

## Capacidades locales para el desarrollo de los territorios rurales: un debate vigente

Local Capabilities for Rural Territorial Development: An Ongoing Debate

Luis Miguel Barboza Arias<sup>1</sup>

**Copyright:** © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

**Tipo de artículo:** Revisión

**Recibido:** enero de 2021

**Revisado:** febrero de 2021

**Aceptado:** marzo de 2021

### Autor

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR-UFRGS). Correo electrónico: [lubasar@gmail.com](mailto:lubasar@gmail.com)

[luis.barboza@ufrgs.br](mailto:luis.barboza@ufrgs.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0765-730X>

### Cómo citar:

Barboza-Arias, L. M. (2021). Capacidades locales para el desarrollo de los territorios rurales: un debate vigente.

*Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(1), 9-27

DOI: [10.21500/23825014.5260](https://doi.org/10.21500/23825014.5260)

### Resumen

El objetivo de este artículo es identificar elementos de análisis que permitan dar continuidad a la discusión crítica sobre la incorporación del enfoque orientado a las capacidades en políticas para el desarrollo de los territorios rurales, y ampliar la reflexión sobre sus efectos en la cotidianeidad de los actores locales. Desde la década de 1990, este enfoque comenzó a ser utilizado en instrumentos de política cuyo foco principal fue el de los problemas del desarrollo. Se adoptó una perspectiva institucionalista y de fuerte orientación normativa, que vincula a los actores sociales con la formación de habilidades productivas instrumentales, sin que existiera una problematización oportuna de los contextos y las realidades situadas. Algunos debates teóricos recientes sobre la diversificación de los medios de vida, el desarrollo territorial rural y las transiciones sostenibles, permiten repensar esta cuestión. La estrategia teórico-metodológica del artículo se enmarca en el método analítico de investigación social. Se utiliza el enfoque etnometodológico para repensar el rol del actor social en la configuración de la realidad. Este abordaje metodológico considera la centralidad del sentido en la comprensión intersubjetiva de los fenómenos sociales. En las consideraciones finales, se argumenta que la incorporación de perspectivas orientadas al actor puede facilitar el estudio de un conjunto distinto de fenómenos y realidades, lo que representa una forma de superar las debilidades analíticas identificadas hasta el momento. Un enfoque renovado de capacidades rurales debe informar al diseño y formulación de políticas públicas sobre formas novedosas de co-construcción del conocimiento que permitan problematizar las categorías analíticas tradicionales. Es preciso que dichas políticas conserven cierto grado de reflexividad y autocrítica en el diseño y la formulación de sus instrumentos y estrategias, de manera que la intervención planificada a que estos dan origen no acabe por instrumentalizar la racionalidad que las fundamenta, o restringiendo la agencia de las personas para construir, en libertad, el tipo de vida que valoran como digna de vivir.

**Palabras clave:** democracia; desarrollo humano; medio rural; participación social; política gubernamental.

 OPEN ACCESS



## Abstract

The objective of this article is to identify elements of analysis, which will continue the critical discussion on the incorporation of the capacity-oriented approach into policies for the development of rural territories, and to broaden reflection on its effects on the daily life of local actors. Since the 1990s, this approach began to be used in policy instruments whose main focus was on development problems. An institutionalist perspective with a strong regulatory orientation was adopted, by linking social actors to the formation of instrumental productive skills without a timely problematization of the contexts and situated realities. Some recent theoretical debates on livelihood diversification, rural territorial development, and sustainable transitions allow us to rethink this issue. The theoretical-methodological strategy of the article is framed within the analytical method of social research. The ethnomethodological approach is used to rethink the role of the social actor in the configuration of reality.

This methodological approach considers the centrality of meaning in the intersubjective understanding of social phenomena. In the final considerations, it is argued that the incorporation of actor-oriented perspectives can facilitate the study of a different set of phenomena and realities, which represents a way to overcome the analytical weaknesses identified so far. A renewed focus on rural capabilities should inform the design and formulation of public policies on novel forms of co-construction of knowledge, which allow traditional analytical categories to be problematized. Such policies must retain a certain degree of reflexivity and self-criticism in the design and formulation of their instruments and strategies so that the planned intervention to which they give rise does not end up instrumentalizing the rationality, which underlies them, or by restricting people's agency to build, in freedom, the type of life they value as worthy of living.

**Keywords:** Democracy; Human Development; Social Participation; Government Policy; and Rural Environment.

## 1. Introducción

Desde 1990, de manera coincidente con la publicación del primer Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1990), un enfoque orientado a las capacidades comenzó a ser utilizado en el diseño e implementación de políticas públicas cuyo foco principal eran los problemas del desarrollo. Se trata de un debate contemporáneo que se había consolidado en los primeros años de la década de 1980, cuando el economista Amartya Sen se propuso trabajar en el análisis del Desarrollo humano, instigado por las profundas desigualdades y la pobreza que observara en India, su país natal (Sen, 1982a). A partir de entonces, el “lenguaje” de las capacidades ganó terreno en los ámbitos académico y político en el mundo entero, debido en parte a las posibilidades que este enfoque ofrece para articular las prácticas de desarrollo con la planificación estratégica de los gobiernos.

Sen (1999) plantea que el principal objeto del desarrollo es ampliar las condiciones de vida y el bienestar de las personas. Según su perspectiva, lo que incide en la consecución del desarrollo es la disposición de medios, por parte de los grupos humanos, para lidiar con las incertezas y los riesgos de los luga-

res donde habitan (Nascimento *et al.*, 2012).

En sus bases originales, esta concepción brinda una alternativa analítica distinta del pensamiento económico neoclásico, centrado en la racionalidad de los agentes, al destacar la participación del actor social y sus representaciones del mundo como un elemento central en los procesos relacionados con el desarrollo (Sen *et al.*, 1982). De este modo, cuando existen procesos de expansión de capacidades, las personas tienen libertad para escoger el tipo de vida que desean, y establecer los criterios que consideran adecuados para lograrlo.

La incorporación del enfoque orientado a las capacidades en el ámbito gubernamental y de las políticas públicas, sin embargo, no ha estado exento de reflexión y debate (Evans, 2004), al considerarse que durante este proceso se tiende a privilegiar una perspectiva institucionalista y de fuerte orientación normativa, que vincula a los actores sociales con la formación de habilidades productivas instrumentales, sin que exista una problematización oportuna de sus contextos y realidades situadas.

Esto resultó ser particularmente visible en la elaboración de las estrategias de desarrollo del medio rural en algunos países de América Latina, cuyo re-

sultado inmediato fue el diseño instrumental de intervenciones planificadas que buscaban promover las capacidades locales para conseguir la transformación productiva del territorio (Bebbington, 1999).

Este escenario es el punto de partida de este artículo, con el que se pretenden identificar elementos de análisis que permitan dar continuidad a la discusión crítica sobre la incorporación del enfoque orientado a las capacidades en políticas para el desarrollo de los territorios rurales, y ampliar el debate sobre sus efectos en la cotidianidad de los actores locales.

Para cumplir con ese propósito, algunos debates recientes sobre la diversificación de los medios de vida, el desarrollo territorial rural y las transiciones sostenibles serán movilizados a lo largo del documento. Estas perspectivas pueden ser consideradas, en distinto grado y alcance, como aplicaciones teórico-metodológicas de las ideas sobre desarrollo humano propuestas por Sen, y permiten problematizar la operacionalización de su marco referencial. El artículo también menciona algunas iniciativas de política pública, principalmente en Costa Rica, que ilustran las implicaciones empíricas de esa operacionalización.

La estrategia teórico-metodológica del artículo se enmarca en el método analítico de investigación social. Se utiliza además el enfoque etnometodológico en el proceso de reflexión, debido a que este es útil para repensar el rol del actor social en la configuración de la realidad. El abordaje metodológico se construye a partir de los trabajos de Retamozo (2012) y Garfinkel (2018), en los que se argumenta la centralidad del sentido en la comprensión intersubjetiva de los fenómenos sociales.

La estructura del documento es la siguiente: además de esta introducción, en la sección dos se establecen algunas consideraciones sobre el abordaje teórico-metodológico. En la sección tres se describe, de forma breve, el origen del enfoque orientado a las capacidades de Amartya Sen y su influencia en la conceptualización del Desarrollo Humano. En la sección cuatro se caracteriza la aplicación del enfoque en las reflexiones recientes sobre la diversifi-

cación de los medios de vida. En la sección cinco se profundiza en la adopción conceptual de las capacidades locales por el Enfoque Territorial Rural y sus alcances. En la sección seis se analiza la forma en que la concepción de las capacidades es incorporada por la política pública para atender los contextos rurales en transición hacia la sostenibilidad. En la sección siete se señalan algunos elementos que articulan las discusiones anteriores, para pensar en la construcción de una agenda de investigación complementaria. Por último, en la sección ocho se establecen las consideraciones finales.

## 2. Abordaje teórico-metodológico

La estrategia teórico-metodológica del artículo se enmarca en el método analítico de investigación social, cuya finalidad, de acuerdo con Urquiza *et al.* (2017), es facilitar la construcción de teorías e hipótesis por medio de los procesos de codificación, categorización y conceptualización de los datos, que luego entrarán en diálogo con el conocimiento sustantivo ya existente sobre la materia.

Siguiendo la tipología propuesta por Mendoza *et al.* (2010), se utiliza el método analítico de diferenciación, que procura determinar los diferentes sentidos y significados que adquiere un fenómeno social para un conjunto de autores determinado. En primer lugar, se realiza la identificación de los usos más frecuentes de un concepto (codificación de variables), para después llevar a cabo su reagrupación intuitiva bajo ciertas definiciones (categorización de criterios). Esto permite delimitar un marco interpretativo de los fenómenos.

Para llevar a cabo este ejercicio, se proponen las preguntas: “¿cuáles son los diferentes usos de “x” o cuáles son los diferentes tipos de “x”?” (Mendoza *et al.* 2010, p. 84). En el caso que se trata aquí, la pregunta metodológica es formulada de la siguiente manera: ¿Cuáles son los diferentes usos del término “capacidades” en los debates recientes sobre la diversificación de los medios de vida, el desarrollo territorial rural y las transiciones sostenibles rurales?

Mientras que, para dar cumplimiento al objetivo planteado, se define la pregunta de investigación general de la siguiente forma: ¿Qué tipo de elementos analíticos, presentes en los debates recientes sobre la diversificación de los medios de vida, el desarrollo territorial rural y las transiciones sostenibles, contribuyen a reflexionar de forma crítica sobre la incorporación del enfoque orientado a las capacidades en las políticas para el desarrollo de los territorios rurales?

Para responder a ambos interrogantes se procede con la revisión bibliográfica de fuentes secundarias. El acceso a la literatura se realiza por medio del buscador de contenido académico *Google Scholar*. La selección de este buscador se realiza en función de su fácil acceso (no amerita registros) y su uso gratuito (que no requiere pagos por suscripción). Los criterios de búsqueda, en cada caso, corresponden a los siguientes algoritmos y variables:

- » (TITLE-ABS-KEY (“capabilities” AND “rural development”) AND TITLE-ABS-KEY (livelihoods))
- » (TITLE-ABS-KEY (“capabilities” AND “rural development”) AND TITLE-ABS-KEY (rural territorial development))
- » (TITLE-ABS-KEY (“capabilities” AND “rural development”) AND TITLE-ABS-KEY (sustainable transitions))

Con base en los resultados obtenidos, se redujo la búsqueda a las publicaciones con fecha posterior al año 2016, para asegurar la actualidad de los contenidos, y se dejó abierta la opción del idioma.

En una segunda fase se utiliza la perspectiva sociológica del constructivismo, para proceder con un análisis del contenido para cada uno de los artículos identificados. De acuerdo con Retamozo (2012), el constructivismo adopta una posición crítica en relación con el investigador y el objeto investigado. De ese modo, no se identifica con pasos a seguir durante la realización de un trabajo aplicado, pero sí establece una serie de consideraciones metodológicas que permiten la construcción adecuada del tema de estudio.

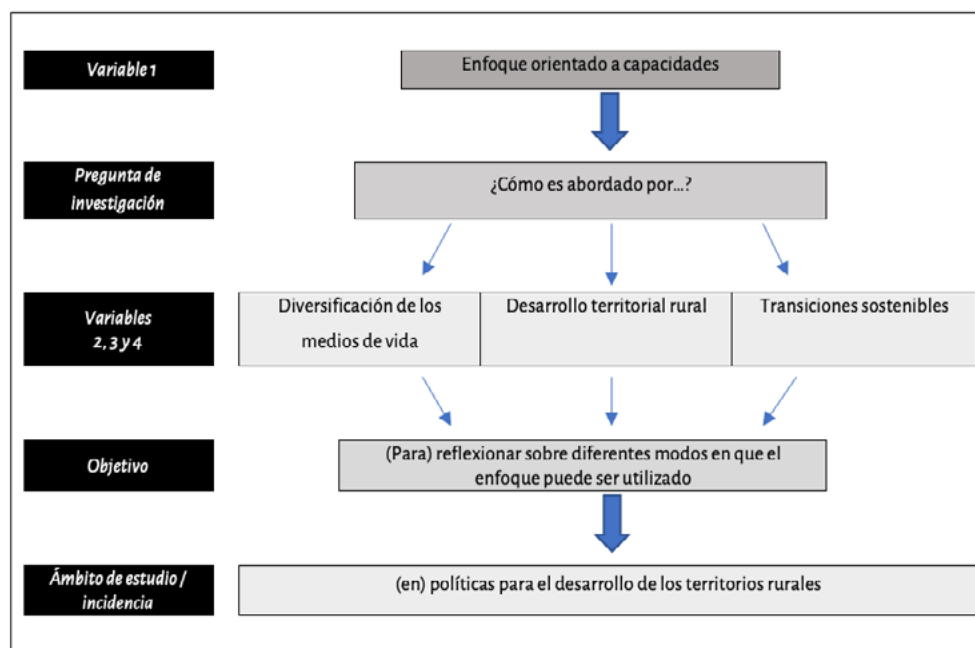
Entre estas consideraciones cabe destacar, principalmente, el lugar del sujeto epistémico en la producción, la validación y la aceptación del conocimiento científico, y la configuración de realidades múltiples a partir de los distintos grados de intervención de esos sujetos.

De estas ideas se deriva una de las tesis importantes del constructivismo, descrita por Retamozo (2012) en los siguientes términos: “la construcción de los hechos, de los datos, será tarea del investigador a partir de las herramientas conceptuales con las que intenta ordenar esa realidad y producirla como objetividad” (p. 378).

En este ejercicio constructor se incorpora de manera particular la sensibilidad analítica del enfoque etnometodológico (Garfinkel, 2018), con el propósito de repensar el rol del actor social en la configuración de la realidad. Se parte entonces del presupuesto de que, en cada artículo consultado, la concepción particular del enfoque orientado a las capacidades es resultado del proceso de codificación, categorización y conceptualización de los datos realizado por sus autores, y no una expresión fehaciente del fenómeno social en cuestión.

Después de que se haya procedido a caracterizar la forma en que el enfoque orientado a las capacidades es abordado en los debates actuales sobre la diversificación de los medios de vida, el desarrollo territorial rural y las transiciones sostenibles, este nuevo conocimiento será utilizado para reflexionar sobre diferentes modos en que la incorporación del enfoque en las políticas para el desarrollo de los territorios rurales puede ser pensada y mejorada (Figura 1).

Figura 1. Matriz operativa del abordaje teórico-metodológico propuesto



Fuente: elaboración propia

### 3. El enfoque orientado a las capacidades para el desarrollo humano

El enfoque orientado a las capacidades es una formulación crítica propuesta por Amartya Sen en la década de 1980 (Sen, 1983), como alternativa analítica a los abordajes de crecimiento económico, que estuvieron en auge durante las décadas posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial.

La primera diferenciación hecha por Sen es de tipo conceptual. Él señala que el crecimiento y el desarrollo son dos términos distintos; mientras que el crecimiento puede ser entendido como un aumento discreto en un conjunto de indicadores, entre ellos la renta per cápita, el desarrollo está asociado con la ampliación de las condiciones que les permiten a las personas alcanzar fines determinados (Sen, 1999); es decir, la generación de riqueza puede ser uno de estos fines, pero no es el fin universal o absoluto.

Estas ideas ejercieron una influencia determinante en la elaboración del Índice de Desarrollo Humano (IDH), bajo el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En años

recientes, el IDH ha sido utilizado para promover los Objetivos de Desarrollo Humano dentro del sistema multilateral creado por ese organismo internacional, con mediciones anuales por país y la aplicación de una metodología que, además del Producto Interno Bruto (PIB) para medir la riqueza nacional, incorpora indicadores de salud (esperanza de vida) y educación (tasa de alfabetización).

Sen (1982b) brinda una explicación del desarrollo centrada en las personas, por lo que sus reflexiones no tienen como unidad de análisis a las estructuras. Se trata más bien de un abordaje hermenéutico, orientado por el paradigma de los actores. Para el autor, los estudios del desarrollo no son parte de una explicación nomológica; en cambio, el desarrollo es una dimensión relacionada a las condiciones y capacidades de que disponen los miembros de una sociedad en un contexto histórico determinado (Smith y Seward, 2009), a partir del cual se pueden ensayar explicaciones parciales.

El desarrollo humano es una expresión de la ampliación en el ejercicio de las titularidades (Alkire, 2002), o sea, de los recursos de que disponen

las personas para alcanzar un fin específico (funcionamientos, en el lenguaje de Sen).

Este abordaje se interesa en las expectativas y valoraciones hechas por los individuos en sociedad, así como la manera en que estos se posicionan ante objetivos que consideran realizables por medio de sus capacidades y titularidades (Sen, 1999). El autor entiende las capacidades como libertades personales o potencialidades de realización (Schlosberg, 2019). Por ende, todo aquello que las priva o restringe es opuesto al desarrollo humano.

Estos planteamientos permiten establecer nuevas líneas de investigación. Por ejemplo, al reconocer que conceptos como bienestar y justicia representan fenómenos multidimensionales y complejos es posible realizar una crítica al esquema dominante de crecimiento económico, que en cambio propone el aumento de la producción y la riqueza material de la población como fines exclusivos de las políticas de desarrollo (Sen, 2009).

La ruptura de Sen con las concepciones del utilitarismo representa un cambio epistemológico importante. En una perspectiva más cercana al análisis weberiano, se puede señalar que la racionalidad utilitarista privilegia el cálculo económico individual en detrimento del contexto más amplio de condiciones que las personas requieren para vivir y la densa de red de sentidos y significados que fluyen a través de él (Sen, 2004).

El interés de Sen es el análisis de la interacción entre estas condiciones y el desarrollo de la agencia por parte de los actores sociales (Sen, 1999). El *homo societarius* es un actor (racional), en capacidad de incidir en las trayectorias de su vida, y no un sujeto pasivo o receptor de estímulos externos. En este sentido, el enfoque orientado a las capacidades puede entenderse como una concepción del desarrollo preocupada por reconocer que existe una multiplicidad de formas de posicionamiento ante el mundo y sus realidades sociomateriales y simbólicas. La agencia, entonces, representa el mecanismo a través del cual es posible convertir ese posicionamiento en rutas de acción concretas, permitiéndole a los actores socia-

les utilizar sus habilidades y destrezas para lograr el tipo de vida al que aspiran.

Por otro lado, es en estas cuestiones en donde la dimensión ética y filosófica del pensamiento de Amartya Sen adquiere mayor relevancia (Alexander, 2008). La preocupación por las personas se convierte en el punto de entrada a la especificidad de los espacios de vida, y esto permite visualizar la existencia de múltiples contextos geográficos, socioeconómicos y políticos que intervienen de manera constante en la configuración territorial. De igual manera, esto implica reconocer que los ideales de autorrealización y plenitud pueden variar en función de esos contextos y según el grupo humano, y, por lo tanto, se debe proceder con cierta cautela ante el uso de algunas prenociones generalizantes, como la aparente universalidad de los objetivos de desarrollo humano.

En casos determinados, esos ideales incluso pueden aparecer como contra narrativas de desarrollo que se contraponen a las prácticas homogeneizadoras promovidas por los estados-nación; o como valores de organización y resistencia comunitaria que disputan la legitimidad de los discursos desarrollistas oficiales.

Cabe preguntarse entonces, hasta qué punto el proyecto político que busca el cumplimiento de metas de desarrollo común, a través de parámetros e indicadores estandarizados, es capaz de incorporar estos correlatos y dar visibilidad a la totalidad de actores y contextos que dan forma a la realidad social.

#### 4. El enfoque de los medios de vida para el fomento de capacidades rurales

Desde la década de 1990, las distintas aproximaciones del enfoque de los medios de vida comenzaron a ser consideradas como parte de los esfuerzos conceptuales y metodológicos para aplicar el enfoque orientado a las capacidades en estudios empíricos (Small, 2007; Ballet *et al.*, 2013).

En la conceptualización acuñada por Chambers y Conway (1992), los medios de vida son el conjun-

to de las capacidades, los capitales y las actividades que se precisan para la reproducción material y moral de la vida. Se considera que un medio de vida es sostenible cuando puede hacer frente y recuperarse de tensiones y crisis, y al mismo tiempo mantener o mejorar sus capacidades y capitales, sin socavar la base de recursos naturales. Dicho de otro modo, son el conjunto de capitales, recursos y procesos que les permiten a los seres humanos generar un sustento para prolongar su vida, en un ambiente ecológicamente equilibrado.

Si bien no existe consenso en cuanto al número de capitales posible, debido a que estos se manifiestan a través de diferentes combinaciones, y en relación directa con las características de cada contexto. Los más citados en la literatura son el capital natural, económico-financiero, humano, social y físico (infraestructura) (Bebbington, 1999).

Los trabajos pioneros de Chambers y Conway (1992), Scoones (1998) y Ellis (1998) destacan la importancia de los medios de vida en la mejora de las condiciones en los territorios rurales. De estos autores, es Frank Ellis quien más profundiza en el abordaje de Amartya Sen, a través del enfoque conocido como Diversificación de los medios de vida. En consonancia con el autor indio, Ellis se muestra opuesto a cualquier intento de enlistar las titulaciones para ser promovidas desde un ámbito externo, pues considera que esto equivale a definir un estilo de desarrollo para que los actores sociales accedan a él.<sup>1</sup>

De acuerdo con Frediani (2010), la integración de ambos enfoques puede ser entendida como un esfuerzo por radicalizar las prácticas del desarrollo desde la acción de base. Es decir, a partir del análisis de los procesos y dinámicas del desarrollo, según una perspectiva de abajo hacia arriba, y en donde la organización familiar, comunitaria y local se convierte en una herramienta importante para el fomento de la agencia del actor social en un plano colectivo.

<sup>1</sup> A diferencia de estos autores, Martha Nussbaum desarrolla una visión distinta del enfoque e incluso llega a enunciar un conjunto de capacidades que, desde su perspectiva, deben ser consideradas como parte de cualquier estudio preocupado por estas cuestiones. (Ver Nussbaum, 2003).

La centralidad que tienen los fenómenos de la pobreza y la desigualdad en el enfoque de los medios de vida (Ellis, 2003), es una forma de recuperar la preocupación ética por los seres humanos y su papel activo en la superación de todas aquellas situaciones que son valoradas por ellos mismos como amenazas o peligros potenciales para su bienestar integral (Cornwall y Scoones, 2011).<sup>2</sup>

De acuerdo con Ellis (2005), es la insuficiencia de los recursos lo que da origen a las condiciones de pobreza. Sin recursos suficientes no existen los medios necesarios para llevar a cabo las actividades y, en consecuencia, las capacidades disponibles resultan comprometidas. La conjunción de estos fenómenos conduce entonces a resultados económicos desfavorables que afectan el empoderamiento y la autonomía de los grupos humanos.

En el nivel nacional, un ejemplo sería el caso de los países con rentas per cápita bajas. Las políticas de financiarización y de endeudamiento público que adoptan los países como alternativa para prevenir el surgimiento de las crisis económicas más profundas genera una mayor dependencia de los organismos internacionales.

Estas decisiones de política económica tienen consecuencias negativas para el fomento de capacidades porque el espacio de maniobra estatal resulta debilitado. La aceptación de compromisos y términos específicos implica por lo general la realización de ajustes y la incorporación de nuevas orientaciones, que pueden conducir a un incremento de la vulnerabilidad para algunos grupos sociales o contextos determinados. En el esfuerzo político por disminuir la pobreza desde el abordaje de las variables macroeconómicas, no se atiende con la misma rigurosidad el problema de sus causas estructurales, ni tampoco la espacialización diferenciada de sus efectos.

<sup>2</sup> Es importante recordar que el momento histórico en que surge este enfoque es coincidente con el auge del neoliberalismo, particularmente en Europa, por lo que el interés en el estudio de los medios de vida representa una revisión crítica de los supuestos instrumentales en que se basan las teorías del desarrollo predominantes en aquel período.

En América Latina, los trabajos de Kühn y Waquil (2015), Freitas *et al.* (2016), Fraser *et al.* (2018) y Matte y Waquil (2018) aportan elementos de análisis en esa dirección. Las investigaciones problematizan, a través de casos empíricos localizados principalmente en Brasil, la manera en que formas alternativas de organización social lograron movilizarse en contra de intervenciones gubernamentales impopulares, hasta lograr constituirse como contra narrativas del discurso oficial del desarrollo por medio de la participación de los actores locales.

De acuerdo con lo señalado en estos estudios, la agencia y la creatividad de base tienen una función importante en la reconfiguración de los espacios públicos de deliberación y participación, lo que favorece la incidencia en la trayectoria de las políticas y su reorientación hacia objetivos que son percibidos como territorialmente significativos por las personas involucradas en el proceso.

A medida que las interacciones avanzan, se establecen diferentes mecanismos para la concertación de agendas de desarrollo territorializadas, por medio de los cuales se busca informar y discutir sobre la intencionalidad de los esquemas institucionales de planificación.

No obstante, la reflexión de fondo más relevante en estos abordajes críticos es que el deterioro de los medios de vida también puede ser un efecto directo de las decisiones de política pública y del tipo de acciones adoptadas en el nivel gubernamental. Un ejemplo paradigmático de esta situación se encuentra en el uso de agroquímicos para el desarrollo agrícola. Durante décadas, las políticas productivas en los países de América Latina se mostraron particularmente bondadosas con la utilización de ciertos plaguicidas y otras sustancias químicas, pese a disponer de evidencia que comprobaba los efectos negativos para la salud humana y el ambiente.

En aras de favorecer el incremento de la producción y la productividad agrícola, se optó por adoptar mecanismos para el registro, contabilidad y control de agentes químicos que con el tiempo resultaron ser bastante laxos e imprecisos. Esto derivó en el uso

y manejo inadecuado de estas entidades, a tal punto que el tratamiento irresponsable de sus desechos se ha convertido en una fuente de contaminación de los ecosistemas.

Lo más alarmante de este tipo de situaciones, es que incluso en los países que han logrado avanzar de forma significativa en materia de legislación ambiental, como es el caso de Costa Rica, la compra de estas sustancias continúa en aumento. De acuerdo con el Programa Estado de la Nación (2020, p. 42), según datos del Servicio Fitosanitario del Estado, en ese país centroamericano, “en el último quinquenio, la compra de agroquímicos en el exterior pasó de 13.189.464 kilogramos de ingrediente activo (kg i.a.) a 18.091.453 kg i.a.”.

Con base en la identificación de este tipo de escenarios es posible argumentar que la promoción de un capital determinado, o bien, una combinación de estos; no es siempre una estrategia viable para asegurar la diversificación de las estrategias de vida y promover el desarrollo en el mediano y el largo plazo (Freitas *et al.*, 2016). En un caso como el del ejemplo de los agroquímicos, en cambio, puede ser que ocurra exactamente lo contrario. La flexibilización de los protocolos fitosanitarios para estimular una agricultura competitiva puede tener efectos positivos en la reactivación económica de algunos territorios rurales dedicados a la actividad agrícola, y al mismo tiempo, comprometer la sostenibilidad ambiental y la resiliencia.

Este tipo de situaciones condujo a la formulación de críticas importantes a la propuesta metodológica de los medios de vida. Laschefski (2019), por ejemplo, señala que una interpretación instrumental de los capitales puede llevar a confundirlos con los factores productivos. El principal argumento movilizado en estos debates es que la incorporación de los capitales en el estudio sobre los medios de vida tiende a convertirse en una simple sumatoria de elementos, una especie de registro contable en el que no se incorpora una visión sistémica ni de largo plazo que no permite problematizar la forma en que los problemas estructurales (y más importante aún, sus causas) afectan a las dinámicas territoriales.



Las críticas que centran su atención en la formulación de políticas públicas también plantean que, en el proceso de caracterización de los medios de vida, no todas las voces que están presente en un territorio son escuchadas con la misma atención por los interlocutores gubernamentales. En debates recientes, autores como Martins (2020) y Paiva-Silva (2020) han llamado la atención sobre el control de la agenda pública por intereses corporativistas, representados por las élites económicas y políticas. Esto suele derivar en conflictos de representación, a través de los cuales se hace patente la importancia de la autonomía política en el uso y la apropiación del territorio.

Según las perspectivas más cercanas a la economía política, el olvido paulatino de las causas estructurales que agudizan los problemas sociales busca ser resuelto, o en parte justificado, por la vía de políticas sociales asistencialistas que continúan abstraendo al actor social de su agencia, para colocarlo en una condición de pasividad y dependencia (Klein y Ballon, 2017).

En consecuencia, una cantidad considerable de investigaciones académicas sobre los medios de vida se limitan a describir los diferentes entornos en que surgen las estrategias de subsistencia, principalmente en el medio rural. Estos estudios dan prioridad al supuesto cálculo racional que realizan los individuos al momento de participar en una actividad productiva determinada, y describen con cierto detalle cuáles son los motivos que llevan a los individuos a actuar (Alonso Ubieta *et al.*, 2020), pero sin llegar a problematizar el aspecto crítico que distinguió al enfoque en sus primeros años, y que es, justamente, el desafío de erradicar la pobreza.

Pese a esa limitante, en los últimos años un nuevo conjunto de literatura especializada ha comenzado a recuperar la propuesta analítica de Ellis (1998, 2003), para problematizar la relación entre medios y condiciones de vida. Se pueden mencionar investigaciones relacionadas con la sostenibilidad y justicia ambiental (Scheidel *et al.*, 2018; Temper *et al.*, 2018), los sistemas agroalimentarios (Pritchard *et al.*, 2016; Hubeau *et al.*, 2017) y la seguridad alimen-

taria y nutricional (Grafton *et al.*, 2015; Burchi y De Muro, 2016).

## 5. Capacidades y desarrollo territorial rural: algunas implicaciones empíricas

El enfoque territorial del desarrollo rural (DTR) comenzó a ser implementado en la formulación de políticas públicas en América Latina en la primera década del siglo XXI, tomando como principal referencia las experiencias previas de adopción de este enfoque en Europa y otras partes del mundo (Valencia *et al.*, 2019).

A partir de entonces, se ha publicado un conjunto amplio de estudios sobre la incorporación de esta perspectiva del desarrollo rural, con el objetivo de analizar las implicaciones y efectos de diferentes instrumentos de política en la construcción de dinámicas territoriales rurales (Favareto *et al.*, 2017; Favareto y Berdegué, 2018; Valencia-Perafán *et al.*, 2020).

Su novedad radica en ser un marco de interpretación analítico y metodológico que procura trascender el sesgo sectorial de los estudios rurales centrados en la comprensión de las lógicas productivistas y la actividad agropecuaria (Valencia *et al.*, 2019). En lugar de ello, el Enfoque DTR promueve los principios de la intersectorialidad, la multidimensionalidad y la participación de los actores locales en la identificación de estrategias integrales de desarrollo (Berdegué y Favareto, 2019).

Pese a que este enfoque ha sido utilizado en su mayoría para analizar los aspectos institucionales y organizacionales que afectan los marcos normativos y técnicos en los que se originan las acciones y programas de desarrollo territorial, no cabe duda de que también ha favorecido un mejor entendimiento de las dimensiones subjetivas en torno a las cuales se organiza la interacción social en los territorios rurales (Abramovay, 2007).

Esta perspectiva refuerza, incluso sin estar orientada al actor, la importancia del territorio en la construcción material y simbólica de nuevas territorialidades e identidades territoriales. Al colocar un

énfasis especial en la centralidad de los actores locales que integran el componente social, el enfoque de DTR también problematiza la construcción histórica de las diferentes formaciones socioespaciales que coexisten en un mismo territorio (Santos, 2017).

Este giro en el registro analítico se torna absolutamente crucial para caracterizar de una manera adecuada los factores estructurales que determinan las motivaciones y expectativas de quienes participan en acciones colectivas, incluida la configuración de coaliciones políticas. Si bien este reconocimiento no es garantía para una buena gobernanza (Fornazier y Perafán, 2018), es necesario porque ayuda a comprender que los procesos de desarrollo rural forman parte de narrativas mediadas por relaciones desiguales de poder, y construidas sobre la base de sentidos y representaciones en disputa.

Esto pone de manifiesto la importancia de saber analizar los mecanismos utilizados por los representantes de los gobiernos para legitimar sus decisiones políticas durante el proceso de formulación de instrumentos de desarrollo rural. Por ejemplo, es muy común que las políticas y programas que aplican el enfoque de DTR reivindiquen la promoción de espacios participativos para definir el tipo y contenido de las actividades a llevar a cabo durante las etapas de implementación y monitoreo. También es cierto que estos espacios suelen estar limitados a una función consultiva, y no disponen de los recursos adecuados para convertirse en diálogos democráticos de largo plazo (Clark y Hodgett, 2019).

Esto ocurre en parte porque los formuladores de políticas no disponen de marcos reflexivos para discutir la manera en que los intereses estratégicos de aquellos actores con mayor cuota de poder o capacidad de control político intervienen en el establecimiento de objetivos específicos (Meadowcroft *et al.*, 2012). Dicho de otro modo, las agendas de desarrollo promovidas por los gobiernos son “puestas sobre la mesa” para informar a los actores involucrados, y por ello resultan ineficientes para garantizar procesos de negociación horizontales.

En esos casos, la forma acrítica con que se aborda la cuestión de las relaciones desiguales de poder

afecta no solo a la calidad de la participación y de los intercambios de información, sino que también conduce a la falsa creencia de que los estilos de desarrollo deben ser universalizables y, por ende, estandarizados (Scott *et al.*, 2018; Koopmans *et al.*, 2018).

También existe el riesgo de que el componente participativo sea desvinculado de toda noción de justicia, lo que puede conducir al diseño de políticas prescriptivas que reproducen visiones lineares sobre la forma de interpretar y resolver los problemas; y sin que exista un diálogo democrático previo que brinde transparencia sobre el proceso de toma de decisiones.

Algunas debilidades de este tipo fueron percibidas durante la formulación de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial de Costa Rica (2015-2030) (Inder, 2016). En primer lugar, es evidente que existía un interés en privilegiar un enfoque de corporativización en la promoción de los procesos de desarrollo territorial rural. Por ejemplo, en el texto de la Política se introduce el tema de las capacidades para argumentar la importancia de la gestión del talento humano en los procesos de apropiación de recursos naturales, incluyendo actividades no agropecuarias como la provisión de servicios turísticos o ecosistémicos. La mención a las capacidades también se utiliza para proponer el fortalecimiento de las organizaciones empresariales.

En la práctica, esto tiene una serie de implicaciones que obstaculizan el potencial de transformación del enfoque, así como su incorporación en la trayectoria de desarrollo de los territorios rurales. Al reducir la concepción amplia de las capacidades al ámbito de las capacidades productivas, todos los esfuerzos a favor de la equidad y el desarrollo inclusivo quedan circunscritos al componente de la competitividad territorial, que no resulta suficiente para propiciar otros modos de organización social que no tienen al mercado como principal interlocutor.

Esta es la orientación que adoptan estudios recientes en la Región Brunca (Fonseca-Hernández *et al.*, 2020) y en otras regiones periféricas de ese país centroamericano (Hernández *et al.*, 2020), por me-

dio de los cuales se busca enumerar un conjunto de capacidades y establecer su relación con el desarrollo humano. La principal falencia que presentan estas investigaciones es el desconocimiento de que los actores locales no son meros reproductores de las estructuras en las que se insertan y que, en casos como los descritos, son el resultado de intervenciones planificadas (Abramovay, 2007; Oliveira, 2018).

Los actores locales reproducen esquemas de relacionamiento alternativos a partir de aquello que les es impuesto de manera externa, con el objetivo de equilibrar la correlación de fuerzas y dar paso a formas de cooperación que contribuyan a la construcción de espacios autónomos para la reproducción social de la vida y de las actividades humanas (Balanzo *et al.*, 2020). Barboza-Arias *et al.* (2020), analizan una experiencia de este tipo, a partir del caso de las comunidades indígenas que habitan el Territorio Rural Talamanca-Valle La Estrella, en el Caribe Sur de Costa Rica. El estudio adquiere relevancia a medida que va sugiriendo la participación de la agencia colectiva de este grupo humano en la definición de una territorialidad específica, asociada a su cosmovisión de mundo; y que adquiere plena materialidad cuando los esquemas tradicionales de organización social que intervienen durante el ciclo de producción de cacao resultan amenazados por la construcción en el territorio de un Centro de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPROMA), por parte del Instituto de Desarrollo Rural de Costa Rica, que promueve una serie de prácticas sociotécnicas hasta ese momento desconocidas por esta población, y sin coordinación aparente con los dirigentes comunales.

## 6. Los territorios rurales en transición hacia la sostenibilidad

Las problemáticas de la sobreexplotación de los recursos naturales y el incremento en el número de eventos extremos asociados al cambio climático han hecho que la agenda ambiental adquiera mayor relevancia. Hoy en día, la gestión sostenible en los territorios rurales representa un componente de

las políticas orientadas al desarrollo del sector agropecuario (y pesquero) y el medio rural en prácticamente la totalidad de países (Sepúlveda, 2008).

La creación de sistemas nacionales de innovación y la adopción de enfoques de producción más limpia y resiliente, por parte de las autoridades gubernamentales a escala nacional y regional, tiene por objetivo diseñar y promover esquemas de producción climáticamente inteligentes y mejor adaptados a las condiciones y desafíos que enfrentan los agrosistemas en la actualidad (Shapiro-Garza *et al.*, 2020; Touzard *et al.*, 2018).

Para el caso de América Latina, algunas experiencias de este tipo son analizadas en el libro *Sistemas y políticas de innovación para el sector agropecuario en América Latina* (Goulet *et al.*, 2019), que incluye una serie de estudios de caso en nueve países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Paraguay, y Uruguay. Los hallazgos discutidos en esta publicación ayudan a identificar que en la esfera de lo cotidiano existe una multiplicidad de interfaces y repertorios de conocimiento que tensionan las visiones de desarrollo y sostenibilidad propuestas por las políticas públicas. En algunos de los casos abordados, las prácticas locales se convierten en un mecanismo de agenciamiento que surge desde la realidad de los contextos situados, y facilita que los actores sociales se apropien del nuevo aprendizaje al integrarlo en experiencias particulares de vivencia del territorio.

Un ejemplo de estos esquemas de producción climáticamente inteligentes es el propuesto en iniciativas de modernización ecológica que se inspiran en la bioeconomía y otros abordajes de la economía ambiental. Cabe resaltar que la formulación de estrategias nacionales de bioeconomía en los países latinoamericanos experimentó un auge importante en los últimos años (Rodríguez *et al.*, 2019). En Costa Rica, por ejemplo, la elaboración de la Estrategia Nacional de Bioeconomía (2020) coincide con otros esfuerzos en materia de política ambiental, como es el caso del Plan Nacional de Descarbonización (2018-2050) (Gobierno de Costa Rica, 2018) y la in-

corporación de acciones nacionalmente apropiadas de mitigación (NAMAs) en los sectores de la ganadería y el café.<sup>3</sup>

Lo relevante de estos ejemplos de política pública, y que hoy en día se considera una lección aprendida de la experiencia de ejecución en el caso de Costa Rica, es que a pesar de que los avances en relación con la mitigación de gases de efecto invernadero y el uso de tecnologías para la regeneración del paisaje degradado por causa de las actividades agrícolas y silvopastoriles sugieren resultados positivos (Dirección de Cambio Climático, 2017), la creación de capacidades que había sido contemplada inicialmente por estos instrumentos se concentró de modo exclusivo en la transferencia de tecnologías (Barboza-Arias y Saénz-Segura, 2019).

En consecuencia, la centralidad adquirida por el cambio tecnológico no favoreció la incorporación de mecanismos adecuados para asegurar una gestión efectiva de las dinámicas locales de aprendizaje y conocimiento; lo que implicó además que se desestimara el uso de variables centrales en estos procesos, como la identidad territorial, los saberes tradicionales y la creatividad/imaginación de los actores, optando, en cambio, por la adopción de un lenguaje agronómico que creó fisuras en la comunicación y el diálogo con los productores, en especial con aquellos menos calificados.

Kivimaa *et al.* (2019) señalan que la falta de atención que reciben estos aspectos origina nuevas brechas socioeconómicas al interno de los territorios rurales, debido a que los productores con mejor nivel organizativo y conocimiento previo suelen ser los principales beneficiarios de la asistencia técnica. En algunos casos, estos actores locales se convierten en intermediarios de la innovación y reproducen, en vez de eliminar, relaciones de verticalidad con otros productores, lo que hace que aumente la desconfianza colectiva.

<sup>3</sup> Las NAMAs forman parte de los acuerdos establecidos en el marco de acción multilateral de la Agenda 2030. Se encuentran alineadas con lo dispuesto por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y, en particular, las recomendaciones hechas durante la Conferencia de las Partes de la CMNUCC en 2015, también conocida como COP 21.

Además, hay que considerar que abordajes como el de la bioeconomía priorizan el uso de servicios y tecnologías intensivos en conocimiento, con el objetivo de obtener un mejor aprovechamiento de los recursos de base biológica, lo que puede brindar un mayor valor agregado a los procesos productivos en agrocadenas que tienen escasa participación en las dinámicas de innovación (Arias, 2020). El propósito es loable y podría facilitar la inserción de los productores en mercados emergentes y no tradicionales.

Ahora bien, en lo que respecta a la utilización de estos enfoques para promover otros tipos de agricultura distintos al convencional, la principal debilidad que aparece es su capacidad limitada para adaptarse a aquellos contextos en los que se percibe una racionalidad no orientada por la economía de mercado, por ejemplo, la agroecología. Esta falta de flexibilidad metodológica, que puede manifestarse durante el proceso de implementación, conduce a la falsa creencia de que el diálogo con otras cosmovisiones, valores y prácticas no es posible, y que la única forma de dirimir los potenciales conflictos es por medio de la modernización de actividades agrícolas que requieren ser “más competitivas”.

Los saberes y prácticas ancestrales de las poblaciones indígenas también nos sirven de ejemplo al responder a ontologías que, en circunstancias específicas, se expresan de forma muy distinta a la razón occidental moderna, anclada en los valores de reproducción del capitalismo (Schneider, 2010); las raíces milenarias de sus economías actuales no pueden ser pensadas según los conceptos paradigmáticos del liberalismo económico.

En estos casos, la tecnología tiene una doble función. Por un lado, cumple con su tarea instrumental por medio de su materialización en artefactos y sistemas técnicos y, por otro, se establece como campo de poder en el que se legitiman unas prácticas y procesos de desarrollo, al tiempo que otros son deslegitimados. De ese modo, se va creando la ilusión de que existe una verdadera inclusión social en la modernización agropecuaria sin considerar que, en la vivencia cotidiana de los territorios rurales, la retórica del progreso continúa siendo objeto de conflicto y

resistencia entre aquellos actores que no se sienten representados por las políticas públicas de corte tradicionalista (Ingram, 2018; Fielke *et al.*, 2019).

En Brasil, se han hecho esfuerzos importantes para adaptar los sistemas de innovación a las demandas y potencialidades de los movimientos agroecológicos (Aquino *et al.*, 2017; Oliveira *et al.*, 2020), lo que ha contribuido a modificar el discurso público en torno a la definición de las trayectorias de innovación en los territorios rurales. Uno de los avances más significativos es justamente el reconocimiento de que existe una multiplicidad de tipos de productores y formas de agricultura que son distintas de la convencional (Valencia *et al.*, 2019).

Sin embargo, en el nivel operativo es en donde estos cambios parecen tener un efecto más pronunciado. Hoy en día, se tiene un mayor grado de conciencia en relación con las incertezas asociadas con los contextos en transición, por lo que las políticas públicas aspiran menos al control y la planificación de escenarios. En cambio, comienzan a orientar su foco de atención hacia la construcción de espacios deliberativos para incluir otras voces en la interpretación de las amenazas percibidas (Pickering y Persson, 2020; Berg y Lidskog, 2018), lo que sin duda tiene implicaciones importantes en términos de garantizar la justicia cognitiva a diferentes grupos sociales.

## 7. Políticas públicas y capacidades rurales: una agenda de investigación ampliada

En este artículo se han abordado tres visiones distintas (aunque convergentes) sobre el desarrollo de los territorios rurales, y su adopción en el diseño y formulación de políticas públicas. En cada caso, se ha discutido la incorporación del enfoque orientado a las capacidades, con el objetivo de profundizar la reflexión crítica y aportar elementos que favorezcan la eficacia de los instrumentos, principalmente durante su fase de implementación, por medio de programas y proyectos.

La operacionalización de las capacidades ha experimentado trayectorias diferentes en cada uno de

los abordajes estudiados. Por ejemplo, las políticas influenciadas por la diversificación de los medios de vida tienden a referirse a las capacidades como sinónimos de los capitales. Esta confusión conceptual tiene implicaciones importantes.

La facilidad con que se acepta que los capitales bastan para explicar el tipo de estrategias que los actores (agropecuarios) adoptan para adaptarse a las condiciones de su contexto y, en última instancia, sobrevivir, conduce a los investigadores a recomendar como lineamiento de política pública el desarrollo de capacitaciones para fortalecer los capitales disponibles y promover la adopción de los faltantes (Alonso Ubieta *et al.*, 2020). Como ya ha sido señalado, este tipo de lecturas tiende a invisibilizar la complejidad de los modos de vida en los territorios rurales, y dice poco sobre los factores estructurales que inciden en la pobreza rural y el desarrollo humano (Rosado *et al.*, 2020).

En consecuencia, las capacidades suelen considerarse un tipo de servicio que puede ser diligenciado por grupos de expertos en representación del Estado. Esta instrumentalización, lejos de favorecer la agencia de los actores rurales, genera más dependencia de las instituciones gubernamentales y los organismos de cooperación internacional.

Por otra parte, pese a que la perspectiva del desarrollo territorial rural ha traído consigo un interés renovado en los actores locales, su interpretación de las capacidades continúa estando focalizada en el componente institucional. De esta forma, los principales avances y recomendaciones de política se han concentrado en mejorar la coordinación y crear estructuras multinivel para favorecer la implementación exitosa de los proyectos (Valencia *et al.*, 2019).

En estos casos, se busca trabajar el fortalecimiento de capacidades técnicas y políticas en los territorios rurales, con el objetivo de establecer canales de diálogo que faciliten la transmisión de la información en ambas vías. Como fue posible observar en el caso de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial de Costa Rica, estos mecanismos siguen anclados a lógicas del tipo “de arriba hacia abajo”

(*top-down*), que reproducen prácticas fuertemente normativas y centralizadas (Arias *et al.*, 2020).

El énfasis puesto en el desarrollo de capacidades institucionales se explica por la centralidad que tiene la construcción de gobernanza sistémica en el enfoque del desarrollo territorial rural. Sin embargo, en el diseño de políticas que han adoptado ese abordaje, se pierde de vista con relativa facilidad que la gobernanza de los instrumentos no es garantía suficiente para el cumplimiento de la justicia social (Sen, 2009; Beling *et al.*, 2018).

Del mismo modo, las políticas para la transición sostenible de los territorios rurales con frecuencia están orientadas al fomento de capacidades técnico-productivas (Williams y Doyon, 2019). El resurgimiento de la modernización agropecuaria (agricultura de precisión, genética agrícola, robotización del campo), busca la generación y maximización del valor, al mismo tiempo que contribuye con la sostenibilidad ambiental, pero no brinda respuestas efectivas para las problemáticas y desafíos interseccionales de los territorios rurales, que tienen causas más profundas.

Estas reflexiones cobran gran importancia en el momento actual. La emergencia sanitaria provocada por la pandemia por el SARS-CoV-2 está transformando los esquemas de organización socioeconómica y espacial de los territorios, y esto nos invita a colocar estos enfoques en perspectiva, de cara a una agenda de investigación ampliada.

La presión existente por establecer nuevos marcos referenciales y metodológicos que permitan ampliar el foco de interpretación actual hacia un horizonte de las capacidades rurales centrado en las personas y en sus modos de vida representa el mayor desafío.

La pregunta principal que debe ser hecha es: ¿bajo qué nuevos registros analíticos deberíamos pensar y reconceptualizar el desarrollo humano de las poblaciones rurales en el mundo contemporáneo? La respuesta no es sencilla, pues debe ser considerado el nivel tan alto de incertidumbre en el que

nos movemos (Scoones y Stirling, 2020). Un enfoque renovado de capacidades rurales debe informar al diseño y formulación de políticas públicas sobre formas novedosas de co-construcción del conocimiento que permitan problematizar las categorías analíticas incorporadas en estos abordajes.

Nuestra concepción del territorio también debe ser reformulada. Algunas lecciones tempranas que hemos aprendido con la pandemia por Coronavirus, y que adquieren plena vigencia en esta discusión, nos advierten de que el desarrollo humano hoy, más que en ningún otro momento en la historia, depende de cuán dispuestos estamos a preservar los espacios seguros para la reproducción de la vida y la biodiversidad en el planeta.

La promoción de capacidades para el desarrollo humano solo es posible en un entorno en el que la libertad no se encuentre amenazada por un modelo económico en crisis; y que pese a dar señales de agotamiento, mantiene activos los mecanismos de apropiación del ser humano y la naturaleza.

## 8. Consideraciones finales

Desde la década de 1990, el enfoque orientado a las capacidades comenzó a ser incorporado en políticas públicas dirigidas al desarrollo de los territorios rurales, a través de instrumentos enfocados en la diversificación de los medios de vida, el desarrollo rural territorial y la promoción de los sistemas de innovación agropecuaria para la transición sostenible.

Los elementos discutidos en las páginas anteriores intentan demostrar que la operacionalización de ese enfoque experimentó trayectorias diferentes en cada uno de los abordajes, dando paso a narrativas del desarrollo rural que, si bien comparten algunos aspectos centrales, tienden a diferir en función de su foco de atención y alcance.

En el artículo se buscó problematizar la adopción de perspectivas institucionalistas de carácter normativo en el diseño y formulación de políticas públicas, que vinculan a los actores sociales del medio

rural con la formación de habilidades productivas instrumentales, sin considerar otras expresiones de su agencia y entorno.

Una forma de superar esta debilidad analítica es a través de la incorporación de perspectivas orientadas al actor que permitan observar un conjunto distinto de fenómenos y realidades. El uso de categorías constructivistas durante el diseño y la formulación de políticas públicas puede capturar de manera más adecuada la complejidad de los contextos rurales y su relación dinámica con los determinantes estructurales.

Se hizo hincapié en la necesidad de ampliar el foco de interpretación actual hacia un horizonte de las capacidades rurales centrado en las personas y en sus modos de vida. El contexto actual, agravado por la crisis sanitaria causada por la pandemia por el SARS-CoV-2, pone de manifiesto que la degradación ecológica de los ecosistemas puede tener consecuencias trágicas para la reproducción de la vida en el planeta. Ante ese escenario, los territorios rurales reafirman su importancia como espacios ricos en biodiversidad y cultura, y cuya participación en los procesos de recuperación social y económica tiene un rol decisivo.

La provisión de servicios a los actores locales para la inserción en las economías de mercado es un objetivo legítimo, pero no es condición suficiente para lograr resultados significativos en el desarrollo rural. Es preciso que las políticas públicas conserven cierto grado de reflexividad y autocrítica en el diseño y la formulación de sus instrumentos y estrategias, de manera que la intervención planificada a que estos dan origen no acabe por instrumentalizar la racionalidad que las fundamenta, o restringiendo la agencia de las personas para construir en libertad el tipo de vida que valoran como digna de vivir.

## Referencias

- Abramovay, R. (2007). Para uma teoria dos estudos territoriais. In, Ortega, Almeida Filho, N. (org.). *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Campinas: Alínea editora.
- Alexander, J. M. (2008). *Capabilities and social justice: The political philosophy of Amartya Sen and Martha Nussbaum*. Farnham, United Kingdom: Ashgate Publishing, Ltd.
- Alonso Ubieta, S., Delgado Ballesteros, A., & Díaz Porras, R. (2020). Enfoque de medios de vida: estrategias de los caficultores para enfrentar las presiones en el medio rural costarricense. *E-Agronegocios*, 6(1), 1-12.
- Alkire, S. (2002). Dimensions of Human Development. *World Development*, 30(2), 181–205.
- Aquino, J. R. D., Gazolla, M., & Schneider, S. (2017). O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. In: Sambuichi, R. H. R. et al. (Eds.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 197-228.
- Arias, L. M. B. (2020). Nota técnica sobre la formulación de la Estrategia Nacional de Bioeconomía en Costa Rica. *e-Agronegocios*, 7(1), 21-37.
- Arias, L. B., Miranda, A. R., & Segura, F. S. (2020). Las políticas de desarrollo rural en Costa Rica: Avances y desafíos desde las perspectivas del territorio. *Revista Rupturas*, 1-20.
- Balanzo, A., Garavito, L., Rojas, H., Sobotova, L., Pérez, O., Guaquetá, D., & Sanabria, S. (2020). Typical Challenges of Governance for Sustainable Regional Development in Globalized Latin America: A Multidimensional Literature Review. *Sustainability*, 12(7), 2702.
- Ballet, J., Koffi, J. M., & Pelenc, J. (2013). Environment, justice and the capability approach. *Ecological Economics*, 85, 28-34.
- Barboza-Arias, L. M., & Saénz-Segura, F. (2019). Transición hacia un nuevo sistema de innovación agropecuaria en Costa Rica: evolución y retos. En Goulet, F. et al. (Eds.). *Sistemas y políticas de innovación para el sector agropecuario en América Latina*. Rio de Janeiro: E-papers.

- Barboza-Arias, L. M., Chacón-Araya, K., & Alpízar-Rojas, D. (2020). Narrativas de territorialización en las políticas públicas en Costa Rica y sus efectos en una comunidad indígena. *EUTOPIA*, (18), 49-69.
- Beling, A. E., Vanhulst, J., Demaria, F., Rabi, V., Carballo, A. E., & Pelenc, J. (2018). Discursive synergies for a 'great transformation' towards sustainability: pragmatic contributions to a necessary dialogue between human development, degrowth, and buen vivir. *Ecological Economics*, 144, 304-313.
- Berdegú, J., & Favareto, A. (2019). *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030—Aliimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, 32. Santiago de Chile: FAO.
- Berg, M., & Lidskog, R. (2018). Deliberative democracy meets democratised science: a deliberative systems approach to global environmental governance. *Environmental Politics*, 27(1), 1-20.
- Bebbington, A. (1999). Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. *World development*, 27(12), 2021-2044.
- Burchi, F., & De Muro, P. (2016). From food availability to nutritional capabilities: Advancing food security analysis. *Food Policy*, 60, 10-19.
- Chambers, R., & Conway, G. (1992). *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century*. United Kingdom: Institute of Development Studies.
- Clark, D. A., & Hodgett, S. (2019). The integrated capabilities framework: Exploring multiculturalism and human well-being in participatory settings. In Biggeri, M., & Frediani, A. A. (Eds.). *The Capability Approach, Empowerment and Participation*. London: Palgrave Macmillan. 223-260.
- Cornwall, A., & Scoones, I. (2011). *Revolutionizing development: reflections on the work of Robert Chambers*. United Kingdom: Routledge.
- Dirección de Cambio Climático. (2017). Portafolio de acciones de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a escala cantonal de costa rica. San José, Costa Rica: Ministerio de Ambiente y Energía, Gobierno de Costa Rica.
- Ellis, F. (1998). Household strategies and rural livelihood diversification. *The journal of development studies*, 35(1), 1-38.
- Ellis, F. (2003). *A Livelihoods Approach to Migration and Poverty Reduction*, London: DFID.
- Ellis, F. (2005). *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford: University Press.
- Evans, P. (2004). Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in comparative international development*, 38(4), 30-52.
- Favareto, A., & Berdegú, J. (2018). *Mudanças Globais e Locais—Implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América Latina. Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial*. Curitiba: CRV.
- Favareto, A. D. S., Guerrero Ginel, J. E., Grisa, C., Valencia Perafán, M. E., & Avila, M. L. (2017). Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, 3(1), 163-176.
- Fielke, S. J., Garrard, R., Jakku, E., Fleming, A., Wiseman, L., & Taylor, B. M. (2019). Conceptualising the DAIS: Implications of the 'Digitalisation of Agricultural Innovation Systems' on technology and policy at multiple levels. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*, 90, 1-11.
- Fonseca-Hernández, R., Mora-Vega, R., & López-Peña, A. (2020). Línea base situacional para el diseño de estrategias de desarrollo territorial en la Región Brunca, Costa Rica. En Fonseca-Hernández, R. et al. (Eds.). *Cruce de caminos: Lecturas disciplinarias del territorio*. San José, Costa Rica: FLACSO. 93-126.
- Fornazier, A., & Perafán, M. E. V. (2018). Os arranjos das políticas territoriais no estado da Bahia. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 14(5), 17-30.
- Fraser, J. A., Cardoso, T., Steward, A., & Parry, L. (2018). Amazonian peasant livelihood differentiation as mutuality-market dialectics. *The journal of peasant studies*, 45(7), 1382-1409.
- Frediani, A. A. (2010). Sen's Capability Approach as a framework to the practice of development. *Development in practice*, 20(2), 173-187.
- Freitas, T. D., Schneider, S., & Ramos, M. P. (2016). Sociology of Living Conditions: a mid-range approach to development studies. *Sociologies in Dialogue*, 2(1), 77-91.
- Garfinkel, H. (2018). *Estudos de etnometodologia*. Brasil: Editora Vozes Limitada.



- Gobierno de Costa Rica. (2018). *Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050*. San José, Costa Rica: Ministerio de Ambiente y Energía, Gobierno de Costa Rica.
- Goulet, F., Le Coq, J. F., & Sotomayor, O. (2019). *Sistemas y políticas de innovación para el sector agropecuario en América Latina*. Rio de Janeiro: E-papers.
- Grafton, R. Q., Daugbjerg, C., & Qureshi, M. E. (2015). Towards food security by 2050. *Food Security*, 7(2), 179-183.
- Hernández, D. R. F., Vega, M. R. M., & Carbajal, B. S. R. (2020). Estado del Desarrollo Humano Local de las regiones periféricas de Costa Rica. *Atlantic Review of Economics—AROEC*, 5(2), 1-23.
- Hubeau, M., Marchand, F., Coteur, I., Mondelaers, K., Debruyne, L., & Van Huylenbroeck, G. (2017). A new agri-food systems sustainability approach to identify shared transformation pathways towards sustainability. *Ecological Economics*, 131(C), 52-63.
- Inder, Instituto de Desarrollo Rural. (2016). *Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial de Costa Rica (2015-2030)*. San José, Costa Rica: INDER.
- Ingram, J. (2018). Agricultural transition: Niche and regime knowledge systems' boundary dynamics. *Environmental innovation and societal transitions*, 26, 117-135.
- Kivimaa, P., Boon, W., Hyysalo, S., & Klerkx, L. (2019). Towards a typology of intermediaries in sustainability transitions: A systematic review and a research agenda. *Research Policy*, 48(4), 1062-1075.
- Klein, E., & Ballon, P. (2017). The capability approach, agency and sustainable development. In: Otto, H. U., & Walker, M. (Eds.). *Capability-promoting Policies: Enhancing Individual and Social Development*. Bristol, United Kingdom: Policy Press.
- Koopmans, M. E., Rogge, E., Mettepenningen, E., Knickel, K., & Šūmane, S. (2018). The role of multi-actor governance in aligning farm modernization and sustainable rural development. *Journal of rural studies*, 59, 252-262.
- Kühn, D. D., & Waquil, P. D. (2015). Rurality and poverty at Río Grande do Sul (Brazil) state: a view through the capability approach. *Redes*, 20(3), 29-53.
- Laschefski, K. (2019). Conflicting urban and rural territorial livelihood metabolisms: The “explosion” of the “sustainable” urban-industrial pulp complex in Bahia–Brazil. *Sustainable cities and society*, 45, 159-171.
- Meadowcroft, J., Langhelle, O., & Ruud, A. (2012). Governance, democracy and sustainable development: moving beyond the impasse. In Meadowcroft, J. et al. (Eds.). *Governance, Democracy and Sustainable Development*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- Mendoza, M. Á. G., Deslauriers, J. P., & Piedrahita, M. V. A. (2010). *Cómo hacer tesis de maestría y doctorado: investigación, escritura y publicación*. México: Ecoe ediciones.
- Martins, N. O. (2020). Human Development: Which Way Now? *New Political Economy*, 25(3), 404-418.
- Matte, A., & Waquil, P. D. (2018). Markets in livestock ranching in southern Brazil: between vulnerable situations and reaction strategies. *Livestock Research for Rural Development*, 30(8), 1.
- Nascimento, A. L., da Silva Pastich, F. C. L., Maia, S. R., Schneider, S., & de Lira, P. I. C. (2012). A construção de capacidades e meios de vida na garantia da segurança alimentar do rural pernambucano. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 19(2), 50-62.
- Nussbaum, M. (2003). Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist economics*, 9(2-3), 33-59.
- Oliveira, M. R. (2018). Algumas teorias para discutir o desenvolvimento. *Economia e Desenvolvimento*, 30(8), 1-10.
- Oliveira, D., Grisa, C., & Niederle, P. (2020). Inovações e novidades na construção de mercados para a agricultura familiar: os casos da Rede Ecovida de Agroecologia e da RedeCoop. *Redes*, 25(1), 135-163.
- Paiva-Silva, J. (2020). Pragmatism as a pillar of the New Developmentalism. *Brazilian Journal of Political Economy*, 40(2), 376-397.
- PEN, Programa Estado de la Nación. (2020). *Capítulo 10: balance 2020 armonía con la naturaleza*. San José, Costa Rica: Conare.
- Pickering, J., & Persson, Å. (2020). Democratizing planetary boundaries: experts, social values and deliberative risk evaluation in Earth system governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(1), 59-71.

- PNUD. (1990). *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Pritchard, B., Dixon, J., Hull, E., & Choithani, C. (2016). Stepping back and moving in the role of the state in the contemporary food regime. *The Journal of Peasant Studies*, 43(3), 693-710.
- Rodríguez, A. G., Rodrigues, M. D. S., & Sotomayor Echenique, O. (2019). *Hacia una bioeconomía sostenible en América Latina y el Caribe: elementos para una visión regional*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Retamozo, M. (2012). Constructivismo: epistemología y metodología en las ciencias sociales. En De la Garza Toledo, E., & Leyva, G. (Eds.). *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales*. DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosado, J., Villarreal, F. G., & Stezano, F. (2020). Fortalecimiento de la inclusión y capacidades financieras en el ámbito rural. *Documentos de Proyectos*, (LC/TS.2020/16/Rev.1) (LC/MEX/TS.2020/1/Rev.1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santos, M. (2017). Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. *Boletim Paulista de geografia*, (54), 81-100.
- Scheidel, A., Temper, L., Demaria, F., & Martínez-Alier, J. (2018). Ecological distribution conflicts as forces for sustainability: an overview and conceptual framework. *Sustainability science*, 13(3), 585-598.
- Schlosberg, D. (2019). Disruption, community, and resilient governance: Environmental justice in the Anthropocene. In Haller et al. (Eds.). *The commons in a glocal world: Global connections and local responses*. London, United Kingdom: Routledge.
- Schneider, S. (2010). Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Brazilian Journal of Political Economy*, 30(3), 511-531.
- Scott, K., Rowe, F., & Pollock, V. (2018). Creating the good life? A wellbeing perspective on cultural value in rural development. *Journal of Rural Studies*, 59, 173-182.
- Sen, A. (1982a). *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Sen, A. (1982b). Rights and agency. *Philosophy & Public Affairs*, 3-39.
- Sen, A. (1983). Development: Which way now? *The economic journal*, 93(372), 745-762.
- Sen, A. K. (1999). *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf: New York.
- Sen, A. (2004). *Rationality and freedom*. United States: Harvard University Press.
- Sen, A. K. (2009). *The idea of justice*. United States: Harvard University Press.
- Sen, A., Williams, B., & Williams, B. A. O. (Eds.). (1982). *Utilitarianism and beyond*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Sepúlveda, S. (2008). *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación*. San José, Costa Rica: IICA.
- Scoones, I. (1998). *Sustainable rural livelihoods. A Framework for Analysis*. Brighton: IDS.
- Scoones, I., & Stirling, A. (2020). *The politics of uncertainty: Challenges of transformation*. London: Taylor & Francis.
- Shapiro-Garza, E., King, D., Rivera-Aguirre, A., Wang, S., & Finley-Lezcano, J. (2020). A participatory framework for feasibility assessments of climate change resilience strategies for smallholders: lessons from coffee cooperatives in Latin America. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 18(1), 21-34.
- Small, L. A. (2007). The sustainable rural livelihoods approach: a critical review. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 28(1), 27-38.
- Smith, M. L., & Seward, C. (2009). The relational ontology of Amartya Sen's capability approach: Incorporating social and individual causes. *Journal of Human Development and Capabilities*, 10(2), 213-235.
- Temper, L., Walter, M., Rodriguez, I., Kothari, A., & Turhan, E. (2018). A perspective on radical transformations to sustainability: resistances, movements and alternatives. *Sustainability Science*, 13(3), 747-764.
- Touzard, J. M., Temple, L., Goulet, F., Chiffolleau, Y., & Faure, G. (2018). *Innovation and development in agricultural and food systems*. France: Quae.
- Urquiza, A., Billi, M., & Leal, T. (2017). Aplicar una distinción. Un programa sistémico-constructivista para la investigación social cualitativa. *Revista Mad*, (37), 21-53.

- Valencia, M.; Le Coq, J.F.; Favareto, A.; Samper, M.; Sáenz-Segura, F.; & Sabourin, E. (2019). *Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina*, Info – Note DTR, Rede PP-AI, RETE.
- Valencia-Perafán, Mi., Le Coq, J.F., Favareto, A., Samper, S., Sáenz-Segura, F., & Sabourin, E. (2020). Políticas Públicas Para El Desarrollo Territorial Rural En América Latina: Balance Y Perspectivas. *Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial*, 17, 25-40.
- Williams, S., & Doyon, A. (2019). Justice in energy transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, 144-153.