>.

10 Ver las estadísticas oficiales de la población rural en Brasil, conforme en la página web del IBGE. Disponible al 27 de julio de 2016 en: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>.

urbanos más estructurados, supone la necesidad de consolidar, por medio del apoyo de políticas públicas adecuadas, los factores de atracción, o sea, aquellas condiciones territoriales que pueden mejorar el bienestar rural, atrayendo, incluso, el regreso de aquellos segmentos sociales que han migrado hacia ciudades que presentan más elementos característicos de la urbanización. La instalación planificada de equipamientos públicos de calidad (universidades o colegios técnicos, hospitales o centros especializados de salud, empresas públicas de tratamiento de los residuos sólidos urbanos, centrales de acopio y comercialización de productos, etc.) sirve para reducir las asimetrías entre estos espacios. Una de las ventajas del enfoque territorial es la programación de estas inversiones públicas a una escala territorial, ya que la ejecución de estos servicios en cada municipio elevaría sobremanera las inversiones gubernamentales necesarias para garantizar estos derechos a la población. En este sentido, la construcción de políticas públicas intersectoriales es decisiva para establecer condiciones más atractivas a los espacios rurales, para que los diferentes segmentos de la población rural tengan interés y condiciones de permanecer viviendo y trabajando en un contexto diferenciado. La superación de las condiciones de abandono de los territorios rurales pasa también por la articulación de las acciones de reducción de la pobreza, de fortalecimiento de las redes públicas de protección social y de garantía de los derechos sociales con las políticas que estimulan la creación y ampliación de oportunidades de inclusión productiva y económica, en particular para los segmentos de las poblaciones rurales excluidos del

acceso a estos derechos, bienes y equipamientos públicos. De forma complementaria, se hace necesario que estas iniciativas sean acompañadas de procesos de fortalecimiento de las capacidades autónomas, de empoderamiento y protagonismo de los actores sociales, para que tengan condiciones más efectivas de incidir en las decisiones políticas de la sociedad.

1.7. La Agroindustria Rural y los Sistemas Agroalimentarios Localizados como ejemplos de la nueva ruralidad

Una vía que se ha experimentado en distintos territorios para conformar y atender a esa nueva ruralidad es la Agroindustria Rural (AIR). Así, en torno a pequeños emprendimientos rurales, se han fomentado actividades que permiten aumentar y retener en el territorio el valor agregado a la producción, mediante labores poscosecha (como limpieza, clasificación, almacenaje, procesamiento, transporte y comercialización, entre otras). Algunas de estas actividades establecen vínculos con empresas urbanas, de tal forma que “lo rural” se extiende. Como complemento, alrededor de la década de 1990, se iniciaron los análisis de la capacidad de AIR especializadas que se concentraban geográficamente y generaban redes de cooperación (horizontal y vertical). Esto dio origen al concepto de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL), entendido como un sistema que integra organizaciones diversas de producción y de servicio, vinculadas por sus características y funcionamiento a un territorio específico¹¹,

11. Sobre la conceptualización de SIAL, consultar BOUCHER, F. y REYES, J. A. (2013). *Guía Metodológica de Activación Territorial con Enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (AT-SIAL)*. México, IICA/CIRAD, p. 20-22.

de tal forma que los componentes (productos, personas, instituciones, sus relaciones, etc.) se combinan en una organización agroalimentaria bien definida y reconocida. La noción SIAL se ha ido transformando conceptual y operativamente, surgiendo distintas acepciones y usos. Una vertiente es el llamado Enfoque SIAL, que se constituye como un marco teórico-práctico que sirve para estudiar y promover la integración de las concentraciones de AIR. A su vez, esta triada de conceptos/enfoques está anclada a la conceptualización del territorio, ya que depende de esa construcción socio-ambiental para su entendimiento.

1.8. El territorio como un sistema complejo y dinámico

El territorio, entendido como un *“espacio elaborado, construido históricamente y socialmente, marcado en términos culturales, regulado institucionalmente y en el cual la eficacia de las actividades económicas es fuertemente condicionada por las relaciones de proximidad y de pertenencia a este espacio...”*¹², en combinación con la interdependencia y complementariedad de las diferentes dimensiones de la ruralidad, resulta en un sistema socio-ambiental complejo, dinámico, vivo y heterogéneo. Expresa un conjunto de relaciones (históricas, ambientales, sociales, económicas, políticas y culturales) que resulta en la construcción de una realidad multidimensional y cambiante, sujeta a transformaciones permanentes.

Por más que presenten indicadores socio-económicos por debajo del promedio nacional, los territorios rurales no pueden ser considerados como un espacio social amorfo, uniforme, inerte, sin vida. La utilización de un enfoque fragmentador que valoriza las dimensiones de la ruralidad, pero de forma aislada, como componentes independientes, no permite identificar la riqueza y la complejidad inherente a la conexión interactiva de las partes, miradas en su conjunto. Así, la complejidad y el dinamismo de los territorios rurales se evidencian a partir de un análisis integrado de las diferentes dimensiones que los conforman.

De lo anterior se desprende que el territorio puede ser sujeto y objeto de atención para las políticas y acciones públicas de desarrollo local y regional. El territorio perfila -ya sea como limitante o promotor- los procesos de producción y vinculación de actores y sectores, tanto al interior como hacia el exterior del sistema. Cada configuración territorial se expresa como producto específico de las dinámicas y relaciones históricas entre las dimensiones endógenas y exógenas, provocando en cada territorio la diferenciación de los efectos derivados de los procesos globales y nacionales. Desde este enfoque, la construcción social del territorio rural depende de las relaciones que históricamente se establecen entre los factores internos y los condicionantes externos que demarcan su entorno.

Así, las actividades productivas y las estructuras e iniciativas de organización se ven

¹² MUCHNIK, J. y D. SAUTIER (1998). *Proposition d'action thématique programmée: systèmes agroalimentaires localisés et construction de territoires*. CIRAD, octubre de 1998.

afectadas por esta naturaleza intrínseca de los espacios territoriales. Este territorio no sólo está definido por las divisiones político-sociales o las delimitaciones físico-naturales, sino que, por tratarse de un sistema socio-ambiental complejo, las trasciende. La complejidad y el dinamismo, generados por los elementos y sus relaciones de articulación con los procesos y actores que lo circundan, son atributos del territorio que permean a las actividades económicas, comerciales, sociales, culturales y políticas.

1.9. La heterogeneidad de los territorios rurales

La existencia de ruralidades con distintas configuraciones, la pluralidad de las trayectorias históricas territoriales, la multiplicidad de los actores sociales y las diferentes formas de alianza, articulación, acuerdos, disputas y conflictos de intereses y proyectos, la diversidad de la agricultura familiar, la conformación diferenciada de relacionamientos con la naturaleza, los mercados, la sociedad y el Estado, son elementos clave que favorecen la emergencia de territorios rurales con características e identidades particulares. La heterogeneidad y riqueza de los territorios rurales resulta de las formas diferenciadas como se procesan estas relaciones en un escenario específico. Los caminos y descaminos, los encuentros y desencuentros, las continuidades y discontinuidades de cada proceso social han servido para enmarcar las trayectorias distintas de constitución de cada territorio. Por eso mismo se afirma que los territorios son construcciones sociales, o sea, resultan de un proceso histórico y social de interacción entre los diferentes actores, donde deben ser considerados los factores geográficos del territorio, pero no de forma

determinista. Estos factores físicos condicionan el proceso de construcción del territorio, pues la Amazonía o las regiones semiáridas, para poner un ejemplo, implican distintas formas de relacionamiento y organización territorial. La diferenciación entre territorios es establecida fundamentalmente por las mediaciones sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales. Las diferentes formas de articulación de estos elementos van conformando las identidades y los sentidos de pertenencia a los actores de un determinado territorio.

Todo territorio tiene recursos genéricos y específicos. Los primeros no son diferenciadores, son comunes entre territorios; mientras que los segundos son diferenciadores. Estos recursos específicos se derivan de las características físico-biológicas y socio-culturales e históricas del territorio y resultan valiosos (no solo económicamente), de tal forma que el territorio cuenta con un patrimonio. Esos recursos específicos son potencialmente aprovechables, mediante procesos de activación y reconocimiento. La activación, como proceso social con actores del territorio que comparten una visión y generan un proyecto común; el reconocimiento, mediante el posicionamiento de un saber-hacer atado al territorio, dándole identidad.

La gestión territorial debería tener siempre un origen participativo, reflejado tanto en la preparación de los diagnósticos como en la planeación de actividades. Esto faculta la incorporación de las diversas visiones -productivas y de desarrollo- presentes en el territorio, y permite la organización de las actividades de distintos actores/sectores en torno a un objetivo común, con raíces en una acción colectiva territorializada. Así, la activación territorial permite

que la organización estructural o funcional de los actores integre los recursos específicos territoriales en procesos de movilización-reconocimiento. Éstos pueden tomar forma en sellos y marcas para productos y servicios, así como en la formación de estructuras organizativas (sistemas o redes); todos ellos como vía para orientar actividades hacia una correcta gestión social del territorio.

1.10. Los territorios rurales como unidad de intervención del Estado

La identidad social no es solo importante como rasgo distintivo de otros territorios rurales, sino también como elemento orientador de las estrategias de desarrollo promovidas por el Estado, en conjunto con los sectores privados y las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el territorio asume la característica de una unidad de planificación y gestión de las políticas para el desarrollo rural¹³, en donde se puede integrar de forma contextualizada en cada territorio específico las acciones estratégicas que aseguren una provisión más adecuada de las políticas públicas. El enfoque territorial del desarrollo prioriza la creación de procesos y mecanismos interinstitucionales e intersectoriales que permitan la integración de las políticas públicas y una coordinación conjunta de las instituciones gubernamentales en los diferentes niveles con

el sector privado y las organizaciones sociales. Bajo esta perspectiva, una acción estructural en el área de educación, por ejemplo, debe complementada y articulada con proyectos territoriales de las otras áreas sociales, así como con las iniciativas de las áreas culturales, económicas y ambientales.

Sin embargo, es importante resaltar que el enfoque territorial no se limita a la territorialización de las políticas públicas, o sea, el uso del territorio como una especie de plataforma para la entrada coordinada de las acciones del gobierno. Para la implementación más sólida de este abordaje, es necesaria la participación ciudadana en los procesos de gobernanza territorial. Su materialización implica la promoción del protagonismo social de los actores territoriales en las distintas etapas del proceso de planificación y gestión territorial. El empoderamiento de los actores y una acción colectiva que potencie los recursos específicos del territorio resultan claves y se pueden fomentar con intervenciones adecuadas. Sin la participación activa y la implicación política de las instancias del gobierno y de la sociedad civil en este proceso, las acciones destinadas a la consolidación de una estrategia de desarrollo territorial se tornan limitadas.

La construcción de espacios territoriales de articulación interinstitucional y de mediación entre las políticas sectoriales nacionales y/o subnacionales con los

13. En el caso específico de Chile, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social, afirma que “los territorios de planificación son subconjuntos del territorio regional, que por características particulares se pueden reconocer como unidades susceptibles de ser planificadas en su integridad, atendiendo a la presencia de diversas homogeneidades y diversidades, que dan como resultado un territorio reconocible, con una complejidad que sobrepasa la visión sectorial”. Ver MIDEPLAN (2005). **Identificación de Territorios para la Planificación y Gestión del Desarrollo**. Cuaderno 4. Santiago de Chile, p. 47. Disponible al 27 de julio de 2016 en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/cuad4-territ-planif.gest.des.pdf>.

intereses y demandas de los actores territoriales se revela como una alternativa que posibilita un aterrizaje más adecuado de estas acciones en el territorio, bajo una perspectiva espacial y temporal más amplia. *Espacial*, porque en la gran mayoría de los países la escala municipal es muy restringida para la planificación y para iniciativas de desarrollo que requieren de una escala mayor, mientras que, por otro lado, la escala subnacional puede ser demasiado extensa o dificultar la participación ciudadana directa en la gestión social del desarrollo. *Temporal*, porque las acciones implementadas con el apoyo de las políticas públicas deben tener un horizonte estratégico, basado en las líneas de actuación definidas de forma consensuada por los actores sociales e institucionales del territorio, con una visión de mediano y largo plazo que permita visualizar y realizar transformaciones sustantivas. Esta perspectiva espacio-temporal sustenta el carácter bi-funcional del territorio: objeto y sujeto de las acciones de desarrollo.

De forma complementaria, las acciones de apoyo a los territorios deben ser planificadas también desde una perspectiva multidimensional, justamente para favorecer la superación del enfoque que limita lo rural al sector agrícola. La construcción de proyectos sistémicos, basados en una visión integrada de las múltiples oportunidades abiertas por las acciones territorializadas, se configura como un desafío central de este proceso. El desarrollo de acciones territoriales de bases multidimensionales exige del Estado la creación de arreglos interinstitucionales y el fortalecimiento de las capacidades organizativas y humanas que permitan el cumplimiento integrado de estas iniciativas.

1.11. La diversidad de las ruralidades en construcción y su relación con los proyectos de sociedad

Las configuraciones de ruralidades y territorialidades, que se encuentran en procesos permanentes de construcción y disputa, revelan movimientos y tendencias que se asocian a proyecciones de modelos de sociedad y de desarrollo para el futuro. Las tipologías de los espacios rurales pueden variar de un país a otro, de acuerdo con la formación socioeconómica de cada uno. No obstante, lo fundamental es que los tipos identificados guardarán una relación directa con algunas tendencias recientes: por ejemplo, la predominancia de espacios fuertemente influenciados por sistemas territoriales de la agricultura familiar o del sector empresarial agroindustrial, en contraposición a espacios rurales donde el latifundio u otras grandes explotaciones definen las formas de ordenamiento territorial, o las distintas formas de convivencia y articulación entre estos sistemas de organización de la vida y de la producción rural en un mismo espacio. La lista de tipos es considerablemente más amplia y al interior de cada uno de estos tipos genéricos pueden manifestarse distinciones significativas (ruralidades donde predomina una agricultura familiar más dinámica, inserta en los mercados y altamente demandante de tecnologías y servicios públicos, contrastada a otras configuraciones territoriales rurales en que prevalece una agricultura familiar más empobrecida y vulnerable, por ejemplo). Pero lo fundamental es que esta diversidad de configuraciones expresa y explicita proyectos diferenciados para la construcción de las ruralidades en el futuro, lo que a su

vez evidencia también distintos modelos de sociedad. Así, la creación de un entorno social, económico e institucional favorable constituye una medida necesaria para la incorporación estratégica de las ruralidades y la agricultura familiar en un modelo de desarrollo incluyente y sostenible.

Es claro que la combinación de recursos, sectores, actores y vínculos en cada territorio rural produce un objeto-sujeto único y dinámico, derivado de contextos y relaciones cambiantes entre los actores/sectores. Empero, sí es posible identificar rasgos particulares del territorio susceptibles de activación. La metodología generada por el IICA/CIRAD en los últimos tres años, la Activación Territorial con Enfoque de SIAL (AT-SIAL)¹⁴, apoya la identificación de los recursos específicos del territorio que, mediante una innovación para organizar a las unidades de agroindustria rural y actividades vinculadas (artesanías o “turismo alternativo”, por ejemplo), se traducen en una base de gestión territorial.

1.12. La agricultura familiar es un actor estratégico para la construcción de las ruralidades contemporáneas

En la gran mayoría de los territorios rurales de la América Latina y Caribe, la agricultura familiar desempeña un rol importante. De un modo general, por su potencial creativo para la dinamización y desarrollo del conjunto de los sectores del

territorio, la agricultura familiar debe considerarse un factor privilegiado para las políticas e iniciativas territoriales. Sin embargo, para superar el enfoque sectorial, es fundamental avanzar en la articulación de propuestas que pueden unir esta categoría a otros segmentos sociales interesados y comprometidos con proyectos estratégicos que tengan la capacidad de apalancar procesos innovadores, dinamizadores e incluyentes en el territorio. Así, para que se atienda de forma global al conjunto de las necesidades estratégicas del territorio rural, negociadas y pactadas por los actores participantes en mecanismos democráticos de gobernanza territorial, las organizaciones de la agricultura familiar necesitan compartir en estos espacios de mediación sus propuestas con las de otros sectores de la sociedad, buscándose establecer alianzas que beneficien el desarrollo equitativo y el bienestar de las poblaciones. La dinamización del territorio depende, entre otros factores, de la capacidad de la agricultura familiar de protagonizar una acción colectiva territorial con actores vinculados a otras actividades, con los cuales comparta una visión de futuro y objetivos comunes. La innovación social en busca de un futuro compartido se constituye en la base de esta asociación.

Los procesos de construcción social de las ruralidades han tenido a la agricultura familiar como un actor social con una importancia estratégica, tanto porque han desarrollado en algunos casos un papel protagonista en la conformación de estos procesos, cuanto porque en otras

14. Ver BOUCHER, F. y REYES, J. A. (2013). *Guía Metodológica de Activación Territorial con Enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (AT-SIAL)*. México, IICA/CIRAD, 115 p.

situaciones han desempeñado un rol de fuerza social movilizadora de la resistencia a intereses hegemónicos u otras fuerzas que de alguna forma amenazaban las condiciones de reproducción de las formas socioeconómicas de su organización territorial (la defensa del territorio). Visto así, la agricultura familiar aporta a la construcción de capital social en los territorios.

1.13. La urgencia de construir una nueva generación de políticas públicas

Una de las principales lecciones aprendidas en los últimos años señala la necesidad de diseñar e implementar una nueva generación de políticas públicas, adecuadas a la diversidad de configuraciones de los territorios rurales y de la agricultura familiar. Las políticas elaboradas bajo un modelo universalizante y estandarizado tienden a no lograr atender a las especificidades sociales y regionales, y sus resultados terminan por excluir a determinados segmentos o espacios de los beneficios previstos por una acción del Estado. Segmentos sociales diversos y espacios sociales heterogéneos necesitan de políticas públicas diferenciadas para que sean incluidos de forma apropiada en las dinámicas del desarrollo. El reconocimiento de la diversidad social y territorial, la definición de los territorios como focos preferenciales para la contextualización de las políticas públicas y la valorización del protagonismo de los actores territoriales constituyen condiciones imprescindibles para la adecuación de las políticas públicas. En este sentido, para que los procesos de planificación y gestión del Estado en los espacios rurales tengan mayor eficacia, una de las innovaciones institucionales necesarias es la creación y

consolidación de mecanismos democráticos de gestión social. Estas instancias de gobernanza estimulan la participación ciudadana de diferentes actores territoriales en el proceso de definición, implementación, monitoreo y evaluación de los planes y proyectos de desarrollo ejecutados en cada territorio.

Esta nueva mirada de las políticas públicas implica la construcción de marcos institucionales de políticas públicas que articulen lo sectorial con lo intersectorial e interinstitucional, abordando a la agricultura familiar como un sujeto de derechos en las distintas áreas de actuación del Estado. Así, para superar las limitaciones y los equívocos de las intervenciones tradicionales de las instituciones gubernamentales, se hace necesario conformar una nueva arquitectura interinstitucional que valore el enfoque territorial y la perspectiva intersectorial, facilitando la integración entre agricultura familiar, ruralidad y territorios rurales.

De forma complementaria, no basta que el Estado establezca una nueva generación de políticas públicas de bases descentralizadas. Simultáneamente, se requiere de un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas de los diferentes actores territoriales, de manera que se potencie la consolidación de un ambiente institucional propicio a la articulación, negociación y construcción de proyectos y acciones estratégicas comunes. Mediante la implementación de sus políticas públicas, el Estado necesita promover la construcción de espacios que orienten la acción colectiva con enfoque territorial, de manera que la gobernanza local se constituya como un mecanismo esencial de los procesos de innovación.

1.14. Las condicionalidades de las macro decisiones y la importancia del reconocimiento social de una nueva visión del rural

Asimismo, es preciso considerar que las concepciones que orientan las políticas para la ruralidad y la agricultura familiar en el mundo contemporáneo son afectadas por las macro decisiones políticas sobre el lugar de lo rural en las estrategias de desarrollo nacional. En este sentido, la creación y consolidación de políticas públicas de fortalecimiento de la agricultura familiar y de apoyo a la dinamización de los territorios rurales está condicionada en parte por las definiciones estratégicas que los diferentes gobiernos atribuyen a los espacios rurales y sus actores en el marco del proyecto de desarrollo y de sociedad que se pretende construir en cada país.

De otro lado, la concepción predominante que orienta la construcción de estas políticas de algún modo refleja la propia visión que las sociedades y sus respectivos gobiernos tienen de estos procesos. Si la sociedad comprende la agricultura familiar como asociada solamente a lo agrícola, con un rol simplemente agropecuario, esto conduce a un determinado tipo de políticas relacionadas con el modelo de desarrollo agrícola. Si, por otro lado, la agricultura familiar es considerada desde una perspectiva sistémica, como una forma de vida de

bases territoriales, esto eleva el debate a otro nivel y los resultados de las políticas y acciones de apoyo al desarrollo de los territorios rurales serán muy distintos y más amplios.

En esta misma línea de argumentación, de poco servirá la implementación de instrumentos de política agrícola específicos para la agricultura familiar si el medio rural sigue siendo considerado como un espacio de atraso o un residuo del urbano, cuya solución es la “modernización”, la adopción exclusiva de políticas que atiendan a las demandas de los sectores empresariales rurales. La manutención de la concentración de las inversiones públicas en las regiones metropolitanas y en las ciudades de mediano porte, así como el apoyo privilegiado a los sectores rentistas y agroempresariales, en las zonas rurales, provoca el desplazamiento forzado de la mayoría de las poblaciones rurales del presupuesto público, dificultando su capacidad de responder a los desafíos de la seguridad alimentaria y nutricional, la sostenibilidad de la producción, la preservación de los recursos naturales, la inclusión social y productiva. La construcción de una estrategia incluyente, sostenible y democrática de desarrollo pasa por el reconocimiento social de una visión integradora de lo rural y de la diversidad de sus actores y de sus roles diferenciados, de manera que la estrategia de las políticas públicas priorice la conformación de espacios de vida equitativos.

2. Desarrollo territorial rural y gestión social

Esta parte del documento presenta una visión integrada sobre un conjunto de conceptos relacionados con el marco teórico de los procesos de desarrollo territorial rural incluyente y de gestión social, del punto de vista específico de las políticas públicas. Su elaboración busca brindar a los equipos nacionales del IICA, a los representantes de las instituciones contraparte del PI Inclusión, así como a otros actores interesados en el tema, referencias conceptuales que fundamenten la implementación de las acciones, en particular aquellas relacionadas con los procesos de construcción o consolidación del marco institucional y de las políticas públicas de desarrollo territorial rural para la inclusión.

2.1. Contexto de la emergencia de las políticas de desarrollo territorial incluyente

La Humanidad ha venido enfrentando en las últimas décadas una serie de desafíos estratégicos que exigen profundos compromisos políticos para su superación e imponen la construcción y puesta en marcha de agendas globales que eliminen o reduzcan los efectos negativos de procesos que afectan la gran mayoría de las poblaciones, en especial los segmentos excluidos

y vulnerables del planeta. Estas agendas se concentran en un conjunto de temas centrales, que interactúan entre sí y se complementan, potencializando sus impactos sobre los procesos de desarrollo.

Sin querer profundizar esta discusión, la dimensión económica y social de esta crisis planetaria se manifiesta en el aumento de la concentración de la riqueza y del capital, en el crecimiento de las desigualdades regionales y sociales, en la incapacidad del sistema económico de generar ocupaciones y empleos dignos, en la progresión de las formas de exclusión estructural y de la pobreza, en el aumento del número de familias con hambre o en los intensos procesos migratorios que asolan los continentes, en la exacerbación de las diversas formas de intolerancia y discriminación. Del punto de vista ambiental y energético, los impactos del cambio climático, el agotamiento de un modelo de desarrollo industrial centrado en la extracción del petróleo y de los recursos naturales, la intensificación de la deforestación, la pérdida creciente de la biodiversidad, y las limitaciones de la actual matriz energética, son ejemplos de estos procesos a escala global. La dimensión política de esta crisis se revela, particularmente, en la continuidad de las guerras y conflictos, al interior de un mismo país o entre naciones, y en el cuestionamiento

de los mecanismos formales de representación política, incluso en los regímenes democráticos. Cada una de estas crisis y la sumatoria de ellas demuestran la existencia de una crisis del modelo civilizatorio hegemónico, de un modelo de organización de nuestras sociedades que se acerca de un punto de inflexión.

Las transformaciones sociales y económicas ocurridas en los espacios rurales, en este período, han provocado la conformación de un nuevo sistema agroalimentario en América Latina y Caribe. Estos cambios en la estructura de las relaciones sociales rurales fueron posibles no solo por las inversiones del sector privado, sino también y principalmente por la intervención del Estado, por medio de la implementación de un conjunto de políticas públicas que favorecieron el movimiento de integración de capitales, consolidación de aglomerados transnacionales del sector agroindustrial, concentración y especialización espacial de la producción agropecuaria, concentración de la propiedad de la tierra, apertura de los mercados internacionales para la circulación de las *commodities*, producidas a gran escala. Paralelamente, como fruto de las políticas neoliberales, se ha presenciado en la gran mayoría de los países latinoamericanos y caribeños una disminución del papel del Estado en la oferta de servicios públicos básicos, en especial para las poblaciones más vulnerables. Además, los países que desarrollaron programas puntuales o de carácter compensatorio para la reducción del hambre no lograron los resultados e impactos esperados por sus gobiernos y las agencias internacionales que los financiaron. La fragmentación de la intervención del sector público gubernamental reduce la capacidad del Estado para superar las causas estructurales y promover los cambios previstos.

Gran parte de las formas de expresión de estas crisis globales ocurre en territorios rurales (la producción de alimentos para la seguridad alimentaria y nutricional, la extracción de recursos naturales, la producción de una nueva matriz energética, la garantía de la seguridad hídrica, la preservación de la sociobiodiversidad, por ejemplo) y, por eso, el modelo de gestión de los territorios rurales se vuelve un tema estratégico y actual. Este contexto representa nuevas oportunidades para el sector rural, pues muchas de las alternativas para la solución de estas crisis pasan por una discusión sobre el lugar y el rol de los recursos naturales, los espacios rurales, la agricultura y las poblaciones rurales en la construcción de estrategias innovadoras y sostenibles de desarrollo que sea capaces de responder a estos procesos globales. En este sentido, la discusión acerca de las soluciones posibles para estas crisis pasa por la construcción de procesos participativos, democráticos e incluyentes de planificación y gestión territorial.

El enfrentamiento de este contexto requiere de modelos conceptuales y metodológicos que tengan la capacidad de interpretar la dinámica de estos procesos, cada vez más complejos e interdependientes. Los conceptos explicativos de la sociedad rural latinoamericana ya no permiten una comprensión analítica que dé cuenta de las transformaciones recientes. La visión todavía hegemónica que asocia lo rural a lo agrícola, que establece una concepción dicotómica entre lo rural y lo urbano como espacios en oposición, que relaciona lo rural al mundo del atraso o a la pobreza, que vincula su gente a la tradición o la resistencia a la innovación, estas concepciones necesitan ser reevaluadas y cambiadas por otros modelos interpretativos. Esta tarea evidencia la necesidad de construir nuevos

paradigmas y conocimientos científicos que expliquen de forma sistémica la integralidad de estas realidades y que definan mecanismos y herramientas teórico-prácticas para una intervención más adecuada. Por eso, es preciso profundizar la elaboración de lecturas innovadoras sobre lo rural latinoamericano y su rol en las sociedades globalizadas del Siglo XXI.

Justamente en el marco de esta búsqueda de nuevos conocimientos y prácticas colectivas, emergen enfoques y conceptos que pretenden presentar perspectivas más creativas de explicación de las realidades cambiantes. Entre estas nuevas perspectivas en construcción, se puede rápidamente señalar las que privilegian una concepción multidimensional y sistémica de los fenómenos sociales, la de sustentabilidad, de género e inter-generacional, de etnicidad, de interculturalidad, de territorialidad y de equidad e inclusión. Como se trata de procesos de producción de conocimientos, las formas de abordaje conceptual de cada perspectiva siguen siendo diversas, pero enriquecedoras para la profundización del debate. La emergencia de estos enfoques busca responder a las limitaciones de los modelos conceptuales y explicativos actuales, proponiendo nuevas perspectivas de abordaje de los problemas, nuevas lecturas sobre el significado reciente de los espacios rurales y su papel en el diseño y construcción de una sociedad contemporánea equitativa, democrática y sostenible.

La concepción multidimensional de lo rural y el enfoque territorial, profundamente imbricados entre sí, proponen una interpretación analítica que considera la complejidad, heterogeneidad e interdependencia de los procesos rurales y que valoriza la visión multisectorial de los territorios rurales.

Parten de la premisa de que los problemas estructurales de nuestras sociedades (la desigualdad, la pobreza, la exclusión, el cambio climático, etc.) tienen raíces multidimensionales y para enfrentarlos se hace necesario construir soluciones innovadoras, interinstitucionales, intersectoriales, integradoras, desde una perspectiva convergente de las acciones. Estos enfoques complementarios toman como punto de partida las restricciones de los modelos explicativos que solo perciben los espacios rurales como espacios de producción agropecuaria o como un simple residuo de lo urbano. Se alimentan también de las insuficiencias demostradas por las políticas centralizadas, implementadas desde arriba hacia abajo, de forma sectorial, fragmentada y sin participación ciudadana, y por las iniciativas de promoción del desarrollo centradas en la escala eminentemente local.

En última instancia, la combinación de estas perspectivas plantea la necesidad de reconocer la importancia de las múltiples funciones vitales desarrolladas por los espacios rurales y sus actores para el desarrollo de las sociedades contemporáneas y para el bienestar de sus poblaciones. En base a este reconocimiento, se hace posible definir un papel estratégico de lo rural que responda de forma efectiva a las crisis anteriormente referidas y que proponga un posicionamiento protagónico de los actores rurales en la construcción de estos proyectos de futuro para las sociedades.

2.2. Elementos centrales del enfoque territorial

En primer lugar, los territorios rurales deben ser percibidos como sistemas complejos y dinámicos de organización social,

económica y cultural de los espacios rurales, de articulación de los actores sociales y de integración a procesos macroestructurales. La caracterización de los territorios rurales desde la perspectiva de los “sistemas” está asociada a la existencia de un conjunto interdependiente de factores que interactúan en un determinado espacio y cuya trayectoria depende de las relaciones que se establecen entre los elementos endógenos y exógenos. Estos sistemas son “complejos y dinámicos”, pues estas relaciones ocurren de forma diversa y los resultados de su evolución futura son imprevisibles.

Debido a su carácter interdependiente, un cambio en el interior de una dimensión altera de modo impredecible la configuración dinámica del sistema. Los sistemas territoriales de organización rural son, por tanto, multidimensionales y cambian históricamente. Ellos varían en función de la combinación de los factores analizados anteriormente y, en especial, del modelo de estructuración y organización de la sociedad, hegemonizado por los actores sociales que controlan estas relaciones. Los territorios rurales presentan vitalidad, movimiento, contradicciones, disputas, vida. No deben ser tratados como espacios amorfos, inertes, estáticos, residuales. Las diferentes dimensiones que los conforman se articulan sinérgicamente y producen bienes y servicios fundamentales para la reproducción de las sociedades.

Consecuentemente, hay una heterogeneidad de sistemas territoriales de organización de la vida y la economía rural, toda vez que estos territorios son fruto de procesos históricos de construcción social, producidos por la interacción de una multiplicidad de actores que comparten de

modo diferenciado el espacio donde viven y trabajan, que establecen entre sí formas distintas de relacionamiento con la naturaleza, los mercados y el Estado, que expresan diferentes trayectorias e identidades culturales, sentidos de pertenencia propios que los diferencian de otros territorios, que conforman distintos acuerdos, alianzas, disputas y conflictos de interés. Los factores físicos y ambientales condicionan el proceso de construcción social del territorio y contribuyen a imprimir diferentes formatos de organización territorial. Sin embargo, son las relaciones sociales, económicas y políticas que se establecen entre los distintos grupos sociales el factor esencial para definir las características diferenciadoras de cada territorio.

El reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios rurales se constituye en un segundo elemento definidor de la perspectiva territorial. La interacción de los actores institucionales, sociales y privados erige distintas configuraciones territoriales, históricamente determinadas, que se diferencian de acuerdo con:

- las formas de ocupación del espacio y los procesos de uso y manejo de los recursos naturales;
- la organización de la vida social y cultural;
- la estructuración económica y productiva y sus formas hegemónicas;
- la organización de las relaciones políticas y de poder entre los intereses de la sociedad;
- la estructuración de las institucionalidades locales;
- la capacidad de una alianza de fuerzas sociales de definir el modelo de integración territorial al proceso de desarrollo nacional y regional.

Existen múltiples factores que contribuyen para definir las especificidades de las configuraciones territoriales, tales como:

- la diversidad de las trayectorias históricas de organización territorial;
- la variedad o limitación de los recursos naturales disponibles en el ecosistema;
- los modelos de relacionamiento e integración entre naturaleza, sociedad, mercado y Estado;
- la mayor o menor multiplicidad de los actores sociales, así como de sus formas de organización y representación, y sus capacidades de incidencia en las diferentes dimensiones o ámbitos de la sociedad;
- los modelos de integración de los sectores y actividades económicas;
- el lugar que ocupa en las políticas de desarrollo del Estado y en las iniciativas del sector privado;
- las diferentes formas de articulación/oposición de los proyectos en juego.

La combinación diferenciada de estos elementos caracteriza al territorio. La heterogeneidad de los territorios resulta de las distintas formas cómo, históricamente, se mezclan estos factores y cómo se procesan estas interrelaciones en un escenario específico. Las formas de mediación que se establecen entre estos elementos conforman las características diferenciadoras y las identidades colectivas de cada territorio.

La tercera particularidad del abordaje territorial es la superación de la visión agraria y agrícola, que identifica la función de los espacios rurales fundamentalmente como el *locus* de la producción agropecuaria, forestal y pesquera. Como consecuencia, esta concepción asocia lo rural al atraso, pobreza, tradición, resistencia a cambios,

etc. Estas ideas-fuerza traducen la estrategia de desvalorización de los espacios rurales y la consolidación de una concepción discriminadora que vincula solamente a lo urbano con “modernidad” y “progreso”. Los espacios rurales, en verdad, cumplen con una gama muy diversa de funciones, en general olvidadas o desvalorizadas por estas formas de comprensión más deterministas y hegemónicas.

En los espacios rurales se desarrolla un conjunto diversificado de actividades económicas no agrícolas (turismo, servicios de hospedaje y gastronomía, artesanía, producción agroindustrial, manutención de vías, construcción de infraestructuras productivas, etc.), actividades socioculturales (servicios de salud, educación, asistencia social y comunicación, fiestas, músicas, poesías, chacras de ocio, asentamientos o condominios residenciales) y servicios ambientales (preservación del paisaje y de los recursos naturales, producción y cosecha del agua, reforestación, captación de carbono). Así, de acuerdo con esta perspectiva de análisis, estos espacios no restringen su contribución a la agricultura. En verdad, presentan potencialidades y oportunidades más amplias para una estrategia de desarrollo nacional y para el pleno funcionamiento de las sociedades.

Siendo así, los espacios rurales presentan una diversidad de atributos complementarios e interdependientes:

- espacios de organización social, que se expresan en una multiplicidad de modos de vida y de producción cultural, artística y simbólica, en formas diferenciadas de organización de la vida social;
- espacios de producción económica, que conllevan diferentes configuraciones

de la infraestructura material y productiva que trascienden la dimensión de la producción de alimentos e incorporan otras actividades económicas que se realizan en las áreas rurales (como, por ejemplo, la producción de fibras o de materias primas para la generación de energías);

- espacios privilegiados de relacionamiento con la naturaleza, pues gran parte de las actividades ahí desarrolladas dependen directa o indirectamente de los elementos naturales (conservación de los recursos naturales –suelo y agua, en especial, servicios ambientales, captación del agua para consumo humano, animal, industrial o agrícola);
- espacios de construcción de la ciudadanía, donde se afirma el ejercicio de los derechos democráticos y se crean oportunidades para el acceso a servicios públicos y a la organización socioeconómica y política.

Una cuarta característica inherente al enfoque territorial es la concepción relacional entre lo rural y lo urbano, enfatizando la interdependencia y complementariedad entre estos espacios. Esta forma de abordar dicha relación supera la visión dicotómica, excluyente y de oposición que disocia y opone estos espacios, como se fueran casi antagónicos. Los crecientes canales y flujos de interrelación rural-urbana erosionan de vez esta falsa línea divisoria, estableciendo nuevas ruralidades que se construyen a partir de las relaciones cada vez más intensas entre el “campo” y los pequeños núcleos urbanos existentes al interior de los territorios rurales.

Desde esta perspectiva más integradora y relacional, los espacios rurales abarcan a

estos núcleos urbanizados, pues la lógica que gobierna el funcionamiento de estas pequeñas ciudades, distritos, parroquias o la designación que se quiera darles es condicionada fuertemente por su dependencia de las actividades económicas o no desarrolladas en las comunidades ubicadas en su entorno. Por esto mismo, se propone la realización de estudios para definir una nueva tipología de los territorios rurales, de manera que se pueda redimensionar la importancia espacial, demográfica, social y económica de estas áreas. Los análisis realizados con estos nuevos criterios de clasificación permitirían construir un escenario diferenciado de aquél validado por las estadísticas oficiales que reducen la importancia de lo rural. Considerado desde esta perspectiva analítica, o sea, comprendiendo lo rural como incluyendo también a las áreas urbanas de estos municipios que tienen su dinámica fuertemente influenciada por las actividades de bases rurales, estos espacios son mucho más amplios y significativos para la sociedad y el desarrollo. Esta mirada diferenciada sobre lo rural implica en el diseño y ejecución de políticas públicas que potencien la capacidad de generar sinergias y complementariedades entre estas conexiones.

La delimitación de territorios rurales como unidades de planificación y gestión de las políticas públicas, con el objetivo de facilitar la integración y coordinación de la intervención del Estado, de manera que dialogue y atienda las demandas identificadas colectivamente por los actores territoriales, se conforma en un quinto elemento caracterizador del enfoque territorial. Trátase, por tanto, de un espacio para la adecuación de las estrategias y políticas nacionales a la realidad diversificada de los territorios rurales de un determinado

país. Desde el punto de vista de la política pública, es esencial la creación de mecanismos de integración interinstitucional e intersectorial, que promuevan la conformación de instancias de gobernanza territorial que aseguren la participación legítima y representativa de las instituciones gubernamentales, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

La valorización de la participación ciudadana en estos procesos de gestión compartida de los espacios rurales y de las políticas públicas existentes supera la concepción del territorio como una plataforma para el “aterrijaje” de las acciones del Estado. La territorialización de las políticas se hace con base en el reconocimiento de la importancia del empoderamiento y protagonismo social de los actores territoriales para que tengan condiciones de negociar sus intereses con autonomía política en relación a las estrategias de intervención del Estado. Además, esta visión considera como fundamental la superación de las acciones sectoriales y fragmentadas, y plantea la necesidad de generar mecanismos interinstitucionales e intersectoriales que puedan responder con mayor eficiencia a estos procesos de raíces multidimensionales.

Otra propiedad básica del abordaje territorial tiene relación con la necesidad de integrar las distintas escalas del desarrollo. Las críticas a las limitaciones de los procesos *top-down* (desde arriba hacia abajo) o de las iniciativas fomentadas por varios organismos internacionales de valorización del enfoque de desarrollo local, abren camino a la necesidad de revisar estas premisas y de buscar construir procesos integradores entre las diferentes escalas del desarrollo. La articulación de estas escalas (desde la comunitaria hasta el nivel nacional o

regional) es clave para el éxito de las iniciativas territoriales.

Por fin, de acuerdo con el enfoque territorial, es preciso reconocer que la agricultura familiar, como actor político, ocupa, de un modo general, un lugar político central en la gran mayoría de los sistemas territoriales de organización rural. Sin embargo, para ser coherente con las premisas planteadas que amplían la concepción de la ruralidad, se hace necesario reconocer la existencia de una diversidad de sujetos portadores de diferentes intereses. En este sentido, la agricultura familiar, como actor social numéricamente mayoritario, tiene que construir alianzas con otros segmentos sociales y económicos en torno a objetivos estratégicos comunes.

Si lo rural no se resume a lo agrícola e interesa a otros actores de la sociedad (inclusive a las poblaciones que viven y trabajan tanto en los pequeños núcleos urbanos de los municipios de bases eminentemente rurales cuanto aquellas que viven en las ciudades intermedias y grandes metrópolis), es preciso involucrarlos en una discusión sobre los proyectos de futuro para la ruralidad que se quiere construir para las nuevas generaciones. La construcción de proyectos territoriales que respondan de forma integrada a las dimensiones ecológica, social, económica, política y cultural de un determinado país es un desafío que solo podrá ser superado con la utilización del enfoque territorial, y en combinación con otras perspectivas complementarias.

Los territorios rurales que presentan una formación socioeconómica donde prevalece la agricultura familiar como actor que condiciona la estructuración de las

relaciones sociales o, como recientemente se ha denominado, los sistemas territoriales de la agricultura familiar y los sujetos que los integran, necesitan redefinir su rol en la sociedad y en los procesos de desarrollo. Por lo tanto, las nuevas modalidades de ruralidad que se quiere construir para el futuro precisan ser negociadas desde ya por el conjunto de los actores locales, de manera que se genere un pacto territorial aprobado por las fuerzas sociales, económicas y políticas que den sustentación a esta estrategia.

En la actualidad, diferentes modelos de configuración de los sistemas territoriales de organización de los espacios rurales se encuentran en construcción, existiendo distintas formas de convivencia y articulación entre estos sistemas en un mismo espacio. Los sistemas territoriales con la presencia de una agricultura familiar capitalizada e inserta en la dinámica de las empresas agroindustriales revelan una forma de coexistencia y funcionalidad que beneficia fundamentalmente al modelo hegemónico agroexportador. Un sistema territorial más diversificado de producción familiar contribuye al logro de la seguridad alimentaria y nutricional y a la activación de procesos económicos inclusivos y solidarios. Cada “modelo” traduce, en esencia, un proyecto particular de ruralidad (y de sociedad), que atiende a intereses de diferentes grupos. Estos tipos se mezclan internamente, pues no se presentan de forma “pura”, aislada e independiente. Al mismo tiempo, establecen procesos de colaboración o de competencia entre sí y, en última instancia, disputan la hegemonía de los procesos de construcción de las configuraciones ambientales, sociales, económicas, políticas y culturales de estos sistemas territoriales rurales.

Así, en este complejo escenario, las organizaciones representativas de los múltiples intereses de la agricultura familiar cumplen un papel decisivo en la ampliación de los procesos de diálogo y negociación con los diferentes segmentos de la sociedad interesados en discutir los impactos del actual modelo hegemónico y formular una agenda sostenible, equitativa y justa para el futuro de la agricultura y los territorios rurales, como también de las poblaciones rurales que viven y trabajan en condiciones de mayor exclusión. Además, del punto de vista macro, la concretización de estos procesos requiere la conformación de un ambiente político-institucional, social y económico capaz de articularlos con la estrategia de desarrollo nacional.

2.3. La gestión social de los territorios rurales

La construcción de la democracia participativa y de una esfera pública ampliada, que trasciende la visión tradicional limitada a las instituciones del Estado, representa una estrategia que va más allá de la necesidad de perfeccionamiento de las instituciones democráticas y de representación republicana (organización de partidos, autonomía del parlamento y del poder judicial, elecciones libres, etc.). Para que estas instituciones y la propia democracia se consoliden es importante también la creación de espacios públicos de interlocución entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, de manera que se pueda transformar la actual cultura verticalista o descendente en una cultura participativa, democrática y convergente. En este sentido, se hace necesario compatibilizar el sistema político actualmente vigente con la visión contemporánea de una esfera pública ampliada,

basada en la conformación de espacios públicos innovadores que amplifiquen los efectos democratizadores en la sociedad y el Estado. Al mismo tiempo, estos espacios se constituyen en mecanismos de diálogo para la construcción de consensos políticos en torno a proyectos que permitan la adecuación de las políticas públicas sectoriales nacionales a la diversidad de las realidades territoriales y de las demandas estructurales e inmediatas de los actores locales.

De acuerdo con esta perspectiva, la gestión de las políticas públicas de un sector específico no es de responsabilidad exclusiva de las autoridades gubernamentales que tienen la competencia y la rectoría para coordinar y ejecutar estas acciones sectoriales. A partir de este enfoque ampliado de la esfera pública, las decisiones políticas relativas a la gestión de estas políticas deben ser compartidas con instituciones de otros niveles de gobierno y con actores sociales representativos de los diferentes intereses existentes en un determinado territorio. Este modelo de gestión participativa de las políticas públicas busca consolidar una estrategia de fortalecimiento del protagonismo social y de valorización de la participación activa y autónoma de los diferentes sectores de la sociedad en la toma de decisiones al interior de estos mecanismos de gobernanza política, a distintas escalas territoriales (desde la esfera político-administrativa más reducida hasta el plano nacional).

La formación de estas instancias de gestión social compartida representa una tendencia reciente para constituir nuevas institucionalidades democráticas que avancen sobre los procesos de desconcentración y descentralización desarrollados por los Estados nacionales, promoviendo espacios

de participación ciudadana. Este movimiento facilita la emergencia de nuevas arenas de negociación y disputa de intereses en que actores ubicados fuera del sistema político tradicional conquistan espacios de participación en la esfera pública ampliada, contribuyendo a la redefinición de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Así, la estrategia de fortalecimiento de los procesos de gestión social se constituye en una innovación política para la consolidación de una institucionalidad pública ampliada. Estos procesos se insertan en el marco político de los movimientos de democratización de las sociedades latinoamericanas y de ampliación de la participación de otras instituciones públicas y organizaciones sociales en la toma de decisión sobre la implementación de las políticas del Estado. Estas iniciativas de construcción de estos nuevos espacios de relacionamiento asumen una variedad de formatos institucionales (más o menos participativos, plurales o efectivos), pero, de una manera general, buscan construir un nuevo diseño institucional del Estado y potenciar la emergencia de una nueva cultura política en la sociedad civil.

Este nuevo arreglo institucional del aparato estatal significa la incorporación de los procesos de planificación descentralizada, la adopción de políticas integradas y convergentes, y el fortalecimiento de mecanismos efectivos de participación ciudadana que promuevan una gestión social del territorio. De otro lado, la nueva cultura organizacional de la sociedad requiere el protagonismo social de los actores sociales como sujetos políticos representativos y legítimos, y consecuentemente la superación de las perspectivas asistencialistas y clientelistas que fundamentan las relaciones de poder local. La convergencia

de estos procesos favorece la creación de espacios públicos de gobernanza territorial que asuman la responsabilidad de la gestión democrática y representativa del territorio, orientada por la implementación de un modelo multidimensional de desarrollo.

La conformación de estas instancias de articulación de los actores territoriales es parte de un proceso histórico de construcción social, es fruto de relaciones de cohesión social y sentimientos de pertenencia a un espacio rural que guarda en su interior una identidad cultural que permite la auto identificación de una población enraizada en tal o cual lugar y, al mismo tiempo, sirve para diferenciarla de otras poblaciones en su entorno. Aunque las políticas de incentivo al desarrollo territorial rural, promovidas por el Estado, asuman un papel importante en la formalización de estos territorios y de sus mecanismos de gobernanza, la delimitación espacial y social debe respetar principalmente la trayectoria histórica de los actores locales que han impulsado la construcción de estas redes de identidad colectiva, compartidas socialmente.

La creación de estas nuevas institucionalidades públicas conlleva una reconfiguración o reacomodación de las fuerzas políticas, que pasan a tener que compartir un espacio de gobernanza territorial con otras instituciones gubernamentales y organizaciones representativas de los intereses sociales y económico-productivos. La introducción de esta nueva escala de planificación y gestión de los recursos territoriales contribuye también a esta recomposición política a nivel territorial, pues a partir de este momento las fuerzas sociales de un determinado municipio tienden

a articularse con sectores aliados de otros municipios pertenecientes al mismo territorio, estableciéndose así nuevas redes de alianza y poder. Los segmentos interesados en la consolidación de relaciones sociales basadas en la cooperación y la solidaridad precisan aglutinarse de forma distinta para tener mayor capacidad de incidencia positiva en estas nuevas arenas políticas.

En este sentido, la construcción de tales espacios de articulación territorial enfatiza la entrada de actores sociales tradicionalmente aislados del escenario político-administrativo oficial, provocando un importante cambio institucional. La emergencia en el escenario político de una escala de planificación y gestión, de ámbito territorial (ya no restringida a la dimensión local, pero no tan amplia como una escala subnacional – provincial, departamental, estadual, etc.), plantea la necesidad de reconocer la diversidad de las dinámicas locales y los intereses y proyectos de los actores participantes, así como de identificar un horizonte estratégico para el territorio en su totalidad. Estos cambios generan, en algunos casos, reacciones adversas de autoridades municipales que prefieren el distanciamiento de los actores sociales de los procesos de gestión de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, el empoderamiento social de estos sujetos colectivos puede representar riesgos políticos para la reproducción de la lógica clientelista del poder, pues en este nuevo modelo de gestión social compartida se hace necesario negociar con instituciones gubernamentales de otros niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Por otra parte, esta posición refleja una preocupación legítima por la pérdida potencial de sus atribuciones, autonomía y presupuesto. Por eso, es preciso reconocer la importancia, por una parte, del principio

de subsidiariedad y, por otra parte, del fortalecimiento de las corporaciones intermunicipales (federaciones, mancomunidades, etc.) al interior de los territorios, como actores político-institucionales relevantes en los procesos de gestión social del desarrollo territorial rural.

En otros casos, las administraciones municipales perciben una oportunidad, en estas dinámicas de articulación, para la gestión territorial, pues estos espacios colectivos contribuyen a superar el aislamiento político a que están sometidos los territorios rurales. Al mismo tiempo, les permite una mayor capacidad para responder de forma proactiva a los problemas estructurales que afectan las bases del desarrollo territorial (precariedad de las vías de comunicación, problemas de conservación de las cuencas hidrográficas, debilitación de la oferta de servicios públicos, reducción de los espacios de comercialización de los productos agropecuarios en el mercado nacional, etc.) De toda manera, este nuevo contexto exige que los diferentes sujetos implicados en este proceso de construcción territorial fortalezcan sus capacidades técnico-institucionales para la formulación de proyectos de interés común y, particularmente, para su negociación.

De otro lado, el ingreso de estos nuevos actores permite también ampliar las referencias sobre el proceso de desarrollo de las sociedades, incorporando los enfoques de la multidimensionalidad, equidad, sostenibilidad y territorialidad. La visión de desarrollo tiene que articular de forma equilibrada la dimensión económica a las dimensiones ambiental, sociocultural, política y ética, sin sobreponerse y anular la importancia de estas otras dimensiones de vida. Es fundamental, asimismo, reducir

en lugar de profundizar las brechas de desigualdad regional y social que marcan la estructura de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

La creación de estos arreglos institucionales para promover la articulación de los actores territoriales en pro de procesos de planificación y gobernanza territorial compartida responde a una estrategia de consolidación de nuevos espacios democráticos, de valorización de la participación activa y autónoma de la sociedad civil y de su implicación en la toma de decisiones acerca de la forma de implementación de las políticas públicas en un territorio determinado. Estas instancias territoriales cumplen con diversas atribuciones:

- articular y movilizar los actores institucionales y sociales, en torno a acciones de interés común que traduzcan una visión prospectiva del territorio;
- fortalecer las condiciones institucionales para la emergencia de un proyecto de desarrollo equitativo y sostenible;
- definir directrices y prioridades territoriales que orienten la elaboración de un plan estratégico y la planificación de las acciones a corto plazo;
- elaborar de forma integrada proyectos y acciones estructurales, así como monitorear y evaluar su ejecución;
- incorporar en los procesos de planificación los enfoques de equidad, sostenibilidad, territorialidad y derechos;
- promover el fortalecimiento de las capacidades institucionales y organizacionales de los actores implicados en la gestión del territorio;

- mantener espacios de diálogo y dinámicas participativas y democráticas de funcionamiento que potencien su cohesión interna y garanticen el cumplimiento colectivo de las decisiones;
- fomentar la creación o consolidación de redes territoriales o interterritoriales, con la finalidad de fortalecer el tejido social;
- crear las condiciones para ampliar la participación autónoma de los segmentos tradicionalmente excluidos de estos mecanismos de articulación política;
- promover la interacción de los actores territoriales con los gestores de las políticas públicas;
- identificar las políticas públicas sectoriales que puedan atender a las prioridades definidas, contribuyendo a la territorialización de estas acciones;
- identificar fuentes de financiamiento adecuadas para negociar los proyectos territoriales y racionalizar la inversión pública;
- sistematizar las experiencias desarrolladas para extraer lecciones y aprendizajes de los procesos;
- promover espacios de intercambio de experiencias con otras instancias

nacionales o territoriales de gestión social, buscando establecer una discusión colectiva más amplia.

2.4. Desafíos y recomendaciones para la construcción de una política pública

Tomando en consideración las lecciones aprendidas de las experiencias de formulación e implementación de políticas públicas de desarrollo territorial rural incluyente y de gestión social¹⁵, es posible apuntar una serie de desafíos estratégicos y recomendaciones metodológicas. La construcción de políticas con este abordaje multidimensional requiere de un ambiente político y macroeconómico favorable a la adopción de una acción institucional concertada entre diferentes segmentos del Estado y de la sociedad. Esta nueva arquitectura interinstitucional, plasmada en los diferentes niveles de planificación (local, territorial, departamental/estadual/ provincial/regional – cuando existan como nivel administrativo del Estado–, nacional y hasta transfronterizo), conlleva un acuerdo político para la sedimentación de un contexto político-institucional que facilite la articulación de estas políticas con las estrategias nacionales de desarrollo económico y social.

Esta apertura del Estado y la voluntad política de por lo menos una parte significativa

15. Diferentes países latinoamericanos han creado nuevos marcos institucionalidades y políticas públicas para atender estas demandas emergentes. Solo para citar algunas de estas experiencias, que todavía siguen en implementación y necesitan ser sistematizadas y evaluadas, en términos de sus alcances, resultados y limitaciones: en Brasil, los Programas Territorios de Identidad y Territorios de la Ciudadanía; en Colombia, la Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial; en Costa Rica, la Política de Estado para el Desarrollo Rural territorial; en Ecuador, la Estrategia Nacional por la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza; en Guatemala, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Aunque presenten diferentes grados de construcción y efectividad, de estos procesos nacionales se pueden extraer aprendizajes comparados para orientar nuevos procesos políticos.

de los tomadores de decisión en las esferas del gobierno son fundamentales para lograr avances en la incorporación de una visión sistémica y multidimensional que supere el sesgo urbano en la formulación de las políticas públicas. El reposicionamiento de los espacios rurales y sus actividades y del rol desempeñado por los actores sociales que los construyen, en el marco general del proyecto nacional de desarrollo, exige la construcción de nuevos marcos institucionales y de políticas públicas que respondan a este proceso innovador. La reconceptualización de lo rural, el enfoque multifacético de las funcionalidades de esta nueva ruralidad, la importancia de los espacios rurales para presentar alternativas y soluciones a las crisis alimentaria, energética, ecológica y tecnológica vividas por la humanidad, la capacidad de renovación y actualización de la agricultura familiar para adaptarse a las condiciones adversas del contexto macroeconómico internacional y a los cambios climáticos, entre otros factores, demandan una actitud más proactiva y propositiva del Estado y de las organizaciones sociales comprometidas con la implementación de un proyecto de sociedad y desarrollo equitativo, que reduzca las brechas de las desigualdades regional y social.

La elaboración de estrategias innovadoras de desarrollo incluyente y sostenible de los territorios rurales visa solucionar viejos y nuevos problemas del mundo rural. La capacidad de respuesta de las políticas sectoriales diseñadas de forma centralizada y bajo un modelo universalizante presenta profundos límites, y dichas políticas tienden a generar efectos muy diferentes de los esperados en la etapa de la planificación. Para responder de forma adecuada a la diversidad de los contextos particulares

de los territorios rurales se hace necesario construir una nueva generación de políticas públicas, caracterizadas por la diferenciación, coordinación horizontal e integración vertical, territorialización, participación social, equidad y sostenibilidad institucional. Territorios rurales heterogéneos y actores sociales diversificados necesitan estrategias y políticas diferenciadas para que los impactos de estas acciones correspondan efectivamente a los objetivos planteados.

Por tanto, desde el punto de vista de la construcción de nuevas institucionalidades que promuevan la implementación de políticas públicas de desarrollo incluyente, con enfoque territorial, es fundamental enfrentar una serie de desafíos interdependientes:

- asegurar un “compromiso político” más continuo que dé sustentación a las políticas e iniciativas de promoción del desarrollo territorial incluyente. La falta de “voluntad política” de las autoridades responsables por la toma de decisiones sobre las políticas públicas es un punto crítico para la formulación e implementación de acciones de este tipo;
- superar la visión centralizada de la planificación, que atribuye la exclusividad en la gestión de las políticas públicas a las instituciones gubernamentales, en particular al nivel central. La territorialización de las políticas de desarrollo contribuye no solo a potenciar y avanzar en los procesos de descentralización y desconcentración del Estado, sino también a garantizar la participación ciudadana en estos procesos de planificación y gestión de las políticas de desarrollo;

- articular la multidimensionalidad del desarrollo a la perspectiva territorial multiescalar, de manera que se establezcan encadenamientos más equitativos entre las diferentes escalas (comunitaria, municipal, territorial, subnacional, nacional y regional), integrando las acciones del territorio rural a la estrategia de desarrollo nacional. Además, esta articulación debe impulsar la implementación de acciones integradoras entre las diferentes dimensiones de la vida social;
- incorporar el enfoque territorial en la planificación pública y en las dinámicas de construcción del desarrollo rural incluyente, superando el enfoque centrado exclusivamente en la escala local o municipal, lo que contribuye para la dispersión de las intervenciones del Estado. El enfrentamiento conjunto de problemas estratégicos que afectan al territorio como un todo o a un número significativo de los municipios que lo integran es decisivo para evitar la pulverización de las inversiones públicas en proyectos y acciones que no inciden sobre las causas estructurales de los referidos problemas;
- superar la fragmentación, desarticulación y discontinuidad de las políticas públicas y acciones, así como la falta de integración entre las diferentes esferas del gobierno. El Estado necesita crear mecanismos interinstitucionales e intersectoriales que impulsen la coordinación horizontal (entre los diferentes sectores involucrados en la solución de un determinado problema) y la integración vertical (entre los diferentes niveles de intervención del gobierno) en torno a acciones estructurales, emanadas desde los territorios;
- fortalecer mecanismos y procesos que valoricen la intersectorialidad, por medio de la proposición de políticas convergentes que, sin eliminar la importancia que cumplen las acciones sectoriales, permitan integrarlas en una nueva racionalidad, de carácter sistémico, superándose así el sesgo sectorial que define la mayor parte de las políticas públicas en vigencia;
- crear o consolidar el funcionamiento de instancias de articulación interinstitucional que promuevan espacios democráticos en la esfera pública, contemplando la participación directa de una diversidad de actores representativos de los intereses de la sociedad rural (instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y entidades del sector privado);
- establecer criterios de organización y funcionamiento de estas instancias que valoricen la paridad, diversidad, pluralidad, legitimidad y representatividad de los actores participantes, y que permitan la incorporación de actores sociales no agrícolas, de universidades y centros de investigación, de agencias de cooperación, etc., diversificando las alianzas estratégicas;
- articular, en el plano territorial, las demandas ascendentes de los actores institucionales y sociales del territorio con la oferta descendente de programas, en una lógica propositiva de territorialización de las políticas públicas;

- posibilitar una mayor participación de la diversidad de formas de representación de los intereses públicos y privados en la definición de los rumbos estratégicos de la sociedad;
- favorecer el mejor posicionamiento de los municipios con menor grado de incidencia y menor representatividad política y social, así como de los sectores más vulnerables de la población rural en los procesos de dinamización territorial;
- evitar la apropiación de los diferentes tipos de recursos públicos por los sectores más bien organizados y con mayor capacidad de incidencia política;
- adecuar y renovar las estructuras institucionales y organizacionales y fortalecer continuamente las capacidades institucionales, técnicas y metodológicas que faciliten el desarrollo de iniciativas de referencia;
- fortalecer el empoderamiento y protagonismo social de los sujetos involucrados, contribuyendo a la consolidación de las organizaciones y redes territoriales y de los lazos de cohesión social;
- elaborar instrumentos de planificación estratégica con visión de largo plazo que integren de forma complementaria los espacios rurales y urbanos, y viabilicen procesos incluyentes de dinamización económica, con responsabilidad ambiental, participación ciudadana y respeto a la diversidad cultural;
- elaborar nuevos modelos e instrumentos de gestión social de las políticas públicas, pues esta nueva modalidad de gestión de las políticas públicas conlleva mayor complejidad para articular la diversidad de los actores involucrados y promover espacios de discusión y negociación de proyectos integradores de las acciones.

3. *La agricultura familiar en América Latina y Caribe*

Como las diferentes formas de exclusión territorial, sociocultural, económica y político-institucional se expresan en las áreas rurales, fundamentalmente, entre los sectores más vulnerables de la agricultura familiar, es importante que este documento orientador aborde con mayor grado de profundidad la noción de agricultura familiar adoptada por el Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales. Esta noción deberá ser discutida y profundizada a partir de las prácticas construidas por los equipos de los especialistas del IICA y, en especial, para que, en conjunto con la coordinación del PI Agricultura Familiar, se pueda avanzar en una formulación conjunta que permita al IICA consolidar una visión diferenciada de este término. Esta perspectiva innovadora necesita articular los avances en la definición de esta categoría analítica a los progresos del conocimiento en otros temas, como los de desarrollo territorial y ruralidad, analizados en el punto anterior.

3.1. La agricultura familiar como categoría de análisis

Agricultura familiar se constituye en una categoría analítica que organiza ideas, articula prácticas colectivas, integra procesos

territoriales y representa proyectos históricos de sociedad que emanan de las vidas concretas de hombres y mujeres del campo. El surgimiento de esta categoría analítica expresa un avance conceptual, pues ha permitido superar el criterio limitado al tamaño de la unidad productiva, introduciéndose en el debate un recorte social, basado en el papel de la organización familiar y en la distinción de la agricultura y de los agricultores, en función de un conjunto de criterios más amplios. La renovación conceptual sirve para calificar lo que se designa aun actualmente como “agricultura de pequeña y mediana escala”, “pequeña y mediana agricultura”, “pequeña producción rural”, entre otras nociones simplificadoras. La principal crítica a estos términos es que no consideran en su definición las múltiples dimensiones y funcionalidades de la agricultura familiar en el actual contexto de las sociedades contemporáneas, en tiempos de globalización.

La emergencia y el uso creciente de la categoría agricultura familiar en los programas gubernamentales, en la reconstrucción de las identidades colectivas promovidas por las organizaciones sociales (por extensión, en la definición del territorio), en las investigaciones y estudios académicos, y en los documentos oficiales

de las agencias de cooperación internacional resultaron en la ampliación de la visibilidad y reconocimiento social de la importancia de grupos de productores rurales que viven y trabajan bajo la lógica de la organización familiar. En América Latina y el Caribe, son cerca de 60 millones de personas que trabajan en 17 millones de unidades de producción familiar, lo que corresponde al 80% del total de las fincas existentes¹⁶.

3.2. Conceptualizando la agricultura familiar

La agricultura familiar representa una forma de organización de la vida y la producción rural, responsable por la garantía de la oferta de la mayor parte de los alimentos consumidos en los países del hemisferio americano, en particular en América Latina y el Caribe. La agricultura familiar también es reconocida por su decisiva contribución a la conservación y manejo de los recursos naturales (por ejemplo, en su aportación al mantenimiento de la agro-biodiversidad), la preservación de la diversidad del patrimonio cultural, la dinamización de otros sectores de las economías nacionales, la producción de fibras y materias primas para la generación de energías renovables, el fortalecimiento de un tejido social con cohesión y solidaridad que facilita la gestión social de los territorios rurales. Así, además de constituirse en el principal actor para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura familiar está integrada al proceso global de construcción

de una estrategia incluyente y sostenible de desarrollo. Debido a esas características particulares, los países deben estimular la implementación y consolidación de políticas públicas que potencien las distintas contribuciones de la agricultura familiar al desarrollo de los territorios rurales y de las sociedades, de un modo general.

3.3. La agricultura familiar es territorial

La agricultura familiar no es una unidad de producción individual, ni la suma de las unidades de producción de un determinado territorio. La diversidad de la agricultura familiar, junto con otros elementos del sistema socio-ambiental (actores sociales, cultura, historia, recursos naturales, institucionalidad, etc.), conforman y moldean los territorios rurales. De otro lado, y en correspondencia con una visión sistémica, las agriculturas familiares existentes en el territorio también son definidas y conformadas a partir de la especificidad de las dinámicas territoriales y de sus relacionamientos con los otros actores que comparten este mismo espacio. Para fortalecer el rol de las agriculturas familiares de un territorio en la sociedad es necesario establecer mecanismos y acciones que promuevan alianzas, complementariedades y lazos de cooperación entre los diferentes segmentos, a partir de una visión estratégica para la dinamización y consolidación del territorio. La acción colectiva es así el factor aglutinante y organizador de distintos actores y

16. De acuerdo con CEPAL/FAO/IICA (2015). *Boletín CEPAL-FAO-IICA. Gestión de Riesgo en la Agricultura Familiar en ALC*. n° 4, p. 3-4. Disponible al 27 de julio de 2016 en: <http://www.iica.int/sites/default/files/publications/files/2015/b3705e.pdf>.

actividades para la gestión territorial, y la agricultura familiar tiene el potencial de ser parte esencial de ese proceso.

3.4. La agricultura familiar conforma sistemas territoriales de organización rural

Las ruralidades que se construyen a partir de la interacción de la agricultura familiar con el contexto y los demás actores institucionales, sociales y privados de su entorno contribuyen a la conformación de una diversidad de sistemas territoriales de organización rural. En este sentido, es posible identificar la presencia de sistemas territoriales de agricultura familiar¹⁷, constituidos con base en una trayectoria histórica de articulaciones y mediaciones con el ambiente institucional, socio-cultural, económico y natural en que se inserta. Se hace necesario construir una tipología de estos sistemas territoriales de organización de la agricultura familiar, pero se pueden identificar de forma preliminar sistemas fundados en la producción especializada de diversos productos para el mercado (hortalizas, frutas, granos, lácteos, café, cacao, carnes, caña de azúcar, etc.), en la concentración de empresas agroindustriales de base familiar, en la articulación entre la producción familiar y las actividades urbano-industriales, en la combinación de las actividades agrícolas con el turismo rural, etc. Estos espacios territoriales especializados forman conglomerados económicos que responden a una visión de cohesión

territorial, de confianza de los actores y de proyecto con identidad colectiva.

Sin embargo, la construcción de esta tipología tiene que contemplar también la caracterización de aquellos sistemas territoriales donde predominan procesos de menor dinamismo y con la presencia mayoritaria de una agricultura familiar más empobrecida y excluida de las oportunidades del desarrollo, sujeta a las condicionalidades del poder local y con menores capacidades de organización e incidencia política.

3.5. La asociatividad cumple un papel estratégico en la conformación de las redes territoriales

La creación y consolidación de diferentes formas de organización económica de la agricultura familiar que representen adecuadamente sus intereses específicos (asociaciones comunitarias, grupos colectivos, comunas, cooperativas de producción, cooperativas o cajas de crédito, cooperativas de comercialización, centros comunitarios de acopio, juntas de regantes, etc.) han cumplido un rol estratégico en la estructuración y fortalecimiento del tejido social y de las redes de confianza y cohesión que se establecen en su interior. La construcción de sistemas participativos de gestión de los emprendimientos económicos asegura mejores condiciones de eficiencia en la conducción de los negocios, favoreciendo la obtención de mayores ganancias en el mercado.

17. Sobre este nuevo concepto que se encuentra en fase de construcción, consultar SAMPER, Mario (2015). **Sistemas territoriales de agricultura familiar: sinergias entre desarrollo territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares**. SiGET, Fascículos Conceptuales n° 1, 47 p.

Pero, la importancia de las formas asociativas no se resume a la esfera económica. La asociatividad tiene una función estratégica en la construcción de nuevos principios y valores orientadores de las actividades humanas: la valorización de actitudes y prácticas sociales basadas en los ideales de la cooperación, solidaridad, justicia, equidad, democracia y transparencia representa un cambio significativo. Así, esta base social organizada que se forma a partir de la articulación de las pequeñas comunidades es decisiva para potenciar la construcción de redes territoriales de integración socio-cultural, económica y política. Entendida desde esta perspectiva, la asociatividad contribuye a la activación de los territorios rurales, articulando y dinamizando las diferentes dimensiones del desarrollo.

3.6. La heterogeneidad de la agricultura familiar

La agricultura familiar comprende una diversidad de modos de vida, de formas de organización de las actividades económicas y productivas, como también de formas de relacionamiento con los ecosistemas y recursos naturales del territorio. Esta multiplicidad de situaciones socioeconómicas, culturales y ambientales involucra desde los segmentos familiares más capitalizados hasta los segmentos excluidos y empobrecidos que tienen como característica común la organización de los diferentes procesos productivos y sociales bajo la lógica familiar. Por tanto, la categoría “agricultura familiar” supera las restricciones conceptuales que tienden a uniformizar a estos productores en modelos que eliminan su diferenciación interna y que la asocian exclusivamente a los “pobres del campo” o a los sectores insertados en los mercados. Implica una

concepción que reconoce su heterogeneidad y sus distintas contribuciones a la creación o consolidación de una plataforma de dinamización equitativa del desarrollo de los territorios rurales.

Las formas territoriales de organización de la agricultura familiar practicadas en la región amazónica son diferentes de aquellas realizadas también por esta categoría en las regiones andinas, aunque ambas sean calificadas como agriculturas familiares. Y estas diferencias no se refieren estrictamente a los factores ambientales, pues las trayectorias sociales y culturales juegan un papel importante en esta diferenciación. También son parte de la agricultura familiar tanto los productores que, debido a limitaciones en el acceso a activos, bienes o servicios, se dedican principalmente al autoconsumo, como aquellos más capitalizados y que destinan su producción al mercado, incluso al exterior. Además de los productores de alimentos directamente asociados a la dieta nutricional, hacen parte de la agricultura familiar los productores que trabajan en régimen familiar y producen materias primas para los sectores industriales (textil, cueros, cosmético, farmacéutico, energético o maderero). Pertenecen también a esta amplia categoría los agricultores sin tierra o con poca tierra, los asentados de la Reforma Agraria o los productores familiares trasladados de sus tierras para la construcción de las grandes obras de infraestructura pública, en particular las usinas hidroeléctricas. El uso de las tecnologías tampoco sirve para una diferenciación genérica: los productores familiares que desarrollan las actividades agrícolas utilizando técnicas más rudimentarias de cultivo, los que trabajan a partir de métodos y técnicas agroecológicas u orgánicas, y aquellos que incorporan

tecnologías *más modernas* de producción, aunque resulten en distintas tasas de productividad y de generación de ocupación e ingresos, todos preservan en su esencia la condición de integrantes de la diversidad de la agricultura familiar. Así, la agricultura familiar es diversa: es, al mismo tiempo, campesina, indígena, extractiva, afrodescendiente, pescadora; de subsistencia, comercial o empresarial.

3.7. La multidimensionalidad y multifuncionalidad de la agricultura familiar

La conceptualización de la agricultura familiar supone una visión multidimensional, pues posee una diversidad de atributos y desarrolla diferentes funciones relacionadas con el funcionamiento de las sociedades. Aunque la dimensión económica ocupe un lugar de destaque en los procesos de dinamización de la economía rural (agrícola y no agrícola) y de la economía nacional, la relevancia de la agricultura familiar no se limita a esta contribución. Así, ella no puede ser explicada en función solamente de la perspectiva económica y productiva, por mayor que sea su participación en el desarrollo nacional o en los procesos de eliminación de la pobreza y las desigualdades.

3.7.1. La importancia de la dimensión económica

La función más reconocida de la agricultura familiar es en la producción de bienes (productos agropecuarios, pesqueros, silvícolas y forestales, fibras, materias primas para la generación de formas alternativas de energía, etc.) y servicios. La importancia económica de la agricultura familiar reside

en su “sentido colectivo”, como una articulación de pequeñas unidades productivas que se integran y conforman sistemas productivos de bases territoriales. La especificidad, diversificación, diferenciación y enraizamiento cultural de los productos y bienes producidos por la agricultura familiar les confieren una identidad específica y un valor social particular. La agricultura familiar puede ser parte esencial de los recursos específicos del territorio, susceptibles de activación en torno a una acción colectiva territorializada. Además, la creación y manutención directa e indirecta de un enorme contingente de mano de obra ocupado en las actividades agrícolas y en los empleos rurales (mecanización, siembra y cosecha, limpieza y tratos culturales, agroindustrialización, transporte, acopio, educación, salud, comunicación, etc.), su capacidad de generar divisas e ingresos en diferentes sectores de la economía y su participación en la formación del valor bruto de la producción agrícola y del Producto Interno Bruto, demuestran facetas importantes de las funciones económicas que la agricultura familiar desarrolla en las sociedades nacionales. Por eso mismo, esta categoría ha hecho en diversos países una contribución estratégica a los objetivos nacionales de dinamización económica de los territorios rurales, de diversificación de la producción agropecuaria para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, y de reducción de la pobreza.

3.7.2. La importancia de la dimensión ambiental

Sin embargo, como estas funciones económicas se desarrollan en interacción permanente con los ecosistemas y los recursos naturales y en un contexto determinado de

relaciones sociales, culturales y políticas, la agricultura familiar desarrolla también otras propiedades para la sociedad. Del punto de vista ecológico, asegura la conservación de la diversidad de los ecosistemas, paisajes y recursos naturales, siendo considerada como guardián de suelos, agua, agrobiodiversidad, patrimonio genético, flora y fauna. En muchos casos, los elementos fundantes de su cosmovisión moldean distintas formas sustentables de gestión ambiental, de uso y manejo de los recursos renovables y de relacionamiento con la naturaleza. Sin embargo, las inestimables actividades relacionadas con los servicios de protección ambiental que presta a la Nación no tienen valor comercial, aunque las sociedades nacional e internacional puedan disfrutar del beneficio social representado por la reproducción continuada de estos patrimonios “naturales”.

3.7.3. *La importancia de la dimensión cultural*

Desde la perspectiva cultural, la agricultura familiar posee una pluralidad de atributos: la preservación de los conocimientos y saberes ancestrales derivados de las experiencias de vida, trabajo y de relación con la naturaleza y el cosmos; la manutención de una diversidad de modos de vida con identidades y formas de manifestación específicas¹⁸; la valorización de la multiplicidad de manifestaciones culturales en las artes (música, literatura, poesía, danza, artesanía); la riqueza

de gastronomía regional, y la conservación de las edificaciones rurales y los equipamientos tradicionales de la vida rural, entre otros. Ello hace parte de la diversidad del patrimonio cultural e histórico representativo de los modos de vida que caracterizan cada grupo específico y, al mismo tiempo, moldean el perfil del territorio.

3.7.4. *La importancia de la dimensión social*

La relevancia de las funciones sociales de la agricultura familiar está relacionada con su responsabilidad en el proceso de formación y consolidación del complejo tejido social en los espacios rurales, basado especialmente en la construcción de organizaciones comunitarias y locales que se articulan en redes territoriales de cohesión social. Como la agricultura familiar se constituye en un sujeto central en la construcción del territorio rural como un espacio social en permanente estado de cambio, contribuye también a la conformación de nuevas relaciones sociales al interior de las familias y las comunidades rurales, valorizando la equidad (con énfasis en el reconocimiento de la importancia de la participación de las mujeres y juventud), las formas de cooperación y la solidaridad, la participación ciudadana, la identidad colectiva, así como principios y valores éticos que emergen desde sus prácticas sociales (sustentabilidad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad, tolerancia, etc.).

18. Maria Nazareth B. Wanderley, haciendo referencia al texto de Bernard Kayser (*La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental*, de 1990), afirma que lo rural “*es un modo particular de utilización del espacio y de la vida social*”. Y, en seguida, enfatiza que los espacios rurales deben ser comprendidos, “*al mismo tiempo, como espacio físico (referencia a la ocupación del territorio y a sus símbolos), lugar donde se vive (particularidades del modo de vida y referencia identitaria) y lugar de donde se ve y se vive el mundo (la ciudadanía del hombre rural y su inserción en las esferas más amplias de la sociedad)*” [traducción libre]. Ver WANDERLEY, M. N. B. (2000). A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, nº 15, Rio de Janeiro, p. 87-145.

El resultado histórico de estos procesos de articulación produce la formación de territorios de identidad, o sea, espacios rurales contruidos socialmente que se reconocen internamente en función de un sentido de pertenencia y de cohesión territorial, y que, en alguna medida, los diferencian de otros territorios en su entorno.

3.7.5. La importancia de la dimensión político-institucional

Esta base organizativa y articulada de los intereses de la agricultura familiar desempeña un papel relevante en la democratización del Estado y la ampliación del acceso a las políticas públicas. Las capacidades de diálogo y proposición de las organizaciones de la agricultura familiar para negociar propuestas de acciones diferenciadas que atiendan a sus demandas inmediatas y necesidades estratégicas, condicionan sus posibilidades de incidencia en los espacios de construcción de las políticas sectoriales o intersectoriales. De otro lado, es necesario resaltar la relevancia de la agricultura familiar para la conformación de las instancias interinstitucionales responsables por el ejercicio de la gobernanza territorial y por la gestión social de las políticas públicas (Consejos, Colegiados, Grupos de Acción Territorial, Núcleos de Gestión, Foros, etc.). La creación de estas nuevas institucionalidades territoriales basadas en la participación ciudadana representa una profunda contribución de la agricultura familiar a los avances democráticos del Estado y a la ampliación de su acceso a derechos.

Para consolidar los procesos de democratización del Estado, de la sociedad y de los territorios rurales, la construcción de

pactos territoriales estratégicos se constituye en una acción de interés de la agricultura familiar, en especial en los países que han vivido experiencias de conflictos armados que dejaron marcas profundas en las relaciones sociales, en la confianza y en la cohesión del territorio. En estos contextos, los acuerdos de paz se configuran en medidas fundamentales para devolver a estos espacios y a sus poblaciones la seguridad pública necesaria para restablecer las reglas de convivencia social.

3.7.6. La importancia de la dimensión espacial

Por fin, pero no menos importante, desde el enfoque espacial, la agricultura familiar contribuye a la ocupación diferenciada de los espacios rurales. El modelo de ordenamiento territorial que fundamenta esta forma de ocupación espacial tiene características distintas del modelo típico construido por la modernización agrícola. Las formas familiares de ocupación suponen la recreación de un espacio rural vivo, dinámico, plural, participativo, fundado en rostros humanos que tienen dignidad, esperanza, paz y felicidad.

3.8. La multifuncionalidad de la agricultura familiar como ventaja comparativa

La multiplicidad de funciones que cumple la agricultura familiar solo es posible debido a su particular diversidad interna. La integración de estos múltiples atributos (económicos, ambientales, culturales, sociales, institucionales y espaciales) revela el potencial estratégico de la agricultura familiar en los procesos de revitalización

de las nuevas ruralidades y de construcción de proyectos sostenibles de sociedad y de desarrollo nacional, pues tiene capacidad de contribuir en diferentes áreas de acción para responder a diversos problemas estructurales que vive la humanidad. La capacidad de la agricultura familiar para adaptarse a las diferentes situaciones ambientales, socioculturales, económicas y político-institucionales y para cumplir con sus múltiples funciones para la sociedad, no permite percibir el ejercicio de la multifuncionalidad como un problema. Por el contrario, representa una ventaja comparativa y una riqueza social a partir de la cual se construyen soluciones y alternativas innovadoras destinadas a la producción de alimentos sanos y de calidad necesarios para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, a la eliminación de las desigualdades sociales y a la construcción de un modelo incluyente y sostenible de desarrollo de los territorios rurales.

Sin embargo, es preciso reconocer que gran parte de las contribuciones que hace la agricultura familiar a la sociedad se realiza en las más precarias condiciones de ciudadanía y, en general, sin recibir de forma adecuada el reconocimiento y el apoyo de las políticas públicas y de otras regiones que se benefician -directa o indirectamente- del mantenimiento de servicios que, ahora, no tienen reflejo en el mercado, tales como los beneficios ecosistémicos generados por los servicios ambientales.

3.9. El creciente interés por la agricultura familiar en América Latina y Caribe

El reconocimiento creciente de la importancia de la agricultura familiar para el

funcionamiento de las sociedades y para el desarrollo de los países de América Latina y Caribe tiene relación con diversos factores complementarios en que la contribución de este actor social cumple objetivos y roles importantes para: (i) la atención de la demanda progresiva para la producción de alimentos saludables en el mundo, aportando a la seguridad alimentaria y nutricional y al bienestar nacional; (ii) la reducción de los factores reproductores de la pobreza, exclusión y desigualdades sociales; (iii) la mitigación de los efectos del cambio climático en la agricultura y el medio rural y su capacidad de recuperación, resistencia y adecuación ante fenómenos ambientales adversos; (iv) la producción de servicios ambientales o ecosistémicos, en base a la utilización de estrategias de conservación de la agrobiodiversidad o de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; (v) la gestión y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, mediante modalidades de valorización de los recursos ambientales; (vi) la reproducción de patrimonios culturales diversificados y de modos de vida que mantienen una profunda relación con la naturaleza.

La importancia global asumida por temas estratégicos, como sustentabilidad, inclusión y participación social, ha servido para que los Estados incorporen en sus agendas la necesidad de construir e implementar políticas públicas dinamizadoras de los territorios rurales e impulsoras de la mejora de las condiciones de vida de la agricultura familiar, estableciendo, al mismo tiempo, nuevas relaciones entre ambiente, economía y sociedad. Por tanto, la existencia de un ambiente institucional favorable y de políticas macroeconómicas que den soporte al desarrollo equitativo y sostenible de la agricultura familiar y de

los territorios rurales, asociada a un proceso de organización social de los actores territoriales, se constituyen en condiciones imprescindibles para que la diversidad de la agricultura familiar consolide el reconocimiento de su importancia para el logro de una sociedad justa e incluyente.

3.10. La agricultura familiar como parte de la solución del futuro de la humanidad y de la vida en el planeta

Los análisis desarrollados en esta parte del documento apuntan a la importancia específica de la agricultura familiar y sus roles en la construcción de las nuevas ruralidades, los territorios rurales y, de un modo general, de proyectos de desarrollo

nacionales y de modelos equitativos y sostenibles de estructuración de las sociedades contemporáneas. Así, en el marco de los desafíos globales de la actualidad, la agricultura familiar es parte de las soluciones del futuro de la humanidad y de la vida en el planeta, y sus organizaciones están comprometidas directamente con la superación de estos desafíos. La agricultura familiar no puede ser tratada, de forma simplificada, como sinónimo de pobreza, atraso o vulnerabilidad. Los múltiples atributos y funciones que desempeña en las sociedades conceden a esta categoría social rural un rol estratégico para contribuir en el enfrentamiento de los retos estructurales del mundo actual, en particular aquellos relacionados a la eliminación de las desigualdades e inequidades, en los diferentes ámbitos de la vida social.

4. Las dinámicas de exclusión/ inclusión en la agricultura y los territorios rurales

4.1. La noción de exclusión: características y limitaciones

La noción de exclusión adoptada en diversos documentos institucionales y académicos ha servido, de un modo general, a designar una gama muy diversa de situaciones de carencia, discriminación, sometimiento, vulnerabilidad, intolerancia, dificultad de acceso a derechos, bienes y servicios, ausencia de oportunidades y libertades, falta de representación, abarcando situaciones materiales e inmateriales¹⁹. Esto significa que las formas de exclusión se revelan en las barreras para acceder a financiamientos, seguros o mercados, y en los precios bajos para los productos agropecuarios. Se expresan

asimismo en la débil disponibilidad y calidad de los servicios públicos (educación, salud, vivienda, energía²⁰, alcantarillado, agua²¹, desagüe²², vías, protección social, etc.), en la migración forzada por falta de oportunidades, y en la baja capacidad organizativa y de incidencia en la toma de decisiones. También se reflejan en las diferentes formas de prejuicio e intolerancia, en el desempleo y las distintas modalidades de trabajo indigno o análogo a la esclavitud, en la desvalorización de los saberes ancestrales, y en la pérdida de las identidades culturales, entre otros.

De acuerdo con estas definiciones, las situaciones de exclusión vivenciadas en los territorios rurales no se restringen a los fenómenos relacionados con la pobreza

-
19. ESCOREL, S. (1999). *Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro, Fiocruz.
 20. Honduras y Guatemala son los países con menor disponibilidad de acceso a servicios de electricidad en los hogares rurales de América Latina: 60,5% (2010) y 68% (2006), respectivamente, conforme datos de la CEPAL (http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp).
 21. Según esta base de datos estadísticos divulgados por la CEPAL, los países que presentaban los indicadores más bajos en términos de acceso al agua para las viviendas rurales, en 2014, eran República Dominicana (56,4%), Ecuador (67,5%) y Colombia (71,4%).
 22. De acuerdo con la CEPAL, el porcentaje de viviendas rurales que disponían de servicios de desagüe en Guatemala era de 15,4% (2006); en Honduras, 25,3% (2010); en Brasil, 35,3% (2014); y República Dominicana, 46% (2014), revelando la urgencia de la universalización estos servicios.

monetaria (definida por el ingreso)²³, ni se reducen a las formas de injusticia o privación, y tampoco se limitan a manifestaciones subjetivas de sufrimiento. Se de una noción que carga esta ambigüedad intrínseca y que, al final, expresa la diversidad y complejidad de los procesos que la constituyen. Esta observación es importante para comprender mejor la profundidad del problema y el carácter difuso, fluido²⁴ o “borroso”²⁵ que lo conforma.

Esta noción agrupa, por tanto, a grupos sociales e individuos con diferentes perfiles, que viven en diversas condiciones objetivas de exclusión y sufren presiones subjetivas bien heterogéneas. En consecuencia, representa una categoría analítica formada por colectivos sociales extremadamente diferenciados. Esta característica implícita a la noción de exclusión dificulta captar la diversidad de las experiencias de vida, trayectorias, proyectos de futuro de cada uno de estos diferentes grupos sociales²⁶.

En este sentido, los sujetos excluidos abarcan un amplio espectro de grupos sociales, que, tradicionalmente, han sido abordados como grupos específicos en condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, debido a las

consecuencias de los cambios económicos y sociales de las últimas décadas, su análisis se ha ido ampliando, incorporando también a grupos mucho más diversos y numerosos de la población. Esta ampliación de los sujetos excluidos se refleja en un cambio en el desarrollo de políticas públicas tanto económicas como sociales, que asignan un alto valor a la redistribución del ingreso y de los activos. Desde este punto de vista, el foco de las políticas de inclusión se ha ido centrando, por un lado, en una búsqueda de acciones para corregir la desigualdad y la pobreza generalizada, y no tanto de forma específica en atender a las necesidades de ciertos grupos considerados como excluidos. La exclusión en las áreas rurales, por su parte, tiene un sello particular: la dispersión de la población agrava aún más el acceso a oportunidades, a bienes y servicios, a la incidencia en las decisiones políticas y, en términos más generales, a la articulación a procesos de desarrollo y el usufructo de los beneficios para el bienestar colectivo²⁷.

En términos conceptuales, se observa la ausencia de un modelo explicativo que integre analíticamente cómo funcionan estas distintas formas de exclusión, en

-
23. GUSTÁ, Ana Laura Rodríguez (2008). Políticas de Innovación para la Inclusión Social: algunas consideraciones a propósito de su diseño. **Hologramática**. Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ. Año V, Número 9, Volumen 3, p. 3-26. Disponible al 20 de julio de 2016 en: http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/3/646/hologramatica_n9_v3pp3_26.pdf.
 24. SPOSATI, Aldaiza (2006). A fluidez da inclusão/exclusão social. **Revista Ciência e Cultura**. Vol. 58, n° 4, São Paulo, Out./Dez. 2006. Disponible al 20 de julio de 2016 en: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252006000400002&script=sci_arttext.
 25. KOSKO, Bart (1999). El futuro borroso o el cielo en un chip. Barcelona, Editorial Crítica.
 26. SANTOS, Fernando A. Feitosa dos (s/d). **Exclusão social: conceito polissêmico**. Disponible al 20 de julio de 2016 en: <http://www.uff.br/labsifundamental/arquivos/Exclusao%20Social%20Conceito%20Polissemico.pdf>.
 27. De acuerdo con Valentín Cabero Diéguez, de la Universidad de Salamanca, “el acceso a los servicios en el mundo rural guarda también una estrecha relación con la estructura y configuración del poblamiento y la densidad (...) la dispersión de los núcleos y la atomización de los municipios reducen la oferta de servicios, equipamientos o infraestructuras”. Ver DIÉGUEZ, V. C. (s/d). Mundo Rural y Servicios Sociales. Fundación Luis Vives, España. p. 9 y 11. Disponible al 26 de julio de 2016 en: http://cyl.geografos.org/modulos/noticias_noticias/img/cuaderno_europeo_8_mdo_rural_valentin-20100611102607.pdf.

especial sus manifestaciones en las áreas rurales. De otro lado, la ausencia de criterios sociales, económicos, políticos y culturales que permitan una caracterización más global de esta diversidad de contextos y situaciones particulares se configura en una dificultad metodológica para su definición²⁸. Otro aspecto implícito en este término es el riesgo de concentrar el foco del análisis y actuación en los elementos superficiales que están en los márgenes del proceso, desviando la reflexión y la intervención de aquellos aspectos estructurales que provocan y condicionan los procesos de exclusión.

El reconocimiento de estas características de la noción de exclusión y de sus limitaciones intrínsecas es importante para el desarrollo de las acciones de apoyo a los segmentos excluidos de los territorios rurales, pues establece las condiciones del campo teórico y metodológico que se está utilizando para el análisis y, al mismo tiempo, orienta el foco de la acción hacia los temas estratégicos.

4.2. Exclusión como fenómeno estructural

Históricamente, las diversas formas de exclusión hacen parte del proceso de formación de las sociedades en el continente americano. Trátase de un fenómeno social estructural, en especial para las sociedades latinoamericanas y caribeñas. La exclusión

se ha convertido en una especie de *modus operandi* de su funcionamiento, ya que contribuye, bajo una lógica perversa y desigual, a la propia reproducción de estas sociedades. En este sentido, este enfoque rechaza la visión dicotómica corriente que separa “los de adentro” de “los de afuera” y considera que los segmentos excluidos hacen parte de la dinámica contradictoria de las sociedades contemporáneas, como productos de dinámicas sociales que generan las inequidades y desigualdades de diversa índole.

4.3. Heterogeneidad de las condiciones de exclusión

Las poblaciones que viven en condiciones de exclusión en los espacios rurales y las situaciones de exclusión a las cuáles están sujetas son muy heterogéneas²⁹. Diferentes dimensiones se superponen para caracterizar estas situaciones excluyentes que afectan diferenciadamente a determinados sujetos sociales:

- las mujeres rurales sufren un mayor grado de discriminación cuando no poseen documentación personal, no tienen el derecho a la tierra, son de descendencia indígena o afrodescendiente, no tienen una fuente propia de ingreso, tienen bajo grado de escolarización, no tienen acceso a los servicios de salud, son madres adolescentes, no participan de los procesos de toma de

28. ZIONI, Fabiola. Exclusão social: noção ou conceito? *Revista Saúde e Sociedade*. Vol.15, n° 3, São Paulo, Sept./Dec. 2006. Disponible al 20 de julio de 2016 en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000300003.

29. BID (2008). ¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Informe 2008. Washington. 319 p. Disponible al 20 de julio de 2016 en: http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=b-2008.

decisiones en su familia, organización o comunidad, debido a las implicaciones de las estructuras patriarcales o, en el caso específico de las mujeres indígenas, por sus dificultades del dominio del idioma oficial, puesto que los hombres indígenas, por su movilidad geográfica y participación laboral, suelen desenvolverse mejor en este ambiente;

- los jóvenes rurales son excluidos e incluso expulsados de los territorios cuando no tienen acceso a la tierra o a oportunidades de crear sus propios emprendimientos agrícolas o rurales no agrícolas, cuando trabajan en ocupaciones temporales y en condiciones precarias, cuando no tienen acceso a los servicios de educación y de formación técnica y profesional, cuando en sus comunidades de origen no tienen acceso a bienes públicos colectivos que les permitan expresarse libremente;
- las poblaciones rurales indígenas o tradicionales que poseen restricciones de acceso a los recursos naturales y a equipamientos de infraestructura, bienes y servicios públicos, que viven y trabajan en territorios débilmente incorporados a las dinámicas del desarrollo regional y nacional, que desarrollan técnicas ancestrales de producción y cuyas manifestaciones culturales no son valorizadas socialmente, tienen una vida condicionada por estas diferentes situaciones de exclusión que interactúan de forma complementaria.

En este sentido, el origen y la trayectoria social, la condición económica, el acceso a servicios públicos y activos productivos, y la descendencia étnica o racial configuran diversas facetas o gradientes de exclusión que se mezclan de múltiples formas para caracterizar los procesos y situaciones de exclusión en las áreas rurales. Estos segmentos excluidos agrupan, por tanto, colectivos sociales con perfiles bien diversificados y que viven en contextos heterogéneos. De esto deriva que las políticas públicas necesitan considerar a los diversos factores constituyentes de las formas de exclusión y elaborar estrategias y acciones diferenciadas para que el Estado, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, pueda cooperar con programas de mayor eficiencia y eficacia para la reducción de las inequidades y desigualdades.

4.4. Exclusión como fenómeno multidimensional

Distintas dimensiones y grados de exclusión se entrelazan e inciden en la conformación de grupos sociales con demandas complejas, que se diferencian internamente, conforme las particularidades de las formas de exclusión. El reconocimiento de la multidimensionalidad³⁰ de los procesos de exclusión se constituye en otro aspecto fundante de la noción, ya que estas distintas dimensiones permean la vida social de los grupos excluidos e inciden en varios planos: (i) territorial, como un espacio de realización de la vida y del trabajo, relacionándose directamente con el acceso a la tierra o a los recursos naturales; (ii)

30. BID (ibidem), p. 14.

social, expresado en las desigualdades de oportunidades para la garantía del derecho al acceso a bienes y servicios públicos; (iii) cultural, regulando el acceso a conocimientos y manifestaciones artístico-culturales; (iv) económico, por falta de oportunidades de trabajo decente e ingresos; (v) político, relativo a la ausencia de canales de participación ciudadana en las decisiones políticas y al acceso a políticas públicas diferenciadas; (vi) simbólico o subjetivo, manifestado en las diferentes formas de discriminación de género, generacional o étnica y, consecuentemente, en la baja de la autoestima de estas poblaciones.

Un tercer elemento presente en la caracterización del concepto es la naturaleza relacional o interdependiente de estas dimensiones. Ellas se interconectan y se retroalimentan mutuamente, provocando el surgimiento de situaciones complejas, ya que, en general, la exclusión no tiene una faceta aislada sino que es fruto de un conjunto de procesos entrelazados, resultando de la confluencia de una multiplicidad de factores. Por eso, no se puede atribuir una determinación causal principal, y sí comprender las formas de exclusión como resultado de múltiples factores integrados.

Por último, es fundamental reconocer las implicaciones políticas del análisis que identifica la existencia de causas múltiples e interdependientes para los fenómenos referidos a la exclusión: para ser coherente con esta interpretación, los marcos institucionales y las políticas públicas deben construir procesos coordinados e integrados que organicen la intervención en la esfera pública, rompiendo con la fragmentación sectorial que suele caracterizar la acción del Estado.

Además, no se trata solo de fortalecer una perspectiva de actuación gubernamental interinstitucional, sino también de viabilizar las condiciones y los mecanismos para una efectiva participación ciudadana en estos procesos. Así como no es pertinente construir territorios que puedan ser considerados económicamente incluyentes pero que mantienen en los planos espacial, social, ambiental, político, cultural y simbólico las características excluyentes. Para que sean integralmente incluyentes, estas iniciativas deben preservar los modos de vida y de organización social existentes, garantizar el derecho de acceso a bienes y servicios públicos, incorporar dignamente las poblaciones y sus territorios en el desarrollo nacional, fortalecer mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones políticas y cambiar los modelos culturales que estructuran las relaciones sociales.

4.5. Movimiento Exclusión/ Inclusión como un proceso dinámico

Como producto de las relaciones sociales, el movimiento dialéctico entre exclusión/ inclusión debe ser comprendido como un proceso dinámico y cambiante. Por mayor que sea el peso histórico y estructural de los procesos de exclusión en la formación social de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, la perspectiva del análisis debe enfatizar los aspectos dinámicos y cambiantes de estos procesos, ya que no se trata de procesos estáticos e inexorables. Como fenómeno social, producido como resultados de relaciones sociales concretas (y no un producto naturalizado o un destino fatal de las sociedades humanas, como la interpretación del sentido común), la exclusión tiene que ser comprendida en

su interfaz con los movimientos incluyentes, como parte de un movimiento contradictorio entre exclusión/inclusión o entre desigualdad/igualdad, donde estos dos polos se entrecruzan y se redefinen permanentemente.

Las fuerzas contradictorias del movimiento en pro de la exclusión y la inclusión se confrontan cotidianamente en las dinámicas transformadoras de las sociedades y, como resultado de esta interacción, se generan o consolidan nuevas inequidades, mientras que, paralelamente, se construyen o se fortalecen nuevos procesos o dinámicas de inclusión. Estos movimientos contradictorios reflejan la complejidad de los procesos de expansión y retracción de las dinámicas incluyentes, tanto en las distintas áreas como en el tiempo. O sea, en un mismo territorio o grupo social pueden ser identificados avances significativos en unas áreas y retrocesos en otras, o reflujos más importantes en un período y progresos en una etapa siguiente.

Por tanto, este enfoque valoriza la inclusión como un proceso cambiante. Las iniciativas dirigidas a la promoción de procesos inclusivos no deben ser consideradas como un objetivo o un punto de llegada³¹ que, una vez logrado en un determinado momento, se mantenga inalterado, de forma estática en el tiempo. Por eso mismo, estos procesos incluyentes, para que puedan ser sostenibles en el largo plazo, necesitan fortalecer las capacidades de autonomía y protagonismo de los grupos sociales excluidos y, simultáneamente, consolidar una base permanente de políticas públicas que regulen

las tendencias de los procesos excluyentes, determinadas tanto por las fuerzas económicas del mercado como por las propias fuerzas sociales y políticas de la sociedad que se benefician de la reproducción de las condiciones de exclusión. Así, los caminos que permiten la superación de las diferentes formas de exclusión representan una responsabilidad ética de los Estados democráticos con la construcción de la equidad y traducen una voluntad colectiva de la sociedad para eliminar las fuertes desigualdades existentes en su interior.

4.6. Comprender los factores estructurales generadores de las desigualdades

De acuerdo con esta perspectiva, es importante considerar las tendencias y los movimientos, muchas veces contradictorios, de las instituciones gubernamentales y de un conjunto diverso de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado que conforman un campo de mediación sociopolítica capaz de definir los procesos de conexión de la esfera territorial con los planos local, regional, nacional y global. La comprensión de las dinámicas inherentes a este campo de mediación y del juego de fuerzas entre los diferentes actores que interactúan en la construcción de los territorios rurales es de fundamental relevancia para el entendimiento de los factores estructurales generadores y reproductores de las desigualdades y exclusiones en los espacios rurales. Aunque estos grupos excluidos presenten grandes dificultades para conformar un sujeto histórico más

31. BID (ibidem), p. 219.

homogéneo para actuar en este campo de disputa política, lo que les permite articular sus intereses diferenciados es la posibilidad de contribuir a la construcción de un proyecto equitativo de sociedad. El análisis de las formas de exclusión rural tiene que considerar la importancia de las relaciones sociales que (re)construyen permanentemente las situaciones de desigualdad y que condicionan diferenciadamente las posibilidades de acceso a activos, bienes, servicios, recursos y oportunidades a los actores del territorio. El enfrentamiento de las causas más profundas de la exclusión es una condición básica para la construcción de una sociedad con justicia social, cohesión territorial y social, y con una distribución equitativa de los avances civilizatorios generados por el desarrollo.

4.7. Estrategias de inclusión, cohesión territorial e identidad

La inclusión es un proceso que asegura a los ciudadanos y ciudadanas el pleno ejercicio de sus derechos y la igualdad de oportunidades para acceder a activos, bienes y servicios, sin cualquier tipo de desventaja. Así, se trata de una noción vinculada directamente a la consolidación de una ciudadanía plena y amplia, donde los individuos que conforman una determinada sociedad tengan condiciones equitativas de participar de forma autónoma y protagónica de su construcción. Esto significa que la inclusión está asociada al proceso de emancipación social y soberanía para fortalecer la construcción de una sociedad digna, justa, humanizada.

Las iniciativas promotoras de dinámicas incluyentes contribuyen a recuperar la cohesión territorial y fortalecer el tejido

social que han sido impactados permanentemente por los efectos de los procesos de erosión y ruptura social provocados por las distintas formas de exclusión. La consolidación de estrategias equitativas sirve para restablecer y fortalecer las relaciones de pertenencia de las poblaciones a sus territorios, produciendo nuevos vínculos identitarios e interrelaciones entre los diferentes segmentos sociales y entre estos y el espacio social que comparten para vivir y trabajar. La ampliación de estas formas de relacionamiento e integración, en los diferentes ámbitos, permite la formación de redes y alianzas sociales que en contrapartida favorecen la sostenibilidad de los procesos de inclusión.

4.8. Inclusión: implicaciones para las políticas públicas

El tema de la inclusión está presente en la agenda política de los países de América Latina y Caribe, con grados distintos de priorización y posicionamiento estratégico, y tal vez sin el énfasis político y presupuestario que lo amerita. La región presenta elevados niveles de desigualdad social, económica, cultural y política y, por eso, la implementación de políticas de promoción del desarrollo incluyente en los territorios rurales asume una importancia vital para la dinamización de estos procesos, así como para la mejora del bienestar de la mayoría de la población. Debido a estas características, se considera necesario que:

- (i) las políticas de inclusión se articulen con las macro políticas nacionales: para que las acciones de inclusión tengan impactos sostenibles en la sociedad, es fundamental que estén articuladas a las grandes estrategias nacionales y

que esto se traduzca en asignaciones presupuestales y arreglos institucionales que faciliten el logro de un desarrollo con equidad;

- (ii) las estrategias de inclusión incorporen una perspectiva intersectorial: como la exclusión es una problemática compleja causada por una diversidad de factores, las políticas de inclusión deben incorporar el enfoque intersectorial, integrando acciones actualmente ejecutadas de forma fragmentada por los diferentes sectores (acceso a los recursos naturales y su aprovechamiento sustentable; inclusión socioproductiva; fortalecimiento de las capacidades organizativas, de negociación e incidencia política; acceso a servicios públicos de calidad; valorización del conocimiento y la cultura locales, en diálogo con otros tipos de conocimiento y patrones culturales, etc.).

En este sentido, las acciones en pro del desarrollo territorial rural enfocado en la inclusión requieren de una visión de proceso y de una perspectiva multidimensional y sistémica, pues las causas condicionantes de los procesos de exclusión en los espacios rurales tienen raíces en distintas facetas de la vida social.

4.9. Inclusión y cambios en la estructura del Estado

Para enfrentar las causas estructurales de los mecanismos productores y reproductores de las diferentes formas de exclusión se hace necesario que el Estado, por medio de marcos institucionales y políticas públicas sólidas, intervenga en diferentes áreas, de forma coordinada e integrada para generar

complementariedades y sinergias. La formulación e implementación de una política de inclusión o de desarrollo incluyente es responsabilidad ética de los Estados democráticos, pues su estrategia y acciones deben contribuir a la reducción de las desigualdades sociales y a consolidar una sociedad basada en la justicia social y en el fortalecimiento de la democracia ciudadana y participativa. Esto supone que los temas de la reducción de las inequidades sociales y de la garantía de condiciones de vida con dignidad para toda la población estén incorporados en la agenda política del Estado (no solo de los gobiernos), de modo que se priorice la construcción e implementación de estrategias, políticas, planes o programas que atiendan a las necesidades de los segmentos sociales rurales excluidos y vulnerables.

La implementación de las políticas de inclusión social, productiva, cultural y política, con enfoque territorial, requiere del Estado un conjunto de transformaciones estructurales en la institucionalidad pública. La adopción de esta estrategia institucional supone un cambio en las directrices políticas del Estado, en el marco legal y normativo, en el arreglo institucional, en las prácticas de funcionamiento de las instituciones, en la lógica de actuación de los dirigentes y funcionarios públicos y en los métodos de ejecución de los programas. La adecuación de la institucionalidad del Estado para impulsar procesos sostenibles de inclusión pasa por la necesidad de articular las acciones de los ministerios o instituciones del área económica con los del área social, con las estructuras de planificación o aquellas vinculadas directamente a la Presidencia, entre otras. Estos cambios en la estructura y en la cultura político-institucional

son de fundamental importancia para facilitar la creación de condiciones, mecanismos, instrumentos, procesos y prácticas innovadoras que promuevan la implementación coordinada de las políticas públicas.

4.10. Inclusión y cambios en la cultura institucional del Estado

En términos concretos, para lograr estas transformaciones se requiere la incorporación de nuevos enfoques para que la territorialización de las políticas públicas contemple, por ejemplo, los principios de la diferenciación y la contextualización, permitiendo una efectiva articulación entre la oferta de las políticas nacionales y las demandas específicas de los actores territoriales. Una estrategia incluyente debe respetar las particularidades y necesidades de cada grupo social excluido. En otras palabras, los programas y acciones de incentivo a los procesos de inclusión deben establecer prioridades y estrategias de intervención distintas, de acuerdo con las características de cada grupo social priorizado. La implementación de políticas universalistas no es adecuada cuando las condiciones específicas en que vive cada uno de los tipos de colectivos sociales excluidos (mujeres, jóvenes, poblaciones indígenas o afrodescendientes, entre otros) presentan significativas diferenciaciones. Por eso, cada vez más, ha venido ganando espacio la necesidad de elaborar políticas diferenciadas, que incluso consideren la heterogeneidad al interior de cada grupo específico. En este sentido, como cada grupo de focalización tiene sus particularidades, es necesario que se establezcan estrategias y prioridades diferentes para cada segmento.

4.11. Inclusión y nueva agenda de políticas públicas

La generación e implementación de un conjunto integrado de políticas de desarrollo territorial para la inclusión se constituye en un desafío central para los países de ALC, que conviven históricamente con profundas desigualdades e inequidades. Las diferentes formas de exclusión representan características estructurales de la formación social del continente y condicionan las potencialidades de desarrollo de los países.

La reducción de las inequidades sociales y la pobreza en los territorios rurales latinoamericanos y caribeños sigue siendo una fuerte demanda social para la agenda política de los Estados nacionales. En algunos países, se nota la presencia de estrategias, políticas, planes o programas de inclusión para las áreas rurales que buscan, a partir del enfoque de derechos, atender las demandas de los segmentos sociales que estructuran su modo de vida y trabajo con base en la organización familiar. En otros países, aunque esta problemática sea considerada estratégica, todavía no existe un marco institucional o políticas que respalden y orienten iniciativas para abordarla integral o siquiera sectorialmente.

Por tanto, en un escenario con estas características político-institucionales diferenciadas, una tarea pendiente es la promoción de condiciones que faciliten la construcción o perfeccionamiento de una nueva generación de políticas públicas, con enfoque equitativo, territorial y multidimensional. Tal política de reducción de las desigualdades exige un arreglo interinstitucional innovador que enfrente y

supere las raíces estructurales de la exclusión rural, asignando al Estado un rol fundamental en la implementación y gestión compartida de políticas de inclusión en la agricultura y los territorios rurales. De esta manera, las intervenciones del Estado democrático, por medio principalmente de las políticas públicas, buscan contribuir a la eliminación de los efectos perversos de las dinámicas excluyentes y estimular la construcción o dinamización de procesos equitativos y sostenibles que amplíen las oportunidades de reconfiguración del territorio rural y de las actividades agrícolas realizadas en su interior, a partir de un proyecto de desarrollo basado en nuevos valores.

Sin embargo, el Estado necesita reconocer el significado de las transformaciones ocurridas en la sociedad, en las últimas décadas, y adecuar sus instrumentos a estas nuevas condiciones. Es preciso reconocer que las formas de manifestación de las desigualdades e inequidades cambiaron profundamente, así como las formas de enfrentamiento de estos fenómenos sociales. Los mecanismos e instrumentos tradicionales de la política pública, basados en un enfoque jerárquico, burocratizado, sectorial, fragmentado y unidimensional, ya no permiten la resolución de estos complejos problemas. En este sentido, para responder a los nuevos retos provocados por los actuales procesos de exclusión, la construcción de espacios de articulación de los actores territoriales para conducir de forma participativa la planificación y la gestión del territorio ha ganado terreno como una estrategia política capaz de apoyar la promoción de procesos de desarrollo incluyente. Además, la implementación de estas estrategias territoriales requiere de nuevas abordajes,

donde la integración, coordinación, horizontalidad, intersectorialidad, multidimensionalidad y transversalidad sean elementos constitutivos del método de trabajo interinstitucional.

4.12. La relación entre las políticas de inclusión y las políticas macro del Estado

La definición y consolidación de estrategias y políticas públicas de inclusión, para que sean efectivas, sostenibles y cumplan un rol estructural en la agenda pública de una determinada sociedad (y no solamente un papel secundario, fragmentado y de carácter meramente compensatorio), han de ser discutidas, negociadas y pactadas en el ámbito de su integración con las directrices y macro políticas del Estado. Requieren de un cierto grado de acuerdo político entre las fuerzas sociales, económicas y políticas para priorizar acciones de enfrentamiento de los procesos (re)productores de las diferentes formas de exclusión y desigualdad, vinculándolas con las estrategias globales de desarrollo nacional, de manera que estén bien posicionadas en la agenda política del país y que por eso tengan la eficacia esperada para resolver este problema estructural que afecta especialmente y de forma muy significativa a las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

En este pacto social, para que las políticas incluyentes tengan efectos e impactos combinados al interior de toda la sociedad, y no solamente para algunos segmentos sociales, es fundamental que puedan articular distintas dimensiones de la realidad y también diferentes espacios sociales. En este sentido, las acciones

destinadas a atender a los derechos de las poblaciones excluidas y vulnerables de los territorios rurales ganan un énfasis relevante, pues las demandas de promoción de la equidad en las áreas rurales representan un amplio campo de intervención para el Estado.

4.13. Integración entre las políticas de desarrollo territorial e inclusión

La implementación de políticas de desarrollo de los territorios rurales enfocadas en la dinamización de procesos de inclusión social, económica y ciudadana significa una priorización política en dirección a la reducción de las desigualdades regionales y sociales, y a la construcción de un proyecto de sociedad sin pobreza, discriminaciones y exclusiones. Expresa también estrategias e iniciativas que valorizan una mayor integración de los sectores rurales, en particular los segmentos de la agricultura familiar que viven en condiciones históricas de exclusión, a la economía y la sociedad en general. La integración de iniciativas en diferentes dimensiones de las relaciones sociales potencia la interdependencia de los efectos generados y amplía las posibilidades de construir alternativas de inclusión más sostenibles en la sociedad.

Además de promover la incorporación equitativa de los segmentos actualmente excluidos en las dinámicas sostenibles de desarrollo rural, la integración de las políticas de desarrollo territorial rural e inclusión permite también complementar y fortalecer estrategias relacionadas con otras áreas de actuación gubernamental, como la economía popular y solidaria,

la seguridad alimentaria y nutricional, la gestión social de los recursos territoriales y la cohesión social. La valorización de una estrategia integradora de la agricultura familiar –como sujeto social priorizado de estas políticas–, en estos diferentes ámbitos de acción, busca favorecer la consolidación de los sistemas territoriales de la agricultura familiar, para que diversifiquen su base económica, organicen estructuras y redes económicas independientes, mejoren los vínculos de cohesión entre los espacios rurales y urbanos, generen mayor empoderamiento, protagonismo y autonomía de los actores implicados, y fortalezcan sus identidades colectivas en base a un proyecto de futuro compartido.

4.14. Doble significado de las estrategias de equidad

La adopción de estrategias con estos objetivos tiene un doble significado: contribuye tanto a la reducción de las brechas sociales al interior de los territorios rurales como al posicionamiento de la agricultura familiar como actor estratégico en el diseño y construcción de un modelo de desarrollo nacional más equitativo y justo, del punto de vista ético. La afirmación de los sistemas territoriales basados en el reconocimiento de la importancia que cumple la agricultura familiar como elemento central de los procesos de dinamización incluyente de los territorios rurales debe ser considerada como premisa de estas estrategias innovadoras para la equidad. Esta perspectiva conlleva el estrechamiento de los lazos de cohesión social entre actores sociales de las áreas rurales y urbanas, de manera que se constituyan vínculos territoriales más fuertes,

capaces de trascender un determinado espacio específico o un determinado sector. Así, créanse oportunidades para avanzar en la construcción de relacionamientos y alianzas estratégicas que incidan en la reconfiguración del territorio, percibido aquí como un espacio que abarca no solo las áreas propiamente rurales sino también los pequeños núcleos urbanos que funcionan bajo la lógica de las actividades agropecuarias y rurales desarrolladas en su entorno.

Debido a la gran diversidad de configuraciones de los espacios rurales, los actores sociales implicados en los procesos de construcción social de cada territorio deben identificar las áreas más críticas que necesitan de una acción coordinada, así como los factores estructurales que conllevan a la reproducción permanente de estas situaciones de exclusión. El enfoque de inclusión, sobre todo, tiene que generar condiciones adecuadas que aseguren oportunidades y derechos que favorezcan la permanencia digna de aquellos segmentos interesados en seguir viviendo y trabajando en su lugar, como un espacio de referencia para la reproducción de su modo de vida y su cultura, como un territorio de identidad, como un espacio de reinención de las relaciones sociales. Combinando la implementación de políticas estructurales de redistribución de riquezas con acciones que contribuyen a la expansión de espacios de economía solidaria, la consolidación de la seguridad alimentaria y nutricional y la elevación de los niveles de ocupación e ingreso para los grupos sociales excluidos y vulnerables, es posible mejorar la condición de vida de los grupos excluidos y avanzar en la reducción de los niveles de desigualdad en la agricultura y los territorios rurales.

4.15. Importancia del fortalecimiento de capacidades para el protagonismo de los actores

Para que puedan desempeñar este papel con mayor grado de empoderamiento y autonomía, es imprescindible que los diferentes grupos sociales desarrollen estrategias de fortalecimiento de sus capacidades políticas y organizacionales que les favorezcan intervenir en el espacio público, tanto al nivel territorial como nacional, de forma protagónica. El desarrollo de habilidades y capacidades colectivas que faciliten el acceso y gestión de informaciones y conocimientos, los procesos de aprendizaje e intercambio de experiencias, y la percepción de la posibilidad de construir de forma participativa caminos alternativos para las situaciones vividas en la cotidianidad contribuyen a la emergencia de un proyecto innovador. En este sentido, la búsqueda de la reducción/eliminación de las desigualdades tiene que asociar la lucha por el acceso a activos (tierra, agua, conocimientos), ingresos, bienes y servicios (crédito, asesoría técnica, vivienda, educación, salud, saneamiento, energía), infraestructura pública social y productiva, programas y derechos a las posibilidades de que estos colectivos sociales excluidos actúen como verdaderos sujetos de derechos, con autonomía y autodeterminación, con capacidades de incidencia en la construcción de proyectos de futuro para la sociedad, pues de ella hacen parte.

4.16. Inclusión como derecho

La reducción de las condiciones de vulnerabilidad y exclusión está directamente

asociada a la garantía de derechos que promuevan el acceso a mejores oportunidades a una vida con dignidad humana y esperanzas colectivas. Aquí, es importante recalcar que la lógica de afirmación de los derechos no puede ser confundida con la idea de “favor” o de “beneficiarios” de políticas públicas, ya que esta perspectiva no es consistente con el enfoque de sujeto de derechos que se quiere construir en este proceso. Los derechos, desde la perspectiva adoptada en este proyecto, representan una condición indispensable para el ejercicio de la ciudadanía plena. El reconocimiento de estos colectivos sociales como sujetos de derecho significa un paso fundamental para la superación de las diferentes formas de estigmatización social y segregación política y cultural a que estos grupos fueron históricamente sometidos. Sin embargo, para que puedan desempeñar estos roles, dichos grupos necesitan reconocerse a sí mismos como sujetos sociales, y ya no como objetos de la acción de otros grupos e intereses, y fundamentalmente desarrollar acciones colectivas que proyecten la construcción equitativa del orden social, económico y político.

4.17. Inclusión como factor de afirmación de identidades y valorización de saberes tradicionales

El sentimiento de pertenencia a un determinado grupo social es decisivo para la afirmación de la pluralidad de las identidades culturales que componen el tejido social de un territorio rural. El reconocimiento de la heterogeneidad sociocultural y la valorización de las formas de convivencia entre los diferentes colectivos sociales son componentes esenciales de un modelo de

organización social basado en la cohesión social y en la superación de las formas de discriminación que marcan la estructura cultural de las sociedades latinoamericanas. Así mismo, el incentivo para procesos de inclusión cultural contribuye también a enfrentar las estructuras de reproducción de las inequidades y relaciones patriarcales de poder que se manifiestan al interior tanto de las comunidades como de las familias rurales. Muchas de las normas y mecanismos consuetudinarios destinados a la conservación de la organización social tradicional perpetúan formas de discriminación de género o generacional, impidiendo, por ejemplo, el acceso igualitario de las mujeres a la herencia de la tierra o a otros recursos y bienes de la familia o la comunidad y manteniéndolas en los espacios reservados fundamentalmente a la reproducción social. La introducción de cambios en la definición de los roles familiares o comunitarios, basados en una concepción segregacionista de la división de trabajo, constituye un factor generador de inclusión, pues permite que mujeres, jóvenes y otros segmentos afectados por la aplicación de estos códigos tradicionales reconstruyan nuevos vínculos de pertenencia e identidad cultural.

Otro elemento relevante para preservar las identidades colectivas es la valorización de los saberes tradicionales, o sea, los conocimientos empíricos basados en las lecciones aprendidas a partir de la práctica cotidiana, integrados a los conocimientos transmitidos intergeneracionalmente. El reconocimiento de la diversidad e importancia social de la dimensión cognitiva producida por los grupos sociales de los territorios rurales es una forma de legitimar la participación proactiva de estos actores en la construcción de los procesos incluyentes de desarrollo rural.

4.18. Inclusión y consolidación democrática

A partir de este enfoque integrador, es imposible disociar los temas referentes a la inclusión de los procesos de consolidación democrática y de participación ciudadana en la gestión social de las políticas públicas que inciden en los territorios. Democracia participativa, gobernanza territorial e inclusión ciudadana son dimensiones profundamente imbricadas, toda vez que la preservación de los procesos excluyentes debilita la construcción democrática y dificulta la creación de oportunidades de participación de los distintos segmentos sociales en los procesos de definición de las estrategias y proyectos de interés común. La ampliación de las instancias de inclusión ciudadana en el escenario público imprime una marca democrática en la sociedad, basándose en la afirmación de espacios autónomos de representación social y política, en formas legítimas de acción y cooperación colectiva, y en una ética solidaria.

Por más importantes que sean los argumentos derivados de las diferentes formas de manifestación social, económica o cultural de la exclusión, probablemente es al interior de la dimensión ética-política, en

especial en lo referente a la dignidad de la condición humana, que reside el elemento central capaz de establecer los fundamentos de una lógica equitativa e incluyente para las sociedades.

Sin embargo, para que las sociedades reduzcan con mayor alcance y profundidad las inequidades e injusticias sociales es relevante la intervención del Estado, por medio de la creación de marcos institucionales y del fortalecimiento de capacidades organizacionales y técnicas favorables al desarrollo de estrategias y políticas de inclusión. La conformación de una agenda política en pro de la equidad que priorice la reducción de las desigualdades como una estrategia estructurante de las políticas públicas conlleva el rediseño y adecuación institucional del Estado, con el propósito de que los órganos gubernamentales y los mecanismos de gobernanza territorial puedan impulsar procesos dinámicos y sostenibles que aseguren la plena asignación de los derechos de inclusión espacial, social, económica, cultural e ciudadana. Por tanto, la construcción de políticas públicas que busquen incidir en la mejora de la dignidad de la condición humana, en los ámbitos objetivos y subjetivos, requiere un consenso del interés público y, al mismo tiempo, una priorización política por parte del Estado.

5. La importancia de la asociatividad para los procesos de inclusión

Los procesos de inclusión, en sus múltiples líneas de acción, para que sean sostenibles en el tiempo, deben estar fundados en innovaciones organizativas y ambientes institucionales que aseguren el permanente aprendizaje de las experiencias colectivas generadas. La asociatividad, en sus distintas formas de organización, se constituye en una forma de articulación de los intereses de los sectores rurales que necesita ser fortalecida en los territorios rurales, para que los actores sociales tengan mayor capacidad de organización e incidencia en los espacios públicos y, especialmente, en las instancias de gestión territorial.

5.1. Contexto actual e innovaciones organizativas

Tal como ya se ha abordado en las sesiones anteriores, es preciso reconocer que las sociedades latinoamericanas se caracterizan históricamente, entre otros aspectos, por la existencia de una diversidad de territorios rurales y una pluralidad de configuraciones socioculturales, de actores sociales y de formas específicas de organización, en sus distintas dimensiones (sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas).

La heterogeneidad de estas configuraciones produce una multiplicidad de formas de organización sociocultural creadas por los distintos grupos sociales, en función de la diversidad de los contextos, identidades colectivas, inserción espacial, socioeconómica y ciudadana. Estas manifestaciones no pueden ser concebidas como “obstáculos” a los procesos organizativos; por el contrario, significan espacios y formas de articulación social que los modelos “modernos” de organización deben comprender en el contexto de las especificidades de sus realidades territoriales. De otro lado, cabe resaltar la persistencia en nuestras sociedades de rasgos autoritarios, clientelistas, paternalistas, asistencialistas y de otras formas de reproducción del poder que bloquean la asociatividad y la participación ciudadana.

A nivel macro, el escenario de constitución de sociedades basadas en el conocimiento, la profundización de los procesos de globalización y la agudización de las diferentes formas de manifestación de la crisis planetaria y civilizatoria imponen características y condiciones particulares para tratar del tema de las innovaciones institucionales en los procesos

de organización de la vida social en los espacios rurales de América Latina y Caribe. En los territorios rurales latinoamericanos se han desarrollado procesos complejos a los cuales es necesario responder: las consecuencias provocadas por la reestructuración del sistema agroalimentario global, el crecimiento de las desigualdades sociales y de la pobreza, la pérdida progresiva de la biodiversidad y del patrimonio cultural, los impactos del cambio climático sobre la agricultura y las áreas rurales, las limitaciones políticas de los procesos participativos de gestión territorial, la continuidad de los procesos migratorios en diferentes escalas, la fragmentación de la acción humana, valorizando el individualismo y la competitividad, entre otros. Para ello, es imprescindible un cambio innovador en los modelos y formatos de organización social en los territorios rurales, de manera que se puedan establecer estrategias y procesos exitosos de inclusión.

La emergencia de un nuevo contexto de organización de las economías y las sociedades exige el fortalecimiento de los procesos organizativos de las poblaciones rurales, particularmente de los segmentos más fragilizados y vulnerables de la agricultura familiar y los trabajadores asalariados. Las organizaciones que actúan en los espacios rurales necesitan desarrollar sus capacidades institucionales y organizativas, para operar en contextos de incertidumbre y crisis, pero también para aprovechar las oportunidades del mercado y generar alternativas innovadoras.

La perspectiva conceptual adoptada por el Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales reconoce la importancia de las formas de organización de la vida rural, en particular de la

asociatividad, para el proceso de desarrollo y dinamización de los territorios rurales. Al mismo tiempo, apunta a la necesidad de creación de nuevos caminos y dinámicas que respondan a las recientes transformaciones globales y sus implicaciones locales. La aceleración e intensificación de estos cambios demandan la creación y consolidación de mecanismos de organización, representación, participación, articulación y toma de decisiones más ágiles y adecuados a los desafíos del Siglo XXI.

5.2. La interdependencia de la asociatividad con otros procesos

No obstante, como no hay una relación mecánica y determinista entre las iniciativas de promoción de la cooperación y los cambios sociales, económicos, culturales y políticos, el trabajo de fortalecimiento de los procesos asociativos por sí solo no puede garantizar los impactos previstos, toda vez que en este mismo escenario intervienen fuerzas disgregadoras y tendencias que juegan un papel en pro de la fragmentación social. El éxito de este trabajo organizativo está asociado también a la implementación de otras acciones de promoción del desarrollo de los territorios rurales y de consolidación de la agricultura familiar. Entre ellas cabe mencionar la formulación de políticas públicas apropiadas; la capacidad de aprovechar las oportunidades abiertas por las coyunturas económicas y políticas, y la capacidad de articularse con otros actores en torno de proyectos comunes. Es importante considerar la interdependencia de la organización asociativa con otras estrategias y acciones políticas, actores sociales y tendencias económicas.

5.3. Las nuevas dimensiones de la organización asociativa y las políticas públicas

En el contexto de las sociedades contemporáneas y de la tendencia a la ampliación del concepto de ruralidad, las directrices de las políticas públicas, en particular aquellas destinadas a promover procesos de inclusión, deben favorecer la organización de la vida rural en sus distintas dimensiones, no solamente del punto de vista económico-productivo. Aunque las acciones de cooperación relativas a la producción agropecuaria, forestal, acuícola y pesquera, la compra conjunta de insumos, bienes y equipamientos, el almacenamiento y la comercialización conjunta de la producción, la contratación de servicios de maquinaria agrícola, la organización de microfinanzas solidarias, crédito, asistencia técnica y capacitación, los procesos de agroindustrialización y agregación de valor, la organización de juntas de regantes, la creación de vínculos de proximidad con grupos de consumidores urbanos, los servicios de turismo rural, de información de precios y mercado, así como de asesoría contable y jurídica, etc. ocupen un lugar de destaque en los procesos organizativos de los espacios rurales, hoy ya no son exclusivas.

Nuevas dimensiones de la asociatividad pasan a ser valorizadas cuando se percibe lo rural como algo más que un espacio de producción agrícola. Por eso, los Estados nacionales necesitan diseñar estrategias, políticas y mecanismos de ejecución y gestión diferenciados que promuevan de forma articulada la organización de los productores rurales en las otras esferas de la vida rural, respetando las condiciones específicas de cada segmento. La creación

de mecanismos públicos que favorezcan su organización para brindar servicios ambientales y culturales, formular nuevas metodologías de educación adecuadas a las realidades rurales, generar conocimientos e intercambiar saberes con otros sectores de la sociedad, acceder al derecho a una vivienda digna, a la tierra o al agua para consumo humano o productivo, participar de los espacios de gestión ciudadana de las políticas públicas en los territorios rurales, incentivar iniciativas de inclusión socioeconómica, entre otras demandas, es un imperativo para las políticas públicas actuales.

En la estrategia de cooperación técnica del Proyecto Insignia Inclusión no se trata solamente de fortalecer la implementación de estrategias y políticas de apoyo a la creación y consolidación de las formas tradicionales de organización y representación de los intereses de los actores sociales vinculados a los espacios rurales, por ejemplo, de los gremios, asociaciones y cooperativas, en sus distintas facetas. Aunque sea necesario consolidar los procesos organizacionales de los sectores que ya se encuentran organizados, democratizando sus métodos de trabajo y sus espacios de participación y toma de decisión, renovando y ampliando sus liderazgos, favoreciendo la conquista de su reconocimiento social, como interlocutores legítimos en relación al conjunto de la sociedad y al Estado, se hace necesario avanzar también en dos direcciones complementarias.

De un lado, es importante favorecer la incorporación en estas organizaciones de los sectores sociales no organizados o que se encuentran excluidos de los procesos de organización y representación, en particular de las mujeres, la juventud,

las poblaciones afrodescendientes e indígenas. O, alternativamente, la formación de espacios organizativos específicos de estos grupos sociales, para que actúen con mayor capacidad de incidencia sobre los procesos de desarrollo rural de los territorios. De otro lado, el protagonismo político de los actores sociales debe ser asegurado también a partir de la creación de nuevos arreglos organizacionales, de carácter interinstitucional e intersectorial, que promuevan una mayor articulación política entre las diferentes formas de organización social, en base a redes y sistemas de representación.

5.4. Ampliar las alianzas estratégicas y valorizar acciones multidimensionales

La creación de estos nuevos modelos y estructuras organizacionales debe buscar la articulación de intereses más plurales y permitir el establecimiento de alianzas y vínculos con otros sectores de la sociedad comprometidos con la construcción de estrategias incluyentes y sostenibles de desarrollo rural. En la perspectiva del fortalecimiento de las capacidades organizativas en los espacios rurales, uno de los principales desafíos de la actualidad es la creación y consolidación de una arquitectura institucional innovadora capaz de potenciar el surgimiento de nuevos patrones de organización social que articulen los intereses comunes entre poblaciones rurales y urbanas, en el marco de proyectos colectivos compartidos.

Además, como la nueva concepción de ruralidad valoriza la multidimensionalidad, el fortalecimiento de las capacidades

institucionales y organizacionales debe incidir también en la construcción y consolidación de relaciones de cooperación y solidaridad en las áreas social, ambiental, cultural y política, y no solamente concentrarse en la dimensión económica. Las transformaciones sociales recientes que tornan el mundo cada vez más interdependiente apuntan a un nuevo desafío: la formación de espacios de organización multisectorial con capacidad de articulación plural y compleja, integrando diferentes perspectivas en una estrategia y un proyecto común. En este sentido, la estructuración de nuevas redes de articulación social se constituye en una estrategia de acción que contribuye a mejorar el desempeño de las institucionalidades públicas creadas por diversos gobiernos latinoamericanos en los últimos años, que buscan ampliar los espacios de participación ciudadana y disminuir los impactos de los mecanismos centralizados y verticalizados todavía vigentes en las distintas esferas de gobierno.

5.5. Autonomía y protagonismo social

Estos son retos fundamentales para que los actores sociales puedan integrarse democráticamente en los espacios de gestión social de las políticas públicas y formular con autonomía sus proyectos de futuro y los planes de desarrollo de los espacios rurales. Para eso, son necesarias formas innovadoras de organización social, en que los actores sociales participantes de estos espacios de participación colectiva asuman el protagonismo del proceso, manteniendo su autonomía en relación al Estado, al mercado y a las demás organizaciones de la sociedad civil.

La diversificación y el fortalecimiento institucional de las estructuras de organización y representación, en sus distintas dimensiones y campos de actuación, son esenciales para garantizar el protagonismo social y empoderamiento político de los actores rurales, en el marco de los procesos de democratización de las sociedades nacionales de América Latina y Caribe. En este sentido, la construcción de dinámicas incluyentes, participativas y sostenibles de desarrollo en los territorios rurales conlleva la organización de los actores sociales, en especial los segmentos más excluidos de la agricultura familiar, para la defensa y ampliación de los derechos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales. En cada uno de estos diferentes campos de actuación, se debe incentivar la creación de formas organizativas, tradicionales o innovadoras.

5.6. Fortalecimiento de capacidades y construcción de sujetos sociales

Así, la ampliación de las capacidades institucionales de las organizaciones sociales para incidir en los procesos locales de desarrollo y en los mecanismos de gobernanza territorial que influyan en la toma de decisiones para la formulación e implementación de los proyectos de desarrollo incluyente y sostenible se configura en un importante objetivo de las acciones metodológicas estimuladas por el PI Inclusión. La estrategia de fortalecimiento de capacidades hace parte del proceso más amplio de innovación institucional, para que los actores sociales que inciden en la esfera pública, entre ellos las organizaciones de la sociedad civil, tengan condiciones de adecuar sus formas organizativas, objetivos y métodos de actuación a las características

actuales y tendencias futuras de la sociedad. Así, el fortalecimiento institucional de las organizaciones sociales debe buscar consolidar su autonomía política, su independencia en relación a los órganos del Estado, enfatizando el protagonismo político de los actores sociales en la construcción de proyectos de desarrollo que interesen a la sociedad como un todo.

Por tanto, se trata de consolidar las formas de organización y representación reconocidamente “tradicionales”, así como de fomentar nuevos arreglos institucionales e incluso interinstitucionales e intersectoriales que sean consecuentes con los retos contemporáneos de la ruralidad y de una sociedad cada vez más equitativa y democrática. Tanto las organizaciones comunitarias, sectoriales y reivindicativas como las formas innovadoras, de carácter intersectorial, basadas en redes de articulación con los consumidores u otros segmentos urbanos y que favorezcan la mejora de las capacidades de negociación e inserción en las sociedades contemporáneas, representan importantes espacios de construcción de ciudadanía y de sujetos con proyectos sociales para su futuro.

5.7. Construcción social e instrumento de desarrollo

El incentivo a la consolidación de procesos organizativos necesita ser comprendido a partir de dos perspectivas básicas: como un proceso de construcción social y como un instrumento de desarrollo. El primer enfoque valoriza la naturaleza contextual y relacional de la asociatividad. La organización y la participación ciudadana no se realizan en espacios vacíos de relaciones sociales. Ocurren en contextos sociales

estructurados, dinámicos e inestables, donde interactúa permanentemente una diversidad de actores sociales y donde las acciones desarrolladas por una organización influyen el medio y, simultáneamente, son influenciadas por las acciones generadas por las demás instituciones y organizaciones que actúan en su entorno. Esta relación de interdependencia de una organización con el contexto en que está inserta le confiere un carácter de construcción colectiva, pues de cierta manera responde a las características del entorno social, económico, político y cultural donde se constituye.

Por otra parte, la promoción de formas de organización social y el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y organizativas no pueden ser considerados como un fin en sí mismo, sino como un medio fundamental para potenciar la construcción de procesos sustentables de desarrollo incluyente en la agricultura y en los territorios rurales, a partir de cambios en las relaciones sociales que reproducen y generan las formas de dependencia y subordinación política. Crear las condiciones para la emergencia y consolidación del protagonismo de los actores sociales, aumentar la densidad del tejido social, calificar los espacios de interacción social, incentivar la creación y fortalecimiento de redes sociales, cultivar valores éticos universales³² (tales como la cooperación, la solidaridad, la reciprocidad, el respeto mutuo, la confianza, la cohesión, la lealtad, la tolerancia, etc.) es parte de una estrategia para generar nuevas y sólidas dinámicas territoriales,

sustentadas en una nueva forma de sociabilidad, o sea, en relaciones sociales horizontales, equitativas y democráticas.

En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y organizativas debe ser concebido como un elemento estructurante del proceso de desarrollo rural, en la medida que contribuye a crear relaciones de confianza y cooperación, acceder a activos productivos, servicios públicos, crédito, mercado y conocimientos, ampliar las oportunidades colectivas y el poder de negociación, generar ventajas de escala, facilitar la construcción de redes, alianzas y coaliciones sociales, y reducir los costos operativos.

5.8. Fundamentos de una nueva cultura política

La consolidación de estrategias de asociatividad es una medida importante en dirección a la construcción de una sociedad equitativa y democrática, fundada en el ejercicio de la ciudadanía, en la valorización de sus derechos y en la mejoría del bienestar de las poblaciones rurales y urbanas. La participación voluntaria en una forma de organización social supone el reconocimiento de las limitaciones de una acción individual para lograr determinados objetivos. Es fruto de una toma de decisión individual que conlleva a compartir espacios, actividades, intereses, objetivos, compromisos, valores y proyectos comunes. Por medio de creativas e innovadoras contribuciones individuales y colectivas,

32. Sobre el "oscurecimiento" de los valores éticos "más elevados de la naturaleza humana", ver JARA, Carlos (2005). **Calidad social y desarrollo de los territorios rurales**. ¿Por qué la sociabilidad tiene que ser capitalizada? Cuaderno Técnico n° 34. San José, IICA. p. 22.

capaces de generar propiedades emergentes del grupo organizado, la realización de una acción específica tiene condiciones de lograr éxitos más efectivos. La dinamización de las formas de aproximación e interrelación de los individuos que comparten una identidad colectiva y una visión de futuro común permite la liberación de nuevas energías y calidades colectivas.

Así, la elevación del protagonismo de los actores rurales y la mejora de las capacidades de participación, negociación y mediación de conflictos son elementos decisivos de una acción colectiva que pretende apoyar la superación de la fragmentación, la competencia individual y la desconfianza. Este tipo de acción colectiva busca construir los fundamentos de una nueva cultura política capaz de contribuir para la consolidación de lazos de cooperación, solidaridad y cohesión social, la afirmación de sujetos sociales, la generación de principios y valores culturales, la incorporación de prácticas innovadoras, en fin, la constitución de una nueva forma de organización de la economía y la sociedad basada en una ética política democrática y participativa.

5.9. Fortalecimiento de las dimensiones político-institucional y gerencial de las organizaciones

El fortalecimiento de las capacidades institucionales de una organización social exige un trabajo en dos direcciones

complementarias e interdependientes: de un lado, es importante diseñar estrategias y desarrollar acciones que promuevan la dimensión gerencial, por medio de la realización de capacitación de liderazgos, la renovación de sus estructuras y métodos de acción, así como la introducción y perfeccionamiento de sistemas de planificación, monitoreo y evaluación, de mecanismos de gestión administrativa y financiera, de espacios de participación democrática, de formas de organización del trabajo y división de las atribuciones, de reglas de funcionamiento interno, de instrumentos de comunicación, etc.). De un modo general, esta es la dimensión más valorizada en la cooperación técnica a las organizaciones sociales rurales. La implementación de estos procedimientos tiende a contribuir al aumento de la eficiencia de las actividades y servicios desarrollados por estas organizaciones, en la medida en que buscan diversificar y mejorar los procesos de producción, incentivar la agregación de valor, ampliar las oportunidades de mercado, fortalecer el consumo sano de los productos agropecuarios, democratizar el acceso al crédito o a la asesoría técnica, etc.

De otro lado, hay también la dimensión político-institucional³³ de las organizaciones que enfatiza las relaciones externas y los impactos de sus acciones en el entorno, o sea, su capacidad de formar redes y alianzas de acción colectiva, de articular y movilizar acciones públicas, de influenciar la construcción de la opinión pública, de mantener una interlocución

33. Sobre la interdependencia entre las dimensiones gerencial y sociopolítica del desarrollo institucional, consultar ARMANI, Domingos (2000). *Concepções e práticas de desenvolvimento institucional na Rede PAD*. Porto Alegre, Rede PAD. p. 46.

con el Estado, el mercado y las demás organizaciones de la sociedad civil, de incidir en las políticas públicas con planes y proyectos territoriales, de provocar la realización de cambios sociales, de conquistar legitimidad, credibilidad y reconocimiento social en base a la calidad de su posicionamiento estratégico en la esfera pública.

En este sentido, las iniciativas de desarrollo institucional y organizacional deben considerar la interrelación entre estas dos dimensiones del proceso de organización social, ya que no pueden ser abordadas de forma aislada o como si fueron etapas secuenciales. Los aspectos organizacionales y de gestión interna son fundamentales para el fortalecimiento de su dimensión política, y viceversa. Sin una visión integrada de estas dos facetas, la posibilidad de promover e introducir cambios en el quehacer y en la cultura institucional de una organización rural será muy limitada.

5.10. La sustentabilidad de los procesos organizacionales

Derivada de esta comprensión, la sustentabilidad de una organización rural debe ser percibida de modo relacional, pues no resulta solamente de sus propias acciones, consideradas de forma aislada de su contexto. La construcción de la sustentabilidad de una organización es fruto también del fortalecimiento de un campo de organizaciones que defiende intereses comunes y se proyecta en la esfera pública como un sujeto social que actúa de forma articulada. La mirada hacia este campo organizativo más amplio representa una nueva perspectiva de abordaje

de los procesos organizativos rurales, toda vez que ubica las acciones de una organización local en el interior de un campo de fuerzas sociales que comparten proyectos colectivos. La conformación de instancias de articulación de los actores institucionales y sociales que conviven en un determinado territorio responde justamente a este enfoque.

La generación de nuevas oportunidades de organización de procesos sociales, culturales, económicos, ambientales y políticos en los espacios rurales constituye una importante contribución de los procesos asociativos al desarrollo y gestión social de los territorios rurales. Tanto a partir de la articulación de los segmentos sociales rurales, en particular la agricultura familiar, por medio de grupos informales, asociaciones, cooperativas, centrales de organización u otras formas de representación de sus demandas, como a partir de la búsqueda de su integración con los sectores sociales urbanos interesados en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo agrícola y de reestructuración de la ruralidad, las formas de organización social, tradicionales o innovadoras, representan, potencialmente, espacios de participación ciudadana y de construcción democrática.

Para que las organizaciones sociales rurales puedan desarrollar este rol protagónico en la sociedad, se hace necesaria la configuración de algunas condiciones previas. Entre ellas, se puede destacar:

- la existencia de un marco jurídico-legal adecuado que establezca el funcionamiento de una institucionalidad con reglas, normas de comportamiento y

códigos de conducta, preferentemente ya articulados al campo de la economía solidaria³⁴, que regule las relaciones entre los socios, entre ellos y la organización, entre ellos y los dirigentes y funcionarios, y entre la organización y los agentes externos, y, además, que reglamente la distribución de costos y beneficios entre los socios;

- la definición de políticas públicas diferenciadas que apoyen la conformación de un ambiente favorable a la inserción socioeconómica y que fortalezcan las capacidades institucionales, por medio de instrumentos de capacitación e interaprendizaje y de mecanismos de acceso a líneas de financiamiento, asesoría técnica y mercados;
- la disposición de los productores rurales a desarrollar iniciativas autónomas de organización y representación que les permitan construir alianzas y redes de cooperación con otros actores de la sociedad e incluso con agentes privados, y establecer acuerdos y compromisos mutuos.

5.11. Acciones institucionales prioritarias

La ampliación de las capacidades autónomas de las organizaciones sociales es una tarea que puede avanzar de modo más firme si los organismos estatales que

brindan servicios de apoyo a las organizaciones rurales tienen las políticas y los instrumentos adecuados para este fin. Pero, antes que nada, la construcción de su autonomía depende de la voluntad política de los actores sociales para mantener una relación de independencia con relación a las instituciones gubernamentales, las organizaciones sociales y el sector privado. Las políticas y los instrumentos de apoyo del Estado a las iniciativas de asociatividad, cooperativismo y otras formas de organización deben contribuir a la afirmación de sujetos autónomos, sin que favorezcan la reproducción de una lógica de subordinación y dependencia, que bloquea los procesos de emancipación de los actores sociales.

El resultado final de este conjunto integrado de lineamientos debe ser el cambio profundo no solo de la cultura institucional de las formas de organización (asociaciones, cooperativas, emprendimientos solidarios, etc.), sino fundamentalmente de la propia cultura de los actores sociales que protagonizan estos procesos organizativos en los espacios rurales. Así, estos cambios no afectan solamente las estructuras y sus modos de operar. Realimentan sobre el modo de ser y actuar de los propios sujetos sociales, contribuyendo a ampliar sus conocimientos y capacidades de análisis, negociación e intervención, como también a fortalecer su posicionamiento en la sociedad, con autonomía e independencia.

34. La economía solidaria puede ser designada genéricamente como una forma específica de estructuración y organización de las actividades económicas. Tiene como referencia central la valorización del ser humano, el desarrollo sostenible y la construcción de nuevos valores éticos. Conlleva una forma de producción, consumo y distribución de riquezas que promueve la cooperación, la asociatividad y la autogestión de los actores, creando condiciones para la emergencia de relaciones equitativas, justas y solidarias.

Con la finalidad de sugerir algunas acciones institucionales prioritarias para esta área temática, en el ámbito del PI Inclusión, se planean las siguientes proposiciones:

- fortalecer las condiciones para la consolidación de un ambiente propicio a la intervención organizada y autónoma de una organización o de un grupo de organizaciones, a partir de reglas y procedimientos comunes;
- incentivar la participación de los productores rurales, en especial los agricultores y agricultoras familiares más fragilizados y vulnerables, en organizaciones sociales de defensa y representación de sus intereses colectivos;
- estimular la participación de mujeres y jóvenes rurales, de las poblaciones afrodescendientes, indígenas y originarias, y de otros grupos excluidos, a través de sus redes o agrupaciones, en las organizaciones asociativas;
- apoyar la construcción e implementación de políticas públicas diferenciadas que promuevan el fortalecimiento de las capacidades institucionales y organizacionales de las distintas formas de organización social creadas por los actores sociales en los territorios rurales;
- reconocer la diversidad y legitimidad de las formas de organización rural (formales e informales);
- contribuir al fortalecimiento de asociaciones, cooperativas y otras formas de organización y cooperación de los productores rurales, en las diferentes dimensiones de las actividades rurales (producción agropecuaria, forestal, acuícola, micro finanzas y crédito solidario, agroindustrialización, comercialización, artesanía, turismo rural, adquisición de máquinas, equipamientos e insumos, asesoría técnica y capacitación, vivienda, riego, manejo de la biodiversidad, producción de energías renovables, etc.);
- facilitar procesos de renovación y adecuación de las estructuras organizativas existentes y perfeccionar sus procesos organizativos internos, buscando la conformación de una nueva cultura política de la asociatividad;
- promover la participación activa y el protagonismo de las organizaciones y redes sociales rurales en los procesos de desarrollo y gestión territorial basados en la construcción de acuerdos y compromisos para la implementación de una agenda común.

Bibliografía

- ARMANI, Domingos (2000). **Concepções e práticas de desenvolvimento institucional na Rede PAD**. Porto Alegre, Rede PAD
- BID (2008). ¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Informe 2008. Washington. 319 p. Disponible al 20 de julio de 2016 en: http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=b-2008
- BOUCHER, F. y REYES, J. A. (2013). **Guía Metodológica de Activación Territorial con Enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (AT-SIAL)**. México, IICA/CIRAD
- BOUCHER, F. y REYES, J. A. (2013). **Guía Metodológica de Activación Territorial con Enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (AT-SIAL)**. México, IICA/CIRAD
- DIÉGUEZ, V. C. (s/d). Mundo Rural y Servicios Sociales. Fundación Luis Vives, España. p. 9 y 11. Disponible al 26 de julio de 2016 en: http://cyl.geografos.org/modulos/noticias_noticias/img/cuaderno_europeo_8_mdo_rural_valentin-20100611102607.pdf
- ESCOREL, S. (1999). **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro, Fiocruz
- FAVARETO, Arilson (2007). **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão**. São Paulo, FAPESP/IGLU
- FAVARETO, Arilson (2009). **Por que discutir os sentidos da ruralidade e suas implicações para uma Política de Desenvolvimento para o Brasil Rural?** Brasília, p. 1-2. Disponible al 28 de julio de 2016 en: <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2169821557.pdf>

- GUSTÁ, Ana Laura Rodríguez (2008). Políticas de Innovación para la Inclusión Social: algunas consideraciones a propósito de su diseño. **Hologramática**. Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ. Año V, Número 9, Volumen 3, p. 3-26. Disponible al 20 de julio de 2016 en: http://www.cienciaried.com.ar/ra/usr/3/646/hologramatica_n9_v3pp3_26.pdf
- IICA (2002). **Nueva Ruralidad. Visión del Territorio en América Latina y el Caribe**. San José, IICA
- IICA (2005). **Calidad Social y Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales**. San José, IICA.
- IICA (2013). **Concepções da Ruralidade Contemporânea: as singularidades brasileiras**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável n° 21. Brasília, IICA
- JARA, Carlos (2005). **Calidad social y desarrollo de los territorios rurales**. ¿Por qué la sociabilidad tiene que ser capitalizada? Cuaderno Técnico n° 34. San José, IICA
- KOSKO, Bart (1999). El futuro borroso o el cielo en un chip. Barcelona, Editorial Crítica
- MIDEPLAN (2005). **Identificación de Territorios para la Planificación y Gestión del Desarrollo**. Cuaderno 4. Santiago de Chile, p. 47. Disponible al 27 de julio de 2016 en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/cuad4-territ-planif.gest.des.pdf>
- MUCHNIK, J. y D. SAUTIER (1998). **Proposition d'action thématique programmée: systèmes agroalimentaires localisés et construction de territoires**. CIRAD, octubre de 1998
- PIÑEIRO, Diego. Poblaciones y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias. GIARRANA, Norma (compiladora). ¿Una Nueva Ruralidad en América Latina? Buenos Aires, CLACSO, 2001
- RIELLA, Alberto y MASCHERONI, Paola. Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay. **Pampa**, Suplemento Especial Temático, 2011, n° 7, Universidad de la República, Uruguay. p. 39-63. Disponible al 26 de julio de 2016 en: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/PAMPA/article/view/3203/4769>
- RIMISP (2015). **Conceptualizando la Diversidad Espacial en el Desarrollo Rural Latinoamericano: Estructuras, Instituciones y Coaliciones**. Documento n° 164. Disponible en 27 de julio de 2016 en: http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1446749000164_ConceptualizandoDiversidadEspacialBerdegue.pdf

- SAMPER, Mario (2015). **Sistemas territoriales de agricultura familiar: sinergias entre desarrollo territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares**. SiGET, Fascículos Conceptuales n° 1
- SANTOS, Fernando A. Feitosa dos (s/d). **Exclusão social: conceito polissêmico**. Disponible al 20 de julio de 2016 en: <http://www.uff.br/labpsifundamental/arquivos/Exclusao%20Social%20Conceito%20Polissemico.pdf>
- SPOSATI, Aldaíza (2006). A fluidez da inclusão/exclusão social. **Revista Ciência e Cultura**. Vol. 58, n° 4, São Paulo, Out./Dez. 2006. Disponible al 20 de julio de 2016 en: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252006000400002&script=sci_arttext
- WANDERLEY, M. N. B. (2000). A emergencia de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n° 15, Rio de Janeiro, p. 87-145
- ZIONI, Fabiola. Exclusão social: noção ou conceito? **Revista Saúde e Sociedade**. Vol.15, n° 3, São Paulo, Sept./Dec. 2006. Disponible al 20 de julio de 2016 en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000300003

Acerca de los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión

Los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión son una publicación seriada no periódica de documentos conceptuales y metodológicos, experiencias nacionales o territoriales, discusiones comparadas y aprendizajes sobre inclusión, empoderamiento y dinamización económica en procesos de desarrollo de los territorios rurales y de sus agriculturas familiares, como también de la gestión social de las políticas públicas y transformaciones institucionales relacionadas.

Propósito

Compartir avances, productos intermedios y versiones avanzadas de bienes públicos generados en procesos territoriales, nacionales, regionales o hemisféricos asociados al Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

Ámbito temático

- Aportes y debates conceptuales sobre inclusión, con énfasis en empoderamiento y dinamización económica, en procesos de desarrollo territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Metodologías de trabajo para el desarrollo incluyente de la agricultura y los territorios rurales
- Experiencias documentadas o sistematizadas sobre desarrollo de los territorios rurales y sus agriculturas familiares
- Estudios de caso relevantes sobre desarrollo territorial e inclusión.

- Documentos de análisis para facilitar el conocimiento e intercambio de procesos nacionales y territoriales de inclusión.
- Documentos relacionados con el fortalecimiento de capacidades para la inclusión en procesos de desarrollo.
- Discusión comparada de experiencias nacionales y territoriales de inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Aprendizajes y buenas prácticas sobre inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Políticas públicas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Procesos institucionales e interinstitucionales para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Acciones colectivas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Otros temas relacionados con inclusión en procesos de desarrollo territorial.

Autoría

- Pueden publicar todas las personas participantes en procesos relacionados con el PI de Inclusión o en colaboración con iniciativas afines.

- Las personas que publican sus trabajos en esta serie mantienen su autoría intelectual, y son responsables por sus contenidos. Pueden publicar versiones revisadas posteriores en revistas, libros u otras obras, haciendo referencia a la versión inicial.

Comité editorial

- Está conformado por el Líder y el equipo de coordinación del Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

Idiomas

- Castellano, portugués, inglés o francés

Formato

Por la naturaleza de esta serie, el formato es flexible y los textos se publicarán sin revisión filológica, pero se solicita a los autores y autoras aplicar en los manuscritos los siguientes aspectos de estilo:

- Espacio seguido, tipo Meridien No. 12 en el texto y No. 10 en las notas al pie.
- Índice general automático al inicio del fascículo

- Títulos de sección en mayúsculas y negrita, con números romanos
- Subtítulos en cursiva y negrita, con números romanos
- Numeración de páginas en la esquina inferior derecha de cada página, salvo la portada
- Vinculo a sitio web y fecha en la cual estaba disponible el trabajo citado, en los casos pertinentes
- Bibliografía al final del fascículo: Autor en mayúsculas, año entre paréntesis, título del libro o revista en negrita, ciudad de publicación y editorial.

Versiones electrónica e impresa

- **Electrónica:** Publicada como archivo pdf, enviada a lista de correos de personas y entidades interesadas, y disponible en el espacio virtual del Proyecto Insignia de Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales en portalsiget.net
- **Impresa:** Libre impresión de ejemplares por parte de Representaciones del IICA, contrapartes institucionales u otros interesados y Sede Central del IICA, según demanda y disponibilidad de recursos.

Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales

Este proyecto brinda servicios de cooperación técnica a las instituciones contraparte del IICA, con el objetivo de contribuir al establecimiento de procesos político-institucionales que apoyen el diseño y la gestión participativa de políticas integradas de desarrollo incluyente en los territorios rurales. El fortalecimiento de marcos institucionales y políticas públicas de inclusión rural es un elemento clave para el éxito de este proyecto. Así, las poblaciones rurales que han vivido tradicionalmente en diferentes condiciones de exclusión de los procesos de desarrollo tendrán mejores oportunidades para integrarse de manera más justa y equitativa en las dinámicas del desarrollo de la agricultura y los territorios rurales.

Para alcanzar este objetivo, el rol del IICA es facilitar la articulación de las instituciones gubernamentales, organizaciones económicas y sociales, academia y empresas del sector privado, con la finalidad de sensibilizar y estimular la construcción participativa y la gestión social de un conjunto de estrategias, políticas, programas y acciones integradas de inclusión social, económica y ciudadana en los territorios rurales con predominio de la agricultura familiar. Las acciones del proyecto no se limitan a organizar y desarrollar proyectos que atiendan a las necesidades inmediatas de grupos de mujeres, jóvenes o etnias que trabajan y viven en situaciones de exclusión en las áreas rurales. Se trata

de generar y fortalecer condiciones institucionales para que las políticas públicas de inclusión alcancen a un número más amplio de grupos excluidos y, con esto, puedan producir impactos más profundos en la sociedad.

De forma complementaria, en los territorios es importante fortalecer el empoderamiento de los grupos excluidos y sus capacidades de protagonismo social para que participen de instancias de articulación territorial, se articulen con sectores organizados, elaboren proyectos y construyan iniciativas económicas de interés común que contribuyan a la dinamización del territorio.

El proyecto se desarrolla en 11 países del continente (México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Haití, República Dominicana, Surinam, Guyana, Colombia, Ecuador y Brasil) y, a excepción de Haití, la cooperación técnica del IICA se ejerce simultáneamente en los ámbitos nacional y territorial. Acorde con la concepción sistémica del proyecto, las acciones se ejecutan en las dimensiones de las políticas públicas, de la dinamización económica incluyente y del empoderamiento de los actores. Además, integrando las experiencias desarrolladas y las lecciones aprendidas, al final del proceso se pretende producir bienes públicos que puedan servir de referencia para otros países de América Latina y Caribe.



IICA



Inclusión en la
agricultura y los
territorios rurales