

# Ciudades Intermedias: Una mirada al desarrollo de los territorios rurales

## *-Experiencia Centroamericana-*

Por: Diego Montenegro Ernst<sup>1</sup>

### 1. Introducción:

Según el Banco Mundial (2015), la población urbana en América Latina y el Caribe representa un 80%, siendo los países de Región Caribe aquellos con una menor población ubicada en el área urbana en contraposición con Argentina (92%), Chile (90%) y Uruguay (95%) como los países con el mayor porcentaje.

En la Región Centroamericana durante el período 2010-2013 la población urbana continuó aumentando pero a ritmos distintos entre los países, por ejemplo, Panamá y Costa Rica lo hicieron de forma más acelerada; en El Salvador, Guatemala y Nicaragua el incremento de la mancha osciló entre 141% y 193%. Sin embargo, mientras en Panamá más de tres cuartas partes de la población era urbana, en Guatemala la proporción era de apenas 49,0%.<sup>2</sup>

Independientemente de que hubo crecimiento en Ciudades Intermedias, la mayor expansión se dio alrededor de las capitales. La concentración de la población en grandes urbes conlleva problemas, ya sea por las excesivas presiones sobre los ecosistemas y recursos naturales y la superación de los límites de funcionamiento de las cadenas productivas, o debido a la saturación de las redes de infraestructura o el agotamiento y colapso de las capacidades para la prestación de servicios públicos (transporte, educación, salud, etc.) creados para menores cantidades o densidades de población.<sup>3</sup>

Es evidente que las Ciudades Intermedias pueden actuar como nodos de desarrollo y generador de oportunidades para poblaciones que viven entre lo urbano y lo rural. Sin embargo para esto se debe trascender a un concepto que va más allá de "lo Urbanístico". Por ese motivo, en el presente documento, sustentados en la experiencia Centroamericana, expondremos algunos conceptos complementarios que podrían nutrir la complejidad del abordaje que conlleva la promoción de las Ciudades Intermedias.

---

<sup>1</sup> Máster en Agronegocios de Arizona State University, Director de Gestión e Integración Regional del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

<sup>2</sup> Programa Estado de la Nación. 2016. Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación

<sup>3</sup> Programa Estado de la Nación. 2016. Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación

## 2. Contexto Centroamericano:

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA), es el marco institucional de la Integración Regional Centroamericana<sup>4</sup>, constituido el 13 de diciembre de 1991. El SICA tiene 10 Secretarías, dentro de la cuáles está la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC) que ayuda a definir y ejecutar anualmente la Agenda Agropecuaria Centroamericana. Operativamente tiene como función gestionar y dar seguimiento a las decisiones emanadas del CAC, la misma opera desde las instalaciones de la Sede Central del IICA en Costa Rica.

El Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) fue creado en 1995, cuenta con 1

Política Específica denominada la “Política Agrícola Centroamericana (PACA), que promueve la modernización y reconversión del sistema productivo a fin de mejorar la eficiencia y la competitividad. Además el CAC cuenta con 2 Estrategias específicas: la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), esta última relacionada con el tema en mención.

Vale la pena recordar que la Región Centroamericana en los años ochenta pasó por un período crítico de gobernabilidad debido a situaciones de conflicto dentro y entre países del Istmo, como también por eventos naturales catastróficos como el paso del Huracán Mitch que afectaron varias zonas urbanas y rurales, principalmente en Honduras.

A pesar de esto, luego de casi 30 años, estos países con realidades y necesidades diferentes y diversas, buscaron en el ámbito Regional factores comunes y de convergencia, entre ellos el desarrollo de los territorios rurales, la seguridad alimentaria, la competitividad y el acceso a los mercados.

Actualmente el SICA y el CAC son ejemplos de mecanismos de integración con un nivel de madurez importantes. En ese marco de institucionalidad Regional, cobra especial realce las Políticas y Estrategias Regionales promovidas por el Consejo Agropecuario Centroamericano. Todas estas formuladas de manera complementaria atendiendo necesidades complejas que requieren de un abordaje pluridimensional.

### RECUADRO 1: Objetivos de la PACA, ERAS y ECADERT

**La Política Agrícola Centroamericana (PACA):** Tiene como objetivo *“promover condiciones para el desarrollo de una agricultura centroamericana moderna, competitiva, equitativa, articulada regionalmente, concebida como sector ampliado, con capacidad de adaptarse a nuevos roles, afrontar los desafíos y oportunidades así como de fomentar la complementariedad entre actores públicos y privados”.*

**La Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS):** Tiene como objetivo *“promover un mecanismo intersectorial para la gestión agroambiental, con énfasis en el manejo sostenible de tierras, biodiversidad, variabilidad y cambio climático, negocios agroambientales, espacios de vida saludables, de manera que contribuya al desarrollo humano sostenible”.*

**La ECADERT** tiene como objetivo *“promover la gestión social participativa de políticas públicas territoriales incluyentes y equitativas, con los correspondientes procesos de formulación consensuada de proyectos de futuro y procesos de planeamiento e inversión orientados por una visión estratégica, para la transformación institucional, social, económica, cultural y ambiental del medio rural centroamericano, impulsada por los actores sociales e institucionales de los territorios, valorizando su identidad cultural y sus potencialidades propias para lograr el desarrollo sostenible.”*

<sup>4</sup> Estados miembros: Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Según el Informe del Programa Estado de la Nación, en el Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (2016), el hacinamiento en los hogares y la calidad de la vivienda son las dos principales carencias que afectan a las familias de la Región. La falta de oportunidades siguen dinamizando los flujos de emigración extra-regional en busca de mejores condiciones laborales y para huir de la violencia y la criminalidad.

Además, la migración internacional es otro factor determinante de los cambios demográficos en la Región. Solamente en 2015 cerca de cuatro millones de personas, alrededor del 8% de la población centroamericana, vivían fuera de su país de origen. El 82% de ellos migraron hacia Estados Unidos, mientras que los migrantes intrarregionales representaron un 13% del total de migrantes centroamericanos, siendo el principal destino de este grupo Costa Rica, donde vive el 64,8% de las 513.000 personas que residen en un país de la Región distinto de aquel en que nacieron.

El mismo Informe menciona que en el corto plazo esto genera beneficios para las familias y las economías de los países de origen, debido a los crecientes flujos de remesas, en el mediano y largo plazos trae consigo desintegración familiar y el consecuente debilitamiento de las relaciones afectivas. En los años 2010 a 2013 ingresaron a Centroamérica 53.601 millones de dólares por concepto de remesas. De ese total, un 35,7% fue enviado por guatemaltecos, un 28,0% por salvadoreños y un 21,4% por hondureños.

En 2014 cerca de 26,5 millones de centroamericanos (59% de la población) tenían al menos una necesidad básica insatisfecha, esto mucho más agravado en zonas rurales, siendo Guatemala y Nicaragua son los países que poseen un Índice de Desarrollo Humano (IDH) más bajo (posición 131 y 129 respectivamente), mientras que Panamá y Costa Rica son los que se encuentran en las posiciones más altas (58 y 69 respectivamente), según este Informe.

Además, los crecientes déficits fiscales ponen en riesgo el equilibrio económico y limitan la capacidad para enfrentar la acción de poderosos actores del crimen organizado, un problema que afecta a todos los países, aunque con distinta intensidad.

### **3. El nacimiento de la ECADERT<sup>5</sup>: Una decisión de alto nivel.**

Considerando las circunstancias antes mencionadas y los fundamentos que dan sustento a la ECADERT es que los Presidentes de la Región realizan un mandato para la formulación de esta instruyendo al Consejo Agropecuario Centroamericano a priorizar la formulación de una Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial Sostenible, en coordinación con las instituciones pertinentes del SICA, y a gestionar ante los organismos regionales e internacionales de cooperación el apoyo técnico-financiero para dicha Estrategia". (Acuerdo de la XXXIII V Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, diciembre, 2008)"

El proceso desde la formulación fue altamente participativo representa una de las claves del éxito del proceso. Durante aproximadamente 2 años se llevaron a cabo acciones conducentes

---

<sup>5</sup> Sustentado en el documento de la ECADERT.

a la formulación de esta Estrategia Regional. En este proceso, una de las principales herramientas para la ejecución ha sido el Fondo España-SICA, conocido fondo Regional orientado por la Comisión Regional y promovido por las Comisiones Nacionales para la ECADERT.

Este instrumento además de servir para la gestación de la Estrategia ha llevado beneficios tangibles de la integración a los territorios rurales. En esos dos años tuvo tres convocatorias a los distintos Grupos de Acción Territorial (GAT) que se crearon en los países involucrados. Cada uno de ellos desarrollaron proyectos con visión territorial siendo 40 proyectos seleccionados en 21 territorios priorizados en los 8 países del SICA. Para esto la inversión en este proceso de la ECADERT en efectivo fue de aproximadamente USD 4,8 millones de cooperantes y aportes locales USD 3,7 millones.

Los socios locales conformados en Grupos de Acción Territorial se encontraban en: 76 municipios 10 mancomunidades e involucraban más de 40 organizaciones locales. Los beneficiarios directos en esta fase fueron 185 mil personas. Vale la pena resaltar que la ECADERT contempló una amplia participación pluricultural de malekus, mayas, chortis, lencas, chorotegas, garífunas, afrodescendientes, entre otros.

#### **4. Desarrollo Rural Territorial (DRT), un abordaje integral**

Como se hace énfasis en el documento de la ECADERT, el enfoque territorial del desarrollo rural promueve la articulación y armonización, en el territorio, de políticas sectoriales, fundamentada en procesos de planificación participativa con los actores sociales e institucionales y en función de una visión compartida del territorio al igual de lo que debería ser en Ciudades Intermedias.

Así mismo, el documento antes mencionado describe que en el ámbito territorial, este esfuerzo conjunto se consolida en un plan estratégico para el desarrollo del territorio cuyo objetivo es potenciar su riqueza cultural, ambiental y productiva, como base para fortalecer y mejorar las condiciones de vida y generar nuevas alternativas para los y las habitantes del territorio.

Por lo tanto, el DRT impulsa procesos de ordenamiento territorial participativo de doble vía. Por un lado, orientaciones nacionales o regionales generadas por instancias centrales de planificación y ordenamiento, mediante procesos transparentes y con mecanismos de consulta. Por otro lado, impulsa planes o propuestas elaboradas por los actores sociales e institucionales de cada territorio, en diálogo con las autoridades nacionales y enmarcadas en políticas de desarrollo territorial para el país en su conjunto o, en algunos casos, para regiones transfronterizas. ECADERT (2010)

También menciona que el Desarrollo Rural Territorial establece las condiciones nacionales y locales para que la gente viva mejor, con equidad e inclusión, creatividad y libertad, identidad

propia y respeto a la diversidad cultural, prosperidad y productividad, salubridad e inocuidad, calidad integral del territorio y sostenibilidad ambiental.

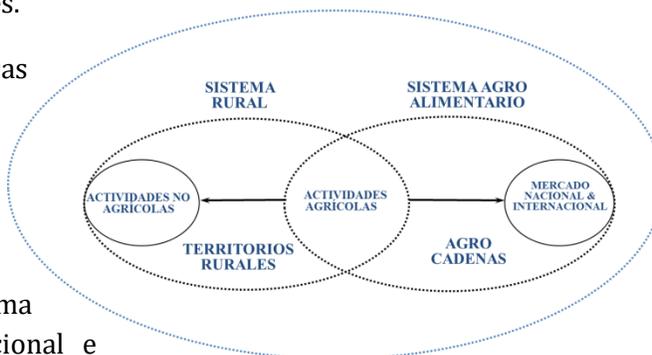
Es así como se propone que la génesis de las Ciudades Intermedias debería sustentarse en elementos de nueva territorialidad. En el marco del Desarrollo Rural Territorial, el territorio no es única ni principalmente un espacio físico-geográfico, sino que se trata de una construcción social. No sólo es el reflejo de una comunidad, sino que son una comunidad que participa en la constitución de la misma y en la conformación de su identidad.

En general, cada territorio rural forma un conjunto relativamente homogéneo desde el punto de vista de su geografía física, de sus condiciones económicas y de su organización social. Se observa en el territorio ciertos ecosistemas, estructuras de poder (social, económico, político, cultural y religioso), relaciones de parentesco y vecindad, formas de producción, relaciones laborales, procesos migratorios, modos de vida y patrones culturales. ECADERT (2010).

## 5. Visión Sistémica de la Agricultura, un concepto que complementario para la promoción de Ciudades Intermedias

Es clave considerar para las Ciudades Intermedias que las decisiones de los formadores de políticas influyen significativamente en: (i) La efectividad de la conducción del desarrollo de la agricultura, ya que condicionan el mayor o menor acceso a servicios, tecnologías e infraestructura. (ii) En las condiciones para el acceso a mercados y para expandir oportunidades de mercado para una más amplia canasta de productos; y (iii) En la promoción de una mejor calidad de vida de los habitantes.

La efectividad de las estrategias y políticas exigen considerar su interrelación con acciones y relaciones de los actores que pueden converger en Ciudades Intermedia considerandos en tres sistemas: (i) el sistema rural en territorios, (ii) el sistema agroalimentario y sus cadenas, y (iii) el sistema de políticas como parte del entorno nacional e internacional.



Los sistemas antes mencionados y la convergencia de sus actores, tienen una correspondencia con las cuatro dimensiones al Enfoque de Desarrollo Sostenible: (i) En lo productivo-comercial, (ii) En lo ecológico-ambiental, (iii) En lo social-cultural y humano, y (iv) En lo político-institucional, donde de esta intersección se determinan las prioridades que pueden considerarse en el desarrollo de las Ciudades Intermedias.

De esta forma, la Visión Sistémica permite incorporar interrelaciones entre Sistemas y Dimensiones que enriquecen el análisis y las propuestas que desarrollan los actores involucrados en estos procesos de desarrollo.

## 6. La AGROMATRIZ: Un instrumento desde la Agricultura con potencial de uso en planificación y promoción de Ciudades Intermedias

Bajo esta Visión Sistémica y considerando las dimensiones del Desarrollo Sostenible los Estados Miembros del IICA entre el 2001 y el 2003 generaron un instrumento versátil para diversas acciones de planeamiento y gestión del desarrollo de políticas denominado AGROMATRIZ.

AMBITOS	TERRITORIOS	CADENAS DE VALOR	ENTORNO	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
DIMENSIONES				
PRODUCTIVO-COMERCIAL	PROPÓSITO 1: Fomentar empresas rurales competitivas	PROPÓSITO 2: Integrar las cadenas y fortalecer su competitividad	PROPÓSITO 3: Promover un entorno favorable para una agricultura competitiva	COMPETITIVIDAD
ECOLÓGICA-AMBIENTAL	PROPÓSITO 4: Asumir la responsabilidad ambiental	PROPÓSITO 5: De la Finca a la Mesa, impulsar una gestión ambiental integral	PROPÓSITO 6: Participar en plataformas ambientalmente amigables	SOSTENIBILIDAD
SOCIAL-CULTURAL-HUMANO	PROPÓSITO 7: Crear capacidades y oportunidades para la calidad de vida	PROPÓSITO 8: Fortalecer el aprendizaje y el conocimiento en las cadenas	PROPÓSITO 9: Promover políticas para la creación de capacidades y oportunidades	INCLUSION
POLITICO-INSTITUCIONAL	PROPÓSITO 10: Fortalecer la participación y la acción coordinada público-privada	PROPÓSITO 11: Fortalecer el diálogo y el compromiso entre actores	PROPÓSITO 12: Promover políticas de Estado y cooperación Regional y Hemisférica para la agricultura y la vida rural	GOBERNABILIDAD
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	DESARROLLO Y BIENESTAR FOTALECIMIENTO INSTITUCIONAL			DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA Y LA VIDA RURAL

En los ejes horizontales (Ámbitos) y transversales (Dimensiones) de la Agromatriz están desarrolladas la concepción sistémica de la agricultura y la vida rural con sus tres categorías o campos para la acción (territorios rurales, cadenas de valor agrícola y entorno nacional e internacional) a las que les corresponden respectivamente tres sistemas (rural,

**RECUADRO 2:** Algunas acciones “claves” para el uso de la AGROMATRIZ en el proceso de planificación, creación y seguimiento en el desarrollo de Ciudades Intermedias:

- ✓ La identificación de grupos de interés (actores clave o “stakeholders”).
- ✓ La ubicación de acciones estratégicas en marcha, realizadas mediante programas y proyectos (identificar áreas atendidas y no atendidas).
- ✓ La ubicación del rol de los distintos grupos de interés, dentro de la Agromatriz y la identificación de otros “grupos de interés” con quienes es necesario generar acciones conjuntas (“trabajando juntos”).
- ✓ La identificación de las áreas de gasto e inversión en el agro y los otros sectores de la economía (multifuncionalidad).
- ✓ La identificación de la contribución de la cooperación internacional y de otros organismos.

agroalimentario y de políticas); y, el enfoque de desarrollo sostenible con sus cuatro dimensiones o tipos de acciones (productivo-comercial, ecológico-ambiental, socio-cultural humana y político-institucional) que llevan a cabo los actores de cada uno de los tres sistemas mencionados.

Este modelo complementa la relación persona-actividad económica – Estado. Partimos de un modelo integral, donde se hace énfasis en los elementos territoriales que pueden ser diferenciadores en Ciudades Intermedias. Además se resalta la aplicación de instrumentos de política pública diferenciada dependiendo de los factores del modelo de competitividad. En el modelo las interrelaciones y diversidad de elementos es lo que le dan

sostenibilidad y competitividad a propuestas de desarrollo en Ciudades Intermedias.

Existen además diversos instrumentos y métodos para dinamizar el desarrollo en ciudades intermedias. Desarrollar la idea que cadena de valor y la conformación de “Clusters” o “Conglomerados” como Nodos dinamizadores de actividades productivas sostenibles es clave en este proceso.

## **7. Criterios complementarios e instrumentos con potencial para la dinamización de Ciudades Intermedias**

**Existen potenciales mercados para productos de la Agricultura Familiar:** por sus características, estas ciudades están vinculadas a territorios rurales, donde su conexión puede establecerse vía relaciones de mercado, abasteciendo mercados de estas ciudades con productos frescos, de alta calidad, de representación cultural y producidos por familias rurales articuladas a estos mercados. También, se pueden desarrollar nichos de mercado, como: compras públicas (escuelas y hospitales) y ferias periurbanas y urbanas de productos agropecuarios.

**Los Sistemas agroalimentarios inteligentes:** que incluyen buenas prácticas, organización comunitaria y participación de los consumidores en los procesos de cosecha y comercialización. Estas ciudades pueden representar consumidores organizados que deciden apoyar a territorios rurales y sus grupos poblacionales, a través de la compra de productos bajo ciertos acuerdos socio comerciales; con la finalidad de disminuir migración y abandono de los campos productivos.

**Es necesario aplicar mecanismos y estrategias de inclusión financiera:** para grupos urbanos y periurbanos que han migrado a cinturones y bolsas de pobreza. Estos grupos pueden ser capacitados, y acompañados a través de procesos de emprendedurismo relacionado a la agricultura, comercio y microempresas. Por ejemplo, la producción florícola y viveros ornamentales se pueden desarrollar en espacios relativamente pequeños, dependiendo del tipo de flor/planta y finalidad comercial. También, estrategias de inclusión financieras en torno a negocios que actualmente son problemas: desechos sólidos, recolección y tratamiento de basura, etc.

**Imperativo el desarrollo de comunidades temáticas urbanas y periurbanas resilientes:** como podría ser la cosecha agua lluvia en edificios públicos y residencias, para uso doméstico e incluso con fines de potabilización, lo que combatiría el problema de escases de agua en ciertas ciudades, esto podrá requerir de la participación de entidades públicas o privadas. La cosecha de agua en escuelas de Chaco Central Paraguayo, son un ejemplo de esto.

**Innovaciones en Agricultura urbana:** alternativas como la agricultura vertical orientada a la educación, seguridad alimentaria y generación de ingresos, o edificios verdes que contribuyen a minimizar efectos de cambio climático.

**La Identidad, territorialidad y nueva institucionalidad:** como acción orientada al aseguramiento del campo como motor productivo de alimentos primarios y transformados, al relevo generacional de la mujer y hombre del campo, y también promover capacidades en instituciones públicas y privadas de contribuyan a la sustentabilidad de tejidos humanos productivos interconectados entre el campo y la ciudad.

## 8. Bibliografía consultada

- **Acuerdos ministeriales hemisféricos:** Declaración de Bávaro y Plan AGRO 2003-2015 para la agricultura y la vida rural de las Américas: Bávaro 2001- Panamá 2003 – Guayaquil 2005 – Guatemala 2007 – Jamaica 2009 / IICA. – San José, C.R.: IICA, 2010
- **Banco Mundial,** Datos. 2015.  
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>
- **Estrategia Regional Agroambiental y de Salud,** San José, Costa Rica, 2009
- **Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030:** ECADERT/ CAC, ECADERT, SICA – San José, C.R : IICA, 2010
- **Política Agrícola Centroamericana 2008-2017:** una agricultura competitiva e integrada para un mundo global / Consejo Agropecuario Centroamericano. – San José, Costa Rica: Consejo Agropecuario Centroamericano, 2007
- **Programa Estado de la Nación.** 2016. Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación
- **Proceso Ministerial Hemisférico 2007-2009.** Mejorando la efectividad de las estrategias y políticas: Un instrumento para analistas, decisores públicos y líderes de grupos de interés de la agricultura y vida rural, IICA. Abril 2007