



## Construyendo un abordaje para la Gestión Territorial Rural que favorece a las comunidades rurales más pobres

SUSAN KANDEL\*

---

*El abordaje de Gestión Territorial Rural (GTR) adoptado por PRISMA se refiere a un proceso de ampliación del acceso, control y poder de decisión del uso de los recursos naturales que existen en un determinado espacio por parte de sus actores en función de su propio desarrollo. La GTR implica la capacidad de enfrentar conflictos por las distintas visiones e intereses sobre el uso de los recursos en el territorio. Por lo tanto, la GTR son procesos socialmente construidos, donde la gestión se vuelve un factor clave que conduce al desarrollo y a la gobernabilidad.*

### Acotaciones y delimitaciones sobre este enfoque de GTR

*Los procesos de gestión territorial rural no se pueden entender separados de los contextos macro y de las dinámicas territoriales en los cuales están insertados. Sin embargo, si bien los contextos macro y las dinámicas territoriales inciden fuertemente en los procesos de GTR de los actores-comunidades-pobres rurales, ellos no son sujetos pasivos. Por ende, adoptamos el concepto de que los territorios son socialmente construidos. La gestión territorial rural se refiere a territorios compuestos tanto por las zonas rurales agrícolas propiamente dichas, como por concentraciones urbanas; no obstante, a diferencia de los espacios circundantes a regiones metropolitanas o ciudades importantes, su dinámica incide fuertemente en los procesos rurales y, particularmente en el manejo de los recursos naturales. Se enfatiza el manejo de los recursos naturales como el corazón de este planteamiento de GTR precisamente porque los enfoques predominantes tienden a tener una fuerte orientación hacia la dimensión económica para lograr el desarrollo territorial y rural, que paradójicamente deniegan los productores-comunidades rurales más vinculados a los recursos naturales, que también re-*

---

\* Investigadora principal de PRISMA

presentan al núcleo más duro de los pobres rurales. Por lo cual, este enfoque de GTR prevalece mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales mediante opciones vinculadas al manejo sostenible de los recursos naturales. De hecho, en Centroamérica existen experiencias de gestión territorial a diferentes escalas en zonas rurales, que están abriendo nuevas opciones de gestión territorial rural, de manejo de recursos naturales y de diversificación de las estrategias de medios de vida rurales.

## ELEMENTOS DE LA GTR<sup>1</sup>

### *Introducción*

Para avanzar en la GTR, como esta descrito arriba, se fundamenta en el desarrollo de tres elementos básicos: Identidad; Institucionalidad; e Instrumentos. Aunque son elementos básicos, no son fáciles de construir, ni mantener. En este sentido estos tres pilares de la GTR representan un ideal, y no una actualidad típica, ni estática, más bien se representa un esfuerzo deliberado que busca sentar y construir estas bases. Asimismo, cada uno de estos términos se da para una amplia y variada interpretación. Por lo cual, se presenta una breve definición y explicación de cómo se están entendiendo.

### *Identidad territorial*

La identidad se refiere a una identidad territorial construida desde los habitantes del territorio. La identidad de territorio se vuelve un elemento clave para la GTR dado que un territorio está definido como resultado de la apropiación social del espacio. Por lo cual la identidad es entendida en la forma de cómo la población se identifica con el territorio, sus características y recursos. Así mismo, se relaciona con la construcción de un imaginario futuro de la población que está conectado con las potencialidades de su territorio para lograr su desarrollo. La identidad territorial se basa en la interrelación de factores históricos, sociales y culturales en las áreas locales que generan procesos significativamente diferentes a partir de las características locales. Ello permite pasar de una concepción homogénea y de una gestión centralizada del desarrollo a una apuesta por las particularidades de lo local. Aquí entra la importancia de los símbolos y procesos de construcción de identidades territoriales que permiten la formación de tejidos sociales. En este sentido la identidad local aparece como un principio de recomposición social frente a la crisis del

---

<sup>1</sup> Basado en la ampliación y profundización del *marco analítico* presentado por PRISMA en el Cuaderno *Gestión Territorial Rural: Enfoque, experiencias y lecciones de Centroamérica* (2003).

Estado y a las secuelas sociales e impactos ambientales de la globalización (Castells, 1999).

### *Institucionalidad territorial*

La institucionalidad territorial se refiere a una autoridad territorial endógena de facto o de jure que tiene la capacidad de conducción y toma de decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos naturales del espacio territorial, donde la dimensión espacial está incorporada dentro de su visión y misión. Por carácter endógeno de la institucionalidad territorial, entendemos que está construida sobre la base de esquemas representativos de los diversos actores dentro de un territorio (de abajo hacia arriba) donde hay una preocupación para alcanzar altos niveles de participación y democracia interna.

La institucionalidad territorial implica la posibilidad del control, manejo y poder de decisión sobre el uso y distribución de los recursos que existen en un determinado espacio por parte de sus actores. La institucionalidad se logra a partir de la coordinación de un conjunto de acciones distintas pero estrechamente relacionadas y coherentes entre sí, en un territorio que trasciende el ámbito geográfico inmediato a la comunidad de origen. Se trata de las formas de relación entre los diversos actores territoriales a partir de los cuales es posible ordenar la convivencia y construir proyectos comunes, diseñar el futuro, obedecer normas, integrarse a la vida productiva y social de un espacio territorial.

La institucionalidad necesita tener facultades de enfrentar conflictos por las distintas visiones e interés sobre el uso de los recursos en el territorio, y dirigir la interlocución entre los actores territoriales y las instituciones de escala regional, nacional o internacional, gubernamentales o no gubernamentales. Significa el surgimiento de nuevas formas de institucionalidad territorial que puedan asumir el control de territorios más complejos a partir de la formulación de normas sobre uso y manejo de recursos naturales que tomen en cuenta la diversidad de intereses, potencialidades y problemas locales compartidos. Como tal, la institucionalidad territorial implica la construcción de arreglos institucionales entre, y a través de, actores a distintas escalas - comunitaria, local-municipal, territorial y micro regional, y por ende, su arquitectura contiene la totalidad de estos arreglos.

### *Instrumentos*

La institucionalidad territorial requiere el desarrollo de instrumentos específicos para el manejo territorial. Los instrumentos regulan la actuación diaria, pero tam-

bién conducen al levantamiento y ejecución de propuestas estratégicas de mediano y largo plazo que están acordadas a escala territorial. Estos instrumentos se expresan en estrategias colectivas y acciones específicas. Las estrategias colectivas se construyen alrededor de diversos temas y preocupaciones: ordenamiento territorial, establecimiento de corredores biológicos, manejo de riesgos, estrategias productivas, ecoturismo, manejo de cuencas, conservación de suelo y agua, manejo de bosques, etc. Estas estrategias se ejecutan con acciones específicas y por medio del establecimiento de normas y reglas que definen las relaciones entre los actores y la distribución y uso de los recursos. Asimismo, muchas veces implica mecanismos de capacitación o transferencia de conocimientos y tecnologías. Los instrumentos de manejo territorial se manifiestan en cambios de prácticas que favorecen el manejo sostenible del territorio.

## ESTRATEGIAS ECONÓMICAS VINCULADAS AL MANEJO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS

La viabilidad, y por ende la sostenibilidad, de GTR pasa por ser relevante para las estrategias de medios de vida de la población. Es importante que GTR tenga un encuentro con las estrategias de medio de vidas de las comunidades rurales y fortalecerlas. En este sentido es útil adoptar el marco de servicios ecosistémicos (SE) desarrollado en previos trabajos por PRISMA<sup>2</sup>, que enfatiza la importancia de entender y basarse en la lógica que dirigen las prácticas y formas que comunidades rurales manejan sus territorios para asegurar la provisión de servicios ecosistémicos de interés para ellos. Este marco revela tres niveles de preocupaciones o lógicas por parte de las comunidades rurales.

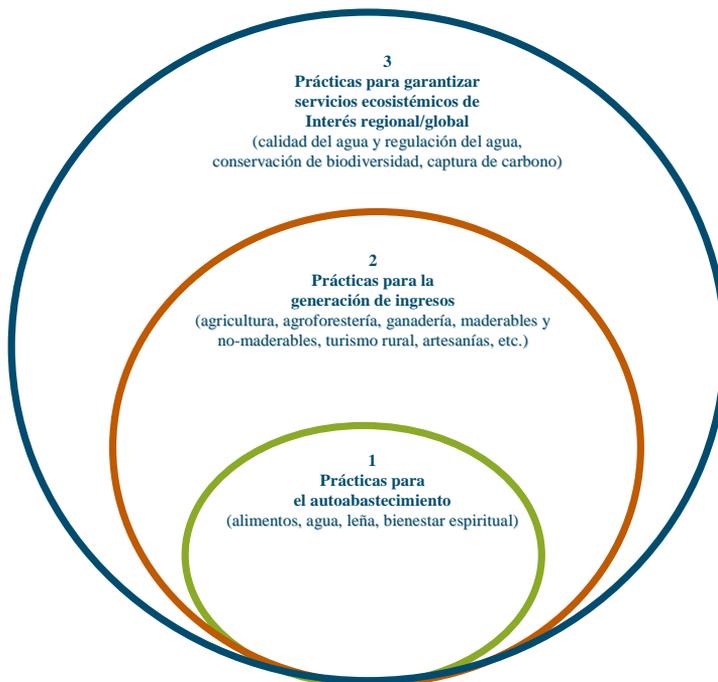
- En un primer nivel, la preocupación se centra en asegurar la provisión de servicios ecosistémicos básicos para la misma comunidad (alimentos para autoabastecimiento, agua, leña, plantas medicinales, fibras, bienestar espiritual, etc.);
- En un segundo nivel las prácticas buscan la generación de ingresos basada en estrategias productivas y el manejo de recursos naturales (agricultura, agroforestería, forestería, productos no-maderables, turismo rural, artesanías, etc.); y
- Finalmente, siempre y cuando los dos niveles previos estén asegurados, se empieza a encontrar prácticas para el aprovisionamiento de los servicios ecosisté-

---

<sup>2</sup> Ver el sitio Web de PRISMA. ([www.prisma.org.sv](http://www.prisma.org.sv)) para más referencias y documentos sobre su marco de Compensación por Servicios Ecosistémicos.

micos de interés para otros (calidad y regulación de agua, biodiversidad, captura de carbono, patrimonio cultural, etc.)

### Niveles Comunitarios de Prácticas de Manejo de Recursos Naturales

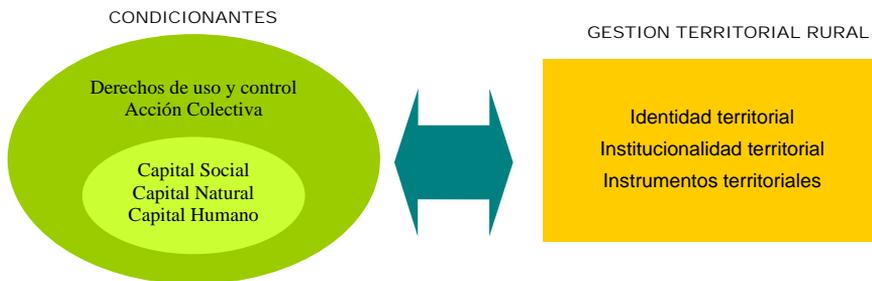


La adopción de este marco permite identificar estrategias apropiadas de GTR que tomen en cuenta las preocupaciones de las comunidades rurales pobres, y más bien, asegurar que son relevantes a sus intereses y a sus estrategias de medios de vida. Por otro parte, se permite distinguir los distintos desafíos y prioridades en términos de arreglos institucionales asociados a cada nivel. Por ejemplo, el primer nivel requiere el fortalecimiento y facilitación de acuerdos entre la comunidad en lo que respecta a utilización del suelo y el manejo, asegurando que las necesidades del auto-aprovisionamiento de cada miembro de la comunidad sea considerado (particularmente los miembros más vulnerables tales como los sin tierras y las mujeres). En el segundo nivel, los arreglos instituciones buscan contribuir a la visibilidad de sus productos, economías de escala, asistencia técnica, etc. Mientras que el tercer nivel, implica la construcción de instituciones democráticas y participativas que

aseguren y fortalezcan las plataformas de negociación de la población más pobre frente a los intereses de otros, resaltando su papel crítico de custodio de los servicios ecosistémicos.

## CONDICIONANTES DE LA GESTIÓN TERRITORIAL RURAL

El punto de partida de cualquier proceso de GTR es su contexto - tanto macro como micro. De no tomar en cuenta el contexto, se corre el riesgo de, en el mejor de los casos, no avanzar, y en el peor de los casos debilitar aún más las estrategias de medios de vida de los pobres rurales y degradar su base de recursos naturales. Una capa crítica de esto, es el contexto macro y la expresión se da en dinámicas territoriales diferenciadas. Otras capas claves del contexto que requieren ser analizadas son las instituciones de derechos de propiedad y la acción colectiva (Swallow, Meinzen-Dick, and Noordwijk). Este último - la acción colectiva - está altamente relacionada con el capital social y humano de un territorio. Asimismo, es crucial conocer las características y condiciones actuales del capital natural en el territorio (tanto en términos de calidad como de cantidad).



A partir de este entendimiento del contexto, las estrategias de GTR pueden enfocarse en fortalecer y apalancar el conjunto adecuado “the right mix” de los capitales naturales, sociales y humanos, para promover el desarrollo sostenible del territorio. Las condicionantes son interdependientes y se potencian entre sí, de modo que las propiedades de uno son fuentes de la construcción de los otros.

### *La ampliación de los derechos sobre los recursos naturales de un territorio*

La ampliación de los derechos sobre los recursos naturales de un territorio representa la condición básica sobre la cual se construyen las estrategias territoriales. Es bien reconocido y aceptado que el acceso y control de los recursos naturales juega

un papel clave en el bienestar de las comunidades rurales que tienden a depender más de los activos naturales. La seguridad de tenencia de la tierra significa mayor seguridad alimentaria y también reduce la vulnerabilidad frente a impactos externos en los medios de vida (los cambios volátiles en los precios internacionales de productos agropecuarios, riesgos naturales, etc.). Los derechos de acceso, uso y control de los recursos naturales, además de determinar en una gran proporción las posibilidades de medios de vida de las comunidades rurales, son un factor determinante en el mejor manejo de los recursos naturales. Por ello, juegan un papel clave en la habilidad de los habitantes para entrar en procesos genuinos de gestión territorial.

Generalmente, el acceso, usufructo y control de los recursos naturales están determinados por medio de la designación de los derechos de propiedad, ya sean derechos de facto o de jure. La definición de derechos de propiedad sobre la tierra y sus recursos naturales es compleja porque hay varias facultades relacionadas con los derechos de propiedad. La teoría de los regímenes de propiedad común presenta un marco útil para clarificar los diferentes aspectos. Bajo este marco, Schlager y Ostrom (1992) distinguen las siguientes facultades que otorgan los derechos de propiedad:

Acceso:	Derecho de entrar a un espacio físico definido y disfrutar de sus beneficios no-extractivos (caminatas, navegar en canoa, tomar el sol, etc.);
Retiro:	Derecho de extraer unidades del recurso o productos (ej. pesca, agua para riego o consumo humano);
Manejo:	Derecho de regular los patrones de uso interno y transformar el recurso;
Exclusión:	Derecho de determinar quién tendrá derechos de acceso y retiro, y cómo éstos derechos se transfieren;
Alienación:	Derecho de vender o alquilar el manejo y derechos de exclusión.

Es importante distinguir las distintas facultades que otorgan los derechos para entender las dinámicas de transformación territorial y para visualizar cómo los cambios a la estructura de derechos pueden afectar el resguardo de los recursos naturales y el bienestar de las comunidades. Las comunidades rurales necesitan, al menos, derechos de acceso y retiro para tener incentivos de uso sostenible de los recursos. Sin embargo, los derechos de manejo y exclusión, proveen incentivos más fuertes porque aseguran los recursos contra las acciones de otros y los efectos que éstos pueden tener en el futuro flujo de servicios ecosistémicos de un territorio, al mismo

tiempo que asegura que los beneficios del buen resguardo no sean aprovechados o acumulados por otros. La falta de derechos de propiedad formalmente establecidos, de hecho, se convierte en un obstáculo para los procesos de gestión territorial, aunque hay varias experiencias que muestran un alto porcentaje de ocupantes de tierras que sólo tienen derechos adquiridos o conquistados de acceso, retiro y manejo.

Por lo tanto, la expansión, defensa e innovación de derechos de propiedad, es un campo de intervención importante, porque por esa vía se puede establecer un interés de largo plazo por parte de las comunidades en una buena gestión de los recursos naturales de un territorio. Asimismo, el reconocimiento del papel de los habitantes en la gestión de los servicios ecosistémicos de su territorio puede resultar en un flujo de beneficios a ellos mismos, como reconocimiento o compensación por los servicios ecosistémicos que generan las buenas prácticas de las comunidades rurales.

Sin embargo, mientras que el tema de derechos de propiedad es clave y un punto de entrada para lograr la GTR, es un tema muy espinoso y difícil de enfrentar, porque se desborda de los esfuerzos locales. Los derechos de propiedad se construyen dentro de un contexto institucional y macro-económico. Por definición, derechos de propiedad es una relación social que define los derechos de un dueño de propiedad a un flujo de beneficios que otros tienen que respetar. Por lo cual, el contexto institucional tiene un rol primordial en proporcionar el andamiaje que guía esta relación social (por ejemplo, el Estado y su aparataje de reglas, leyes y cumplimiento de éstos).

Igualmente, los derechos de propiedad son fuertemente influidos por el contexto macro-económico, debido a que las transformaciones económicas afectan el mercado de la demanda y oferta de los productos y servicios que ofrecen los servicios ecosistémicos de territorios específicos. Por lo que, afecta las opciones y de los actores sobre qué y cómo gestionar el territorio. A manera de ejemplo, se resalta el caso de El Salvador, donde a pesar de la expansión del acceso a las tierras (con la reforma agraria en los 80s y el Programa de Transferencia de Tierras de los Acuerdos de Paz en 90s), las oportunidades de mejoras en los medios de vida que se abrieron, quedaron anuladas como resultado de la transformación dramática de las últimas décadas de una economía basada en la agro-exportación a una economía urbana. Este cambio macroeconómico, acompañado con políticas anti-agrarios, llevó a una caída brutal en el poder adquisitivo de los pobres rurales, a tal grado que los precios reales de los granos básicos producidos por los campesinos –maíz y frijol– a mediados de los años noventa alcanzaban sólo un cuarto del valor que tenían en 1978. Las limitadas opciones económicas dejadas por la crisis del agró en El Salva-

dor, provocaron un proceso de migración al extranjero desde las zonas rurales. Esto, conllevó a nuevos desafíos, como la construcción y acumulación de capital social, otra condicionante clave para GTR, discutido a continuación.

### *Capital Social*

El capital social - entendido como las capacidades organizativas en una localidad y las habilidades de las comunidades para asegurar recursos (conocimiento, acción colectiva, acceso a mercados, etc.) como resultado de su membresía en redes sociales y otras estructuras sociales - juega un papel vital para lograr procesos de gestión territorial y favorecer la acción colectiva y el acceso y control de los recursos naturales.<sup>3</sup>

Se pueden distinguir dos dimensiones de capital social: a) El nivel de organización de una comunidad y su capacidad para utilizar su organización interna para discutir, acordar, implementar y monitorear acciones y actividades entre ellos; y b) La calidad y densidad de sus redes sociales hacia afuera, que se aprovechan para recibir apoyos y recursos para sus metas sociales. Esta capacidad de organización interna y de gestión hacia afuera está basada en cuatro elementos que son la fuente de capital social (Petty y Ward 2001): a) relaciones de confianza; b) reciprocidad e intercambios; c) reglas, normas y sanciones comunes; d) conexiones, redes y grupos. Las relaciones de confianza facilitan la cooperación. Una historia de reciprocidad e intercambios contribuyen a las obligaciones de largo plazo entre personas y favorece la organización efectiva. La existencia de reglas, normas y sanciones comunes forma la base para la construcción de nuevas institucionalidades para la gestión territorial. Asimismo, la calidad y densidad de las conexiones, redes y grupos existentes es sumamente importante para facilitar acceso a información, tecnología, mercados, etc.

La organización efectiva es necesaria para lograr la acción colectiva. También permite la apropiación y valorización de un territorio y el rescate, generación y socialización del conocimiento local. De hecho, una gran parte de los derechos adquiridos de usufructo y control de la tierra se fundamenta en fuerzas organizativas. Asimismo,

---

<sup>3</sup> Hay un debate entorno a sí el capital social es un atributo solamente de individuos o si puede aplicarlo a unidades más grandes como un colectivo ó una nación. La definición de capital social utilizada aquí representa un híbrido de la definición de capital social de Alejandro Portes ( "la habilidad de actores de asegurar recursos en virtud de su calidad de miembro en redes sociales u otras estructuras sociales"), lo cual es un atributo solamente de individuos, y la definición de Putman ("características de organizaciones sociales tales como redes, normas y confianza social que facilitan la cooperación y la coordinación para beneficios mutuos") que define el capital social como un rasgo de regiones y naciones.

mo, la organización es un pilar fundamental hacia la articulación, participación y representación de las comunidades rurales frente a una diversidad de actores externos. Del mismo modo, las redes sociales aseguran apoyos necesarios (como información o financiamiento entre otros) para llevar a cabo el conjunto de planes y acciones en función de las estrategias territoriales.

Las capacidades organizacionales juegan un papel decisivo en los esfuerzos de gestión territorial, sobre todo cuando llega el momento de pasar de una visión de finca a escalas territoriales más amplias. La formación de capital social facilita la apropiación social, y la valoración de los territorios por parte de las comunidades, así construyendo una identidad territorial. Este, a su vez, contribuye al reconocimiento por partes de otros de su rol en los esfuerzos de gestión y desarrollo territorial. Por otro lado, la organización interna es la base fundamental para la acción colectiva, y para la construcción de una institucionalidad e instrumentos territoriales. Más allá que la construcción de instrumentos de GTR, la organización es un pilar fundamental para la articulación, participación y representación de las comunidades rurales, campesinas e indígenas frente a decisiones que afectan sus medios de vida.

Sin embargo, la construcción y acumulación de capital social es complejo y cambiante. Como se mencionó anteriormente, el movimiento de personas puede cambiar el stock de capital social, llegando a amenazar su acumulación, dado que el capital social se basa en relaciones de confianza, reciprocidad y normas compartidas, lo cual requiere de tiempo entre personas para desarrollar. Esta es una muestra de cómo el capital social, igual como los derechos, son moldeados por los contextos macro económicos y/o institucional. Como pasa con la crisis del agro en El Salvador, los contextos influyen fuertemente en la decisión de personas de mantenerse en un territorio o moverse a otro, afectando el stock de capital social.

Otra complejidad, es que el capital social no necesariamente siempre sirve para fines sociales positivos, al contrario, puede profundizar inequidades, intolerancia y otros resultados negativos. De hecho, el proceso de asociarse para formar un grupo, también implica la exclusión de otros. Este mismo proceso puede traer intolerancias, y otros efectos perversos, hacia los excluidos. Efectivamente, hay asimetrías enormes en el acceso al poder que han conducido a opresiones, por parte de grupos caracterizados por tener altos niveles de capital social. Aun dentro de un grupo hay el riesgo de agravar las relaciones desiguales de poder al interior de un grupo. Los beneficios, por ejemplo, que un grupo recibe comúnmente están distribuidos de acuerdo a quien tiene más poder dentro del grupo, así reforzando relaciones de poder desiguales. Similarmente, en los procesos de gestión territorial rural donde generalmente hay un amplio abanico de organizaciones- ONGs, agencias del esta-

do, - que intermedian en los procesos, hay un riesgo de diluir o desviar los beneficios.<sup>4</sup> Sin embargo, aun con todas estas precauciones, el empoderamiento de los pobres a través de la promoción de su asociación y organización es considerado como un tipo de acumulación de capital social fuertemente positivo y necesario para procesos de GTR.

### *Acción colectiva*

La acción colectiva se refiere a la coordinación de actividades individuales o de grupos para alcanzar un interés compartido. La acción colectiva se convierte en un aspecto crucial para la gestión territorial dado que los habitantes, productores, propietarios y, en general, todos los que manejan la tierra dentro de un territorio, necesitan actuar en una forma concertada para asegurar su buena gestión.

Es un hecho bien reconocido que reglas bien establecidas son necesarias, pero no suficientes, para lograr la acción colectiva exitosa (Barrett, 1991; Eythórsson, 1995; Steins, 1995, citado en Edwards y Stein, 1998). Con relación a la gestión de recursos naturales, la acción colectiva debe ser sostenida en el tiempo, lo que puede suponer reglas sobre el uso o el no-uso de un recurso, así como los procesos para monitorear, sancionar y resolver disputas (Ostrom, 1992). Con relación a procesos de gestión territorial donde hay múltiples visiones, múltiples usos y múltiples usuarios, la acción colectiva se refiere a la coordinación de varios tipos y niveles de acción.

En resumen, la acción colectiva está relacionada con la construcción de instituciones para la gestión. Esta coordinación tiene que incluir todos los diferentes grupos de usuarios; es decir, todos los individuos que directamente o indirectamente tienen influencia sobre, o están influidos por, los arreglos relacionados con los recursos del territorio (Edwards y Stein, 1998).

## REFLEXIONES FINALES

El propósito de la construcción de este abordaje de Gestión Territorial Rural, tal como se expresa en el título de este artículo, es que se busca favorecer a las comunidades rurales más pobres. Como tal, el abordaje debe contribuir al empoderamiento y apropiación del territorio por parte de los actores más pobres y marginados. Para ello se requiere el desarrollo de herramientas prácticas que conduzcan a la

---

<sup>4</sup> Los intermediarios, como cualquier institución sufren de una tendencia a la burocratización, en el sentido que buscan reproducirse a sí mismos, lo cual puede conducir a la captura de beneficios – particularmente fondos – para asegurar su continuidad.

GTR. Un instrumento esencial - que sirve como una herramienta básica para que las comunidades puedan contar con estrategias de gestión territorial factibles - es una lectura de las dinámicas territoriales en la cual está insertada sus procesos, así como instrumentos para construir escenarios futuros que apuntan a qué hacer. En este sentido, este abordaje de GTR está en construcción, y su desarrollo y profundización, es una tarea pendiente. Como tal, este artículo es planteado como una contribución al diálogo y aprendizaje conjunto - entre los actores sociales en territorios, como el conjunto de otros actores exógenos que incide en dichos procesos (ej. gobiernos, cooperación externa, ONGs, centros de investigación, etc.) - para mejorar la GTR.



[www.prisma.org.sv](http://www.prisma.org.sv)

[prisma@prisma.org.sv](mailto:prisma@prisma.org.sv)

3a. Calle Poniente No. 3760, Colonia Escalón, San Salvador

Tels.: (503) 2 298 6852, (503) 2 298 6853, (503) 2 224 3700; Fax (503) 2 223 7209

International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.