

QUINCE AÑOS DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN AMÉRICA LATINA

¿Qué nos muestra la experiencia?



JULIO BERDEGUÉ
CONSTANZA CHRISTIAN
ARILSON FAVARETO
(EDITORES)



**QUINCE AÑOS DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL
EN AMÉRICA LATINA**

QUINCE AÑOS DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN AMÉRICA LATINA

¿Qué nos muestra la experiencia?

Julio Berdegúe
Constanza Christian
Arilson Favareto
(editores)



Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia? / Julio Berdegúe ... [et al.]; compilado por Julio Berdegúe; Constanza Christian; Arilson Favareto. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020. 324 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-233-2

1. América Latina. 2. Desarrollo Rural. I. Berdegúe, Julio II. Berdegúe, Julio, comp. III. Christian, Constanza, comp. IV. Favareto, Arilson, comp.

CDD 307.1412

© Editorial Teseo, 2020

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877232332

Imagen de tapa: Gabriel Jiménez, en Unsplash

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

ExLibrisTeseo 5e7b5854a4b19. Sólo para uso personal

Índice

Prólogo	9
Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla	11
<i>Julio Berdegú y Arilson Favareto</i>	
Metaevaluación de quince años de desarrollo territorial rural	59
<i>Constanza Christian, Alexander Schejtman y Julio Berdegú</i>	
Doce años del Programa Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil. ¿Cómo vamos?	121
<i>Mireya E. Valencia, Márcio Caniello, Antônio L. Barone, Marc Piraux, Miquéias F. Calvi, Olivio A. Teixeira y Carlos D. de Oliveira</i>	
Quince años de desarrollo territorial rural. La experiencia de los programas y planes del estado de Bahía, Brasil.....	175
<i>Arilson Favareto, Carolina Galvanese, Suzana Kleeb, Paulo Seifer y Rafael Morales</i>	
Los Contratos Plan. ¿Una buena ruta para el desarrollo territorial rural?	213
<i>Anibal Llano</i>	
Análisis del Programa Presidencial Territorios de Progreso en la bahía de Jiquilisco	271
<i>Oscar Aguilar</i>	
Autores	315

Prólogo

En marzo de 2004, Alexander Schejtman y Julio Berdegue publicaron un documento de trabajo que, bajo el simple título de *Desarrollo territorial rural*, dio pie al inicio de una vasta y nutrida agenda de investigación e incidencia que vertebra hasta hoy el trabajo de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. El trabajo parte de la constatación de la creciente importancia que estaba adquiriendo en la región el enfoque territorial para el desarrollo, y propone una definición que releva dos factores críticos sobre los que prestar atención: las dinámicas de transformación productiva y el desarrollo institucional.

A partir de entonces, Rimisp viene trabajando para contribuir a una mejor comprensión de los procesos de desarrollo socioeconómico y las dinámicas de transformación institucional de los territorios de América Latina, así como para promover y consolidar reformas institucionales que permitan enfrentar decididamente las enormes desigualdades que enfrentan los territorios rurales de América Latina y quienes en ellos habitan.

Varios son los programas de investigación y proyectos de colaboración con los gobiernos de la región que hemos llevado a cabo durante estos años, todos basados en la convicción de que el enfoque territorial entrega un marco analítico y empírico eficaz para apoyar procesos de desarrollo.

El trabajo que ofrecemos a continuación pone a prueba estos supuestos, revisando casos concretos en los que ha sido aplicado el enfoque territorial. A la vez que nos aporta elementos para comprender mejor las restricciones y oportunidades institucionales que enfrentan los esfuerzos de desarrollo territorial en la región, nos abre nuevas

preguntas respecto de los resultados concretos de estos esfuerzos en el bienestar de miles de hogares rurales latinoamericanos.

Para quienes formamos parte de Rimisp esa es la forma en que entendemos nuestra contribución al desarrollo, aportando evidencia y abriendo, al mismo tiempo, nuevas preguntas que requieren de más diálogo, reflexión y respuestas. Este libro es, justamente, una invitación en esta dirección.

María Ignacia Fernández
Directora ejecutiva de Rimisp – Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural

Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla

JULIO BERDEGUÉ Y ARILSON FAVARETO

Resumen

Entre mediados de la década de 1990 y mediados de la década de 2000, tuvo lugar una revisión crítica de la experiencia regional de desarrollo rural, y de construcción de una propuesta adecuada a las nuevas realidades: **el enfoque territorial del desarrollo rural, o desarrollo territorial rural (DTR)**. Transcurridos casi veinte años, es necesario hacer un balance de los resultados y los efectos de la propuesta de DTR.

Este capítulo presenta los resultados del balance, el cual se sustenta en los siguientes elementos: primero, una revisión de programas y proyectos importantes de DTR, a partir de la literatura disponible en la región; y segundo, un análisis en profundidad de programas importantes, seleccionados a partir de un concurso regional convocado por el Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Con base en los principales resultados, se formulan cuatro propuestas prioritarias para un relanzamiento del enfoque de DTR, que se haga cargo de su desempeño en sus primeros años de aplicación en América Latina y el Caribe.

La necesidad de plantear una segunda generación de políticas y programas de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe surge bajo un argumento principal: en el futuro próximo, el enfoque territorial para el desarrollo de las regiones rurales de América Latina sigue siendo el mejor camino para hacer frente a las condicionantes, restricciones y oportunidades que enfrentan las sociedades rurales de la región.

Introducción

A partir de 1980 se instaló en el mundo un etapa neoliberal. En nuestra región se aceleraron y profundizaron las transformaciones estructurales de las sociedades rurales. En el medio rural cambiaron las economías, las sociedades, los actores, las políticas, las relaciones con los entornos.

El enfoque sectorial de desarrollo rural que había predominado desde la posguerra apostaba a la modernización agrícola, especialmente de la agricultura campesina o agricultura familiar, como motor de la transformación rural. A fines del siglo XX, era evidente que ese enfoque estaba agotado. Entre otras falencias, el enfoque sectorial convencional hacía poco caso a la heterogeneidad de las sociedades rurales; desconocía el carácter multidimensional de la pobreza rural; ignoraba la multiactividad de las familias rurales y las concebía exclusivamente como productoras o trabajadoras agrícolas; se concentraba en fortalecer las capacidades de los productores, pero hacía poco para corregir las fallas de los mercados; hacía poco y nada en materia de transformación institucional, excepto en los temas asociados a la tenencia y la concentración de la tierra; se limitaba a las políticas e instrumentos al alcance de los ministerios de agricultura; no se preocupaba por la congruencia entre las políticas y programas de desarrollo rural y las estrategias y políticas macroeconómicas, lo que resultaba en una enorme vulnerabilidad de las primeras; tenía serias dificultades para asumir la importancia creciente del mercado y sus agentes en la determinación de las tendencias, oportunidades y restricciones de los habitantes y de las unidades económicas rurales; ignoraba el hecho de la urbanización latinoamericana y el papel de las ciudades en el desarrollo de sus entornos rurales (Chiriboga, 2002; Schejtman y Berdegú, 2004).

Según Veiga (2002b), tres tendencias estuvieron en la base de la renovación del discurso que se inicia en las postrimerías del siglo XX: la diversificación de las economías rurales y el peso declinante de la agricultura en el producto interno bruto y en el empleo; las insuficiencias de las estrategias basadas en

la especialización sectorial y las nuevas apuestas por las economías espaciales basadas en articulaciones y vínculos intersectoriales, como estrategia de inserción de los territorios en la economía global; y, finalmente, la crítica a la planificación centralizada de políticas públicas, de arriba hacia abajo, tanto desde una perspectiva económica como desde la lógica de la construcción de sociedades más democráticas.

Fue en ese contexto que entre mediados de la década de 1990 y mediados de la de 2000, tuvo lugar una revisión crítica de la experiencia regional de desarrollo rural, y de construcción de una propuesta adecuada a las nuevas realidades: el enfoque territorial del desarrollo rural, o desarrollo territorial rural.

Releyendo algunos de los principales textos que aportaron a ese debate,¹ es fácil concluir que se trató de un diálogo sustentado en un esfuerzo muy serio por entender las nuevas características de nuestras sociedades rurales. No es que esas lecturas de la realidad no estuvieran influenciadas por las convicciones ideológicas o políticas de cada uno de quienes participamos en esa discusión, pero el punto de partida de la construcción de alternativas fue, sin duda, un esfuerzo por entender la ruralidad contemporánea *tal cual era*, con una disposición a poner en cuestión las verdades reveladas que habían inspirado las estrategias y políticas rurales en las cinco décadas anteriores.

¹ A riesgo de exclusiones injustas, referimos al lector a veinte trabajos que reflejan la producción intelectual de esa década: Boisier (1996), sobre modernidad y territorio; Graziano da Silva (1997), nueva ruralidad; Gordillo, De Janvry y Sadoulet (1999), reformas de la estructura agraria y de las economías rurales; Berdegú, Reardon y Escobar (1999), empleo rural no agrícola; Sepúlveda, Castro y Rojas (1998), desarrollo a escala territorial; Schejtman (1998), lo urbano en el desarrollo rural; Rimisp (1999), empleo rural no agrícola y desarrollo territorial; Abramovay (1999), relaciones de proximidad, capital social y territorios; Veiga (2001, 2002a, 2002b), desarrollo territorial y definición de ruralidad; IICA (2001), nueva ruralidad; Pérez (2001), nueva ruralidad; Chiriboga (2002), síntesis de aprendizajes del desarrollo rural; De Janvry y Sadoulet (2002), desarrollo rural con enfoque territorial; Echeverri y Ribero (2002), nueva ruralidad; Schejtman y Berdegú (2004, 2006), desarrollo territorial rural; Echeverría (2003), desarrollo territorial rural; Caron (2005), tipología y delimitación de territorios; y Favareto (2007), crítica de los paradigmas del desarrollo rural.

Distintos autores y equipos concentramos la atención en aspectos diferentes de las sociedades rurales. Cada quien tenía evidencias e interpretaciones sobre apenas una parte de la realidad. Gracias a que se construyeron los espacios y las condiciones para un diálogo de alcance realmente latinoamericano, es que esas piezas pudieron contrastarse,² debatirse y, finalmente, ensamblarse en dos afirmaciones que hoy en día parecen banales, pero que implicaron una ruptura con la tradición intelectual agraria y rural imperante hasta entonces. La primera de ellas, que sintetizó el análisis empírico de la nueva ruralidad, fue: “**lo rural no es lo mismo que lo agrícola**”. La segunda, de naturaleza normativa, señalaba que la promoción del desarrollo rural bajo las nuevas condiciones de América Latina y el Caribe debía basarse en un enfoque territorial y no en uno sectorial.

El desarrollo territorial rural en el inicio

Hay diferentes resúmenes de la propuesta de desarrollo territorial rural en el estado de avance que tenía en la primera mitad de la década de 2000 (entre otros, Echeverri y Ribero, 2002; Echeverría, 2003; Favareto, 2007; Pérez, 2001; Schejtman y Berdegú, 2004; Veiga, 2002a). **En esta diversidad, sin embargo, hay cinco elementos comunes que se pueden señalar como el corazón de la propuesta del enfoque territorial de desarrollo rural:**

² Destacamos cuatro reuniones que tuvieron una fuerte influencia en el impulso de este proceso: (a) Seminario sobre desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina, Rimisp – BID – CEPAL – FAO, Santiago, septiembre de 1999; (b) Conferencia sobre el desarrollo de la economía rural y la reducción de la pobreza, Asamblea de Gobernadores del BID, Nueva Orleans, marzo de 2000; (c) Seminario Internacional Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, IICA y SAGARPA, Veracruz, marzo de 2002; (d) Desarrollo local y regional en América Latina: hacia la construcción de territorios competitivos innovadores, ILPES, Quito, julio de 2002.

- i. Definición del territorio como un espacio socialmente construido y, por ende, como un conjunto de estructuras, instituciones y actores, más que como una geografía con determinadas condiciones físico-biológicas (lo cual diferencia al enfoque territorial de, por ejemplo, los enfoques de cuencas o, más recientemente, de paisajes o *landscapes*).
- ii. Reconocimiento de la diversidad sectorial de la economía rural, incluyendo las actividades agrícolas en el sentido amplio, pero también otras actividades primarias, los servicios y las manufacturas e industrias (Reardon, Berdegue y Escobar, 2001). Autores como Graziano da Silva (1997) y Graziano da Silva y del Grossi (2001) destacaban la “urbanización de las áreas rurales” y enfatizaban que la nueva ruralidad contenía un número creciente y diverso de actividades y actores no relacionados con la agricultura. Lo importante de esta constatación es que de ella deriva la propuesta de que las políticas y programas de desarrollo territorial no deben definirse *a priori* como enfocadas en un sector particular, es decir, no pueden ser iniciativas sectoriales. Esta afirmación separa al enfoque territorial de las estrategias tradicionales de desarrollo rural, las que eran (y son) de naturaleza sectorial y centradas en actores y agendas agrarias, incluyendo aquellas que consideraban que el desarrollo de la agricultura campesina, o de la agricultura familiar, debía ser el eje y motor del desarrollo rural.
- iii. Valorización del papel de los espacios urbanos y de las relaciones rurales-urbanas (Schejtman, 1998; Veiga, 2002b). Por decirlo más directamente, se proponía que el espacio de las políticas de desarrollo rural se basa en una interdependencia entre lo rural y lo urbano. Este espacio incluye, sin ninguna duda, la “ruralidad profunda”, caracterizada por bajas densidades de población, la importancia de la agricultura y otras actividades primarias, y paisajes naturales. Sin embargo, se

releva que el espacio del desarrollo territorial también incluye los pueblos y las ciudades pequeñas y medianas (hasta 500 mil habitantes), donde en el año 2000 habitaba el 49% de la población *urbana* de América Latina y el Caribe (UN DESA, 2015). Los núcleos urbanos y sus entornos rurales se relacionan a través de flujos de bienes y servicios, de redes sociales, de personas y organizaciones formales e informales que realizan partes de sus vidas o de sus actividades en ambos espacios. Esta constatación incluye un reconocimiento del papel cada vez más importante y, debemos decirlo, más influyente y determinante, de una diversidad de actores, relaciones y actividades que tienen residencia en el segmento urbano de los territorios rurales-urbanos. Este énfasis en las interdependencias y articulaciones rurales-urbanas diferencia al enfoque territorial de las propuestas de desarrollo local o de desarrollo basado en la comunidad.

- iv. Las estrategias y programas de desarrollo de cada territorio deben pensarse, construirse y conducirse desde abajo, desde el territorio, aunque en diálogo e interacción con las dinámicas supraterritoriales de todo tipo. La primera razón que justifica esta centralidad de los actores territoriales es el reconocimiento de que cada territorio es una construcción social única y diferente de los demás, con estructuras, instituciones y actores distintivos, forjados a lo largo de la historia del territorio. Cada estrategia o programa de desarrollo territorial no tiene otra opción que internalizar esa particularidad del territorio, y ello no se puede hacer si no es desde el territorio mismo. Este elemento distingue el enfoque de desarrollo territorial rural de la estrategia de desarrollo rural integral (DRI).
- v. La estrategia y el programa de desarrollo de cada territorio incluyen la construcción de un actor territorial colectivo. Se entiende que en cada territorio (producto en parte de lo señalado en los puntos anteriores) hay

una diversidad de actores con intereses particulares y, muchas veces, contrapuestos y en pugna. La estrategia de desarrollo territorial no puede ser una sencilla suma de intereses particulares, y, menos aún, la imposición de las prioridades de algún actor en particular. La construcción de una agenda territorial supone, por ende, la construcción de un actor territorial colectivo que exprese dicho programa de desarrollo. Esto no supone –como ha criticado, entre otros, Manzanal (2006)– una negación del conflicto social; el planteamiento es que el conflicto social debe tener alguna vía de superación que, en las sociedades democráticas, debería ser expresiva, en mayor o menor medida, de la diversidad de intereses contenidos en el territorio.

A estas características medulares, Schejtman y Berdegué (2004) agregaban algunos otros criterios que en verdad se derivan o basan en los cinco ya mencionados: el desarrollo territorial implica procesos simultáneos de transformación productiva y de cambio institucional; reconocimiento de una diversidad de estrategias de vida de los hogares rurales; importancia de la construcción de nuevas arquitecturas institucionales para el desarrollo; y, finalmente señalamiento de que los programas de desarrollo territorial rural debían concebirse como iniciativas de largo plazo.

Un último elemento sustantivo de las definiciones generadas en el período 1996-2007 era el énfasis en la reducción de la pobreza rural como objetivo central del desarrollo territorial. Ello no podía ser de otra forma, si recordamos que, en 1980, al iniciarse el ciclo neoliberal, la pobreza en América Latina y el Caribe afectaba al 60% de la población rural (73 millones de personas), y que en 2002 esta había *aumentado* en dos puntos porcentuales y en cinco millones de personas, en tanto que la extrema pobreza rural había crecido en casi ocho puntos porcentuales (Schejtman y Berdegué, 2006). Enfrentar ese verdadero desastre social

era la tarea más urgente, y eso tuvo una influencia decisiva en la conceptualización de las propuestas de desarrollo territorial.

Transcurridos casi veinte años, era necesario hacer un balance de los resultados y los efectos de la propuesta de desarrollo territorial rural (DTR).

Metodología de un balance

Este balance se sustenta en los siguientes elementos: primero, una revisión de programas y proyectos importantes de DTR, a partir de la literatura disponible en la región, incluyendo publicaciones formales, así como informes y documentos disponibles en internet. Tras una primera revisión muy amplia, se identificaron aquellos programas para los que existía documentación útil para contribuir al balance de la experiencia regional de DTR. El análisis abarcó 41 programas en 11 países de la región. El capítulo de Christian, Schejtman y Berdegúé incluido en este libro resume los hallazgos de este análisis documental.

En segundo lugar, el Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural convocó a un concurso regional para seleccionar programas importantes que pudieran ser analizados en profundidad. Los equipos responsables de esta sistematización realizaron dos talleres, uno para elaborar un marco común de análisis y otro para comparar resultados y elaborar una síntesis. Los resultados de estos análisis en profundidad son presentados en sendos capítulos en este libro.

Mireya Valencia et al. reflexionan sobre la experiencia del Programa de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales y del Programa Territorios de Ciudadanía, impulsados por el Ministerio de Desarrollo Agrario y por la Casa

Civil de la Presidencia de la República, respectivamente. Su análisis abarca ocho territorios en el norte, nordeste, centro y sur del Brasil.

Arlson Favareto et al. analizan el Programa Territorios de Identidad del gobierno federal de Brasil, poniendo énfasis en su interacción con el Plan Plurianual del Gobierno del estado de Bahía, en el nordeste de Brasil. La experiencia del estado de Bahía es especialmente importante porque ahí se produjeron innovaciones, en especial en lo que se refiere a la integración del nuevo enfoque a los instrumentos tradicionales de la planificación gubernamental, como los presupuestos y los planes formales de mediano plazo.

Aníbal Llano estudia el caso de los Contratos Plan colombianos, impulsados por el Departamento Nacional de Planeación, gobiernos departamentales y municipales y ministerios sectoriales y otras entidades del Gobierno nacional. El análisis se enfoca en el caso del Contrato Plan, que abarca nueve municipios del sur del departamento de Tolima.

Finalmente, Oscar Aguilar analizó el Programa Presidencial Territorios de Progreso implementado durante el gobierno del presidente Mauricio Funes, en El Salvador. Este programa salvadoreño se inspiró en el brasileño Territorios de Ciudadanía, lo que dio lugar a un convenio de cooperación entre ambos países. El estudio se enfoca en el territorio donde se inició el programa, la bahía de Jiquilisco, conformada por seis municipios costeros del departamento de Usulután.

Para la selección y análisis de estas experiencias (tanto las incluidas en el estudio documental como en los estudios de caso en profundidad), se definió que una iniciativa de DTR debería caracterizarse por ciertos elementos constitutivos de este enfoque: (a) actores territoriales con una visión colectiva del futuro de su territorio; (b) enfoque multisectorial que considera el conjunto de la economía territorial, (c) consideración de las relaciones entre lo rural y lo urbano,

(d) inversión en activos del territorio, y, de manera muy decisiva, (e) empoderamiento de los actores territoriales para tomar decisiones en los procesos de desarrollo.

Estos cinco elementos se usaron como criterios para responder a dos preguntas: primero, ¿en qué medida el *diseño* de las políticas, programas y proyectos que se definen como iniciativas de DTR, se ajustan a los criterios conceptuales del enfoque?; segundo, ¿en qué medida la *implementación* de esas iniciativas es consistente con los criterios básicos señalados? Una tercera pregunta del análisis se refiere a los *resultados y efectos* de estas iniciativas, y busca relacionarlos con las respuestas a las dos preguntas anteriores.

El presente capítulo resume los principales resultados de este balance de la experiencia regional de desarrollo territorial rural y, con esa base, formula cuatro propuestas prioritarias para un relanzamiento del enfoque de DTR que se haga cargo de su desempeño en sus primeros años de aplicación en América Latina y el Caribe.

Luces y sombras

El balance que podemos hacer, a casi veinte años de haberse iniciado la construcción de un enfoque territorial para el desarrollo rural latinoamericano y caribeño, tiene luces y sombras.

En la columna del haber, destacamos tres elementos:

- i. El desarrollo territorial se ha consolidado como la principal narrativa del desarrollo rural en América Latina y el Caribe. El enfoque ha sido asumido por miles de iniciativas, desde pequeños proyectos de organizaciones sociales y de ONG hasta las plataformas de movimientos sociales de base rural, y hasta grandes políticas como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México, los programas de Territorios de

Identidad y de Ciudadanía de Brasil o el Acuerdo de Paz Colombiano con sus Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que son ejes principales del compromiso en favor de una reforma rural integral. Por primera vez, es una narrativa nacida en la región (aunque con influencias internacionales y en diálogo con la experiencia mundial, como debe ser) y no son agencias de países desarrollados las que norman conceptualmente el desarrollo rural latinoamericano, como sucedía con las propuestas de desarrollo rural integral o de modernización agraria a partir de la Revolución Verde.

- ii. Estas iniciativas de desarrollo territorial hicieron un aporte importante a la recuperación de la dimensión de desarrollo económico y de transformación productiva como parte de las estrategias de lucha contra la pobreza rural, especialmente en territorios que no tenían las mayores ventajas comparativas de cara a los mercados internacionales. Recordemos que, en la década de 1990, aún imperaba en la región la regla impulsada por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo, y acogida con mucha fuerza por casi todos nuestros gobiernos, que señalaba que el desarrollo productivo debía focalizarse en aquellos lugares, empresas o sectores con ventajas comparativas en los mercados, y que a todos los demás –los que en esos años se denominaban “inviabiles”– había que apoyarlos en su condición de pobres mediante instrumentos de protección social.
- iii. Las iniciativas de desarrollo territorial tuvieron un impacto indudable en la experimentación y la expansión de arreglos institucionales más transparentes y más participativos en las políticas de desarrollo rural. Se facilitó el trabajo con una mayor diversidad de actores sociales, y el DTR fue una parte importante de la corriente de opinión que impulsaba el diseño de políticas y programas “de abajo hacia arriba”.

En cuanto a los efectos e impactos sobre el bienestar y las oportunidades de desarrollo, la verdad es que no es posible hacer un balance definitivo. Las políticas y programas de desarrollo territorial no hicieron ningún esfuerzo por superar la nefasta tradición instalada desde los años ochenta en el mundo del desarrollo rural, según la cual invertir en evaluaciones de resultados e impactos rigurosas era no solo innecesario, sino que era un pecado “económico”. Sin quitar ni un ápice de valor a las evaluaciones cualitativas y a los métodos participativos de evaluación, la verdad es que estos, por su misma naturaleza, usualmente no nos informan sobre la magnitud de los efectos e impactos sobre muchos indicadores relevantes de bienestar y de expansión de oportunidades. No sabemos, por lo tanto, si las iniciativas de desarrollo territorial han sido más eficaces y costoeficientes que otros enfoques en transformar las condiciones y opciones de vida de las personas y de los grupos sociales, en especial en territorios rezagados. Esto no es un detalle menor, por muchos motivos; entre otros, porque el enfoque territorial es más complejo de implementar que los programas sectoriales o los de desarrollo local y, por lo tanto, es importante saber si los resultados justifican el mayor esfuerzo requerido y rendir cuentas a la sociedad por ello.

De lo que no tenemos duda es que las políticas, programas y proyectos de desarrollo territorial, tal y como fueron aplicados en la práctica, no fueron capaces de resolver algunos de los desafíos que eran suficientemente reconocidos en los planteamientos conceptuales y metodológicos originales.

A continuación, remarcaremos algunas brechas entre la propuesta y su aplicación práctica que nos parecen especialmente importantes.

El cambio de un enfoque sectorial agropecuario a un enfoque territorial

La propuesta del DTR señalaba que la modernización (décadas de 1970 y 1980) o el **desarrollo sostenible (década de 1990 y años posteriores)** de la agricultura, particularmente de la agricultura familiar o campesina, ya no tenía la fuerza para ser el motor del desarrollo de sociedades y economías rurales más complejas que las de antaño. El enfoque territorial suponía, por tanto, convocar e involucrar a nuevos actores sociales en las políticas y programas de desarrollo rural y hacerse cargo de la diversidad de las economías rurales.

El examen de la experiencia latinoamericana de DTR nos lleva a proponer que ciertamente el sello agropecuario que dominaba sin contrapeso la experiencia latinoamericana hasta la década de 1980 ya no tiene ni remotamente la fuerza de antaño, a pesar de seguir fuerte en el imaginario social y en el escenario político de nuestros países. El enfoque de DTR, por una parte, *aprovechó los vientos* de nuevas preocupaciones y objetivos que no venían marcados de origen con la lógica sectorial agropecuaria. La temática ambiental, la irrupción de los pueblos indígenas y las nuevas apuestas de desarrollo, como el turismo, el empleo rural no agrícola o el pago por servicios ambientales, encontraron en el DTR un marco que podía contenerlas y proyectarlas. De la misma forma, numerosos programas originados en los gobiernos subnacionales (departamentos, provincias, estados) y locales (municipios, distritos, comunas, intendencias) transitaron con facilidad de una lógica de desarrollo económico local (DEL) a una de DTR porque esta última interpretó mejor sus intenciones y objetivos.

Sin embargo, el resultado corresponde más bien a una multiplicación y diversificación de lógicas sectoriales que a un planteamiento y propuesta multisectorial en sus sentidos social (¿qué actores sociales concurren?), económico (¿qué sectores de la economía del territorio se intervienen?)

e institucional (¿qué agencias y dependencias de los gobiernos participan?). En contraste con el paradigma sectorial agropecuario, el DTR ha sido una propuesta con capacidad de dar cabida a una amplia variedad de lógicas sectoriales, pero en la mayoría de los casos que hemos examinado, no tuvo el mismo éxito en promover acciones multisectoriales propiamente.

Más aún, en las *etapas de planificación* de los programas de DTR, con frecuencia hay una concurrencia de diversos sectores y actores provenientes y representativos de distintos sectores sociales, económicos e institucionales, pero finalmente las acciones que luego se *implementan* suelen ser más limitadas sectorialmente.

El factor determinante parece ser la naturaleza del convocante, o más precisamente, del actor que controla el acceso a los recursos del programa. La gran mayoría de las políticas y programas de DTR que conocemos y analizamos fueron convocados, impulsados y financiados por agencias y dependencias de algún ministerio sectorial: agricultura (la mayoría de los casos), medio ambiente, infraestructura y obras públicas, etcétera. En estos casos, no es raro que el convocante invite a participar a actores sociales e institucionales, aunque dicha participación no sea suficiente para instalar una lógica multisectorial propiamente. Lo que sí suele lograrse a través de esa participación multisectorial limitada es identificar y mitigar algunos posibles conflictos intersectoriales (por ejemplo, el impacto de determinadas acciones sectoriales sobre los espacios de otros sectores: impactos ambientales de inversiones agropecuarias, pertinencia cultural étnica de inversiones para el desarrollo económico, etcétera). Por esta vía, se ayuda a legitimar la acción sectorial, a matizarla en consideración de otros factores y, por tanto, a darle mayor pertinencia, eficiencia y, con un poco de suerte, eficacia y sostenibilidad. Es decir, el enfoque de DTR ha sido útil para relativizar y matizar

la acción sectorial, pero no ha logrado, en la mayoría de las experiencias analizadas, instalar una propuesta propiamente multisectorial.

El origen de este resultado limitado, en comparación con la promesa del DTR, es la fuerza de la organización sectorial del Estado, que, en la inmensa mayoría de los países de la región, se refuerza con el peso del Gobierno central (o nacional o federal, según sea el caso), es decir, de los ministerios sectoriales. Podemos afirmar que la propuesta de DTR que emerge del debate de alrededor de 1995-2005 fue ingenua al no darse cuenta suficientemente de que la organización sectorial del Estado impondría límites severos a los diseños multisectoriales de desarrollo.

De hecho, los programas de DTR que logran avanzar más en diseños e implementaciones multisectoriales son aquellos que son impulsados por entidades de los gobiernos que tienen funciones *más políticas que sectoriales*, como en el caso de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República de El Salvador (Programa Presidencial Territorios de Progreso; Aguilar, en este volumen) o el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (programa Contratos Plan; Llano, en este volumen); o el Programa Territorios de Identidad, del Gobierno del estado de Bahía, en Brasil, bajo la coordinación de la Secretaría de Planificación local. Cuando el dueño de la política o el programa es un ministerio o agencia sectorial, resulta casi imposible escapar a la fuerza centrípeta de esa lógica parcial, aunque el programa y sus responsables señalen que los inspira una aspiración multisectorial.

Suele haber una confusión entre programas sectoriales geográficamente focalizados e iniciativas de DTR. Una política de apoyo especial a las escuelas públicas en municipios rurales pobres, por ejemplo, es una iniciativa *sectorial* de educación, aunque esté focalizada territorialmente. Un programa de apoyo al desarrollo de la agricultura familiar en determinadas zonas de un país es una intervención sectorial, de nuevo, focalizada geográficamente. La diferencia

radica en que el desarrollo territorial se propone, *ex ante*, el desarrollo del territorio como un todo, y no de una de sus dimensiones. No es que sea *mejor* proponerse el desarrollo del territorio que el desarrollo de sus escuelas o de sus agricultores familiares o de sus cuencas; solo afirmamos que son esfuerzos *diferentes*, complementarios sin duda, pero diferentes.

Cabe señalar que un programa territorial puede, y muchas veces debe, priorizar ciertos sectores o dimensiones de acción e inversión para lograr la transformación productiva e institucional del territorio como un todo. Si la política se propone *ex ante* el desarrollo de determinados territorios, usualmente sucederá que, como resultado del proceso de construcción del actor territorial y de su estrategia o programa de acción, se dará prioridad a ciertas variables, dinámicas o sectores que tienen el mayor potencial para ser motores del desarrollo del conjunto. Así, dicha política podrá, y usualmente deberá, traducirse en que el territorio X opta por basar su desarrollo en la expansión del turismo, el Y apuesta a la agricultura familiar y el Z, a lo mejor, a una economía diversificada sin claro predominio de un sector en especial. Lo importante, lo decisivo, es *que los actores del territorio tengan la opción y la oportunidad de definir su estrategia de desarrollo, sin precondiciones sectoriales* y bajo una perspectiva de transformación estructural. Es esa condición la que muchas políticas que se declaran como “territoriales” no han cumplido.

Consideración de las relaciones entre lo rural y lo urbano

Una de las constataciones más significativas de los trabajos y los diálogos originales sobre el DTR en América Latina se refería al peso del mundo urbano en las dinámicas rurales de desarrollo. Salvo aquellas zonas extremadamente aisladas (muy extensas en superficie, pero que contienen una pequeñísima y decreciente proporción de la población

rural), los territorios rurales latinoamericanos se encuentran fuertemente vinculados con centros urbanos de distinto tamaño, mediante flujos de bienes, servicios, personas, información, redes sociales, servicios ambientales, etcétera.

En el caso de los pueblos y las ciudades pequeñas o medianas, dichos flujos dan origen a una densa red de interdependencias rural-urbanas (Berdegú, Proctor y Cazzuffi, 2014), en tanto que cuando los territorios rurales se relacionan con grandes aglomeraciones urbanas y metropolitanas, lo rural queda claramente subordinado a las dinámicas urbanas. Por otra parte, las diferencias culturales entre las sociedades rurales y urbanas, que eran profundas hasta no hace muchos años, se han estrechado significativamente, particularmente entre las y los jóvenes, cuyas preferencias, costumbres, normas y valores están fuertemente permeadas por el avance de la telefonía, la radio, la TV, internet y, algo no menor, el mejoramiento en muchos países de los caminos rurales, que acortó la distancia entre lo rural y lo urbano y facilitó la movilidad de decenas de millones de personas en ambos sentidos.

Ante esta realidad que ya era evidente en los años noventa y que hoy en día es mucho más significativa (Berdegú et al., 2019), se proponía que el DTR debía expandir su noción de espacio de desarrollo, incorporando al menos a las ciudades pequeñas y medianas, para dar cuenta de los vínculos rural-urbanos. Incorporar a la ciudad al dominio de la propuesta de desarrollo implica, por supuesto, hacerse cargo de los actores sociales, de las actividades económicas y de las instituciones que tienen asiento en el segmento urbano del territorio.

Nuestro examen de las experiencias latinoamericanas de DTR indica que, en la mayoría de los casos, lo anterior no ocurrió. Los programas y proyectos mantuvieron la visión de la ruralidad clásica, lo rural como el campo, como el espacio de las actividades primarias y de la naturaleza y de los actores vinculados a ellas. En estas experiencias, lo urbano usualmente aparece como “el mercado”, como el

espacio de la demanda por los bienes o servicios de lo rural. Sigue pesando mucho el sentido de lo urbano como un fenómeno antagónico, antitético de lo rural, y por tanto, una visión defensiva de las relaciones rural-urbanas.

Cabe señalar que no siempre es así. Hay programas de DTR, como el Contrato Plan de Colombia, que sí han avanzado en una mejor consideración de los vínculos rural-urbanos como elementos que pueden (deben) ser objeto de acciones de desarrollo para potenciarlos y de esa forma coadyuvar a dinamizar los territorios.

El territorio como construcción social

El territorio fue definido de distintas formas en la literatura entre los años 1996 y 2007 citada anteriormente. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, se incluían elementos que llevaban a considerar el territorio como “un espacio socialmente construido” (Schejtman y Berdegue, 2003). Es decir, se remarcaban las instituciones, las relaciones y los actores sociales y, por tanto, la construcción histórica del territorio, por encima de sus condiciones físico-biológicas o agroecológicas. Esto marcó una diferencia de origen con otras tradiciones de desarrollo rural, como la del enfoque de cuencas, y con todas aquellas que se sustentaban en la delimitación de “dominios de recomendación” homogéneos a su interior.

Con relación a esta expectativa del DTR, observamos que en general sí hubo un avance significativo en la región. Iniciativas como el brasileño Programa de Territorios de Identidad (Valencia et al. y Favareto et al., ambos en este volumen) realizaron un esfuerzo considerable por incorporar los factores sociales constitutivos de la identidad territorial, al menos en la delimitación de los territorios en los que se proponían actuar. Lo mismo se observa, mucho más recientemente, en el caso de los Programas de Desarrollo

Rural con Enfoque Territorial (PDET) impulsados a partir de la firma del Acuerdo de Paz colombiano, por la Agencia de Renovación del Territorio.

En experiencias como las señaladas se descubrió que, si bien los procesos sociales, económicos y culturales se despliegan en espacios funcionales, socialmente contruidos, los presupuestos, las autoridades, los programas y las políticas reconocen domicilio en territorios normativos, como los municipios, intendencias, comunas o distritos, o las provincias, departamentos y estados. En estos y en otros casos se descubrió que no era un asunto trivial conciliar los territorios funcionales (identitarios, socialmente contruidos) con los territorios normativos, pero que ello era necesario para dar viabilidad al DTR en el contexto de la institucionalidad pública.

Sin menoscabo de estos avances reales y no escasos, detectamos muchas iniciativas autodenominadas de DTR, en las que el territorio era degradado a algo que no pasaba de ser un contenedor físico, cualquier unidad local de trabajo que convenía al gestor del proyecto: una localidad o conjunto de ellas, una microcuenca, o un municipio, por ejemplo, sin mayor preocupación por si dicho espacio tenía correspondencia con alguna dinámica social. Se trata, en nuestra opinión, de una perversión del concepto de territorio.

El agudo problema de las fallas de coordinación

Las políticas y programas territoriales han tenido grandes dificultades para resolver fallas de coordinación entre sectores de Gobierno, entre niveles de Gobierno (nacional, provincial, y local), entre tipos de actores (privados, no gubernamentales y públicos) y entre actores y actividades urbanas y rurales.

El desarrollo territorial es, sobre todo, un esfuerzo de coordinación. Una iniciativa de desarrollo territorial no tendrá otro instrumental distinto a la inversión en salud, en

infraestructura, en desarrollo agrícola o en agroindustria o en turismo, en fortalecimiento de los gobiernos locales, en empoderamiento de los grupos sociales excluidos, en mejoramiento de la gobernanza para dar espacio a la participación social, etcétera. Todos estos instrumentos de inversión son instrumentos sectoriales. Seamos claros: en el desarrollo territorial, no hay instrumentos de inversión que no existan en programas sectoriales. El valor agregado del desarrollo territorial es su promesa de concertar y coordinar estos instrumentos y, en un sentido más amplio, los actores, las instituciones y los recursos y capacidades de estas parcialidades sectoriales, para impulsar una agenda propiamente territorial que supere la suma de sus partes.

La verdad es que nos quedamos cortos en el cumplimiento de esta promesa. Ha habido tres factores que nos han limitado. El primero fue una confianza injustificada en el poder de instancias de participación y diálogo multiactores sin capacidad resolutive o, mejor dicho, sin suficiente poder para hacer cumplir lo resuelto (*enforcement*). Se invirtieron decenas de miles de horas de activistas, funcionarios, técnicos, empresarios y dirigentes sociales en participar en innumerables mesas de concertación de todo tipo,³ cuyos acuerdos no tardaban mucho en desvanecerse y quedar reducidos a ideas que con demasiada frecuencia no se ejecutaban.

El segundo problema es que, en las instancias de participación, normalmente faltaba un actor principal: aquel con el poder suficiente, político y/o económico para decidir y actuar en el territorio de acuerdo con su voluntad y sin tener que depender del acuerdo social. Este factor es una expresión de la desigualdad social, económica y política, que es una característica central de América Latina. El desarrollo territorial fue usualmente impulsado por actores sociales con menor poder o por agentes públicos cuya

³ Solo en Brasil, a inicios de la década de 2000, existían alrededor de 27 000 foros participativos a nivel municipal (Coelho y Favareto, 2008).

agenda era usualmente de naturaleza distributiva o socio-ambiental. En la mayor parte de las experiencias que analizamos, no se logró convocar o sumar a los actores sociales y económicos con mayor poder, cuyas decisiones tienen un enorme impacto en los territorios.⁴

Finalmente, en el caso de la coordinación tanto pública-pública como pública-privada, descubrimos que los Estados latinoamericanos y caribeños carecen de instrumentos políticos, legales y administrativos que permitan formalizar acuerdos vinculantes y exigibles y que comprometan el ejercicio de los presupuestos, en ausencia de lo cual, la coordinación pública es flor de un día.

Limitado empoderamiento de los actores locales

Tal vez lo más esencial del enfoque territorial es conceptualizar el desarrollo rural como un proceso de construcción social de un actor colectivo, expresivo del territorio, dotado de una estrategia de largo plazo y con capacidad y poder para intentar llevar adelante un programa de desarrollo.

Esta formulación surgió bajo la influencia de dos factores. Por una parte, la experiencia todavía reciente a mediados de la década de 1990, de las dictaduras militares en casi todo el continente, que daba urgencia a la necesidad de recomponer las democracias y esto requería restaurar el tejido social. En segundo lugar, la literatura evaluativa del desarrollo rural alrededor del mundo había confirmado que, sin participación social, los proyectos de desarrollo terminaban siendo entelequias de corta vida y de dudoso impacto.

En contraste, en los enfoques más tradicionales del desarrollo rural, de corte sectorial, la construcción de la organización social es una variable instrumental a los obje-

⁴ Más recientemente se descubrieron otros medios, como el poder de la judicialización de las diferencias o de la internacionalización del conflicto, para forzar a los actores más poderosos al diálogo y a la negociación.

tivos del proyecto: se necesita una cooperativa para tener economías de escala para la productividad y el acceso al mercado; se requiere una asociación para conservar las fuentes de agua o para restaurar el paisaje; es necesario un grupo para que pueda funcionar determinada metodología de ahorro y crédito.

Las principales investigaciones empíricas sobre las dinámicas territoriales de desarrollo han confirmado que los territorios que logran crecimiento económico con inclusión social son aquellos en los que se han constituido “coaliciones territoriales transformadoras” (Fernández et al., 2012; Fernández y Asensio, 2014). Dichas investigaciones proponen que

la pieza clave para el logro de círculos virtuosos localizados de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental, parece ser la formación y desarrollo de coaliciones sociales que a lo largo del tiempo construyen el poder y el proyecto necesarios para imprimir un sentido diferente al desarrollo de sus territorios [...] (Berdegú et al., 2011:20).

Nuestra evaluación de la experiencia de DTR nos lleva a concluir que los programas y proyectos sí han hecho una contribución sustantiva y ampliamente expandida de democratización de la gestión pública, lo que dio mayores espacios a grupos que estaban muy marginados. Como se detalla en los restantes capítulos de este libro, se innova en fórmulas de participación social, en el diálogo multiactores, en la transparencia y el control social.

Sin embargo, hay dos limitaciones. La primera es que, como consecuencia del foco sectorial y de la restricción del territorio al espacio más rural, los actores de la mayoría de las experiencias que analizamos están generalmente constreñidos a aquellos de naturaleza agraria. El problema con esto es que el territorio nunca es uniforme en su estructura social. En casi todos los territorios rurales latinoamericanos, si se entienden como espacios funcionales socialmente contruidos y no como delimitaciones

basadas en criterios administrativos o técnicos, viven y actúan campesinos, comerciantes, burócratas, asalariados, obreros, empresarios de diverso tipo, profesores, etcétera. Una organización que solo o fundamentalmente contiene a uno de dichos grupos, o a uno de esos grupos y sus aliados más próximos, no puede ser expresiva del territorio, y muy probablemente tendrá una agenda de índole sectorial.

El actor territorial al que se aspira es, por tanto, “multisectorial”, expresivo de la diversidad social o al menos de una gama amplia de la sociedad. Los actores colectivos territoriales parecen ser más exitosos en transformar el territorio en un sentido de desarrollo sustentable cuando son o se parecen a una “coalición” de actores diversos, sea esta tácita o implícita (Birner, Gupta y Sharma, 2011).

Una segunda variable tiene que ver con el tipo de participación que se considera en muchos programas de DTR. Las iniciativas de desarrollo territorial, sin duda, se beneficiaron de la corriente general que amplió los espacios de participación social en las políticas públicas. Sin embargo, dicha participación usualmente ha sido de tipo consultivo. Los espacios de *decisión* son escasos, y suelen estar limitados a opciones de baja importancia estratégica: se puede decidir si se opta por una u otra alternativa técnica frente a algún problema particular, pero no se puede decidir, por ejemplo, si se va a priorizar la agricultura o el turismo o la manufactura, o la conservación ambiental, o la equidad de género o la inclusión étnica, en las asignaciones de los presupuestos. El “qué” y las grandes opciones del “cómo” llegan al territorio predefinidas, y el territorio usualmente puede influir y a veces decidir sobre el “micro-cómo”. También es frecuente que las decisiones sobre “quiénes” también estén ya cerradas de antemano.

El proyecto de desarrollo territorial sigue siendo concebido *de facto* si no que *de jure*, como una iniciativa de la agencia (pública o privada) que lo financia y no como un proyecto *del* territorio, es decir, una iniciativa en la que los habitantes del territorio definen y deciden su agenda de

desarrollo, construyen plataformas o coaliciones de acción colectiva inclusivas de la diversidad de actores y gestionan un conjunto de recursos y capacidades para el logro de sus objetivos. La clave aquí es el poder de decisión sobre la conformación del actor territorial, la agenda estratégica, la asignación de los recursos y la gestión de los presupuestos, y en todo ello el desarrollo territorial se quedó corto.

En parte, esto se relaciona con otras dos ausencias. La primera es que los diseños de las políticas públicas en las que se enmarcan las iniciativas de desarrollo territorial, por lo general, no incluyen recursos suficientes para poder hacer inversiones de construcción y fortalecimiento de actores colectivos territoriales que sean verdaderamente transformadores de la realidad social inicial. El objetivo del proyecto usualmente tiene que ver con alguna finalidad de inclusión social, o económica, o ambiental; la construcción del actor colectivo territorial es una variable *instrumental* a dicho objetivo. Se hereda así una mala tradición del desarrollo rural sectorial, en vez de entender que fortalecer los actores territoriales es, en sí mismo, hacer desarrollo. Las capacitaciones de corto plazo, la asesoría jurídica o técnica puntual no logran reemplazar lo que debería ser una agenda de construcción organizacional (un objetivo y un componente, en lenguaje de proyecto) consustancial al proceso de desarrollo territorial.

La segunda variable que incide en esta brecha entre discurso y práctica es más estructural y, por tanto, más difícil de resolver. Se refiere al hecho de que la legislación y la normativa de nuestras agencias del sector público están diseñadas, por su filosofía política y jurídica, para minimizar el papel del sujeto social, lo reducen a un rol de beneficiario que recibe los frutos de las decisiones del agente del Estado, lo consideran *de facto* como un sujeto que no es digno de confianza respecto de su capacidad para tomar decisiones, para administrar o para actuar honorable y éticamente cuando se trata de dinero público. Esta construcción institucional de nuestros Estados es reforzada día

a día por las prácticas clientelares y por la corrupción que, lamentablemente, aún caracterizan a una buena parte del gasto público rural en muchos de nuestros países.

Sin embargo, hay ejemplos avanzados en los que se han logrado niveles mucho más promisorios de empoderamiento de los actores territoriales. Uno de ellos es el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) del Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP), que recientemente estableció la norma de que los miembros de las comunidades indígenas tienen la potestad de decidir sobre el uso y destino de los recursos presupuestarios que el INDAP transfiere a los “Fondos de Financiamiento” de las comunidades. Otro ejemplo se observa en el programa Haku Wiñay/Noa Jayatai del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) de Perú, en el que instancias sociales llamadas “Núcleos Ejecutores” cuentan con autoridad para gestionar recursos presupuestarios aportados por el programa. La experiencia de muchos años y en muchos países de América Latina del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) es un ejemplo muy destacado: han sido cientos de millones de dólares los que se han asignado por los participantes, a través de instancias sociales que forman parte de su gobernanza y de los mecanismos de gestión de sus proyectos.

Una agenda para los próximos años

A la luz de lo discutido en las páginas anteriores, tenemos que plantearnos una segunda generación de políticas y programas de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. Nuestro argumento principal es que en el futuro próximo el enfoque territorial para el desarrollo de las regiones rurales de América Latina sigue siendo el mejor camino para hacer

frente a las condicionantes, restricciones y oportunidades que enfrentan las sociedades rurales de la región. La razón es simple: las tendencias de transformación de las sociedades rurales, identificadas en el debate de fines del siglo XX, siguen plenamente vigentes y, de hecho, se han profundizado. Los enfoques sectoriales de desarrollo rural son hoy en día menos pertinentes que hace veinte años si de desarrollo rural se trata⁵ porque las sociedades rurales son más diversas y diferenciadas entre sí, más complejas social y económicamente y más interdependientes con espacios urbanos.

Sin embargo, para que aquello sea posible, necesitamos encarar las restricciones y debilidades descubiertas en los primeros años de implementación de este enfoque, y dar cuenta de nuevos desafíos y objetivos que no estaban presentes o no eran visibles (al menos, no con tanta fuerza) hace dos décadas, y, de esta manera, dar forma a una segunda generación de estrategias, políticas y programas de desarrollo territorial.

No se trata de ajustes en el margen, sino de una renovación sustantiva. Proponemos que es conveniente articular un diálogo de alcance regional, amplio y significativo, de distintos actores comprometidos con la renovación profunda del enfoque territorial. Lo que sigue no es una propuesta acabada y definitiva, sino ideas que aportamos para ese debate necesario.

Proponemos cinco aspectos prioritarios, en los cuales será indispensable trabajar, para realizar el potencial del DTR.

⁵ Es importante que el lector comprenda esta afirmación: “si de desarrollo rural se trata”. Afirmamos la *plena* validez y la necesidad de políticas sectoriales para realizar objetivos sectoriales, a la vez que afirmamos que el objetivo de desarrollo rural no puede lograrse mediante un esfuerzo sectorial.

De agendas sectoriales al aceleramiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Hasta ahora, muchos programas y proyectos de DTR han tenido un sesgo sectorial agrario y un foco prioritario en reducción de la pobreza y en la promoción de la agricultura familiar o campesina. La adopción de la Agenda 2030 y de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) crean la oportunidad de elaborar una nueva narrativa en la que el DTR recupere su vocación de ser una estrategia esencialmente multisectorial, articular agendas territoriales que se propongan acelerar el cumplimiento de los ODS también en el mundo rural.

El mundo rural es escenario y sujeto de 132 de las 169 metas de los ODS. De ellas, 36 metas se deben realizar exclusiva o fundamentalmente en territorios rurales. El hambre en América Latina y el Caribe es principalmente consecuencia de la dificultad de acceso económico a los alimentos. En todos los países de la región, la extrema pobreza se concentra en el mundo rural, y por ellos los ODS 1 (pobreza) y 2 (hambre y malnutrición) lamentablemente son desafíos muy marcados de muchos territorios rurales. Además, tres de las cinco metas del ODS 2 tienen domicilio rural: duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los agricultores familiar, asegurar sistemas alimentarios sostenibles y resilientes y mantener la diversidad genética de las plantas y animales de que depende la alimentación humana.

En cuanto a los ODS 3 (salud), 4 (educación), 6 (agua y saneamiento) y 7 (energía), ha habido un impresionante avance en cuanto a cobertura rural, pero hay desafíos todavía considerables en cuanto a la calidad de dichos servicios elementales para el bienestar. Dos de las seis metas del ODS 6 se deben realizar esencialmente en los territorios rurales: gestión integral de los recursos hídricos y protección y restauración de los ecosistemas en que se origina el agua fresca. De la misma forma, una meta del ODS 7

(incrementar la proporción de energías renovables) es, al mismo tiempo, un escenario de frecuentes conflictos socio-ambientales, así como un campo de oportunidades para el desarrollo territorial rural.

El ODS 5 (igualdad de género) representa un desafío enorme en los territorios rurales. No solo es que en el mundo rural existen profundas desigualdades de género en los distintos dominios de la vida privada y social, sino que en muchos territorios rurales hay estructuras sociales e instituciones fuertemente arraigadas que derivan en sistemas de género particularmente discriminatorios.

Los ODS 8 (trabajo decente y crecimiento), 9 (industria, innovación e infraestructura) y 12 (consumo y producción responsables) están en el centro de las estrategias de desarrollo económico de los territorios rurales. Acelerar el crecimiento económico, elevar la productividad mediante la innovación, expandir el acceso al financiamiento, promover el desarrollo de las micro y pequeñas empresas especialmente en sectores con altas tasas de informalidad, expandir el acceso al empleo decente para mujeres y jóvenes, erradicar el trabajo infantil y proteger los derechos laborales son dimensiones del ODS 8 absolutamente pertinentes en los territorios rurales de nuestra región. En cuanto al ODS 9, los territorios rurales tienen un marcado déficit de infraestructura de calidad, sostenible y resiliente, para apoyar tanto el crecimiento económico como el bienestar. Finalmente, dos metas del ODS 12 son eminentemente rurales: la gestión sostenible y el uso más eficiente de los recursos naturales y la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos, que en nuestra región tienen lugar fundamentalmente en los procesos de poscosecha, transporte, procesamiento y distribución de alimentos, y no tanto a nivel de los consumidores.

El ODS 11 (ciudades) tiene también significado en el mundo rural. Una de sus metas llama a la conservación del patrimonio natural y cultural de los países y dicho patrimonio es la base del desarrollo de muchos territorios

rurales y puede serlo de muchos más si se implementan las políticas adecuadas; la ruralidad latinoamericana y caribeña es enormemente rica en elementos culturales tangibles e intangibles, y el patrimonio natural de nuestras naciones es por definición rural.

Es probablemente en relación con los ODS 13 (acción por el clima), 14 (biodiversidad terrestre) y 15 (biodiversidad marina) que la humanidad es más dependiente del desarrollo de los territorios rurales. En nuestra región, la agricultura es la principal fuente de gases de efecto invernadero, con un aporte de algo más del 40% de las emisiones totales, casi el doble del aporte del sector energético. No es casualidad que 17 de las 19 metas asociadas a estos tres ODS tendrán que resolverse fundamentalmente en los territorios rurales. Lo que es menos evidente es que la innovación en las actividades productivas y en la forma de gobernanza de los ecosistemas y de los recursos naturales, para lograr materializar estos tres ODS, deberá ser uno de los motores centrales de la nueva economía rural.

La promoción del ODS 16 (paz, justicia e instituciones fuertes) es indispensable en muchísimos territorios rurales de nuestros países. La debilidad de las instituciones y de un estado de derecho que proteja por igual a todos en los territorios rurales están en la base de decenas de conflictos socioambientales que desbordan los límites formales de la institucionalidad. En segundo lugar, es sabido que en demasiados territorios la gobernanza de los recursos naturales y las decisiones estratégicas sobre las opciones del desarrollo están influenciadas de forma determinante por el ejercicio de la fuerza y por relaciones de poder político y económico absolutamente desequilibradas en favor de unos pocos; esto es contrario al orden democrático. Además, las economías ilegales (no solo drogas, sino también pesca, minería y tala forestal no reguladas y al margen de la ley) se han expandido y dominan el paisaje de centenares de territorios rurales de nuestra región. El crimen violento, la criminalización de la protesta social territorial y los asesinatos (con una

vergonzosa impunidad) de cientos de dirigentes sociales rurales son factores que bloquean toda tentativa de desarrollo en muchísimos territorios rurales de la región. Finalmente, aún queda muchísimo por hacer en materia de erradicación de la corrupción y el clientelismo que, en muchos países, son características casi inescapables de las políticas y de los programas de desarrollo territorial rural. Sin avanzar en las metas del ODS 16, será difícil hacer desarrollo territorial en buena parte de América Latina y el Caribe.

Finalmente, el ODS 17 (alianzas para el desarrollo sostenible) está en la base del desarrollo territorial rural, en al menos dos de sus metas. La primera de ellas es la que tiene que ver con avanzar en un sistema de comercio internacional basado en reglas equitativas y no discriminatorias; como se sabe, el desarrollo de numerosos territorios rurales de nuestra región está asociado a la agroexportación. La segunda de las metas del ODS 17 que son pertinentes para el DTR es la relacionada con la promoción de alianzas y acuerdos intersectoriales, urbano-rurales, público-privados; sin ellas, simplemente se desvanece toda opción de desarrollo territorial.

En conclusión, podemos ver que la Agenda 2030 y los ODS son un marco programático altamente pertinente para las sociedades rurales, que supera con creces las visiones de “crecimiento económico = desarrollo” e incluso, las concepciones de desarrollo sostenible elaboradas en las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, de la experiencia de los primeros años hemos aprendido que, para que el DTR asuma los ODS como su marco estratégico y programático más amplio, será necesario cambiar el domicilio institucional de las iniciativas de DTR: si estas siguen emergiendo de ministerios y agendas sectoriales, no será posible hacer realidad la lógica de integralidad intersectorial que es esencial al DTR.

En concreto, es necesario extraer la tuición del desarrollo rural de los ministerios de agricultura. Estos son, y tiene todo el sentido que sigan siendo, organismos sectoria-

les, con objetivos sectoriales, cultura sectorial, capacidades y experiencia sectorial y relaciones privilegiadas con actores sectoriales. Los ministerios de agricultura son y deberán seguir siendo participantes muy importantes del desarrollo rural, incluyendo del desarrollo territorial. Pero deben ser parte de la misma forma que, por ejemplo, los ministerios de infraestructura, de economía, de medio ambiente o de inclusión social.

Eso nos lleva a preguntarnos cuál entonces debe ser la plataforma institucional desde la que se agencie el desarrollo territorial. La primera parte de la respuesta es una negativa: no deber ser, en ningún caso, una “comisión interministerial” porque la experiencia reiterada, casi universal, es que dichos foros consultivos no tienen capacidad real de tomar decisiones que afecten las conductas y los presupuestos de sus integrantes; son, en las mejores experiencias, espacios útiles para el diálogo político intersectorial, pero no plataformas de gestión de políticas públicas. Por otra parte, no podemos pensar en nuevas agencias multisectoriales que prácticamente reproduzcan todas las dimensiones del Gobierno, pero con foco rural.

Lo anterior nos deja varias opciones que no son excluyentes. La primera alternativa consiste en agencias nacionales especializadas, que actúen en conjunto con entidades público-privadas de carácter territorial. La agencia nacional podría tener tareas acotadas, pero muy importantes: (a) definir las prioridades territoriales para la asignación de recursos, en función de criterios de política pública; (b) hacer las inversiones iniciales necesarias para la constitución y el fortalecimiento de actores colectivos territoriales y para la formulación de sus estrategias y programas de desarrollo territorial; (c) suscribir convenios o contratos que permitan transferir recursos al actor colectivo territorial, para que sean administrados por este para la ejecución de la estrategia y del programa de desarrollo territorial; (d) supervisar

y fiscalizar el buen uso de los recursos públicos; y (e) dar seguimiento, evaluar y gestionar poniendo en valor el conocimiento producido en los territorios.

La segunda fórmula es parecida a la primera, pero en vez de descansar en una agencia nacional, se puede pensar en agencias de los gobiernos provinciales, departamentales o estatales. Esto supone que estos gobiernos tienen las capacidades necesarias para conducir procesos como los descritos, algo que en muchos de nuestros países es más bien la excepción que la regla.

Una tercera fórmula se basa en la experiencia (que no deja de tener complejidades) de los Contratos Plan en Colombia (Llano, en este volumen; Departamento Nacional de Planeación, 2016). En este caso, la plataforma institucional consiste en un contrato o convenio jurídicamente vinculante entre una o más entidades del nivel nacional (representativas de varios sectores) y uno o más gobiernos subnacionales. Cada Contrato Plan establece una instancia de gobernanza del plan, y una instancia ejecutiva o de gestión. El contrato define la estrategia, el programa, las líneas de acción y las responsabilidades de las partes, las que incluyen compromisos presupuestarios. En la experiencia colombiana, los Contratos Plan comprometen solamente entidades públicas y, por ende, no resuelven el problema del débil protagonismo de los actores territoriales de los sectores privados y sociales y no gubernamentales. Sin embargo, debería ser posible lograr que este tipo de arreglos se formulen como iniciativas público-privadas.

Una cuarta fórmula, que podría eventualmente ensamblarse como un componente de cualquiera de las tres anteriores, consiste en establecer fondos que permitan cofinanciar iniciativas de desarrollo territorial que surjan de las iniciativas de gobiernos subnacionales y/o de asociaciones de los mismos, como es el caso de las mancomunidades de municipios en varios países centroamericanos, en conjunto con actores privados y no gubernamentales. Este mecanismo tiene la ventaja de que reconoce que, en América Latina

y el Caribe, el Estado y los Gobiernos nacionales ya no tienen el monopolio de la acción pública en materia de desarrollo territorial rural.

Lo importante, en todo caso, es conseguir que los nuevos arreglos institucionales para el desarrollo territorial rural no nazcan con un sello de origen sectorial, y que no excluyan a los actores territoriales del proceso de toma de decisiones y de gestión de las iniciativas concretas, incluyendo en las decisiones sobre el destino y uso de los presupuestos.

De mesas de concertación a mecanismos eficaces de coordinación

En muchas de las experiencias construidas bajo la inspiración del enfoque territorial, las formas de gobernanza apoyaron predominantemente en dos tipos de instrumentos: la elaboración de planes de desarrollo que reúnan un conjunto de acciones destinadas al territorio y la formación de consejos u otras formas de concertación entre actores para buscar mayor convergencia y complementariedad en sus acciones, que tengan aquellos planes como referente.

En cuanto a los planes, además del sesgo sectorial mencionado en el tópico anterior, muchos de ellos no representan la materialización de una visión de futuro coherente y consistente con un proceso de transformación rural. En la mayoría de los casos, son una reunión de actividades de extrema importancia para la agricultura familiar, los grupos étnicos locales o para los más pobres de las zonas rurales, pero con una perspectiva de corto plazo y muy fragmentada en demandas específicas. Esto limita la posibilidad de involucrar un conjunto más amplio de fuerzas sociales que inciden sobre los rumbos de este territorio en los acuerdos y compromisos que necesitan ser establecidos para gobernar mínimamente los sentidos de su desarrollo.

Esto se debe, a su vez, a tres aspectos. Primero, hay un déficit histórico de bienes y servicios básicos que, a falta de otros conductos de solución, son demandados a las iniciativas de DTR, cuando estas deberían más bien ser procesos de transformación territorial estratégica. Segundo, porque muchas de estas iniciativas son incentivadas o conducidas por estructuras gubernamentales sectoriales, con lo cual el abanico de actores movilizados suele, igualmente, quedar limitado a actores sectoriales. Tercero, porque muchos de estos planes acaban siendo formulados como una especie de cumplimiento burocrático de exigencias formales para obtener la adjudicación de recursos del presupuesto público.

Como resultado, las capacidades técnicas y políticas movilizadas son muy limitadas. Muchas veces el tiempo para la producción de estos planes es muy corto, de unos pocos meses. Ellos terminan funcionando como una especie de plan de trabajo de aquella iniciativa de desarrollo territorial. Deberían ser mucho más que eso. Deberían ser una construcción colectiva, sólidamente apoyada en conocimiento sobre dinámicas y tendencias de aquel territorio, y capaz de generar compromisos estratégicos entre fuerzas sociales plurales.

Los consejos, foros y mesas de concertación que se organizan para la gestión de estos planes reproducen el mismo tipo de falla original. Y el DTR debería ser, sobre todo, una estrategia que descansa en la solución de fallas de coordinación: entre sectores, entre niveles de Gobierno, entre lo urbano y lo rural, entre lo público y lo privado. Hemos descubierto que hay un déficit enorme de instrumentos normativos y operacionales que sean eficaces en la solución de estas fallas de coordinación. Las “mesas” de todo tipo no son la solución. Es indispensable invertir seriamente en experimentar y validar normas e instrumentos que permitan generar compromisos y acuerdos exigibles y verificables y que incidan verdaderamente en la asignación

de todo tipo de recursos por las partes que concurren al acuerdo. Esto incluye, por cierto, normas e instrumentos que faciliten la gestión de conflictos.

Un proyecto de transformación territorial, con enfoque territorial, es una iniciativa de gran porte que afecta un conjunto de dimensiones de la realidad y, por lo tanto, necesita la movilización de recursos y capacidades de varios tipos de actores, públicos y privados. Flyvbjerg, Bruzelius y Rothengatter (2003) afirman que los proyectos de este tipo implican muchos riesgos e incertidumbres, por lo que las estrategias de toma de decisiones sobre riesgos deberían ser centrales. Sin embargo, estos aspectos terminan siendo descuidados en pro de tomas de decisión más restringidas y hechas de arriba abajo o exclusivamente desde abajo, pero en todo caso sin involucrar a todos los que pueden ser afectados por el proyecto o que necesitan contribuir a su ejecución. Un buen proceso decisorio de este tipo implica invertir en la formación de arreglos institucionales, más complejos y duraderos, que promuevan coordinación y rendición de cuentas como algo fundamental.

La solución a estas fallas de coordinación comienza, por lo tanto, con la propia definición de los instrumentos de gobernanza y su constitución en arreglos institucionales. De acuerdo con Bouckaert, Peters y Verhoest (2010), hay tres formas principales de coordinación entre actores: las clásicas, apoyadas en instrumentos de tipo comando y control y en la jerarquía; las basadas en incentivos para que los actores cooperen; y las que se apoyan en la adhesión voluntaria de los actores a partir de mecanismos de formación de redes de complementariedad.

La coordinación jerárquica se basa en los recursos de autoridad y poder, se da por la imposición de coordinación por medio de leyes y estructuras organizacionales altamente formalizadas y rutinizadas, con poco espacio para la creatividad y la flexibilidad. Actores con intereses específicos se pueden coordinar mediante incentivos diseñados y regulados por los gobiernos, mezclando competencia y

cooperación. La coordinación en red depende de la colaboración voluntaria entre los actores, lo que supone objetivos compartidos y niveles suficientes de confianza, identidad y reciprocidad.

Por ello, las mesas de concertación bajo coordinación de una estructura sectorial tendrán siempre la dificultad de imponer prioridades a otros actores sectoriales, pues no tienen el poder jerárquico para forzar la cooperación. También bajo una lógica de coordinación jerárquica, los resultados han sido mejores en aquellas iniciativas de DTR que son impulsadas bajo el mando de una agencia o secretaría con actuación multisectorial, como las secretarías de planificación u otras. Pero también ahí hay dos problemas: cómo alcanzar la cooperación sustantiva y creciente de las otras estructuras ministeriales, más allá del mero cumplimiento de determinaciones impuestas; y cómo lograr la coordinación con los actores no estatales.

Muchas veces se espera una coordinación voluntaria, en red. Pero esto se logra cuando hay identidad entre actores y la iniciativa propuesta, no tanto cuando hay conflictos y diferencias de perspectivas. Por eso es importante que los arreglos institucionales consigan movilizar instrumentos de coordinación por incentivos para que una pluralidad de actores dentro y fuera del Gobierno se movilicen en la formulación de compromisos estratégicos.

Para decirlo de otra forma, la solución de los problemas de coordinación que están en la base del enfoque de DTR demanda la formulación de arreglos institucionales más complejos y que se apoyen en instrumentos variados para alcanzar la cooperación entre áreas de Gobierno, entre niveles de Gobierno y entre Estado, sociedad y mercado, preferentemente bajo el liderazgo de una estructura multisectorial. Estos compromisos no pueden involucrar solamente la implementación de planes formales, sino sobre todo la gestión de los riesgos e incertidumbres que se presentan en la trayectoria de la vida social y económica de un territorio. Todo ello, teniendo como base una visión

estratégica de largo plazo capaz de lograr la transformación territorial, es decir, el cambio cualitativo de los términos en que allí se organizan las relaciones entre sociedad y naturaleza en la dirección de mayor bienestar. Esto es muy distinto de lo que se ha hecho en la mayor parte de las experiencias de los últimos quince años.

Una respuesta probable a lo planteado anteriormente que es muy difícil lograr algo así. Pero la experiencia regional muestra que sí es posible alcanzar estas formas de coordinación. La experiencia del Gobierno del estado de Bahía en Brasil es parcialmente exitosa con respecto a este desafío. La iniciativa de DTR bajo el liderazgo de la Secretaría de Planificación logró un mayor grado de compromiso de otros actores gubernamentales, vertical y horizontalmente.

Fuera de las experiencias de DTR, las iniciativas y estrategias de reducción de la pobreza en países como Brasil y Perú también muestra que, cuando los Gobiernos apuntan a una prioridad estratégica y los demás actores saben que hay incentivos al seguir esa dirección, hay coordinación. Es decir, la experiencia latinoamericana enseña que, cuando hay una decisión fuerte, puede existir la coordinación. Pero de esto se trata: señalar algo como prioridad estratégica y alinear los incentivos a esa orientación.

De la participación al empoderamiento y la cogestión

Ya hemos dicho que el DTR contribuyó a la democratización de la gestión pública. Sin embargo, hay que ir más allá. No se trata solamente de que los programas de desarrollo sean más democráticos e incluyentes, más transparentes y más participativos. Se trata de poner a los actores territoriales en el timón de sus estrategias de desarrollo, incluyendo la transferencia a ellos de autoridad para asignar y administrar recursos públicos. Hay un déficit de voluntad política, pero también hacen falta normas e instrumentos

que permitan realizar esta gestión del DTR desde abajo, de una forma tal que sea compatible con las restricciones y exigencias básicas del derecho administrativo.

La cuestión central a ser observada aquí es que las formas de definición y de gestión de los presupuestos acaban siendo un limitante muy grande a que se establezcan las formas de coordinación mencionadas en el tópico anterior. Si la gestión del presupuesto se hace de manera excesivamente centralizada y sectorial, es muy difícil diseñar mecanismos de incentivos para que cada actor central o sectorial renuncie a su autonomía sobre la administración de estos recursos en los procesos de toma de decisión. En el mundo de las ONG y de organizaciones sociales, hay muchos ejemplos de iniciativas en las que los actores sociales tienen un papel central en la toma de decisiones; sin embargo, la particularidad de estas experiencias es que no están limitadas por las normas legales y reglamentarias del derecho administrativo.

Se han encontrado diversas formas para favorecer la participación con poder de decisión de los actores territoriales en la gestión de los recursos para el DTR. Una de ellas es la creación de agencias con relativa autonomía y sometidas a formas de control social local. Otra son mecanismos como los Contratos Plan (Llano, en este volumen), en que se establece un marco legal que permite la concurrencia financiera de diversas entidades, lo que otorga voz y voto a los Gobiernos locales (no así a los actores no gubernamentales). Una tercera modalidad es la formación de consorcios de finalidades múltiples, como en la experiencia de Bahía en Brasil o en varios países centroamericanos. Los consorcios de municipios son una figura de gestión compartida entre municipalidades alrededor de un plan con gestión propia de los recursos. El problema aquí es que la mayoría de los consorcios se han estructurado en torno a demandas muy puntuales e inmediatas, y no en torno a planes de transformación territorial más ambiciosos. Pero el instrumento puede servir, si hay compromisos en torno a una visión

a más largo plazo. Otra modalidad es la experimentada exitosamente en Perú con el programa Haku Wiñay, y en proyectos del Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola en diferentes países, donde se reconoce la autoridad de comités integrados por actores locales para asignar fondos públicos como cofinanciamientos de proyectos asociativos; la pregunta es si es posible expandir este mecanismo a programas de mayor tamaño que probablemente van a superar las escalas en que es posible el control social basado en relaciones sociales de proximidad.

Hay aquí un campo abierto para la experimentación de arreglos institucionales compatibles con la legislación que gobierna los recursos públicos, que permitan que los actores territoriales no solo sean consultados y puedan aconsejar o proponer (o presionar), sino que puedan decidir y ser responsables de la asignación y uso de fondos públicos.

Del sesgo sectorial a la construcción de inteligencia territorial y capacidades institucionales coherentes con el nuevo enfoque

Una parte significativa de la actual burocracia de los Gobiernos fue formada con base en el viejo enfoque sectorial de los temas rurales. La propia producción de información y estudios sobre estos territorios por varios de los servicios de análisis y estadísticas nacionales sigue estando basada en la misma visión. Esto dificulta la identificación de los problemas a partir de una lógica de interdependencia entre lo urbano y lo rural.

Para acelerar la transición de paradigmas iniciada con la adopción del enfoque territorial y consolidarla en cambios institucionales, será necesario mirar de otra manera hacia el mundo rural, sus potenciales y sus bloqueos. Será necesario crear una inteligencia territorial capaz de interpretar cambios en las dinámicas espaciales (lo que significa mirar la integración entre los mercados de trabajo urbanos y rurales y los cambios demográficos que acercan ambos

espacios). Se demandan procesos de toma de decisiones más cualificados y orientados por perspectivas a medio y largo plazo, basadas en las crecientes interdependencias entre lo rural y lo urbano.

También será necesario formar nuevas capacidades técnicas y políticas para conducir innovaciones coherentes y consistentes con estas dinámicas territoriales rurales en curso y los desafíos que ellas traen, que en casi nada se parecen a las de veinte o treinta años atrás. Las capacidades técnicas existentes siguen marcadas por el sesgo sectorial, desde las escuelas de formación profesional direccionadas a lo rural hasta los distintos niveles de las burocracias gubernamentales. Las capacidades políticas, a su vez, siguen enmarcadas en la movilización de los intereses asociados con el agro.

Cambiar el tipo y el monto de capacidades institucionales para impulsar procesos innovadores y consistentes de desarrollo, coherentes con el enfoque territorial, es una condición para alcanzar la eficiencia y efectividad en las políticas. Eficiencia, porque no se puede seguir con una acción sectorial cuando todas las evidencias señalan las interdependencias intersectoriales y la multidimensionalidad de los procesos sociales rurales. Efectividad, porque las innovaciones no pueden quedarse reducidas a nichos o “islas” de innovación. Es necesario escalar de las experimentaciones localizadas a un verdadero cambio institucional, capaz de llevar a la mayor parte de los territorios los aportes y los incentivos para que se constituyan los actores colectivos portadores de una visión transformadora de la realidad local.

Para ello, hablar de capacidades técnicas y políticas, de manera combinada, es sumamente importante. Como señalan Pires y Gomide (2011), las capacidades técnicas son importantes para introducir nuevos contenidos en la acción pública, y las capacidades políticas son fundamentales para que esa innovación tenga un alcance masivo. Si se movilizan exclusivamente capacidades técnicas, sin las capacidades

políticas, las innovaciones se quedan localizadas, aisladas, limitadas a contextos acotados. Son necesarias las capacidades políticas para tener la fuerza de cambiar los marcos generales y alzar dichas innovaciones a un nivel de cambio en las reglas del juego que organizan las interacciones entre los actores de un territorio. Por otro lado, si se movilizan exclusivamente las capacidades políticas, se pueden hacer políticas amplias, pero con bajo grado de innovación y de coherencia con las tendencias más generales y más fuertes que inciden sobre las zonas rurales.

De la preocupación por la dimensión ambiental de la agricultura hacia nuevas formas de relación entre sociedad y naturaleza

Desde fines del siglo XX, la preocupación por los impactos y por la sostenibilidad de la producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera y acuícola está presente en las narrativas sobre desarrollo rural. Temas como la conservación de bosques, la gestión de las cuencas y el uso excesivo de insumos químicos forman parte de la crítica social a las bases y a los efectos del modelo predominante en la agricultura mundial. Sin embargo, tanto los cambios climáticos como la emergencia de la narrativa de la nueva ruralidad abren un espacio estratégico que obliga a pensar los espacios rurales más allá de los vínculos entre la actividad primaria y sus efectos sobre el medio ambiente. En la realidad europea, dicha condición está en la base de lo que se llamó multifuncionalidad de los espacios rurales, es decir, la importancia creciente de las múltiples funciones que dichos espacios pueden cumplir para las sociedades humanas.

La mayor parte de los programas de desarrollo rural siguen operando con un énfasis en la dimensión productiva. Pero en muchos casos hay que admitir que la intensificación de la producción o la obtención de ingresos con la actividad agrícola puede no ser la mejor manera de garantizar la sostenibilidad y la ampliación de los niveles de bienestar

de la población que vive ahí. La conservación de la naturaleza, los pagos por servicios ambientales y la valorización de la biodiversidad y del patrimonio cultural son temas que no han recibido la debida atención de los formuladores de políticas ni de las organizaciones de representación política del mundo rural latinoamericano.

Por otro lado, hay un archipiélago de experiencias localizadas que pueden ser la base para un cambio significativo en el diseño de las estrategias de desarrollo para los territorios rurales de nuestros países. Cómo integrarlas a los esfuerzos de dinamización y transformación es un reto que no puede ser ignorado por más tiempo. No es que se deben respetar y proteger estas iniciativas. Se trata de hacer de ellas una parte importante de las estrategias de cambio estructural de los territorios rurales en una perspectiva de largo plazo.

El tema se conecta con otra dimensión: la manera como los países organizan sus estrategias de desarrollo. A lo largo del último siglo, las narrativas de desarrollo de los países latinoamericanos han enfatizado el camino de la industrialización o de la exportación de bienes primarios. Hoy en día nuevas narrativas están proponiendo una valoración de otros usos sociales de los recursos naturales y culturales que ponen a las zonas rurales en una posición especialmente favorable, toda vez que es en dichos espacios que se encuentran muchos de los atractivos ambientales o históricos más importantes.

No se trata de un discurso ingenuo de afirmar que el turismo y los usos sostenibles de la biodiversidad son la única, o siquiera la más importante, forma de alcanzar un desarrollo rural en sintonía con lo que se requiere del mundo rural contemporáneo. Es innegable que, en nuestros países, la agricultura y las demás actividades primarias siguen y seguirán teniendo una participación considerable. Más bien, se trata de afirmar que hay en estas nuevas

opciones un potencial subutilizado para la diversificación de las economías rurales con conservación y valorización del medio ambiente y de patrimonio cultural local.

Bibliografía

- Abramovay, R. (1999). "O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural", en IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política, Porto Alegre, pp. 18.
- Berdegú, J.; Reardon, T. y Escobar, G. (1999). "Empleo e Ingreso Rurales No Agrícolas en América Latina y el Caribe", documento para el Seminario Desarrollo del Empleo Rural No Agrícola auspiciado por BID, CEPAL, FAO y RIMISP, Santiago de Chile, 6 al 8 de septiembre.
- Berdegú, J. et al. (2011). "Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina", documento de trabajo N° 101, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago de Chile.
- Berdegú, J.; Proctor, F. y Cazzuffi, C. (2014). "Inclusive rural-urban linkages", Working Paper Series N° 123, Territorial Cohesion for Development Program. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Berdegú, J.; Hiller, T.; Ramírez, J.; Satizábal, S.; Soloaga, I.; Soto, J.; Uribe, M. y Vargas, O. (2019). "Delineating Functional Regions from Outer Space". Inédito.
- Birner, R.; Gupta, S. y Sharma, N. (2011). *The political economy of agricultural policy reform in India: Fertilizers and electricity for irrigation*. Washington D. C.: International Food Policy Research Institute.
- Boisier, S. (1996). "Modernidad y Territorio", en *Cuadernos del ILPES*, n° 42, CEPAL, Santiago de Chile.

- Bouckaert, P. y Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Caron, P. (2005). “A quels territoire s’intéressent les agronomes? Le point de vue d’un géographe tropicaliste”, en *Natures Sciences Sociétés*, vol. 13, pp. 145-153.
- CEPAL (2017). “Panorama Social de América Latina 2016” (LC/PUB.2017/12-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- Chiriboga, M. (2002). “¿Qué hemos aprendido del desarrollo rural de los 90s?”. Inédito.
- Coelho, V. y Favareto, A. (2008). “Questioning the relationship between participation and development. A case study of the Vale do Ribeira, Brazil”, en *World Development*, 36 (12), pp. 2937-2952.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2002). “El desarrollo rural con una visión territorial”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, Boca del Río, Veracruz, México, octubre, SAGARPA-IICA.
- Departamento Nacional de Planeación (2016). “Contratos Plan, Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones”. Bogotá. Disponible en: <https://bit.ly/2r12ciu>.
- Echeverri, R. y Ribero, M. (2002). *Nueva Ruralidad: visión del Territorio en América Latina y el Caribe*. Panamá: CIDR/IICA.
- Echeverría, R. (2003). “El enfoque territorial: una condición necesaria para el desarrollo rural”, en A. Ramos (comp.) *Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay*. Montevideo: IICA.
- Favareto, A. (2007). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. San Pablo: Editora Iglu, Fapesp.
- Favareto, A. y Berdegú, J. (2018). “Mudanças globais e locais. Implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural na América Latina”, en M. Valencia et al. (orgs.) *Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial*. Curitiba: Editora CRV.

- Fernández, M; Hernández, R.; Trivelli, C. y Schejtman, A. (2012). "Las coaliciones transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina", documento de trabajo N° 107, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago de Chile.
- Fernández, M. y Asensio, R. (eds.) (2014). *¿Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Lima: IEP, Rimisp.
- Flyvbjerg, B.; Bruzelius, N. y Rothengatter, W. (2003). *Mega-projects and risk: an anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gordillo, G.; de Janvry, A. y Sadoulet, E. (1999). *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Graziano da Silva, J. (1997). "O Novo Rural Brasileiro", en *Revista Nova economia*, núm. 7, vol. 1, mayo, pp. 43-81.
- Graziano da Silva, J. y del Grossi, M. (2001). "Rural nonfarm employment and incomes in Brazil: Patterns and evolution", en *World Development*, 29 (3), pp. 444-453.
- IICA (2001). "Nueva Ruralidad", en *Serie Documentos conceptuales*, marzo.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2016). *Rural Development Report 2016. Fostering inclusive rural transformation*. Roma: IFAD.
- Manzanal, M. (2006). "Regiones, Territorios e Institucionalidad del Desarrollo Rural", en M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (comps.) (2006). *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires: Ciccus, pp. 21-50.
- Pérez, E. (2001). "Hacia una nueva visión de lo rural", en N. Giarraca (ed.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- Pires, R. y Gomide, A. (2011). "Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI", en *Boletim de Análise Político-Institucional*, nº 1.

- Reardon, T.; Berdegú, J. y Escobar, G. (2001). "Rural Non-farm Employment and Incomes in Latin America", en *World Development*, Special Issue, vol. 29, núm. 3, marzo.
- Rimisp (1999). "Documento de Conclusiones y Recomendaciones del Seminario Internacional sobre Desarrollo del Empleo Rural no Agrícola en América Latina." Santiago de Chile, 6 al 8 septiembre. Disponible en: <https://bit.ly/2owhAlK>.
- Rodríguez, A.; Mondaini, A. y Hitschfeld, M. (2017). *Bioeconomía en América Latina y el Caribe Contexto global y regional y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Schejtman, A. (1998). "Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional", en *Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas*, número especial, abril, pp. 139-166.
- Schejtman, A. (1999). "Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural", en *Revista de la Cepal*, núm. 67, pp. 15-32.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. (2003). "Desarrollo Territorial Rural. Debates y Temas Rurales", en R. G. Echeverría (ed.) *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 9-63.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. (2004). "Desarrollo territorial rural, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile", documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del FIDA y el Departamento de Desarrollo Sustentable del BID.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. (2006). "El impacto social de la integración regional en América Latina rural". Inter-American Development Bank. Integration and Regional Programs Department.
- Sepúlveda, S.; Castro, A. y Rojas, P. (1998). "Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible en espacios territoriales", en *Cuadernos Técnicos*, núm. 4, IICA.

- UN DESA (2015). "World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, (ST/ESA/SER.A/366)". Disponible en: <https://bit.ly/33KZJ94>.
- Veiga, J. E. (2002a). "Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural", en A. C. Castro (org.) *Desenvolvimento em Debate* (vol. II). Río de Janeiro: Mauad/BNDES, pp. 383-409.
- Veiga, J. E. (2002b). *Cidades imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula*. San Pablo: Editores Associados.
- Veiga, J. E. et al. (2001). "O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento", en *Série Textos para Discussão*, nº 1.

Metaevaluación de quince años de desarrollo territorial rural

CONSTANZA CHRISTIAN, ALEXANDER SCHEJTMAN Y JULIO BERDEGUÉ

Resumen

Es necesario preguntarnos sobre la capacidad de las políticas públicas basadas en el enfoque de desarrollo territorial rural (DTR) para generar mejores condiciones de vida y mayores oportunidades de desarrollo para las sociedades rurales del continente. Para contestarlo, el presente estudio revisa cuarenta programas de DTR e identifica los elementos del DTR que fueron parte del diseño de los programas, cuáles fueron efectivamente implementados, qué resultados produjeron y cómo dichos resultados se tradujeron en mayores oportunidades y mejores condiciones de vida para los habitantes de los territorios objeto de los programas de DTR.

Las principales conclusiones obtenidas de esta revisión son: el enfoque de DTR se ha establecido como el principal marco analítico para pensar lo rural y para diseñar políticas y programas de desarrollo rural en América Latina; la aplicación del enfoque de DTR ha hecho un aporte muy destacado a la democratización de la gestión pública en el medio rural al dar mayores espacios a grupos que estaban muy marginados; no es posible establecer cuál ha sido el impacto de estas políticas y programas de DTR sobre las oportunidades de desarrollo y el bienestar de los habitantes de los territorios, o sobre la desigualdad territorial, debido a que las políticas y programas de DTR mantienen la mala tradición de carecer de evaluaciones de resultados e impacto independientes y basadas en métodos confiables.

Además, se identificaron tres desafíos que se presentan con mucha frecuencia: 1. la presencia de fallas transversales de coordinación; 2. la persistencia de antiguas concepciones sobre lo rural; y 3. la dificultad para generar arreglos institucionales que equilibren acciones de carácter ascendente y descendente.

Introducción

Luego de quince años de discusión intelectual y políticas públicas basadas en el enfoque de desarrollo territorial rural (DTR), es necesario hacer un balance. La pregunta clave es sobre su capacidad para generar mejores condiciones de vida y mayores oportunidades de desarrollo para las sociedades rurales del continente. Para contestarla, es necesario conocer qué elementos del DTR fueron parte del diseño de los programas, cuáles fueron efectivamente implementados, qué resultados produjeron y cómo dichos resultados se tradujeron en mayores oportunidades y mejores condiciones de vida para los habitantes de los territorios objeto de los programas de DTR.

El presente trabajo es parte del proyecto “15 años de DTR: ¿cómo vamos?”, cuyo objetivo es hacer una revisión general y crítica del enfoque y, particularmente, de su capacidad para inspirar y orientar políticas y programas no solo diferentes a los convencionales, sino más eficaces en producir cambios positivos y sustentables en las oportunidades y el bienestar de las poblaciones que viven en territorios rezagados. El proyecto incluye la realización de: (1) siete estudios de caso de programas implementados con enfoque de DTR en países latinoamericanos, seleccionados a través de concurso público; (2) una revisión de información secundaria sobre políticas y programas de DTR; y (3) una síntesis sobre los quince años del DTR, basada en el análisis de los dos componentes anteriores.

Este capítulo se hace cargo del segundo componente del proyecto, basado en la revisión de cuarenta programas de DTR sobre los que existía un mínimo de información para hacer un análisis de su diseño e implementación y, en unos pocos casos, sobre sus resultados. Las principales conclusiones obtenidas de esta revisión son:

- i. El enfoque de DTR se ha establecido como el principal marco analítico para pensar lo rural y para diseñar políticas y programas de desarrollo rural en América Latina. Los registros detallados hechos por socios de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural en siete países –Soberanes y Burgin (2009) para México; Ranaboldo y Uribe (2008) para Bolivia; Ropert (2009) y Cox (2008) para Chile; Favareto (2009) para Brasil; Ammour (2009) para Nicaragua y Honduras– y una búsqueda más reciente por internet nos indican que en los últimos diez años se han diseñado e implementado cientos de programas que reclaman ser de desarrollo territorial, y que involucran miles de millones de dólares de presupuesto. Los más prominentes de estos programas, que podemos llamar de la primera generación de DTR, son Territorios de Identidad (SEPLAN, 2011) y Territorios de Ciudadanía (Governo Federal do Brasil, 2013), ambos en Brasil, mientras que la apuesta más ambiciosa actualmente en curso, que podría anunciar una segunda generación de programas de DTR, es la que está emergiendo en Colombia a partir del acuerdo de Reforma Rural Integral anunciado en junio 2014 y de las propuestas de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (DNP, 2015).
- ii. La aplicación del enfoque de DTR ha hecho un aporte muy destacado a la democratización de la gestión pública en el medio rural, y dio mayores espacios a grupos que estaban muy marginados. Se

ha logrado innovar en fórmulas de participación social, diálogo multiactores, transparencia y control social. Este no es un logro menor ni de fácil obtención, toda vez que el gasto público rural en América Latina es notoriamente opaco, regresivo y sujeto a malas prácticas de clientelismo y neocorporativismo (Bebbington, Abramovay y Chiriboga, 2008; Ospina, Santillana y Arboleda, 2008; Abramovay, Magalhaes y Schöder, 2008).

- iii. No es posible establecer con un mínimo de rigor cuál ha sido el impacto de estas políticas y programas DTR sobre las oportunidades de desarrollo y el bienestar de los habitantes de los territorios o sobre la desigualdad territorial (es decir, la reducción de las brechas entre territorios). Las políticas y programas de DTR mantienen la mala tradición de carecer de evaluaciones de resultados e impacto independientes y basadas en métodos confiables. Muchos programas citan evidencias parciales que usan para afirmar que sí han tenido resultados y efectos significativos y que los participantes se sienten satisfechos. Por otra parte, la revisión que hemos hecho nos permite pensar que en otros casos no hay evidencia de impactos significativos. Además, hay programas que se autodenominan territoriales, pero cuyo diseño e implementación no se distingue en nada de los enfoques sectoriales convencionales, por lo que su impacto, o la ausencia del mismo, en verdad no se puede atribuir al enfoque territorial. En suma, nuestra opinión es que la pregunta sobre los impactos socioeconómicos y la desigualdad territorial de estas políticas y programas sigue a la espera de una buena respuesta.
- iv. Sin desmedro de lo anterior, identificamos tres desafíos que se presentan con mucha frecuencia, y que evidentemente requieren de mejores respuestas en los años venideros: (a) la persistencia de fallas

de coordinación intersectoriales y entre niveles de gobierno (nacional, regional, local); (b) la persistencia de antiguas concepciones sobre lo rural (sesgo sectorial agropecuario, deficiencias en incorporación de sectores urbanos, etcétera); y (c) la dificultad para generar arreglos institucionales que equilibren la transferencia de atribuciones, competencias y capacidades a actores territoriales para tomar decisiones, con el fortalecimiento de la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas territoriales participativas.

Este capítulo se organiza de la siguiente forma: en la segunda sección, se define el enfoque de DTR tal y como lo usamos en nuestra investigación; en la tercera, se explica la metodología en que se basa esta metaevaluación; en la cuarta sección de este capítulo, la más importante, se discuten los resultados organizados en ocho temas; y en la quinta y última sección, profundizamos en las conclusiones expuestas.

Definiendo el desarrollo territorial rural

Hace aproximadamente quince años aparecen los primeros textos sobre el DTR “como una de las más importantes orientaciones de políticas y programas para las áreas rurales de América Latina” (FAO, 2007: 7) para mejorar el desarrollo económico y social de los territorios. Dentro de la literatura que sentó las bases del DTR en América Latina, se destacan los trabajos de Da Silva (1997), Sepúlveda, Castro y Rojas (1998), Abramovay (1999), Da Veiga (2000), IICA (2001), Pérez (2001), Chiriboga (2002), De Janvry y Sadoulet (2002), Echeverri y Ribero (2002), Schejtman y Berdegúe (2003; 2004), Echeverría et al. (2003), Caron (2005) y Favareto (2007).

Uno de los trabajos más influyentes sobre DTR ha sido el de Schejtman y Berdegú, publicado por primera vez en 2003 y un año después en su versión definitiva (Schejtman y Berdegú, 2004). Hasta hoy, es el documento más citado sobre DTR en América Latina y el segundo a nivel mundial.¹ En la interpretación de Schejtman y Berdegú, el DTR se define como “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegú, 2004: 4). El territorio se define como

un espacio socialmente construido [...] el espacio que sus agentes reconocen como necesario [...] para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos en el interior, y entre todos y el “mundo externo”, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender (Schejtman y Berdegú, 2004: 32).

Otros investigadores e instituciones marcan otros énfasis. Por ejemplo, Abramovay (1999) considera el capital social y el enfoque territorial como dos perspectivas necesarias para dinamizar la economía de una zona rural, pero sin darle un peso especial en ese texto a las transformaciones institucionales. El IICA incorpora las variables ambientales y socioculturales, una economía multisectorial en la relación rural-urbana y la sostenibilidad de las políticas desarrollistas; denomina su modelo como desarrollo territorial sostenible (DTS) (Miranda y Matos, 2002). La FAO (2008) destaca como elementos claves la participación ascendente (*bottom up*), los capitales endógenos del territorio y la inversión en los mismos.

En resumen, las definiciones del DTR en América Latina varían, aunque comparten elementos esenciales: el carácter multisectorial, el carácter multidimensional (pro-

¹ Una búsqueda realizada en Google Scholar arroja 632 referencias, en la literatura en idioma español, a este trabajo (en julio de 2015).

ductivo, institucional y socioambiental), el vínculo rural-urbano y el desarrollo participativo y concertado de la sociedad territorial.

Metodología

Esta revisión bibliográfica incluye la literatura disponible sobre el diseño, implementación, resultados y evaluación de cuarenta programas con enfoque de DTR, distribuidos en once países.² La selección de estos programas se hizo de la siguiente manera: primero, revisando la literatura disponible en Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y en páginas de internet, se hizo una lista inicial de 86 documentos. Los autores discutieron su pertinencia en función de los objetivos de investigación, el nivel y escala de las iniciativas y el interés del caso específico dentro del contexto regional de políticas de desarrollo. Este análisis permitió priorizar 35 textos con información variable en cuanto a detalles territoriales y calidad analítica, pero que entregaban una idea general del diseño, implementación y/o resultados de uno o más programas. De este grupo, se revisaron algunos documentos con Atlas.ti 6.2 para definir criterios comunes de análisis, con los que se analizó detalladamente el grupo de cuarenta programas de DTR que se muestra en la tabla 1. En esta, también se explicita quiénes diseñaron e implementaron los programas revisados.

² Argentina (un programa), Bolivia (dos programas), Brasil (nueve programas), Chile (quince programas), Colombia (un programa), Ecuador (tres programas), El Salvador (dos programas), Honduras (un programa), México (cuatro programas), Perú (un programa) y Paraguay (un programa).

Tabla 1. Programas revisados		
País	Programa	Institución que DISEÑA
Chile	Modelo de Gestión Territorial de la provincia de Arauco, región del Bío Bío	Gobierno regional y FAO
	Programa de Fomento (PROFO)	Corporación de Fomento a la Producción (CORFO)
	Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)	Corporación de Fomento a la Producción (CORFO)
	Programa Territorial Integrado (PTI)	Corporación de Fomento a la Producción (CORFO)
	Chile Emprende	Ministerio de Economía, financiado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO)
	Estrategia de Desarrollo Económico Territorial (EDT)	Ministerio de Agricultura
	Nodos Tecnológicos	Corporación de Fomento a la Producción (CORFO)
	Programa Regional de CONICYT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)
	Programa de Clusters	Corporación de Fomento a la Producción (CORFO)
		Institución que IMPLEMENTA
		Alianza de Arauco, un acuerdo-marco entre actores públicos y políticos (Gobierno regional y provincial, SUBDERE, SERPLAC, Asociación de Municipios de Arauco), y los actores privados del territorio (mesas productivas principalmente), con apoyo del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de Bío Bío (CEUR)
		CORFO
		CORFO
		CORFO
		Gestionado por un directorio intersectorial con representantes de CORFO, INDAP, FOSIS, SENCE, SERNATUR, SUBDERE, SERCOTEC (este último lo preside); ejecutado en los territorios por consultores (Agentes Operadores Intermediarios de la Red CORFO)
		Ministerio de Agricultura a nivel nacional; con participación de INDAP, SAG, CONAF e INIA en los equipos regionales
		CORFO
		CONICYT, junto a los Gobiernos regionales (GORE), universidades y empresarios de cada territorio
		CORFO

Tabla 1. Programas revisados (continuación)			
País	Programa	Institución que DISEÑA	Institución que IMPLEMENTA
Argentina	Proyecto de Servicios Agrícolas (PROSAP) en la provincia de Mendoza	Gobierno de la provincia de Mendoza, con financiamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Dirección General de Irrigación de Mendoza
	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en los distritos de Juli y Pomata, provincia de Chucuito, departamento de Puno	Foro Andino de la Comunidad Andina (SGCAN) y RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (a cargo del componente cultural, DTR-IC)	Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN)
Brasil	Estrategia de Desarrollo Regional (FAO) en el noroeste del estado de Minas Gerais	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Emater/MG (empresa estatal de asistencia técnica y extensión rural)	Emater/MG, con participación del Consejo de Desarrollo Territorial (COTEN)
	Plan de Desarrollo Regional (FAO), Centro Sur-Valle de Salgado, estado de Ceará	Secretaría Estatal de Desarrollo Local y Regional (SDLR) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	Secretaría Estatal de Desarrollo Local y Regional (SDLR), a través de la Coordinación de Desarrollo Regional (CODER)
	Programa Nacional de Apoyo aos Territórios Rurais (PRONAT) en la sierra Catarinense, estado de Santa Catarina	Secretaría de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Território por CODETERS (Colegiado Territorial), que planifica participativamente las acciones territoriales de desarrollo
	Proyectos de Cooperación Técnica (PCT)	IICA, en conjunto con organizaciones locales comunitarias y de agricultores familiares; financiamiento del Banco Mundial	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), con participación de organizaciones locales comunitarias y de agricultores familiares
	Programas de Apoyo al pequeño Productor Rural (PAPP), componente de Apoyo al Pequeño Productor Rural (APCR)	IICA, en conjunto con organizaciones locales comunitarias y de agricultores familiares; financiamiento del Banco Mundial	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), con participación de organizaciones locales comunitarias y de agricultores familiares

	Proyectos de Combate a la Pobreza Rural (PCPR)	IICA, en conjunto con organizaciones locales comunitarias y de agricultores familiares	Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) en primera etapa, luego es ejecutado por los Gobiernos estatales del nordeste, con participación de organizaciones locales comunitarias y de agricultores familiares.
	Proyecto Áridas	Fundación ESQUEL, patrocinado por el Ministerio de Planeación y presupuesto (SEPLAN-PR), los Gobiernos de los estados de Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco, y por el Banco Mundial y la cooperación técnica del IICA	Grupo de trabajo del Proyecto Áridas, compuesto por representantes de las entidades públicas y privadas que diseñaron el programa; así como las organizaciones de la sociedad civil presentes en los diferentes territorios.
	Plan de Desarrollo Rural Sostenible del Seridó	Consejo de Desarrollo Sustentable de Brasil y los Gobiernos de los estados del Seridó (Rio Grande do Norte y Paraíba), con amplia participación de los Gobiernos locales (municipios); y con financiamiento del Banco Mundial y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	Agencia de Desarrollo del Seridó (ADESE)
	Programa de apoyo al desarrollo sustentable (PROMATA) de la zona de la selva de Pernambuco, estado de Pernambuco	Gobierno del estado de Pernambuco y el Banco interamericano de Desarrollo (BID)	Gobierno del estado de Pernambuco, con apoyo de los gobiernos locales (municipios)
	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en el sur del Tolima y el triángulo del sur de Tolima	Foro Andino de la Comunidad Andina (SGCAN) y RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (a cargo del componente cultural, DTR-C)	Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN)
Colombia			
Paraguay	Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO II), departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú (1); Central, Cordillera, Paraguari, Caaguazú y Guairá (2)	Gobierno de Paraguay, con financiamiento del Banco Mundial	Secretaría de Acción Social de Paraguay, con apoyo de los Gobiernos de los departamentos

Tabla 1. Programas revisados (continuación)			
País	Programa	Institución que DISEÑA	Institución que IMPLEMENTA
Ecuador	Programa de Desarrollo Local Sostenible (PROLOCAL) Estribación Central de los Andes	Ministerio de Bienestar Social de Ecuador y financiado por el Banco Mundial, dentro del Programa de Desarrollo Territorial (PRODER) del Gobierno	Sociedades ejecutoras (públicas o de la sociedad civil, que generalmente son los municipios) y por entidades prestadoras de servicios (ONG, cooperativas, cajas rurales, bancos comunales, universidades, consultores, etcétera)
	Proyecto EXPIDER en la cuenca del río Chanchan, provincia Chimborazo	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Un equipo de consultores locales y un equipo de consultores españoles, con apoyo de la contraparte en el territorio (Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Chanchan) y de la representación del BID en Ecuador
	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en el cantón Nabón, provincia de Azuay	Foro Andino de la Comunidad Andina (SGCAN) y RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (a cargo del componente cultural, DTR-IC)	Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN)
Bolivia	Proyecto EXPIDER en los valles Cruceños, departamento de Santa Cruz	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Un equipo de consultores locales y un equipo de consultores españoles, con apoyo de la contraparte en el territorio (Ministerio de agricultura y asuntos campesinos; Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños) y de la representación del BID en Bolivia
	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en la Mancomunidad Municipal de la Gran Tierra de los Lipez (MAMGT-Lipez).	Foro Andino de la Comunidad Andina (SGCAN) y RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (a cargo del componente cultural, DTR-IC)	Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN)

Honduras	Proyecto EXPIDER en las subcuencas de Reitoca y Verdugo	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Un equipo de consultores locales y un equipo de consultores españoles, con apoyo de la contraparte en el territorio (Programa MARENA de la Secretaría de agricultura y ganadería; Programa PESA de la FAO) y de la representación del BID en Honduras
El Salvador	Proyecto de Desarrollo Agrícola para pequeños Productores (PRODAP II), región central de El Salvador	Ministerio de Agricultura y beneficiarios, coordinado por la Misión de Formulación, y financiado por el FIDA	Oficina Coordinadora de Proyectos del Ministerio de Agricultura, que en los territorios trabaja con organizaciones de base de los territorios (asociaciones comunitarias, cooperativas y ONG)
	Gestión Territorial Participativa de la Mancomunidad de Municipios La Montaña, departamento de Chaltenango, El Salvador	Comité Ambiental de Chaltenango (CACH) y Mancomunidad de Municipios La Montaña	Mancomunidad de Municipios La Montaña. Algunas iniciativas específicas son apoyadas por otros organismos, como el Ordenamiento Territorial apoyada por la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), o la regularización de tierras apoyada por ONG's y la Diócesis de Chaltenango, etcétera.
México	Alianza para el Desarrollo de la Región Sur de Jalisco, estado de Jalisco	Gobierno del estado de Jalisco y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); paralela a su constitución como Distrito de Desarrollo Rural desde SAGARPA a través de la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) (intervienen en el diseño el nivel estatal y federal de Gobierno)	El Comité de Planificación para el Desarrollo del estado (COPLADE) de Jalisco conduce el proceso (diseñadores, promotores y coordinadores de la Alianza); y el Comité de Planificación para el Desarrollo Regional (COPLADEREG), con participación de los presidentes municipales, coordina puesta en práctica en las distintas regiones de Jalisco, con el apoyo del Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán.

	Plan de Desarrollo Regional Región Cañón de Juchipila, Zacatecas	Gobierno del estado de Zacatecas a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); pero el diseño de la estrategia de desarrollo estuvo a cargo del Centro Regional Universitario Centro Norte (CRUCEN) de la Universidad Autónoma de Chapingo.	SEDAGRO con apoyo del CRUCEN
México	Modelo LEADER en cinco municipios de México (estados de México, Veracruz y San Luis Potosí)	Comisión de Desarrollo Rural de la Unión Europea (UE)	Colégio de Postgraduados de México (COLPOS) y el Grupo GESPLAN de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
	Distrito de DR 008 de Veracruz, México, Estrategia para el Desarrollo Territorial (EDT)	Tres niveles de Gobierno, pero en el diseño participa solo el nivel federal. El programa diseña a través de la Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA), que establece la normatividad (reglas de operación) del mismo.	La operación del programa es transversal a los tres niveles de gobierno: el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA) de nivel federal proporciona la capacitación a los prestadores de servicios profesionales (PSP-s) que conforman el Equipo de Asistencia Técnica al Consejo de Desarrollo Rural (EATC); el Gobierno del estado de Veracruz (GV) por medio de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca (SEDARP) se encarga de la ejecución del recurso financiero; y los municipios que conforman un determinado Distrito de Desarrollo Rural (DDR-s), participan en la convocatoria a los productores a dicho programa.
Fuente: Elaboración propia.			

Los resultados y conclusiones de esta revisión bibliográfica y de los estudios de caso en profundidad se basan en las preguntas de investigación y en cinco elementos claves del DTR, definidos por los participantes del proyecto “15 años de DTR: ¿cómo vamos?” en un taller realizado en marzo de 2015. Además, se consideraron los ocho criterios operacionales del DTR propuestos por Schejtman y Berdegú, entendidos como “criterios orientadores del diseño de estrategias y políticas que tengan como objetivo contribuir a la superación de la pobreza rural” (Schejtman y Berdegú, 2004: 31). Los elementos definidos en el taller del proyecto y los criterios operacionales del DTR, según Schejtman y Berdegú, se muestran en la tabla 2.

Tabla 2. Criterios de análisis	
Elementos clave del DTR según el taller del proyecto	Criterios operacionales del DTR según Schejtman y Berdegue (2004)
1. Inversión en los activos del territorio	<i>Sin equivalente</i>
2. Enfoque multisectorial	Criterio 6. Los programas de DTR deben considerar todas las rutas posibles de salida de la pobreza: agricultura, empleo rural no agrícola, migración y sus combinaciones o multitempleo. Se asume que la opción de redes de protección social, aunque tengan impacto en la pobreza, opera con una lógica transversal y no de DTR.
3. Vínculos rural-urbanos	Criterio 2. Los programas de DTR han de operar con un concepto ampliado de lo rural, que debe incluir necesariamente el o los núcleos urbanos con los que las áreas rurales pobres tienen vínculos funcionales en aspectos productivos y sociales.
4. Participación efectiva y empoderamiento de actores territoriales, hacia la construcción de una institucionalidad territorial	Criterio 5. Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio. Los sectores rurales pobres pueden desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otras determinantes del desarrollo a las que los pobres solo accederán a través de vínculos con otros agentes económicos y sociales. Por ende, la construcción de estos vínculos y la relación con otros actores, es decir, la promoción de la concertación social, son tareas ineludibles del DTR.

	Criterio 7. Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional, que dé lugar a instituciones mediadoras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, y contenga cinco elementos: las atribuciones y capacidades de los Gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; la coordinación y la existencia de controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de Gobierno; las redes y otras formas de asociación entre los Gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva; las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil; y los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el DTR.
5. Visión colectiva de futuro	Criterio 3. Para los programas de DTR el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. En cada proceso de desarrollo rural, el territorio es una construcción social y no un espacio "objetivamente existente" en virtud de variables físicas o económicas.
<i>Sin equivalente</i>	Criterio 1. La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de DTR. Se condicionan mutuamente y ambos son necesarios para que se logren reducciones significativas y sustentables de la pobreza rural.
<i>Sin equivalente</i>	Criterio 4. Los programas de DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios, para lo cual se plantea una tipología sobre la base de la transformación productiva e institucional.
<i>Sin equivalente</i>	Criterio 8. Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.
Fuente: Elaboración propia.	

Análisis del diseño, implementación y resultados de programas de DTR

En esta sección del documento, se analiza el diseño e implementación de los cuarenta programas incorporados en esta metaevaluación, siguiendo los criterios señalados en la tabla 2.

Objetivos de los programas

Los objetivos de los cuarenta programas de DTR presentan similitudes significativas, y se corresponden con los lineamientos principales y criterios de operación del enfoque. Esta correlación de los objetivos con los lineamientos del enfoque es evidente en aquellos programas elaborados por agencias de cooperación internacional, como el Proyecto de Desarrollo Regional de la FAO (FAO, 2007), el Proyecto EXPIDER del BID (Sumpsi, 2006) o el Proyecto Modelos de Desarrollo Rural con enfoque Territorial (MDRT) en países de la Comunidad Andina (CAN) (Francke et al., 2011).

Sin embargo, esta relación de los objetivos con el enfoque no impide que algunos programas direccionen sus objetivos hacia algún elemento específico. Por ejemplo, en el Proyecto MDRT (Francke et al., 2011) o en algunos proyectos de desarrollo de la FAO (FAO, 2008), el objetivo general es generar evidencia sobre la efectividad del DTR para justificar su adopción en programas de desarrollo y perfeccionarlo desde su ejecución. En estos programas se pone énfasis en la capacidad adaptativa del diseño a distintos territorios, dotándolos de contenido desde las particularidades institucionales y productivas de cada uno. Esta flexibilidad intrínseca de los programas de DTR permite incorporar rectificaciones operativas en distintos momentos del proceso de diseño e implementación. Sin embargo, la misma flexibilidad se usa para incorporar objetivos y procedimientos que se alejan de los lineamientos conceptuales del DTR (Sumpsi, 2006; FAO, 2007; FAO, 2008).

Los objetivos de los programas analizados están condicionados tanto por el tipo de territorio como por las aproximaciones teóricas de los promotores de un programa particular. Por ejemplo, en algunos programas se pone más énfasis en el desarrollo productivo, como en el caso de la Estrategia para el Desarrollo Territorial del Distrito de DR 008 de Veracruz, en México (Vilaboa et al., 2015) o la aplicación del modelo LEADER en cinco municipios de México (De los Ríos et al., 2011). En otros programas se privilegia el desarrollo institucional, como en los casos del Proyecto de Gestión Territorial Participativa de la Mancomunidad La Montañona, en El Salvador (Gómez et al., 2005) o de los Proyectos de Cooperación Técnica del IICA en Brasil (Miranda y Matos, 2002). Lo relevante en estos casos es identificar si estos énfasis en los objetivos corresponden a las necesidades y posibilidades reales de desarrollo del territorio, como se aprecia en el caso de la Mancomunidad La Montañona, sobre el que se señala que “con las actuales estrategias de medios de vida no se tiene alternativas para la transformación productiva, descansando la gestión territorial en el proceso institucional” (Gómez et al., 2005: 30), justificando así el énfasis en el cambio institucional.

No obstante, en varios programas se observan objetivos típicamente sectoriales, que se enfocan usualmente en el desarrollo del sector agropecuario o en la conservación y manejo de recursos naturales. Si bien estos objetivos son muy relevantes, que un programa se defina *ex ante* en función de objetivos sectoriales es contradictorio con el enfoque territorial al que dicho programa dice adscribir. Ejemplos de estos programas autodenominados “territoriales”, pero que en verdad son sectoriales, son la Estrategia de Desarrollo Regional del Noroeste del estado de Minas Gerais (Brasil), marcado por el funcionamiento sectorial del municipio y su forma de vincularse al Consejo de Desarrollo Territorial (FAO, 2007); y el Proyecto EXPIDER en la Mancomunidad de Municipios de la cuenca del río Chanchán (Ecuador), donde los esfuerzos están orientados a la gestión de la cuenca y los recursos hídricos (Sumpsi, 2006).

El territorio

Hay dos formas de conceptualizar un territorio, a las que Rimisp denomina territorios normativos y territorios funcionales.³ Los territorios normativos son resultado de delimitaciones técnicas hechas a partir de las necesidades y criterios del agente de desarrollo, antes de considerar la identidad y la dinámica socioeconómica del territorio a intervenir. Es común que este tipo de ejercicios tengan el propósito de delimitar áreas homogéneas respecto de las variables de análisis (por ejemplo, espacios geográficos agroecológicamente homogéneos). Por otro lado, los territorios funcionales resultan de ejercicios en que se observan y comprenden las dinámicas económicas, sociales, culturales, y políticas, para identificar lugares unidos por relaciones funcionales efectivas (Berdegú et al., 2011). Esta delimitación entiende que el territorio es un espacio construido socialmente, con una identidad e historia propias que condicionarán el proyecto de desarrollo (Schejtman y Berdegú, 2004). Los espacios sociales no tienen por qué ser homogéneos en su interior –de hecho, nunca lo son–, lo importante es que estos sean los espacios donde las personas que participarán en el proyecto efectivamente viven su vida.

En los programas revisados, la delimitación territorial es esencialmente normativa y descendente (*top down*), ya que el territorio se define en función de los objetivos del agente de desarrollo antes que del diálogo con los actores territoriales. Además, dentro de los criterios funcionales, priman los administrativos, económicos y medioambientales por sobre otros de carácter sociocultural, político o histórico; a pesar del claro énfasis que hace el DTR en la consideración de estos últimos (Francke et al., 2011). En la tabla 3, se resumen los principales tipos o formas de delimitación territorial observados, con algunos ejemplos de los programas revisados.

³ Equivalente a los conceptos de territorios construidos y decretados de Caron (2005).

Tabla 3. Tipos de territorio y criterios de delimitación territorial		
Tipo de territorio	Descripción de delimitación territorial	Ejemplos dentro de los programas revisados
Territorio normativo administrativo	Definido por agentes de desarrollo (generalmente gubernamentales) que consideran como criterio fundamental las divisiones político-administrativas de los espacios sub-nacionales, tales como provincias, departamentos, o municipios (FAO, 2007). Se realiza para facilitar la gestión y articulación horizontal y vertical dentro del territorio, pero no coincide necesariamente con los espacios vividos por los actores o con la manera en que estos se interconectan.	En el Proyecto de Desarrollo Regional de la FAO, tanto en la región sur de Jalisco (México) como en la provincia de Arauco (Chile), el territorio fue definido por una determinación gubernamental de tipo administrativa (FAO, 2007). En el Proyecto EXPIDER del BID en Bolivia, la Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños fue implementada por el Ministerio de Participación Popular¹ mucho antes de la implementación del programa (Sumpsi, 2006).
	Definido por agentes gubernamentales o agencias internacionales a partir de criterios derivados de los objetivos del programa. Se realiza para facilitar la implementación y logro de resultados del programa, pero no coincide necesariamente con los espacios vividos por los actores o con la manera en que estos se interconectan.	En el Proyecto EXPIDER, el territorio de las subcuencas de Reitoca y Verdugo (Honduras) fue definido <i>ex ante</i> por los programas previamente existentes en la zona (del BID y la FAO). El criterio fundamental fueron los objetivos del programa y la agencia internacional de desarrollo que lo ejecutaba, y le dieron énfasis a las posibilidades de articulación con otros proyectos del BID (Sumpsi, 2006). En el PRODAP II implementado en El Salvador, a pesar de considerarse otros criterios funcionales, el “factor determinante para la zonificación es [...] de carácter logístico” (FAO, 2008: 15), se crean zonas (conjunto de municipios y parroquias) entendidas como unidades operativas a cargo de un equipo de proyecto. En la delimitación de cinco municipios de México para implementar el modelo LEADER, se priorizó el cumplimiento de los criterios de investigación: contexto adecuado para la participación y el aprendizaje social, y casos representativos de la diversidad socioeconómica, ecológica y política del país (De los Ríos et al., 2011).

Territorio ambiental	Delimitación que da prioridad a los activos ambientales como eje articulador de las transformaciones institucionales y productivas; determinando un espacio de acción en función de cuencas hidrográficas, dotación de recursos naturales, etc. Como considera un elemento funcional de forma mayoritaria, y no todos los elementos funcionales que involucren a un territorio, no puede considerarse propiamente funcional.	En el Proyecto de Desarrollo Regional de la FAO en el Cañón de Juchipila (México), además de considerar los municipios que atraviesaban la cuenca hidrográfica del río Juchipila, se consideraron elementos culturales asociados al mismo (FAO, 2007). En la Mancomunidad La Montañona, el eje articulador de la identidad y las posibilidades productivas del territorio era el macizo boscoso (Gómez et al., 2005). En el PROSAP implementado en Mendoza, el criterio fundamental de delimitación fue la cuenca hídrica del río Tunuyán; "elemento que reúne de una manera natural las actividades alrededor de una de las principales razones de asentamiento [...] en una zona semi-desértica" (FAO, 2008:7) En el Proyecto EXPIDER, en la Mancomunidad de Municipios de la cuenca del río Chanchán (Ecuador), el objetivo del programa del Servicio de Cooperación de Holanda (SCV) –institución que delimitó inicialmente el territorio– era "la gestión sostenible de los recursos naturales y en especial el agua" (Sumpsi, 2006: 11).
Territorio económico	Delimitación que da prioridad a criterios económicos, como la presencia de economías de proximidad, cadenas productivas, etcétera, en el territorio. Como considera un elemento funcional de forma mayoritaria, y no todos los elementos funcionales que involucren a un territorio, no puede considerarse propiamente funcional.	En la Estrategia de Desarrollo Territorial del Distrito 008 de Veracruz, se establecen distritos de desarrollo rural a partir del reconocimiento de cadenas agroalimentarias (Vilaboa et al., 2015).
Fuente: Elaboración propia.		

¹El texto revisado señala que “las mancomunidades no surgen por iniciativas de ONG o líderes locales, sino que son instituciones promovidas y apoyadas por el propio Ministerio de Participación Popular” (Sumpsi, 2006: 10). No hay información disponible para saber si esta promoción/apoyo refiere solo a la creación de condiciones políticas para la participación, o directamente a la definición territorial de las mancomunidades; optando este texto por la segunda opción.

Es en la implementación del programa que el territorio definido en el diseño encuentra su expresión concreta. En los programas revisados, se observa que la delimitación no es estática, sino que tiene cierta capacidad de adaptación a la concepción territorial endógena de los actores, a medida que el proceso de implementación avanza (Sumpsi, 2006). Si bien en la mayoría de los casos se aprecia una delimitación inicial normativa, en algunos esta logra aproximarse a la visión que los actores tienen de su territorio. Ejemplos son el Plan de Desarrollo Regional Centro Sur-Valle de Salgado (FAO, 2007), el PRONAT en la sierra Catarinense (Coimbra et al., 2015), ambos en Brasil; y el Proyecto EXPIDER de las subcuencas de Reitoca y Verdugo (Sumpsi, 2006). En los tres casos, luego de la movilización social de los actores territoriales originalmente excluidos, se produce un cambio sustantivo en la delimitación del territorio.

En algunos de los programas se generan reflexiones *ex post* sobre obstáculos específicos surgidos de una delimitación territorial inadecuada. Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo Regional del Noroeste de Minas Gerais, se observa una fisura identitaria con efectos directos en la participación y conflictos en el espacio de deliberación colectiva, pues no todos los actores presentan el mismo nivel de adherencia al territorio y consecuentemente, al programa (FAO, 2007). En el caso del Proyecto EXPIDER implementado en la cuenca del río Chanchán, la heterogeneidad ambiental, política y sociocultural entre los municipios era tan extrema que imposibilitó la definición colectiva de elementos productivos y sociales sobre los cuales vertebrar un proyecto común de

desarrollo (Sumpsi, 2006). Estos casos refuerzan el argumento de que la delimitación territorial de tipo normativo, incluso cuando se realiza supuestamente bajo criterios técnicos y objetivos, muchas veces conduce a conflictos con las dinámicas reales de los territorios. Ello afirma la necesidad de una vinculación previa con los actores, minimizando el riesgo de excluir a aquellos que se identifican con determinada dinámica territorial (FAO, 2007). En contraste, una definición territorial funcional dota al programa de mayor coherencia social para los propios actores, y genera procesos virtuosos de participación. Así, “cuando se empalman los ‘territorios decretados’ con los ‘territorios construidos’, las posibilidades de éxito de los programas de desarrollo parecen aumentar” (FAO, 2007: 27).

La lógica sectorial de los estados latinoamericanos genera que los programas, pertenecientes a distintas dependencias gubernamentales, utilicen criterios diferentes para determinar el territorio donde implementarán sus intervenciones, aunque se trate del mismo espacio. Esta falta de articulación entre los programas habitualmente conduce a la superposición de esfuerzos estatales y a la no coincidencia de la delimitación territorial, lo que disminuye su eficiencia y posibilidades de impacto (Lotta y Favareto, 2014). Considerando que el DTR busca articular las iniciativas de desarrollo existentes en un territorio, la desarticulación espacial, sectorial y operacional de los programas constituye en sí misma un obstáculo para la adecuada implementación del enfoque. Un ejemplo es el caso del Proyecto EXPIDER en las subcuencas de Reitoca y Verdugo (Sumpsi, 2006) o el Proyecto MDRT en la Mancomunidad Municipal de la Gran Tierra de los López, Bolivia (MAMGT-López) (Francke et al., 2011), donde la desarticulación de iniciativas de desarrollo estatal y de la sociedad civil (ONG) dificulta el proceso de fortalecimiento institucional y

productivo, y esto desalienta la participación de los actores, que no ven respuesta a sus necesidades más apremiantes.

Los casos descritos muestran que, para los distintos agentes de desarrollo el territorio, aún no es comprendido como una totalidad socioespacial, y que las sociedades latinoamericanas todavía no logran consolidar el proceso de articulación vertical y horizontal que requiere un esfuerzo de desarrollo de esta envergadura.

Inversión en activos territoriales

Por activos territoriales entendemos las diversas formas de capital (físico, financiero, social, cultural, etcétera) del territorio, que no se pueden remover del mismo y que tienen la potencialidad de contribuir a su desarrollo (Olfert et al., 2014). Los activos territoriales pueden ser tangibles (por ejemplo, un sistema de regadío) o intangibles (por ejemplo, una mayor capacidad de la sociedad local de resolver sus conflictos y llegar a acuerdos). Una característica básica de un programa territorial es que sus inversiones estén dirigidas a crear o fortalecer los activos endógenos del territorio; en contraste con otros enfoques de desarrollo rural que canalizan sus principales inversiones a fortalecer los activos de las personas, las que luego pueden irse del territorio, y así llevarse sus mayores capacidades.

En este marco, se identifican dos tipos de inversión territorial pública y/o público-privada: 1. grandes inversiones planeadas desde fuera del territorio, que generalmente responden a objetivos nacionales de desarrollo, y 2. inversiones de menor envergadura, que tienen un enfoque territorial y que se realizan en el marco específico de un programa. Mientras que el segundo tipo puede al menos potencialmente ser objeto de un proceso de deliberación y priorización colectiva desde la institucionalidad territorial, el primero es definido a nivel

nacional sin mediar la participación de los actores territoriales. La articulación entre ambos tipos de inversión representa una gran oportunidad para los territorios, que muy pocos programas han podido aprovechar.

Del análisis de los cuarenta programas, se distinguen tres situaciones descritas en detalle en la tabla 4, con algunos ejemplos de los programas revisados: 1. aquellos territorios donde el programa de DTR logra articular con éxito las grandes inversiones de largo plazo con las pequeñas/medianas inversiones de corto o mediano plazo; 2. aquellos territorios donde el programa de DTR logra vincular por iniciativa propia (sin articulación con el Estado) las grandes inversiones de largo plazo con las pequeñas/medianas de corto y mediano plazo; y 3. aquellos territorios donde el programa de DTR no logra vincular las grandes inversiones de largo plazo con las pequeñas/medianas de corto plazo, a pesar de que ambas apunten en la misma dirección: identificar y potenciar las capacidades y estrategias del territorio.

Tabla 4. Inversión en activos territoriales		
Situación de inversión en activos territoriales	Ejemplos dentro de los programas revisados	Descripción
1. El programa de DTR logra articular con éxito las grandes inversiones públicas y público-privadas de largo plazo con las pequeñas/medianas inversiones de corto o mediano plazo que propone el programa.	Programa Territorial Integrado (PTI) de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que financia planes estratégicos de desarrollo productivo y de articulación interinstitucional (Ropert, 2009). Circuito Turístico Grande Sertão Veredas, en el marco de la Estrategia de Desarrollo Regional de la FAO en la región noroeste del estado de Minas Gerais, que busca identificar y fortalecer lugares y emprendimientos con potencial turístico basado en activos territoriales (FAO, 2007).	El éxito de este programa se debe a su vinculación en términos de inversión con planes mayores de inversión nacional (sobre todo, en infraestructura para la innovación). A pesar de lo anterior, su éxito y alcance no es total; la principal crítica a su implementación es la falta de articulación y replicación de esfuerzos estatales, que impide que “se compartan aprendizajes y sumen esfuerzos para enfrentar el desafío que implica alinear la institucionalidad sectorial en torno a los ejes de desarrollo” (Ropert, 2009: 14) El éxito de este programa se debe a que logra movilizar a los actores privados para invertir en el capital ambiental y cultural de la región, y coordinar iniciativas sectoriales privadas con los planes de inversión turística estatal (hasta antes de la implementación del programa, ambos esfuerzos se habían desarrollado de forma desarticulada).

2. El programa de DTR logra vincular por iniciativa propia (sin articulación con el Estado) las grandes inversiones de largo plazo con las pequeñas/medianas de corto y mediano plazo que propone el programa.	Gestión participativa de la Mancomunidad de Municipios La Montaña; la que sufrió un largo período de abandono por parte del Estado, a pesar del cual logró movilizar recursos propios (capital social) para establecer articulaciones con un gran proyecto de infraestructura territorial: la construcción de la carretera Anillo Perimetral (Gómez et al., 2005).	El éxito de la inversión en activos territoriales de este programa se debe al importante capital social (madurez participativa y organizativa) de los actores participantes de la mancomunidad. Si bien hay críticas al proceso, esta articulación resultó fundamental para la consolidación de la mancomunidad como actor colectivo territorial, permitiendo estructurar una visión común de territorio (Gómez et al., 2005). Cabe destacar que la articulación horizontal se da a nivel de Gobiernos locales, el abandono por parte del Gobierno central es prácticamente total.
3. El programa de DTR no logra vincular las grandes inversiones de largo plazo con las pequeñas/medianas de corto plazo que propone el programa, a pesar de que ambas buscan potenciar las capacidades estratégicas del territorio.	Estrategia de Desarrollo Regional apoyada por la FAO en el noroeste de Minas Gerais, ¹ en donde una de las principales empresas de alimentos busca establecer un acuerdo público-privado con el Gobierno estatal para la construcción de carreteras y un aeropuerto, debido a su interés por mejorar el transporte de productos e insumos agrícolas dentro y fuera del territorio (FAO, 2007). Aplicación del modelo LEADER en cinco municipios de México (De los Ríos et al., 2011).	A pesar de que la estrategia territorial definida por el programa se alinea con esta gran inversión privada, y de que ambos esfuerzos van en la misma línea de desarrollo, los actores territoriales carecieron de capacidad para operativizar ese objetivo en acciones concretas (FAO, 2007). La inversión en activos endógenos del territorio no es totalmente exitosa porque a pesar de que se considera explícitamente en las metas de implementación de ambos programas, no se considera en articulación con los proyectos de gran inversión nacional. En ambos casos, la falta de vinculación responde en parte al carácter experimental de estas iniciativas, que impide consolidar procesos de transformación de largo plazo como los que impulsa el DTR. ²

Fuente: Elaboración propia.

¹Esta experiencia de inversión en capital físico de Minas Gerais contrasta de manera radical con la del Circuito Turístico Grande Sertão Veredas presentada más arriba dentro del mismo territorio y programa (Desarrollo Regional FAO), pues el último logra sinergias entre distintos tipos de capital, a diferencia del primero. Resalta así la importancia de la manera en que los actores territoriales logran articularse a la gran inversión.

²El DTR debe superar la preeminencia del corto plazo para lograr el desarrollo, como señalan Schejtman y Berdegú: "La apreciación de los tiempos por parte de los distintos agentes es muy variable y contradictoria. Los técnicos y las agencias acostumbran operar con los horizontes de duración del programa; los políticos operan con los tiempos de los ciclos electorales, que a nivel local tienden a ser muy cortos y en el curso de los cuáles deben mostrar resultados; para los pobladores del territorio, los tiempos son tanto más breves cuanto más acuciantes sean sus carencias, pero los requeridos para la superación de su condición son, por el contrario, de largo aliento" (2004: 44).

Ahora bien, en la mayoría de los casos observados, la articulación de la gran inversión nacional con la pequeña/mediana inversión territorial está más relacionada con las capacidades técnicas y políticas de actores territoriales y agentes de desarrollo que con la capacidad operativa del programa. Esto se ejemplifica en el Plan de Desarrollo Regional en el centro sur del valle de Salgado, donde los actores territoriales impulsan la ampliación del aeropuerto del municipio de Iguatu como proyecto prioritario, pero su subutilización demostró que no era una necesidad real del territorio (FAO, 2007). En relación a esto, un análisis del Proyecto EXPIDER concluye que las grandes inversiones en capital físico deberían ser planificadas de forma descendente, pues "la decisión de qué infraestructuras y equipamientos regionales son prioritarios no es fácil de tomar desde un enfoque de abajo a arriba, ya que cada municipio tiene como prioritarias sus propias infraestructuras" (Sumpsi, 2006: 24). Otros análisis enfatizan que el desafío es constituir al territorio como espacio de articulación entre lógicas de planificación descendente (fortaleciendo la capacidad del Estado para planificar a nivel territorial

y promover la coordinación horizontal-vertical) con las de participación ascendente (fortaleciendo las capacidades de los actores para participar en las decisiones y gestión del territorio) (Lotta y Faraveto, 2014); mejorando así la capacidad de actores territoriales y agentes de desarrollo para vincular la inversión territorial con los planes nacionales de inversión y desarrollo.

Respecto a la disponibilidad de capital financiero para realizar inversiones territoriales, los programas en general encuentran obstáculos para obtenerlo, así como los actores territoriales experimentan dificultades para acceder a crédito. Esta es una de las principales restricciones de los programas de DTR, pues los obstáculos para acceder a capital financiero impiden realizar inversiones en otro tipo de activos territoriales. Esto se ejemplifica en el caso de la Mancomunidad La Montañona, donde los actores territoriales acuden a municipios cercanos para acceder a crédito, por la inexistencia del sector financiero formal en su territorio. Este vacío fue llenado por proyectos de microcrédito rural y cooperativas crediticias, los que finalmente dejaron de existir por la alta morosidad, así como el desvío del crédito hacia actividades ajenas a la innovación productiva (Gómez et al., 2005). Por otro lado, en el proyecto EXPIDER se destacan las dificultades para financiar el funcionamiento permanente de las Organizaciones Locales para el Desarrollo Local (OLDER),⁴ lo que puso en riesgo la credibilidad del proyecto y llegó a paralizar sus avances, ya que la única fuente de financiamiento eran sus propios recursos. Este concluye que “el desarrollo productivo requiere un buen funcionamiento de los mercados de créditos para inversión [...] donde se registran mayores fallas en América Latina, por lo que las ayudas económicas a la inversión privada son necesarias” (Sumpsi, 2006: 40) como instrumentos operativos para promover el desarrollo.

⁴ Nombre genérico dado en el Proyecto EXPIDER al espacio de deliberación y/o institucionalidad territorial.

En contraste, los programas que aseguran su financiamiento desde varias fuentes generan sinergias positivas de participación de los actores territoriales, sobre todo del sector privado. Un ejemplo es la articulación generada entre el Consejo de Desarrollo Territorial (COTEN) de la región nordeste de Minas Gerais (promotor del Programa de Desarrollo Regional apoyado por la FAO), el Banco del Nordeste de Brasil (financista) y la ONG Instituto Elo Amigo (ejecutor). En esta articulación, el banco y la ONG optaron por crear un fondo de aval para que se pudiera ampliar tanto el monto como el número de los beneficiarios de crédito, y así aumentar la adhesión de los agricultores y la legitimidad del COTEN en el territorio (FAO, 2007).

Enfoque multisectorial

Uno de los elementos centrales del DTR es la adopción de un enfoque multisectorial que recoge la transformación experimentada por los espacios rurales en las últimas décadas a partir del crecimiento del empleo rural no agrícola, la migración, la innovación y diversificación productiva; constatándose la emergencia de una nueva ruralidad. En este contexto, el diseño e implementación de un programa de DTR debe considerar explícitamente la economía rural en su conjunto, y no solo algunos de sus sectores o cadenas de valor, pues el fortalecimiento de los vínculos entre distintas actividades económicas⁵ es una de las palancas más importantes para el desarrollo económico local. Si, por el contrario, lo que busca un proyecto es potenciar un sector particular, entonces no es necesario y probablemente tampoco es conveniente adoptar un enfoque territorial de desarrollo.

⁵ Por ejemplo, agricultura-turismo, agricultura-manufactura, manufactura-servicios, etcétera.

De todos los elementos clave del DTR en los programas revisados, el enfoque multisectorial es uno de los que presenta mayores problemas para ser implementado. A pesar de que el énfasis productivo está puesto explícitamente en la diversificación y articulación de distintas posibilidades sectoriales, los programas siguen destinando una parte mayoritaria de sus acciones y recursos para actividades agropecuarias. Ejemplos son el cañón de Juchipila y el nordeste de Minas Gerais, territorios de implementación del Programa de Desarrollo Territorial de la FAO (FAO, 2007), los tres territorios del Proyecto EXPIDER (Sumpsi, 2006), la Estrategia para el Desarrollo Territorial del Distrito de DR 008 de Veracruz (Vilaboa et al., 2015) y el PROMATA en la selva de Pernambuco (FAO, 2008). Todos son programas que se diseñan con una intención multisectorial, pero que terminan con un claro carácter agropecuario en su implementación.

Lo problemático de este sesgo sectorial (agrícola, en la mayoría de los casos) es que afecta no solo las transformaciones productivas, sino también las institucionales. Tal es el caso del PRONAT, en el que la representatividad social del Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense, órgano compuesto principalmente por representantes de la agricultura familiar, excluye a actores territoriales de otros sectores económicos relevantes (Coimbra et al., 2015). Ello se debió a que el ejecutor del programa, el Ministerio de Desarrollo Agrario brasileño, requirió que los beneficiarios fuesen los actores con los que se trabaja tradicionalmente, evidenciando así el peso material que aún posee la concepción de lo rural asociada exclusivamente a la producción de bienes primarios, aun en agencias que han asumido el discurso de la nueva ruralidad. Este sesgo y sus consecuencias se repiten en el caso del Programa de Desarrollo Regional apoyado por la FAO en la región noroeste del estado de Minas Gerais y en el cañón de Juchipila (FAO, 2007). Al respecto, resulta interesante el diagnóstico que se realiza en el caso del Programa de

Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Zona de la Selva de Pernambuco (PROMATA) (Brasil), en el que los principales obstáculos para transformar las lógicas sectoriales de la inversión pública parecieran ser de carácter institucional: el peso de las viejas concepciones sobre ruralidad, la falta de voluntad política y la falta de capacidades técnicas y políticas de los actores territoriales para traducir los lineamientos generales de desarrollo en proyectos concretos de diversificación productiva no agrícola (FAO, 2008).

En general, cuando son los ministerios de agricultura los que diseñan o impulsan económicamente los programas de DTR, se instala un sesgo agropecuario basal que evidencia el peso de la organización sectorial de los Estados latinoamericanos en los programas de desarrollo. Este sesgo es reproducido por la sociedad civil, y se transforma en un obstáculo a la hora de construir visiones más integrales de desarrollo: a nivel territorial, tampoco se movilizan actores ni hay una *expertise* técnica más allá del agro (Favareto, 2015, comunicación personal). Es importante que los agentes de desarrollo y actores territoriales abandonen el sesgo sectorial agrícola, y realicen un esfuerzo metodológico y de coordinación, como plantea el IICA a partir de su experiencia en los PCT de Brasil (Miranda y Matos, 2002).

Lo anterior no significa abandonar o no considerar la agricultura. A pesar de la creciente importancia del empleo rural no agrícola y las remesas como determinantes del empleo y los ingresos de las familias rurales pobres (Schejtman y Berdegué, 2004; FAO, 2008), las actividades primarias aún son el principal medio de vida en muchos de los territorios rurales latinoamericanos. Tal es el caso del pueblo aymara y quechua habitantes de la MAMGT-Lípez y beneficiarios del Proyecto MDRT (Francke et al., 2011), de los habitantes de la Mancomunidad la Montañona (Gómez et al., 2005) y los participantes del PRODAP II en El Salvador (FAO, 2008) y del Distrito de DR 008 de Veracruz (Vilaboa et al., 2015), entre otros.

Por otro lado, los ejemplos exitosos de multisectorialidad incluyen la participación activa de los representantes de los distintos sectores económicos en los espacios de deliberación colectiva territorial, como sucede en la implementación del Proyecto Áridas del Banco Mundial-IICA, donde se considera un amplio proceso de consulta social intersectorial desde el diseño (Miranda y Matos, 2002), y en el Modelo de Gestión Territorial en la provincia de Arauco (FAO, 2007), donde se genera coordinación intersectorial a partir de mesas productivas, que aseguran la representación de todos los sectores económicos importantes de la región. Destaca también la implementación del modelo LEADER en cinco territorios de México, los cuales están diversificados productivamente con anterioridad a la ejecución del programa, lo que facilitó la articulación intersectorial (De los Ríos et al., 2011).

Vínculos rural-urbanos

Junto con la diversificación de la economía del territorio, el enfoque de DTR pone un fuerte énfasis en la promoción y fortalecimiento de los vínculos rural-urbanos. Actualmente, solo una pequeña minoría de los habitantes rurales vive y trabaja en los confines de su lugar de residencia; desarrollan su vida en espacios más amplios, casi siempre integrados por uno o más núcleos urbanos y sus entornos rurales (Berdegú, Carriazo et al., 2015). La investigación demuestra que el fortalecimiento de los vínculos con los centros urbanos son una condición sin la cual es muy difícil lograr un desarrollo socialmente incluyente para los territorios rurales (Berdegú, Carriazo et al., 2015).

En los programas observados los vínculos rural-urbanos son considerados transversalmente en la delimitación territorial, incluyendo al menos un centro urbano dentro o muy cerca del territorio objeto del programa. En el diseño de los programas se considera que:

el fortalecimiento del sector urbano [...] generará economías de aglomeración y oferta de servicios no agrícolas, necesarias para absorber la población excedente en el sector rural, y apoyar el desarrollo productivo [...] estrategia planeada de desconcentración de la inversión pública hacia centros urbanos intermedios, como base de una nueva estructura socio-económica de carácter regional (FAO, 2007: 93).

Sin embargo, lo anterior no tiene una traducción en acciones e inversiones específicas, como contar con representantes de los actores urbanos en los espacios de deliberación territorial. Esta falencia se observa, por ejemplo, en el Programa de Desarrollo Regional que apoya la FAO en la región nordeste de Minas Gerais (FAO, 2007), el PRO-NAT en la sierra de Santa Catarina (Coimbra et al., 2015), el PROLOCAL en la estribación central de los Andes y el PROMATA en Pernambuco (FAO, 2008).

Para generar el dinamismo económico que implicarían los vínculos rural-urbanos fortalecidos no basta con la sola presencia de una ciudad dentro o cerca del territorio. Las sinergias territoriales deben ser promovidas por los programas de DTR, incluyendo estrategias concretas de información para los habitantes de las urbes respecto de los bienes y servicios disponibles en las zonas rurales, inversión en el capital físico del territorio para facilitar las comunicaciones y transportes, inclusión explícita e inicial de los actores territoriales urbanos y rurales dentro de los espacios de deliberación territorial, resolución de problemas de coordinación, consideración de ambos espacios en procesos y decisiones de inversión de los Gobiernos locales, etcétera.

En este contexto, es fundamental fortalecer el vínculo rural-urbano sobre relaciones funcionales preexistentes entre el territorio y las ciudades circundantes; de otro modo, estos intentos podrían fracasar. Tal es el caso de la MAMGT-Lípez, conformada en el marco del Proyecto MDRT, en la que la ciudad más importante y cercana al territorio (Uyuni), que concentra los servicios e ingresos

generados por el turismo, fue dejada fuera de la delimitación territorial debido a la falta de identificación de los actores territoriales con la misma (Francke et al., 2011).

Participación efectiva de los actores

Otro de los elementos clave del DTR es la participación efectiva y el empoderamiento de actores territoriales, que se correspondería con una visión ascendente (*bottom up*) de la participación, en la cual estos deben ser sujetos fundamentales del propio proceso de desarrollo (Miranda y Matos, 2002; FAO, 2007, De los Ríos et al., 2011; FAO, 2008). En esta perspectiva, las decisiones se deben tomar desde el territorio, pues cada uno tiene una historia, instituciones, actores, condiciones y potencialidades diferentes.

La participación efectiva y el empoderamiento remiten a la noción de coproducción de los bienes públicos, en la que las organizaciones del sector privado y la sociedad civil deben hacerse cargo, en conjunto con el Estado y las agencias de desarrollo, de la planeación y gestión de la política pública. La coproducción se asocia así con el reparto de competencias y responsabilidades entre el agente público y los ciudadanos para la producción de bienes y servicios públicos, y con la noción de acción colectiva (Coimbra et al., 2015).

Respecto de este elemento del DTR, resulta fundamental convocar la diversidad de los actores territoriales (Schejtman y Berdegú, 2004; FAO, 2007). Se debe considerar cuándo es mejor incorporar esta diversidad social, y en qué medida combinarla con acciones de carácter descendente para facilitar la implementación (Sumpsi, 2006; Lotta y Faraveto, 2014). Si bien las políticas participativas de carácter ascendente deberían generar mayor participación y adherencia de los actores involucrados, esta dependerá mucho de la fase del proceso de desarrollo en que sea incorporada, del nivel organizativo y de la cultura de participación presentes en el territorio (Sumpsi, 2006). Luego, el

desafío se encuentra en generar arreglos institucionales que logren combinar la participación ascendente de los actores territoriales con una planeación descendente por parte del Estado, fortaleciendo la capacidad de este último de promover una coordinación vertical y horizontal focalizada en el territorio, así como las capacidades de los actores para ser efectivamente corresponsables y tomadores de decisión en la planeación y gestión de las políticas territoriales (Lotta y Faraveto, 2014).

A pesar de que la mayoría de los programas observados adscriben a estrategias participativas ascendentes y a una mayor representatividad social de los actores convocados, en general no la incorporan en la etapa de diseño; el cual es realizado a nivel central por el Gobierno o agencias de desarrollo, con escasa o nula participación de los actores territoriales. Sin embargo, hay una tendencia durante la implementación a incorporar mayor participación y diversidad de actores (FAO, 2007; Coimbra et al., 2015; Ropert, 2009; Francke et al., 2011).

Ahora bien, existen excepciones en las que los gobiernos y organismos de cooperación internacional hacen esfuerzos sustantivos por incorporar a los actores del territorio desde la etapa inicial. Tal es el caso de los Programas de Cooperación Técnica (PCT) y los Programas de Apoyo al Pequeño Productor Rural (PAPP) del IICA en Brasil, que generan un proceso participativo de acción/reflexión/acción, que implica un ir y venir constante desde las necesidades y consideraciones de los actores territoriales hacia los conceptos e instrumentos que sustentan las estrategias de desarrollo (Miranda y Matos, 2002). Existe también otra excepción, en la que el diseño de los programas responde a un proceso impulsado y planificado casi por completo por los actores territoriales, debido a un capital social territorial muy fuerte y a la ausencia histórica del Estado. Tal es el caso de la Mancomunidad la Montañona, donde los habitantes del territorio inician un proceso de articulación intermunicipal para impulsar programas de DTR, sin

mediar apoyo del Gobierno central, que se incorpora en una etapa posterior al impulso inicial dado por los actores locales (Gómez et al., 2005).

A pesar de los intentos por generar arreglos institucionales que combinen acciones descendentes y ascendentes, en los programas se observa que los modos de operar de los Estados latinoamericanos aún son poco permeables a las dinámicas participativas que configuran socialmente los territorios; entonces, se generan resistencias administrativo-legales y culturales a que los actores territoriales sean corresponsables de su propio desarrollo. Los marcos legales y administrativos que rigen a los Gobiernos latinoamericanos no facilitan la transferencia de competencias y atribuciones a los actores territoriales para tomar decisiones y controlar los recursos que involucra su desarrollo. Esto evidencia la reproducción de estructuras de poder, expresadas en un predominio de las dinámicas descendentes por sobre las ascendentes en la planeación de los programas: “em vez de promover a participação no planejamento e gestão das iniciativas [...] ela fica restrita ao controle social da execução dos programas” (Lotta y Favareto, 2014: 25). Ahora bien, las dinámicas descendentes también persisten porque no todos los actores involucrados tienen las capacidades para “formular, ejecutar, gestionar y evaluar proyectos productivos y sociales, que permitan concretar la cooperación y que se reflejen en mejoras significativas en el desarrollo del territorio” (FAO, 2007: 44). Además, no todos los actores poseen los incentivos para involucrarse en la etapa de diseño; como sucede con el sector privado, que se incorpora en un proceso de DTR a partir de proyectos concretos de transformación productiva (Sumpsi, 2006).

En casi todos los programas revisados se destaca la importancia de la participación y empoderamiento de los actores territoriales, lo que evidencia cómo los arreglos institucionales condicionan el desenvolvimiento de las diferentes estrategias de desarrollo. El énfasis en la participación se estructura sobre dos ideas principales: 1. la insti-

tucionalidad territorial como espacio de debate y concertación social en torno a una visión colectiva de desarrollo; y 2. los distintos factores que influyen en la efectividad de la participación de los actores territoriales dentro de dicha institucionalidad.

Sobre el primer punto, en los programas se aprecia que el proceso de constitución de la institucionalidad territorial es un aprendizaje social importante, fundado en la interacción de los actores territoriales y la revisión constante de las decisiones para adecuarlas a las formas de organización social del territorio. En un comienzo, se observa una aproximación intuitiva en la conformación de estos espacios de deliberación, que se transforma hasta consolidarse en una institucionalidad más acorde a las necesidades y posibilidades del territorio. Se observa por ejemplo, en el Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense en el marco PRONAT (Coimbra et al., 2015), en el del Consejo de Desarrollo Territorial (COTEN) en la región noroeste del estado de Minas Gerais en el marco del Programa de Desarrollo Regional de la FAO (FAO, 2007) y en los Grupos de Acción Local (GAL) del modelo LEADER en cinco territorios de México (De los Ríos et al., 2011).

El proceso de conformación de la institucionalidad territorial es influenciado por el capital social y político presente en el territorio, expresado en distintos grados de madurez participativa y organizativa. Este proceso puede ser conflictivo, dependiendo de la homogeneidad socioeconómica y cultural de los actores territoriales, de su apropiación respecto del programa y de la capacidad política de los actores que lideran los espacios de deliberación. En los casos exitosos, el proceso concluye en una visión colectiva y concertada de futuro; mientras que, en los no exitosos, en una estrategia de desarrollo que no es representativa del colectivo territorial y/o que no logra traducir la visión común en una estrategia estructurada. Así, el éxito de los espacios de deliberación colectiva

y el proceso de transformación institucional dependen de la consolidación de la participación efectiva en el territorio. Esto se aprecia en el Proyecto EXPIDER, en el que se destaca el caso de los valles Cruceños por la fuerza de las organizaciones productivas y diez años de aplicación de la Ley de Participación Popular boliviana; en contraste con los casos de la cuenca del río Chanchan o las subcuencas de Reitoca y Verdugo, donde la iniciativa privada apenas está organizada y la madurez participativa es baja (Sumpsi, 2006).

Ahora bien, el proceso de aprendizaje social y político que implica la constitución y desenvolvimiento de estos espacios de deliberación territorial es un logro en sí mismo. Independientemente de los resultados obtenidos, todos los programas revisados generan una institucionalidad territorial *ad hoc* o fortalecen una preexistente, impulsando transformaciones en la gobernanza del territorio, en las posibilidades de relación entre lo público y lo privado y en el empoderamiento de algunos actores normalmente excluidos. En el contexto de un programa de DTR, la participación se transforma en un ejercicio en que los actores se reconocen como sujetos políticos al mismo tiempo que mejoran sus capacidades técnicas y políticas para incidir en la estrategia de desarrollo. Así, en la misma interacción en los espacios públicos de deliberación, los actores territoriales comprenden que tienen derecho y herramientas para opinar, decidir y conducir el proceso de desarrollo (FAO, 2007).

Sobre el segundo punto, los distintos factores que influyen en la conformación de los espacios de deliberación colectiva y la participación efectiva dentro de los mismos, estos son entendidos como obstaculizadores o facilitadores dependiendo de su contribución al cumplimiento de los objetivos planteados por los programas. Si bien los factores que condicionan los procesos de participación son múltiples, mencionaremos los tres más

destacados por los programas: 1. la capacidad de agentes de desarrollo y actores territoriales para promover y ejercer respectivamente una participación efectiva; 2. la traducción de las estrategias de desarrollo territorial en acciones concretas; y 3. la coordinación público-privada dentro de la institucionalidad territorial.

Respecto del primer factor condicionante de la participación, se observan obstaculizadores importantes. En el caso de los agentes técnicos de desarrollo, algunos programas revelan una falta de conocimiento inicial respecto de la realidad local, lo que genera el diseño de estrategias que no se ajustan a las necesidades y posibilidades reales del territorio y/o que no logran vertebrarse con las prácticas productivas e institucionales de los actores locales. En el caso de los agentes políticos de desarrollo, en algunos programas se observa una falta de liderazgo para fomentar la participación efectiva, preeminencia de intereses personales y/o incapacidad para promover los consensos necesarios para concretar una visión colectiva de futuro. Ejemplos de lo anterior son el Programa de Desarrollo Regional del cañón de Juchipila, en el que el Centro Regional Universitario Centro Norte (CRUCEN) diseña una estrategia de desarrollo que “aunque tiene cualidades técnicas apropiadas, es fundamentalmente un documento armado en alguna oficina, con baja capacidad de incorporar las visiones, intereses y demandas de los actores” (FAO, 2007: 38); y el PROMATA en la selva de Pernambuco, donde se decide construir dos infraestructuras públicas importantes (un hospital y un centro turístico-cultural) sin consultar a los municipios que los gestionarían, lo que provocó que ambos estén actualmente cerrados (FAO, 2008).

Por el contrario, cuando los agentes técnicos y políticos de desarrollo incorporan desde un inicio el diálogo con los actores territoriales y el trabajo en terreno, constituyen facilitadores para la participación efectiva y el empoderamiento social. Se destacan los esfuerzos de

los PCT implementados por el IICA (Miranda y Matos, 2002) y el Proyecto MDRT en el cantón Nabón (Francke et al., 2011), que incorporan explícitamente prácticas y metodologías participativas entre las capacidades políticas que deben tener los agentes de desarrollo para estimular una mejor gobernanza territorial.

En el caso de los actores territoriales, en algunos programas se enfatiza en la ausencia transversal de capacidades técnicas⁶ y políticas⁷ mínimas para enfrentar los desafíos que implica participar de una nueva forma de gobernanza y de un proyecto de desarrollo territorial como un obstaculizador relevante, pues aunque se generen condiciones de diálogo y espacios para la deliberación colectiva territorial, si los actores no tienen dichas capacidades, su participación no será efectiva o subsistirá solo el tiempo que dure el programa. Ejemplos son el Programa Regional de la FAO en el noroeste de Minas Gerais, en el que los actores no tenían experiencia suficiente para definir metas y resultados objetivamente verificables (FAO, 2007); la Estrategia de Desarrollo Territorial del Distrito de DR 008 de Veracruz, en la que al cierre del programa, un 42% de los integrantes decidió abandonar la iniciativa por no estar acostumbrados al trabajo cooperativo y considerar que la finalidad del programa era la obtención de recursos económicos directos *per se* (Vilaboa et al., 2015).

Dentro de las capacidades técnicas ausentes en los actores territoriales, se destaca el segundo factor condicionante de la participación: la operacionalización de

⁶ Capacidades técnicas para definir prioridades de desarrollo y traducirlas en proyectos y acciones concretas; definir indicadores de seguimiento y evaluación, etcétera.

⁷ Capacidades políticas para deliberar en igualdad de condiciones frente a actores con más poder (simbólico, económico, político, etcétera); generar consensos frente a posiciones ideológicamente contrapuestas a las que ellos representan, articular las distintas necesidades y propuestas de todos los actores territoriales, etcétera.

la estrategia de desarrollo en un conjunto de proyectos y acciones concretos. Esta capacidad operativa es un facilitador de la participación efectiva porque la calidad del proceso de desarrollo está directamente relacionada a la adherencia de los actores territoriales al programa; es más fácil motivar la participación desde proyectos concretos y estructurados que a partir de una visión abstracta de desarrollo. La necesidad de esta capacidad operativa es una de las principales lecciones del Proyecto EXPIDER (Sumpsi, 2006) y del Programa de Desarrollo Regional de la FAO (FAO, 2007).

La capacidad de operacionalización de los actores territoriales se relaciona directamente con el tercer factor condicionante de la participación en el contexto de un programa de DTR: la necesidad de una coordinación horizontal público-privada fuerte en la institucionalidad territorial. Esta coordinación y la participación activa del sector privado se destacan como elementos centrales, ya que la capacidad de emprendimiento y acceso a mercados dinámicos de los privados son el motor que sostiene en el tiempo los procesos de transformación productiva. Además, la posibilidad de incidir directamente en la estrategia de desarrollo funciona como un incentivo para los privados, permitiéndoles participar más allá del financiamiento y obtención de recursos al que normalmente se encuentran relegados.

A pesar de su relevancia, la participación efectiva de los privados ha sido difícil de implementar en la práctica. Las instituciones públicas involucradas en el desarrollo territorial, depositarias tradicionales de la representación de los intereses colectivos territoriales, aún no logran incorporar en sus prácticas de trabajo la colaboración equitativa con el sector privado o corresponsabilidad sobre los bienes públicos (Coimbra et al., 2015). Un cambio de lógica en este sentido requeriría la deconstrucción de los roles históricos del aparato público y el mundo privado. La experiencia del Proyecto

EXPIDER en sus tres territorios de implementación ofrece un análisis detallado de esta problemática (Sumpsi, 2006), enfatizando la necesidad de transformar esta articulación público-privada en un coprotagonismo del proceso de desarrollo: no se trata de una simple apertura al diálogo, sino de una acción conjunta para promover y gestionar el desarrollo.

En general, los esfuerzos de representación e inclusión política que promueven los programas públicos dentro de la institucionalidad territorial están más enfocados en la incorporación de los actores tradicionalmente excluidos: los pobres rurales (Miranda y Matos, 2002; Francke et al., 2011). Esta participación se promueve transversalmente, en la medida en que no representaría una amenaza para el poder del Estado en los territorios; amenaza que sí es percibida en el caso de los privados con capacidad de inversión. Este temor es expresión de las estructuras de poder que sostienen ciertos vicios institucionales en las políticas públicas de desarrollo.

Construcción de una visión colectiva de futuro

La participación efectiva, el empoderamiento de los actores y la construcción de la institucionalidad territorial están íntimamente vertebrados al último de los elementos clave del DTR: la construcción de una visión colectiva de futuro. Lo que se observa al respecto en los programas revisados es: 1. la ausencia de una visión colectiva concertada socialmente que dé un sentido profundo a los actores territoriales para apropiarse y participar de los procesos de transformación de un programa particular; y 2. la elaboración de las estrategias de desarrollo territorial como un fin en sí mismas, y no como un medio para conducir sociopolítica y técnicamente los procesos de desarrollo.

Sobre el primer punto, se destacan el caso de la Mancomunidad La Montañona, en el que a pesar de que existen arreglos institucionales importantes y una cultura organizativa muy fuerte, “aún no se han construido espacios de coordinación permanentes entre los actores del territorio, ni una visión territorial para la gestión del bosque” (Gómez et al., 2005: 25); y el de la Estrategia de Desarrollo Regional del noroeste de Minas Gerais, en el que los actores territoriales no tienen incentivos suficientes “para invertir un largo tiempo en la elaboración de dicho ‘proyecto integrador’, por lo que las estrategias son siempre parciales y más enfocadas en acciones impulsadas por ciertos actores interesados” (FAO, 2007: 38). Estos ejemplos permiten entender el segundo punto como una consecuencia del primero: si no existe una visión común que dé sentido a la elaboración de un proyecto colectivo de desarrollo territorial, el documento generado será solo una estrategia “en el papel”, y su construcción, un objetivo *per se* más que un instrumento para alcanzar el desarrollo proyectado.

Ahora bien, existen casos excepcionales en los que se observa la relación estrecha y mutuamente condicionante que existe entre la visión colectiva de desarrollo y la participación efectiva de los actores territoriales, como en la implementación del Proyecto Áridas en el nordeste brasileño (Miranda y Matos, 2002).

Resultados e impactos de programas de DTR

Respecto de los resultados generados por los programas analizados, entendiendo por ellos las transformaciones institucionales y productivas ocurridas en un territorio, hay muy poca información y menos aún, análisis rigurosos. Esto a veces sucede porque los programas se encontraban en curso al momento de redactarse los informes analizados, pero sobre todo porque en general

los programas de DTR mantienen la debilidad de otros enfoques de desarrollo rural: carecer de buenas estrategias y sistemas de evaluación de resultados e impactos.

Esta falencia es explicitada solo en algunos de los programas revisados (FAO, 2007; Francke et al., 2011; Sumpsi, 2006) y se debería a: 1. la falta de una cultura de responsabilidad por los resultados de los proyectos; 2. la carencia de incentivos que inciten a los actores territoriales a verificar si están logrando los objetivos que se propusieron alcanzar; 3. baja capacidad técnica de los actores territoriales para diseñar y realizar procesos de evaluación; 4. distancia entre los actores que elaboran y los que ejecutan los sistemas de evaluación; y 5. la inexistencia de un modelo práctico de referencia sobre el seguimiento y evaluación de programas de DTR para América Latina (FAO, 2007; Francke et al., 2011; Sumpsi, 2006).

A pesar de lo anterior, todos los programas revisados señalan tener cierto nivel de logro en las transformaciones productivas e institucionales impulsadas, en el que se destacan los avances obtenidos en estas últimas. La preeminencia institucional se debe en parte al orden lógico del DTR: antes de identificar las prioridades de transformación productiva, primero es necesario un proceso de diálogo y concertación territorial (Sumpsi, 2006).

Entre las transformaciones institucionales se reconoce un proceso de aprendizaje en los agentes de desarrollo y actores territoriales que logran incorporar a nivel conceptual las posibilidades del enfoque territorial, como la existencia de una nueva ruralidad multisectorial y rural-urbana (FAO, 2008). Lo que falta incorporar en este proceso de transformación son elementos prácticos: agentes como actores deben adquirir competencias y atribuciones para operativizar la idea abstracta de desarrollo, transformando el territorio desde un espacio producido socialmente en función de un proyecto

común de futuro como plantea el DTR (Schejtman y Berdegué, 2004) hacia el *locus* concreto de organización y producción de las acciones necesarias para alcanzar dicho desarrollo (Lotta y Faraveto, 2014).

Así, a quince años del inicio de la experiencia de DTR, aún se carece de evidencia suficiente para afirmar con certeza si este enfoque ha conducido a mejores resultados que las estrategias convencionales, promoviendo mejores oportunidades de desarrollo y mayores niveles de bienestar para los habitantes de los territorios involucrados en los programas. Esto representa un desafío mayor para la futura generación de programas.

¿Qué tan territoriales son los programas de DTR?

El enfoque de DTR se ha convertido en el punto de referencia conceptual principal de las políticas y programas de DR en América Latina. Es, por así decirlo, un enfoque popular y, como suele suceder, ello genera un incentivo para declarar que una política, programa o proyecto es de desarrollo territorial, cuando por sus características dista de serlo. En ocasiones también sucede que un programa tiene un diseño de carácter territorial, pero que al enfrentarse a la realidad de los territorios o por haber realizado un mal diagnóstico, la implementación del programa termina siendo cualquier cosa menos eso.

Los cinco elementos claves expuestos en este texto son, a nuestro juicio, elementos esenciales de caracterización del enfoque de DTR. En la tabla 5, resumimos el análisis de los cuarenta programas y proyectos en que se basa este texto, mostrando tres de los cinco elementos claves presentados en extenso: multisectorialidad, vínculo urbano-rural y participación efectiva y empoderamiento de los actores territoriales. Incluso, considerando solo tres de los elementos claves presentados, se observa que casi ningún programa logra cumplir con los criterios que caracterizan al enfoque territorial.

Tabla 5. Identificación de 3/5 de criterios clave del DTR en los programas revisados				
Pais	Programa	¿Promueve un enfoque multisectorial?	¿Fomenta el vínculo rural-urbano?	¿Existe una alta diversidad y participación de actores territoriales?
Chile	Modelo de Gestión Territorial de la provincia de Arauco, región del Bío Bío	Sí	No	Sí
	Programa de Fomento (PROFO)	Sí	s/i ¹	No
	Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)	Sí	s/i	Sí
	Programa Territorial Integrado (PTI)	Sí	Sí	Sí
	Chile Emprende	Sí	s/i	Sí
	Estrategia de Desarrollo Económico Territorial (EDT)	No	s/i	No
	Nodos Tecnológicos	Sí	s/i	Sí
	Programa Regional de CONICYT	Sí	s/i	No
	Programa de Clusters	Sí	s/i	Sí
	Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT)	No	Sí	Sí
	Plan de Infraestructura para la Competitividad 2007-2010	Sí	Sí	Sí
	Estrategia de Desarrollo Regional y Agendas Regionales de Desarrollo Productivo	Sí	Sí	Sí
	Planes de Mejoramiento de la Competitividad (PMC)	Sí	S/i	Sí
	Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT)	Sí	Sí	Sí
	Programa de Apoyo a la Gestión Sub-nacional SUBDERE-BID	No	No	No

Argentina	Proyecto de Servicios Agrícolas (PROSAP) en la provincia de Mendoza	No	No	No
Perú	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en los distritos de Juli y Pomata, provincia de Chucuito, departamento de Puno	Sí	Sí	Sí
Brasil	Estrategia de Desarrollo Regional (FAO) en el noroeste del estado de Minas Gerais	No	No	No
	Plan de Desarrollo Regional (FAO) centro sur-valor de Salgado, estado de Ceará	Sí	Sí	Sí
	Programa Nacional de Apoyo aos Territórios Rurais (PRONAT) en la sierra Catarinense, estado de Santa Catarina	Sí	No	No
	Proyectos de Cooperación Técnica (PCT)	Sí	No	Sí
	Programas de Apoyo al pequeño Productor Rural (PAPP), componente de Apoyo al Pequeño Productor Rural (APCR)	Sí	No	Sí
	Proyectos de Combate a la Pobreza Rural (PCPR)	Sí	Sí	Sí
	Proyecto Áridas	Sí	No	Sí
	Plan de Desarrollo Rural Sostenible del Sertão	Sí	Sí	Sí
	Programa de apoyo al desarrollo sustentable (PROMATA) de la zona de la selva de Pernambuco, estado de Pernambuco	No	No	No

Tabla 5. Identificación de 3/5 de criterios clave del DTR en los programas revisados (continuación)				
País	Programa	¿Promueve un enfoque multisectorial?	¿Fomenta el vínculo rural-urbano?	¿Existe una alta diversidad y participación de actores territoriales?
Colombia	Proyecto MDRT “Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN” en el sur del Tolima y el triángulo del sur de Tolima, Colombia	No	Sí	Sí
Paraguay	Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO II), Departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú (1); Central, Cordillera, Paraguari, Caaguazú y Guairá, Paraguay	Sí	Sí	No
Ecuador	Programa de Desarrollo Local Sostenible (PROLOCAL) Estribación Central de los Andes, Ecuador	No	Sí	Sí
	Proyecto EXPIDER en la cuenca del río Chanchan, provincia Chimborazo, Ecuador	No	No	No
	Proyecto MDRT “Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN” en el cantón Nabón, provincia de Azuay, Ecuador	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Proyecto EXPIDER en los valles Cruceños, departamento de Santa Cruz, Bolivia	No	Sí	Sí
	Proyecto MDRT “Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN” en la Mancomunidad Municipal de la Gran Tierra de los López (MAMGT-López) en Bolivia	Sí	No	Sí

Honduras	Proyecto EXPIDER en las subcuencas de Reitoca y Verdugo, Honduras	No	No	No
El Salvador	Proyecto de Desarrollo Agrícola para pequeños Productores (PRODAP II), Región Central de El Salvador	No	No	Sí
	Gestión Territorial Participativa de la Mancomunidad de municipios La Montañona, departamento de Chaltenango, El Salvador	Sí	Sí	Sí
México	Alianza para el Desarrollo de la región sur de Jalisco, estado de Jalisco, México	Sí	Sí	No
	Plan de Desarrollo Regional región cañón de Juchipila, Zacatecas, México	No	Sí	No
	Modelo LEADER en cinco municipios de México (estados de México, Veracruz y San Luis Potosí)	Sí	Sí	Sí
	Distrito de DR 008 de Veracruz, México, Estrategia para el Desarrollo Territorial (EDT)	No	No	Sí
Fuente: Elaboración propia. S/i: sin información.				

Ante esta realidad, queda preguntarse cuáles son los desafíos que enfrentan los programas de desarrollo rural para constituir verdaderos programas de desarrollo territorial, así como aquellos que afronta el propio enfoque de DTR para potenciar su capacidad de generar mejores condiciones de vida y mayores oportunidades de desarrollo para las sociedades rurales del continente.

Conclusiones

La revisión de cuarenta programas autodefinidos como iniciativas de DTR permite llegar a algunas conclusiones sobre los principales desafíos que enfrenta el enfoque de DTR en América Latina. Dentro de dichos desafíos, los más importantes se articulan en torno a tres problemáticas centrales: 1. la presencia de fallas transversales de coordinación; 2. la persistencia de antiguas concepciones sobre lo rural; y 3. la dificultad para generar arreglos institucionales que equilibren acciones de carácter ascendente y descendente.

Respecto al primer desafío, en la mayor parte de los programas se observan fallas de coordinación entre los actores y los distintos programas e iniciativas públicas y privadas relacionados al desarrollo del territorio. El DTR es una *estrategia intensiva en coordinación* –intersectorial, rural-urbana, público-privada y nacional-local–, por lo que las dificultades para resolver las fallas de coordinación impactan fuertemente en la eficacia del enfoque, lo que genera superposición y dispersión de los esfuerzos y agotamiento de la participación social.

Como se puede observar a lo largo del documento, la debilidad de los mecanismos de coordinación pareciera responder a que los agentes de desarrollo y los actores territoriales, así como los programas y proyectos específicos, siguen siendo mayoritariamente sectoriales. La lógica sectorial expresada en barreras administrativo-legales y

culturales obstaculiza los mecanismos de articulación, en la medida que disminuye las posibilidades para pensar y actuar de forma territorial. Esto también se relaciona con la dificultad para movilizar las capacidades técnicas y políticas necesarias para impulsar un programa de DTR: hay un discurso territorial a nivel de objetivos e intenciones de planificación, pero en general no existe una fuerza social que esté organizada territorialmente, por lo que, al ejecutar los programas, los actores involucrados lo hacen desde sus parcialidades, y se obstaculizan las posibilidades de generar mecanismos eficientes de coordinación.

Parece claro que Schejtman y Berdegú (2004), entre otros autores, subestimaron las dificultades legales, administrativas, metodológicas y culturales que tenderían a reproducir las conductas y tendencias de descoordinación. Este es un problema que debe ser trabajado explícitamente como problema de investigación y como problema metodológico en la futura generación de programas de DTR, incorporando mecanismos que faciliten la articulación horizontal y vertical, como la resolución de los obstaculizadores existentes.

Lo anterior se relaciona directamente con el segundo desafío, y es la persistencia de las antiguas concepciones sobre lo rural. La mayor parte de los programas observados se declaran territoriales, pero sus inversiones, acciones y proyectos concretos reproducen las lógicas de las estrategias tradicionales de desarrollo rural, asociadas a la producción de bienes primarios agropecuarios. A pesar del discurso innovador y los diseños territoriales de estos programas, su acción concreta es con frecuencia sectorial-agropecuaria, puramente gubernamental y limitada a los espacios rurales con escasa o nula consideración de los centros urbanos y su papel en el desarrollo territorial.

Lo anterior tiene que ver, muy probablemente, con el predominio de los ministerios de agricultura y agencias de desarrollo con sesgo agrícola en el diseño y la gestión de los programas de DTR, así como con la persistencia de

la lógica sectorial en la participación social de los actores, como se mencionó con anterioridad; pero también, con la inexistencia de una *expertise* territorial que vaya más allá de lo que se concibe tradicionalmente como rural. En general, los programas tienen dificultades para movilizar una visión colectiva que se traduzca en acciones y proyectos concretos, que generen transformaciones estratégicas que apunten a un desarrollo verdaderamente territorial, que supere en la práctica esta visión tradicional.

Esta dificultad para transformar el discurso territorial en una práctica concreta e innovadora de desarrollo muestra la necesidad de realizar un esfuerzo mayúsculo de capacitación de los agentes de desarrollo y los actores territoriales que permita que la emergencia de la “nueva ruralidad” tenga una traducción real desde el discurso hacia las prácticas concretas de desarrollo. Así, se comprende que este no es solo un problema de diseño u operación de los programas, sino de habilitación de los agentes de desarrollo y actores territoriales con herramientas concretas, que permitan vincular efectivamente el discurso desde el que se construyen los diseños territoriales con las prácticas innovadoras que constituyen las estrategias de DTR. Parte del desafío es la consolidación de una “inteligencia territorial” que posibilite concretamente el tránsito de la visión a la acción.

El tercer desafío identificado refiere a la dificultad para generar arreglos institucionales que equilibren acciones de carácter ascendente (transferencia de atribuciones, competencias y capacidades a los actores territoriales para tomar decisiones) y descendente (fortalecimiento de la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas territoriales participativas), que comprendan al territorio como el espacio donde se articulan dichas acciones para el desarrollo.

Por un lado, a través de los programas revisados se percibe una resistencia de los Gobiernos latinoamericanos a entregar a los actores territoriales atribuciones para tomar decisiones que involucren recursos públicos. A los actores territoriales se les consulta, pero rara vez se les

entrega poder de decisión, para constituirse efectivamente en corresponsables y participantes activos de todas las etapas del desarrollo. Por otro lado, se observan falencias en la conducción territorial y articulación de los organismos del Estado, que obstaculizan su capacidad de planificar y ejecutar territorialmente, en todos los niveles de gobierno, al mismo tiempo que movilizan las capacidades de los actores territoriales para participar activamente del proceso de desarrollo.

Así, este desafío nos presenta un doble reto, y es generar arreglos institucionales que combinen de la mejor manera acciones de carácter descendente (conducir técnica y políticamente los procesos de desarrollo, movilizar capacidades en los actores territoriales, estimular la coordinación vertical y horizontal, etcétera), con acciones de carácter ascendente (habilitando y empoderando a los actores territoriales para la participación efectiva; abriendo espacios para la coproducción del proceso de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de los programas, etcétera); propiciando la participación de los actores territoriales al mismo tiempo que la articulación vertical y horizontal. Si bien se observan avances sustantivos en la transformación institucional de los territorios, aún queda mucho por hacer.

Finalmente, es necesario enfatizar en que estos tres desafíos no obedecen a restricciones propias del DTR, sino a los marcos institucionales que todavía operan en los países de la región. El enfoque peca de un excesivo optimismo respecto de las posibilidades para construir la compleja arquitectura institucional que se requiere para su correcta implementación, cuando el Estado y las sociedades rurales latinoamericanas aún no desarrollan la voluntad política y las capacidades técnicas y políticas necesarias.

En este contexto, y luego de quince años de implementación, nos preguntamos: ¿es necesario abandonar el DTR por una nueva perspectiva de desarrollo? Creemos que no. El DTR es un aporte consistente para transformar las

concepciones existentes sobre los espacios rurales al entregar una mayor comprensión de las dinámicas que actualmente configuran los territorios. Este enfoque se plantea como una forma de concebir el desarrollo, comprendiendo al territorio como el espacio en el que deben articularse la visión colectiva con las acciones concretas para alcanzarlo; y al desarrollo mismo, como un esfuerzo que debe ser concertado socialmente y coordinado entre una diversidad importante de actores.

Así, se observa que el problema fundamental no es conceptual, sino operativo: es necesario dar un giro al diseño e implementación de los programas que permita adecuar el enfoque a la persistencia de los desafíos señalados. Este giro implica para los programas asumir y anteponerse a la influencia de estas dificultades, cambiando la manera de trabajar con el enfoque. Se deben incorporar criterios y mecanismos operativos que prevean la existencia de los obstaculizadores señalados; así como el seguimiento y evaluación de resultados e impactos como una práctica normal de los programas que permita conocer la efectividad real del DTR, al mismo tiempo que ajustar su operación a las posibilidades reales de desarrollo de los territorios rurales latinoamericanos.

Bibliografía

- Abramovay, R. (1999). "O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural", en *IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política*, p. 18, Porto Alegre, Brasil.
- Abramovay, R.; Magalhaes, R. y Schöder, M. (2008). "Social movements beyond the iron cage: weak ties in territorial development", en *World Development*, vol. 36, núm. 12, pp. 2906-2920.

- Ammour, T. (2009). *Catastro de políticas y programas con enfoque territorial en Nicaragua. Documento de trabajo n° 29*. Disponible en: <https://bit.ly/2nRYoOW>.
- Bebbington, A.; Abramovay, R. y Chiriboga, M. (2008). "Social movements and the dynamics of rural territorial development in latin américa", en *World Development*, vol. 36, núm. 12, pp. 2874-2887.
- Berdegú et al. (2011). *Territorios Funcionales en Chile. Documento de Trabajo n° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Disponible en: <https://bit.ly/1xqhnKV>.
- Berdegú, J.; Proctor, F. y Cazzuffi, C. (2014). *Inclusive Rural-Urban Linkages*. Disponible en: <https://bit.ly/1YnRyHx>.
- Berdegú, J.; Bebbington, A. y Escobal, J. (2015). "Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions", en *World Development*, vol. 73, pp. 1-10, septiembre.
- Berdegú, J.; Carriazo, F.; Jara, B.; Modrego, F. y Soloaga, I. (2015). "Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban-Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico", en *World Development*, vol. 73, pp. 56-71, septiembre.
- Berdegú, J.; Escobal, J. y Bebbington, A. (2015). "Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions", en *World Development*, vol. 73, pp. 129-137, septiembre.
- Caron, P. (2005). "Critérios para a delimitação de territórios". Presentación en Seminario Desafíos y Perspectivas del Desarrollo Regional en América Latina. Santiago de Chile, FAO.
- Chiriboga, M. (2002). "¿Que hemos aprendido en Desarrollo Rural en los 90?" Disponible en: <https://bit.ly/2MiTUDC>.

- Coimbra et al. (2015). "Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense", en *Revista de Administração Pública*, n° 49, pp. 119-140.
- Cox, M. (2008). *Desarrollo Territorial en Chile: Documentos del Estado. Documento de trabajo n° 3*. Disponible en: <https://bit.ly/2MgT6pk>.
- Da Silva, J. G. (1997). "O novo rural Brasileiro", en *Nova economia*, vol. 7, núm. 1, pp. 43-81, mayo.
- Da Veiga, J. (2000). *Desenvolvimento territorial do brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico*. San Pablo: USP – FEA – Dpto. Economía & Procam.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2002). "El desarrollo rural con una visión territorial". Ponencia presentada en el Seminario Internacional Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. Veracruz, SAGARPA-IICA.
- De los Ríos et al. (2011). "La iniciativa LEADER como modelo de Desarrollo Rural: aplicación a algunos territorios de México", en *Agrociencia*, n° 45, COLPOS Institución de Enseñanza e Investigación en Ciencias Agropecuarias. Salinas de Hidalgo, San Luis Potosí, México, pp. 609-624.
- DNP. (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Echeverri, R. y Ribero, M. (2002). *Nueva Ruralidad. Visión del Territorio en América Latina y el Caribe*. San José: IICA.
- Echeverría et al. (eds.). (2003). *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe: Manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- FAO. (2007). *Desarrollo Territorial Rural. Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para Latinoamérica y el Caribe.

- FAO. (2008). *Programas y Proyectos. Enfoques de Desarrollo Territorial en proyectos de Inversión*. Roma: Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial, Servicio de América Latina y el Caribe, División del Centro de Inversiones.
- Favareto, A. (2007). *Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão*. San Pablo: Iglu Editora.
- Favareto, A. (2009). *Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Documento de Trabalho n° 26*. Disponible en: <https://bit.ly/2MO10Wi>.
- Francke et al. (2011). *Experiencias de Gestión y Buenas Prácticas en la implementación del Proyecto “Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en países CAN”*. Disponible en: <https://bit.ly/31jfUJB>.
- Gómez et al. (2005). *La gestión territorial participativa hacia la búsqueda de medios de vida rurales sostenibles: El caso de la Mancomunidad La Montañona*. San Salvador: PRISMA.
- Governo Federal do Brasil. (2013). *Territórios da Cidadania*. Disponible en: <https://bit.ly/2nPxK9p>.
- IICA. (2001). *Nueva Ruralidad*. Serie Documentos conceptuales.
- Lotta, G. y Favareto, A. (2014). “Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil”, en *18th Annual Conference of the International Research Society for Public Management*. Ottawa: 18th IRPSM Annual Conference – Annals.
- Miranda, C. y Matos, A. (2002). *El Desarrollo Rural Sostenible, Enfoque Territorial. Experiencia del IICA en Brasil*. Brasília: IICA.
- Olfert, M. R. et al. (2014). “Places for Place-Based Policy”, en *Development Policy Review*, pp. 5-32.
- Ospina, P.; Santillana, A. y Arboleda, M. (2008). “Neocorporatism and territorial economic development: The Ecuadorian indigenous movement in local government”, en *World Development*, vol. 36, núm. 12, pp. 2921-2936.

- Pérez, E. (2001). "Hacia una nueva visión de lo rural", en N. Giarracca (comp.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, pp. 17-29.
- Ranaboldo, C. y Uribe, M. (2008). *Catastro de políticas y programas de desarrollo rural en Bolivia basados en un enfoque territorial. Documento de trabajo n° 24*. Disponible en: <https://bit.ly/31jh7R9>.
- RIMISP. (2015). "Concurso Estudios de Caso Quince Años de Desarrollo Territorial Rural: ¿Cómo Vamos?", enero. Disponible en: <https://bit.ly/35LUfx8>.
- Ropert, M. A. (2009). *Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas. Documento de Trabajo n° 56*. Disponible en: <https://bit.ly/2ON9oIe>.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. (2003). "Desarrollo Territorial Rural", en R. Echeverría (comp.) *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pp. 9-63.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago de Chile: RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- SEPLAN. (2011). "Territorios de Identidade". Disponible en: <https://bit.ly/2hT04jZ>.
- Sepúlveda, S.; Castro, A. y Rojas, P. (1998). *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible en espacios territoriales. Cuadernos Técnicos N° 4*. Coronado, Costa Rica: IICA.
- Soberanes H. M. y Burgin, M. J. (2009). *Catastro de políticas y programas de desarrollo territorial rural en México. Documento de trabajo n° 28*. Disponible en: <https://bit.ly/35H38In>.

- Sumpsi, J. M. (2006). *Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina: Lecciones del Proyecto EXPIDER en Bolivia, Ecuador y Honduras*. Washington D. C.: Unidad de Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vilaboa et al. (2015). “Experiencias en la Estrategia para el Desarrollo Territorial del Distrito de Desarrollo Rural 008, Veracruz, México”, en *Interciencia*, vol. 40, núm. 4, pp- 241-248.

Doce años del Programa Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil

¿Cómo vamos?

MIREYA E. VALENCIA, MÁRCIO CANIELLO, ANTÔNIO L. BARONE,
MARC PIRAUX, MIQUÉIAS F. CALVI, OLIVIO A. TEIXEIRA
Y CARLOS D. DE OLIVEIRA

Resumen

En el cambio del siglo XX al XXI, Brasil inicia un proceso: el diseño y la implementación de políticas públicas orientadas al enfoque territorial, a partir de la necesidad de innovar en instrumentos que pudiesen revertir los críticos indicadores económicos, sociales y ambientales, evidentes en las áreas rurales de la década de 1990. En ese sentido, en 2003, el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) crea la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) con el objetivo de mejorar los niveles de calidad de vida de la población rural de manera sustentable por medio del apoyo y el fortalecimiento de las institucionalidades presentes en los territorios rurales.

Considerando ese proceso de innovación institucional bajo la perspectiva territorial, este estudio tiene como objetivo responder a la pregunta: “doce años del Programa Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales en Brasil, ¿cómo vamos?”. El estudio enfoca sus observaciones en ocho territorios rurales apoyados por el programa, cuya identificación buscó garantizar, por lo menos, un territorio

por macrorregión geográfica, diferentes fechas de incorporación al Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC) y territorios beneficiados por el PTC. Cada territorio fue tratado como un “caso”, con el objetivo de identificar semejanzas y diferencias entre ellos en relación con cinco criterios característicos de la implementación del desarrollo rural con enfoque territorial: i) inversión en los activos del territorio; ii) enfoque multisectorial; iii) vínculos rurales-urbanos; iv) participación efectiva y empoderamiento de los actores colectivos territoriales; y v) visión colectiva de futuro. A partir de esa aproximación comparativa, fueron identificadas relaciones entre las posibles causas para alcanzar, en mayor o menor grado, los objetivos de cada una de las dimensiones señaladas.

Introducción

En el marco de los estudios rurales contemporáneos, se problematiza la efectividad de nuevos enfoques para enfrentar antiguos y persistentes problemas de los grupos sociales que trabajan y viven en el campo, como la pobreza, la inequidad en la distribución de ingresos, riqueza y tierras, y la diferenciación en los procesos de desarrollo intra e interregionales. Observar posibles transformaciones en los espacios rurales a partir del análisis de las políticas públicas contribuye a comprender quién y por qué participa en ellas, así como también ayuda a identificar, en las diferentes escalas de implementación de esas políticas, lo que favorece o limita la acción pública para resolver esos problemas.

En el cambio del siglo XX al XXI, Brasil inicia un proceso: el diseño y la implementación de políticas públicas orientadas al enfoque territorial, a partir de la necesidad de innovar en instrumentos que pudiesen revertir los críticos indicadores económicos, sociales y ambientales, evidentes en las áreas rurales de la década de 1990. En ese sentido,

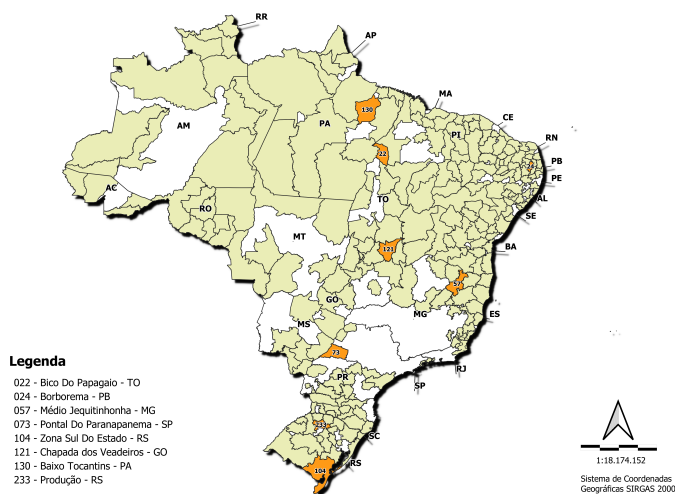
en 2003, el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) crea la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) con el objetivo de mejorar los niveles de calidad de vida de la población rural de manera sustentable por medio del apoyo y el fortalecimiento de las institucionalidades presentes en los territorios rurales.

Ese foco en las institucionalidades territoriales, característico de ese enfoque, evidencia la complejidad de observar la acción pública y desafía a evaluar los resultados más allá de los límites del Gobierno, que deja de ser el orientador exclusivo de políticas centralizadas y especializadas por sectores para ser un actor más en un proceso que se torna colectivo. Así, los criterios que orientan al investigador de los procesos de desarrollo bajo la perspectiva territorial llevan, en primer lugar, a reconocer que los espacios de debate y decisión se han ampliado en relación al tipo y número de actores, así como también a las múltiples escalas de acción espacial (Lascoumes y Le Galès, 2014). En segundo lugar, nos llevan a resaltar que el enfoque territorial tiene una estrecha relación con la nueva concepción de ruralidad (Abramovay, 2007).

Considerando ese proceso de innovación institucional bajo la perspectiva territorial, este estudio tiene como objetivo responder a la pregunta: “doce años del Programa Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales en Brasil, ¿cómo vamos?”.

En ese sentido, el estudio enfoca sus observaciones en ocho territorios rurales apoyados por el programa (figura 1), cuya identificación buscó garantizar, por lo menos, un territorio por macrorregión geográfica, diferentes fechas de incorporación al programa, territorios beneficiados por el Programa Territorios de la Ciudadanía (seis de los ocho casos de la muestra de la investigación forman parte de él) y, finalmente, tener la activa participación de investigadores de la Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial en esos territorios.

Figura 1. 239 territorios rurales apoyados por el PRONAT, entre los que se destacan los ocho territorios incluidos en la investigación



Fuente: SIT, 2015.

Cada territorio fue tratado como un “caso”, con el objetivo de identificar semejanzas y diferencias entre ellos en relación con cinco dimensiones analíticas que corresponden a cinco criterios característicos de la implementación del desarrollo rural con enfoque territorial, a saber: i) inversión en los activos del territorio; ii) enfoque multisectorial; iii) vínculos rurales-urbanos; iv) participación efectiva y empoderamiento de los actores colectivos territoriales; y v) visión colectiva de futuro. A partir de esa aproximación comparativa, fueron identificadas relaciones entre las posibles causas para alcanzar, en mayor o menor grado, los objetivos de cada una de las dimensiones señaladas.

Para la recolección de datos, se realizó una detallada revisión de documentos institucionales producidos por la SDT e informes de gestión oficiales, con el objetivo

de identificar la base normativa y conceptual que rige el programa, siempre a la luz de las cinco categorías analíticas mencionadas. De igual forma, teniendo como base tales categorías, fueron realizadas entrevistas con actores claves del programa en el diseño y la implementación del mismo, a nivel federal y estatal, y reuniones con integrantes de las instancias colegiadas en cada uno de los ocho territorios rurales, cuyos invitados fueron integrantes de los núcleos directivos de los colegiados. Fue garantizada la presencia de representantes del poder público y la sociedad civil, quienes tuvieron la oportunidad de expresar su comprensión del concepto “territorio”, registrar sus percepciones en relación con los avances y dilemas en la implementación de la perspectiva territorial para el desarrollo rural en los territorios de origen y, finalmente, dar sus opiniones sobre los resultados alcanzados por el programa y sus perspectivas de futuro.

Este texto está compuesto por tres partes, además de esta introducción y las consideraciones finales. En la primera parte, se describe el Programa Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales (PRONAT) y el Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC). En la segunda parte, se analizan los espacios de discusión y las motivaciones que confluyeron hacia la creación del PRONAT para, en la tercera parte, profundizar el análisis a partir de los ocho territorios rurales, describiendo sus características y analizando las cinco categorías analíticas a partir de lo que dicen los representantes de los colegiados, los Planes Territoriales de esos territorios y los informes de investigación sobre los mismos.

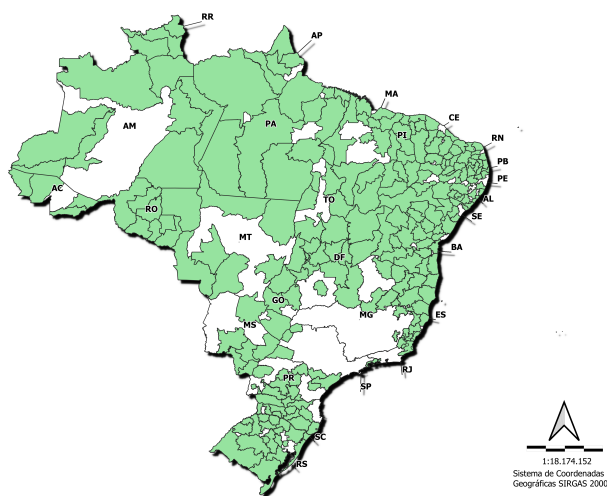
El Programa Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales y el Programa Territorios de la Ciudadanía

Elementos de políticas públicas como territorios,¹ colegiados, planes territoriales e inversiones en proyectos de costeo e infraestructura son la base que soporta y mueve al PRONAT. Gestionado desde 2003 por la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, el PRONAT fue incorporando de manera gradual territorios a ser apoyados. Se inicia en 2004 con cerca de 50 territorios hasta llegar, en la actualidad, a 239 territorios rurales apoyados (figura 2).

Ese número de territorios fue priorizado a partir de un grupo de 449 microrregiones compuestas por municipios caracterizados por ser “esencialmente rurales”, “significativamente rurales” o estar localizados “en medio del campo en situación ambivalente”, conforme a la clasificación definida por Da Veiga (2003: 33). Para identificar esas características, fueron utilizados los criterios de número de habitantes (hasta 50 000) y densidad poblacional (menos de 80 habitantes por kilómetro cuadrado), que constituyen el indicador “ruralidad”, que focaliza, junto con la importancia social y demográfica de agricultores familiares asentados de la reforma agraria, en comunidades de negros cimarrones, tierras indígenas y pescadores artesanales de esos municipios, para definirlos como territorios a ser atendidos.

¹ Para la SDT, el territorio es “un espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, que comprende la ciudad y el campo, caracterizado por criterios multidimensionales –tales como el ambiente, la economía, la sociedad, la cultura, la política y las instituciones– y una población con grupos sociales relativamente distintos, que se relacionan interna y externamente por medio de procesos específicos, donde se pueden distinguir uno o más elementos que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial” (BRASIL, 2005c: 7).

Figura 2. 239 territorios rurales apoyados por el PRONAT



Fuente: SIT, 2015.

Una vez identificado el territorio e incorporado al programa, la SDT propone la constitución de “colegiados de desarrollo territorial” (BRASIL, 2005c: 19), que consisten en instancias paritarias participativas que reúnen a diversas instituciones, organizaciones y segmentos sociales y productivos existentes en el territorio. Su misión es definir, orientar, negociar y pactar la implementación de iniciativas y políticas públicas para el desarrollo del territorio.

El plan territorial (PTDRS) es el instrumento diseñado para apoyar esa gestión, y está estructurado por las dimensiones ambiental, socioeconómica, sociocultural educacional y político institucional. Este deberá ser elaborado por el colegiado con el apoyo de asesores externos.

Las acciones del PRONAT son financiadas con el presupuesto del propio MDA por medio de proyectos de inversión y costeo ejecutados por las alcaldías de los municipios que conforman los territorios, gobiernos de Estado,

universidades públicas u ONG. En el período de 2003 a 2014, fueron financiados 7910 proyectos, con una inversión de cerca de R\$ 3 mil millones,² de los cuales R\$ 2,5 mil millones³ fueron ejecutados en proyectos de inversión y R\$ 500 millones,⁴ en proyectos de costeo (tabla 1).

Tabla 1. Recursos transferidos por el PROINF según sus modalidades (Brasil, 2003-2014)

Año	Volumen de recursos transferidos por el PROINF (en reales)		
	Costeo*	Inversión*	Total*
2003	7 892 924,48	147 550 065,48	155 442 989,97
2004	46 227 697,82	130 124 339,79	176 352 037,61
2005	25 520 952,83	132 583 590,43	158 104 543,26
2006	34 736 559,14	184 186 999,07	218 923 558,21
2007	48 529 500,11	322 204 347,40	370 733 847,51
2008	109 360 699,37	130 899 858,55	240 260 557,91
2009	101 959 805,53	295 718 540,11	397 678 345,64
2010	133 997 607,97	216 600 240,82	350 597 848,79
2011	4 186 152,02	188 829 194,45	193 015 346,47
2012	–	265 594 755,85	265 594 755,85
2013	3 335 906,45	274 928 907,40	278 264 813,85
2014	–	171 623 733,06	171 623 733,06
Total	515 747 805,72	2 460 844 572,42	2 976 592 378,14

(*) Valores actualizados por el IGP-DI (FGV), base: diciembre de 2014.
Fuente: CEF (04/05/2015); CGMA-SDT (06/2015) – Fuente de los Datos Básicos: SGE-SDT-MDA (julio de 2015).

² 762 660 000 de dólares.

³ 635 550 000 de dólares.

⁴ 127 110 000 de dólares.

El mayor volumen de recursos invertidos en 2009 está relacionado con el surgimiento del Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC), creado en el año anterior, que amplió significativamente la presencia de otros ministerios en los territorios y del cual el PRONAT llegaría a formar parte. Su objetivo es superar la pobreza y generar trabajo e ingresos en el medio rural, apoyándose para esto en la estrategia de desarrollo territorial rural. Desde esa perspectiva, se diseñan acciones a fin de favorecer la inclusión productiva de las poblaciones pobres de los territorios, de universalizar los programas básicos de ciudadanía, de planificar e integrar políticas públicas y de ampliar la participación ciudadana. Los territorios rurales apoyados por el MDA se transforman en espacios propicios para fortalecer las relaciones federativas y focalizar la agenda social del Gobierno en las regiones más pobres (Schneider, Valencia y Contratto, 2010). Es así que, bajo la coordinación de la Jefatura de Gabinete de la Presidencia de la República, el programa se focaliza en 120 territorios rurales, de un grupo de 164 que eran atendidos por el PRONAT-MDA en 2008.

El PTC se centra en la articulación de políticas públicas, y para esto congrega a 21 órganos del Gobierno federal, la mayoría ministerios, que les ofrecían a los territorios una matriz con 180 acciones de inversión y costeo. Los colegiados territoriales son los encargados de acompañar la ejecución de ese programa y, en algunos tipos de acciones, deliberar sobre dónde y a quién dirigir las. En el informe (no publicado) de evaluación del programa (MDA-NEAD, 2010), se describe al PTC como “una tentativa de articular las políticas públicas de forma especializada (es decir, en determinado territorio), generando un aumento en la capacidad de diálogo entre las esferas del poder público y la sociedad, beneficiaria de las políticas públicas”.

El diseño institucional del PRONAT y su llegada a los territorios

Diseño institucional

El protagonismo en el diseño del programa para el desarrollo de territorios rurales en Brasil es ejercido por el Estado y la sociedad desde una perspectiva policéntrica, en el sentido otorgado por Aligica y Tarko (2012). Así, es posible identificar cuatro tipos de actores que se relacionan y complementan para dicho diseño: los movimientos sociales, principalmente la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (Contag); los gestores del MDA, representados por el equipo que hacía la transición del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC) al de Lula; los representantes de la academia, que traían nuevos elementos de una estrategia de desarrollo diferenciada para regiones desiguales; y los organismos internacionales, que revisaban sus formas de intervención y, ligados al tercer grupo (los académicos), sugerían nuevas formas de promover el desarrollo en las áreas rurales.

Dentro de esta estrategia, son cinco los elementos identificados como facilitadores de la convergencia entre estos actores para la creación de una política con enfoque territorial para los espacios rurales brasileños. Uno de ellos es la discusión que, en esa época, se daba sobre la nueva ruralidad y su inserción en los programas del MDA. El segundo es la inminente necesidad de perfeccionar los procesos de descentralización de políticas públicas y, relacionado con este, la búsqueda de la calificación de la participación de una sociedad civil organizada en la elaboración y el acompañamiento de las políticas públicas (tercer elemento). Un cuarto elemento es la necesidad de cumplir con los compromisos de la campaña presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva en relación con el fortalecimiento de la agricultura familiar, localizada –la mayoría de las veces– en áreas rurales marginalizadas. Por último, la necesaria corrección de

las deficiencias del Programa PRONAF Infraestructura que era ejecutado a nivel municipal con una gran injerencia por parte de los alcaldes que presidían los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR).

Por parte de los movimientos sociales, la principal reivindicación ligada al diseño de la estrategia territorial del MDA estaba en la promoción del “protagonismo de los actores sociales en la construcción y gobernanza de los procesos de desarrollo, así como en la potenciación de las articulaciones y los resultados de las políticas públicas” (Grisa y Schneider, 2014a: 83). Por otra parte, en una entrevista hecha por Tania Bacelar (2010) al entonces presidente de la CONTAG, se identifica al Plan Alternativo de Desarrollo Local Sustentable (PADLS) como un aspecto que, de igual forma, contribuyó al diseño del PRONAT.⁵ Dirigentes del movimiento sindical viajaron a Europa para conocer prácticas de desarrollo local, y recibieron asesoría de académicos defensores del enfoque territorial. Así, en esa época, se supera la escala municipal a través de los territorios.

Desde la perspectiva de los gestores públicos, y conforme a la entrevista al primer secretario de la SDT-MDA, la propuesta territorial fue fuertemente influenciada por la experiencia del equipo que llegaba al ministerio en el proceso de transición para el primer mandato de Lula (2003-2006). Parte de este equipo había trabajado en el nordeste brasileño, en el llamado proyecto Umbuzeiro (Umbú),⁶ ejecutado por la Asociación de Orientación a las Cooperativas del Nordeste (Assocene) con el apoyo de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (Sudene).

En palabras del secretario:

⁵ Este punto también es destacado por Santos de Assis (2007) en su trabajo sobre el discurso de desarrollo sustentable por las organizaciones de trabajadores rurales.

⁶ El umbú es una especie típica de las caatingas del nordeste brasileño que crece desde Ceará hasta el norte de Minas Gerais (Santos, 1997). Según su etimología, significa “árbol que da de beber”. Se conoce como el árbol de la resistencia y Euclides da Cunha lo llamó “el árbol sagrado del Sertao”.

El proyecto Umbuzeiro fue realizado en la región nordeste para enfrentar el tema de las sequías. Se trabajaba la idea de un conjunto de municipios que se organizaban sobre la base de una proximidad local, entonces desde allí comenzó una experiencia muy incipiente sobre el territorio.

En la percepción de este titular de la SDT, la fragilidad de los municipios, en relación con la gestión de los recursos públicos, obstaculizaba las iniciativas de desarrollo local, lo que motivaba, en la región nordeste, el trabajo a una escala mayor: “En Brasil, sobre todo en esos lugares pobres, la distancia entre el Gobierno y un municipio pequeño era una inmensidad”. Dichas iniciativas son citadas por este gestor como el punto de partida de lo que sería el enfoque territorial en el MDA, creador de la Secretaría de Desarrollo Territorial.⁷

Siguiendo esta cronología, una vez creada la SDT (2003-2004), se incorporan las reflexiones hechas por la academia sobre el enfoque territorial, así como informaciones provenientes de experiencias internacionales, específicamente del proyecto LEADER.⁸ A la riqueza de estudios sobre la ruralidad brasileña, realizados a fines de la década de 1990 e inicios de los años 2000 en Brasil,⁹ se suma la experiencia europea que, conforme a Favareto (2007), trae la idea de territorialidad al diseño de las políticas públicas en Brasil.

⁷ La referencia a este proyecto también se hace en las investigaciones de Bonnal y Maluf (2009), Bacular (2010) y Sabourin (2014). Este último añade el proyecto ARIDAS del Banco Mundial y destaca el hecho de que parte del primer equipo de cuadros de la SDT había trabajado en acciones de desarrollo local, ligadas a la actuación de la CONTAG en el nordeste.

⁸ Programa que surgió a comienzos de 1991, marcado por las discusiones de nuevas formas de planificación para el desarrollo, sobre todo, de las regiones rurales de la Unión Europea.

⁹ Abramovay (1998; 1999, 2000, 2001, 2002); Da Veiga (1999, 2001, 2002, 2003); Da Silva et al. (2001); Pereira Leite (2000); Navarro (2001); Sabourin (2002); Nazaret Wandeley (2002), Grossi et al. (2002).

Un hecho poco registrado en los estudios sobre la evolución de este enfoque en el seno del MDA fue la participación de un intelectual como José Eli da Veiga en la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Desarrollo Rural, creado en 1999, quien propuso una primera Conferencia de Desarrollo Rural Sustentable que, por la transición del Gobierno, no llegó a realizarse.¹⁰ La propuesta del consejo era rescatar las potencialidades de la agricultura familiar para dinamizar las economías locales, tomando en cuenta la diversificación productiva. Para esto, sería necesario poner a disposición infraestructura básica y estimular procesos de innovación que, a su vez, indujesen a la creación de pequeñas y medianas empresas y la formación de redes para favorecer la articulación social (Valencia, 2007). Algunas de estas ideas fueron posteriormente rescatadas por el equipo de la SDT, que estructuró la propuesta de desarrollo territorial, sobre todo, en lo que respecta a los criterios para definir el recorte de los territorios rurales.

Finalmente, las contribuciones de las agencias internacionales de desarrollo rural influyeron de igual manera en el diseño del enfoque territorial del MDA. Según un especialista del IICA: “Una contribución de este instituto fue sacar las reflexiones sobre el enfoque territorial de la academia y traerlas a la política pública, y después llevarlas nuevamente a la academia, como política pública”. De hecho, en 2003 la Dirección de Desarrollo Rural Sustentable del IICA produjo un documento que identifica las desigualdades intrarregionales como una de las razones que justificaría un cambio en la perspectiva de desarrollo y propone el territorio como objeto de la política pública. La articulación entre diferentes actores sería favorecida por la perspectiva territorial,

¹⁰ La Primera Conferencia Nacional de Desarrollo Rural Sustentable y Solidario: Por un Brasil Rural con Gente fue realizada en junio de 2008 en Olinda, Pernambuco.

pero para esto era necesario que el Gobierno asumiese funciones tales como: provisión de bienes públicos, dirección y regulación de la economía y construcción de la democracia y la institucionalidad rural.

Observando en retrospectiva, este informante del IICA afirma que los dos principales aspectos que motivaron la apropiación del enfoque territorial por el MDA fueron la concepción de las nuevas ruralidades y la diversidad presente en los territorios brasileños:

la percepción de que lo rural-territorial no era agropecuario, sino más que eso, comienzas a ver el territorio más como un espacio de vida que como uno solamente de producción. Otro elemento importante es la diversidad, en el sentido cultural, del medio ambiente, de las instituciones, de los actores sociales.

En síntesis, movimientos sociales rurales, academia científica, gestores y agencias internacionales de desarrollo de manera paralela y, muchas veces en sociedad, traen las ideas que llegarían a configurar lo que la SDT registra en sus documentos institucionales como: “Referencias para una Estrategia de Desarrollo Rural Sustentable en Brasil”.¹¹

En dichos documentos es posible identificar cómo el discurso es construido de forma coherente con las cinco dimensiones definidoras del enfoque territorial:

Cambios esenciales deberán ser asumidos por los formuladores y operadores de las políticas públicas [...] comprender que una *nueva ruralidad* se está formando a partir de las *múltiples articulaciones intersectoriales* que ocurren en el medio rural (BRASIL, 2005b: 10; el destacado es nuestro).

¹¹ Oficialmente, la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) fue creada el 5 de abril de 2004, mediante el decreto n° 5033/2004.

La perspectiva territorial [...] estimula la diversificación económica de los territorios, cuando reconoce la importancia de los encadenamientos de agregación de valor, pero siempre y cuando estén articulados con el territorio en *una economía que es intrínsecamente multisectorial* (Brasil, 2005b: 25; el destacado es nuestro).

El desarrollo territorial promueve la superación de la visión de la participación como condición para la obtención de compensaciones, destacando la *cooperación, corresponsabilidad e inclusión económica y social* (Brasil, 2005b: 25; el destacado es nuestro).

El desarrollo sustentable de los territorios rurales también puede ser visto como una estrategia de concertación social sobre las formas de producción, distribución y *utilización de los activos* de una región en una dirección que permita la generación de riquezas con inclusión social (Brasil, 2005c: 18; el destacado es nuestro).

Se espera que, tras el período de movilización y articulación de las fuerzas locales, se haya conseguido el involucramiento de un número significativo de agentes y comunidades locales, ampliando las capacidades del territorio más allá de las habilidades tradicionalmente movilizadas, sedimentando esas innovaciones en acuerdos duraderos orientados por la *visión de futuro* expresada en el Plan Territorial (Brasil, 2005c: 20; el destacado es nuestro).

Por otro lado, el grupo de actores que participan en el diseño del PRONAT traen sus propias ideas a partir de sus intereses materiales y simbólicos, y, en cierta medida, disponen de autonomía para desarrollar estrategias y elegir nuevos dispositivos y ajustar los existentes para avanzar en la implementación de esta nueva forma de abordar el desarrollo de los espacios rurales (Lascoumes y Le Galès, 2014).

En materia de ideas, la ampliación de escala en la intervención para el desarrollo rural, la descentralización de las políticas públicas, el fortalecimiento de la

participación y la intersectorialidad son características que se destacan en lo que dicen los gestores nacionales y los documentos institucionales de la SDT.

Finalmente, es posible afirmar que la diversidad de actores que formaron parte del diseño del programa a escala nacional se ve reflejada en la amplia gama de ideas que constituyen el discurso del programa de los territorios rurales (Fouilleux, 2011; Schmidt, 2008). En este se restringe el campo de acción del PRONAT, constituido por una serie de proposiciones que enfatizan una u otra característica del enfoque territorial, pero no como un imperativo sancionado, sino como un agregado de intereses (Lascoumes y Le Galès, 2014). Sin embargo, y como también lo explican los autores referidos, esta condición lleva a que, como será tratado en la parte siguiente, los actores construyan su propia interpretación y movilización, y se pregunten qué acciones emprender y con qué periodicidad realizarlas.

La llegada del PRONAT a los territorios

Según las normativas de la SDT, serían los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS), en cada uno de los veintiséis estados brasileños, los que se responsabilizarían de la selección de los primeros territorios en participar en el PRONAT. Pero, a partir de las entrevistas realizadas con actores estatales, fue posible identificar que dicha disposición, por razones obvias, dependería de que dichos consejos estuvieran constituidos. De esta manera, hubo, en términos generales, dos formas en que los gestores del programa, a nivel federal, iniciaron el trabajo de implementación en dirección a los estados y territorios. La primera de ellas consistió en una negociación directa con los Gobiernos estatales, en la que un grupo de profesionales, constituidos en una red de consultores que habían sido previamente capacitados sobre los referenciales e

instrumentos del enfoque territorial, se aproximaba a las instancias estatales relacionadas con las funciones del MDA (Secretarías de Agricultura, por ejemplo) para discutir con ellas y los representantes del CEDRS cuáles serían los territorios a ser atendidos por el programa y su conformación en términos de números de municipios. Para esto se tomaba como base aquella priorización de las 449 microrregiones rurales mencionada en la sección anterior.

Hubo conflicto en esta discusión en el ámbito de las instancias estatales sobre los recortes territoriales. Se generó un debate sobre otros posibles recortes que obedeciesen a los intereses de los representantes de los CEDRS, como, por ejemplo, agrupar los territorios según proyectos de reforma agraria, ONG que preferían que se hiciera a partir de las microcuencas o su zona de influencia, representantes del Gobierno que orientaban sus prioridades a las regiones más pobres del estado o alcaldes que priorizaban el grupo de municipios donde ya existía una mínima organización entre ellos.

La segunda forma fue una negociación iniciada por instancias del Estado como el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra), en el caso del estado de San Pablo, o la Secretaría de Agricultura, en el estado de Rio Grande do Sul. Ese grupo de consultores negociaba directamente con líderes de movimientos sociales y alcaldías en los municipios “polo” de esas microrregiones o territorios donde se contrastaba la propuesta de la SDT con la realidad local. Conforme a lo relatado por una de las consultoras contratada a comienzos de 2004 para implementar la estrategia en San Pablo:

La SDT inicialmente definió lo que esta ya consideraba de territorios que tenían una identidad constituida que eran el Pontal y el Vale do Ribeira, en los territorios se

discutían detalles de cuál era el recorte y, sobre todo, cuáles eran los municipios que entrarían en los territorios para ser apoyados por la estrategia.

Este proceso de implementación forma parte de una amplia gama de interacciones, lo que lleva a que las directrices y los principios definidos en el marco inicial del PRONAT tomen la forma de un agregado de intereses, en el sentido de Lascounes y Le Galès (2014).

Es posible verificar que los actores en los estados y territorios no participaron activamente en el diseño de la política; su principal función, en la fase de llegada a los territorios, fue la constitución de los colegiados territoriales y definición de su estructura y manera de operación. El foco en la constitución de estas nuevas institucionalidades¹² para hacer viable el desempeño de acciones públicas para el desarrollo territorial (Delgado y Leite, 2011) ayuda a entender la percepción de territorio, sobre todo, como un espacio de participación. Pero, además, permite entender que en estos espacios se tensan las dimensiones *policy* (arreglos institucionales) y *politics* (negociaciones políticas), donde la “intención política inicial es distinta de las dinámicas de su aplicación” (Lascoumes y Le Galès, 2014: 48), conforme a lo que se describe en la próxima sección.

¹² Delgado y Leite entienden por nuevas institucionalidades “el conjunto de instituciones (reglas de funcionamiento, normas existentes –explícitas e implícitas– y organizaciones colegiadas) creadas por los programas federales para conducir la gestión social, la gobernanza y la elección de los proyectos estratégicos de la política territorial, con la participación de representantes del Estado y la sociedad civil” (2011: 108).

Observando el PRONAT desde los territorios rurales: ocho casos en cinco macrorregiones de Brasil

La estrategia territorial tiene una gran receptividad por parte de los actores locales al inicio de las actividades, incentivadas, sobre todo, por los recursos de infraestructura y costeo (recursos del PROINF). Como fue relatado por una de las personas entrevistadas:

En esa época, la base de la estrategia de la SDT estaba enfocada en el PROINF, no tenía muchos recursos, entonces toda discusión que incluía al PROINF tenía mucha fuerza, y era ahí que se daba la repartición de recursos.

Pero, junto con esto, hay amplias manifestaciones de la importancia de los territorios rurales por la posibilidad que los mismos ofrecían de participar en la definición de estrategias para el desarrollo. En ese sentido, el representante de la Red Nacional de Colegiados Territoriales destaca la política territorial como una aspiración de construir algo nuevo para el país: “empoderar a la sociedad, eso ‘hizo vibrar’ nuestras energías”. Según diversos actores territoriales, la principal diferencia de esta perspectiva territorial con otros modelos de desarrollo es que favoreció la cooperación y el acceso a la información de programas y políticas.

A continuación, se describen las características generales de cada uno de los territorios (tabla 2), para enseguida hacer un breve relato de los factores que influyeron en el inicio de los trabajos ante la SDT y después enfocarse en los colegiados de esos territorios y en el análisis sobre los avances de la estrategia territorial en el conjunto de los territorios.

Tabla 2. Descripción general de los casos objeto de estudio						
Región	Estado	Territorio	Año de incorporación	Cantidad de municipios	Características generales	
Norte	Pará	Territorio de la Ciudadanía Bajo Tocantins	2007	11	Se encuentra en una zona fronteriza entre la Amazonía central y oriental, por donde pasa la microrregión de la cuenca del río Tocantins, considerada la segunda más importante del país. El proceso de organización social en el Bajo Tocantins está relacionado con la lucha por la tierra, la reivindicación de crédito, la asistencia técnica para la producción, la mejora de la infraestructura (carreteras y electrificación) y la garantía de los servicios sociales básicos (educación, salud y transporte). La producción pecuaria, el extractivismo vegetal, la producción agrícola temporal (vía proyectos de asentamientos de reforma agraria) y la pesca son las principales actividades económicas.	
	Tocantins	Territorio de la Ciudadanía Bico do Papagaio	2003	25	El Bico do Papagaio está inserto en el ecosistema de transición entre el bosque Amazónico y el Cerrado, comúnmente llamado Pre-Amazonia o Zona de Palmares de Babasús, delimitado por los ríos Tocantins y Araguaia. Es un área de ocupación reciente y su población emigró principalmente desde Maranhao y Piauí durante los años 1960 y 1970. Mayoritariamente agroextractivista, esta población implantó sistemas de producción basados en la "tala y quema", la recolección del coco babasú, el agroextractivismo de frutas nativas, la pesca artesanal y la producción de miel y harina de mandioca, de inmensa importancia social, ambiental, cultural y económica.	

Nordeste	Paraíba	Territorio de la Ciudadanía Borborema	2003	21	Situado en la región Agreste de Paraíba, la agricultura familiar es la principal categoría productiva del sector agropecuario. Existen 27 564 establecimientos rurales en el territorio, de los cuales 24 745 (el 90,76%) son de agricultores familiares. Pero menos del 10% de los agricultores no familiares concentra el 56,88% de las tierras. La actividad agrícola más importante del territorio es la fruticultura, con una producción de 165 mil toneladas en 2006, que responde por toda la cosecha de mandarinas y plantones de frutas cítricas del estado.
Centro oeste	Goiás	Territorio de Identidad Chapada dos Veadeiros	2007	8	Se caracteriza por ser una región de reconocida importancia en términos de diversidad ambiental, hecho que justifica la presencia de un gran número de unidades de conservación, entre las que se destaca el Parque Nacional de la Chapada dos Veadeiros. Situada en la cima de la Meseta Central, la Chapada alberga también nacientes de importantes cuencas hidrográficas, como la Araguaia-Tocantins. Al lado de la diversidad biológica, se encuentra igual diversidad cultural, cuyos principales representantes son familias de agricultores, agroextractivistas y comunidades de negros cimarrones, quienes a lo largo de generaciones desarrollaron saberes y quehaceres propios asociados a la biodiversidad nativa, además de expresiones festivas y artísticas de gran belleza.

Tabla 2. Descripción general de los casos objeto de estudio (continuación)					
Región	Estado	Territorio	Año de incorporación	Cantidad de municipios	Características generales
Sudeste	Minas Gerais	Territorio de la Ciudadanía Medio Jequitinhonha	2004	16	Situado en el nordeste del estado de Minas Gerais, combina características de unidad familiar y haciendas, en un medio espacial y agrario de transición entre tres grandes biomas brasileños: los Cerrados, la Caatinga y el bosque Atlántico. Con predominancia de la agricultura familiar, sus representantes, por medio de sindicatos de trabajadores rurales y organizaciones de asesoría a los movimientos sociales, tienen participación activa en espacios de discusión y proposición de políticas públicas, teniendo como pauta estrategias de convivencia con el semiárido y el protagonismo de la población local, incluyendo segmentos específicos como indígenas y negros cimarrones.
	San Pablo	Territorio de la Ciudadanía Pontal de Paranapanema	2004	32	Situado en el extremo oeste paulista, la ocupación de este territorio data de fines del siglo XIX y revela en su historial agrario el más conocido caso de apropiación de tierras del país. Es sabido que, desde el punto de vista de la ocupación de la región del Pontal de Paranapanema, existe una fuerte relación entre el intenso proceso de degradación de los biomas locales y el genocidio indígena. La cuestión agraria ha sido el punto central para la definición de políticas públicas e ingrediente básico de las tensiones sociales que involucran al Estado y los diferentes actores sociales. La irregularidad agraria y el contexto general de concentración de las tierras apalancaron la presencia del Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST), que constituyó, a partir de 1990, uno de sus núcleos más dinámicos en este territorio.

Sur	Rio Grande do Sul	Territorio de la Ciudadania Zona Sur del Estado	2004	25	La presencia de la agricultura familiar es expresiva en el territorio, fruto de la forma de ocupación del suelo y de los objetivos estratégicos de la Corona portuguesa. Familias azorianas en una primera fase, y posteriormente inmigrantes alemanes, italianos, franceses, entre otros, recibieron pequeñas fracciones de tierra para ocupar el territorio y diversificar la producción, principalmente con géneros alimenticios. La estructura económica, de acuerdo con datos de la Fundación de Economía y Estadística para el año 2008, está representada por la agricultura con solo un 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB). A su vez, las actividades ligadas al sector servicios representan el 77,8% y aquellas vinculadas a la industria, el 18% del PIB.
		Territorio de Identidad de la Producción	2013	17	Existen permanentes conflictos con la agricultura de monocultivo, desarrollada en grandes extensiones de tierra (soja, maíz o trigo), la cual es dominante, en términos de valor de la producción e importancia política regional. Los principales desafíos están ampliamente articulados con los problemas recurrentes de la variabilidad e inestabilidad de los precios en los mercados agropecuarios, de lo incipiente de los mercados del trabajo y de la especulación agraria violenta por la proximidad, muchas veces conflictiva, entre el campo y la ciudad, y entre los sistemas productivos de la agricultura familiar y el agronegocio.
Fuente: Elaboración propia.					

La implementación del PRONAT en los ocho territorios

La base social de la agricultura familiar existente en los territorios es uno de los factores que impulsaron la estrategia territorial en los ocho casos estudiados. En el territorio de la Borborema, por ejemplo, el historial de organizaciones constituidas en redes de actores sociales ligados al fortalecimiento de la agricultura familiar, los movimientos sociales y la defensa de un nuevo modelo de desarrollo basado en la agroecología fue la base de la estrategia territorial. Este proceso tuvo como principal elemento constitutivo la creación y consolidación del Polo Sindical y las Organizaciones de la Agricultura Familiar de la Borborema en la década de 1990, que tienen como principales agentes a los Sindicatos de Trabajadores Rurales y las asociaciones de pequeños productores rurales.

De manera similar, en el territorio del Bico do Papagaio, en la década de 1980 fueron creados los Sindicatos de Trabajadores Rurales con el apoyo de la Pastoral de la Tierra. Con eso, los trabajadores rurales se organizaron y articularon un amplio proceso de reivindicación de la reforma agraria. De esta forma, este territorio en el marco del PRONAT se formó a partir de una base histórica existente, donde la lucha central fue la del acceso a la tierra. La organización social de los agricultores familiares, apoyados por la Iglesia católica y otras entidades, contribuyó fuertemente a la formación de la identidad territorial, como es relatado por uno de los líderes del territorio:

El historial de lucha y resistencia de su pueblo, que tuvieron (sic) la oportunidad de tener liderazgos, la lucha por la tierra, enfrentaron a latifundistas, enfermedades como la malaria, también la gran distancia de los centros desarrollados eso se tornó una característica propia del pueblo del Bico do Papagaio.

La lucha por la tierra es igualmente el rasgo característico de los movimientos constituidos en el Pontal de Paranapanema. Son más de 110 Proyectos de Asentamientos con aproximadamente 6,2 mil familias asentadas, según informaciones del Banco de Datos de la Lucha por la Tierra (Dataluta, 2010). Esa área del Estado ha mostrado una dinámica sociopolítica extremadamente rica y compleja en sus interfaces con los procesos y proyectos de desarrollo. La cuestión agraria ha sido –a lo largo de décadas– el punto central definidor de las políticas públicas e ingrediente básico de las tensiones sociales que involucran al Estado y diferentes clases sociales de ese territorio.

Conforme a lo relatado por Ribeiro (2011), en el territorio del Medio Jequitinhonha, desde la década de 1970, hay una razonable experiencia de movimientos sociales organizados en la región. Estos comenzaron a expandirse principalmente a partir de la Iglesia católica. Las diócesis de Araçuaí y Teófilo Otoni, que cubren la mayoría del territorio, fueron pioneras en la práctica de la teología de la liberación, la animación pastoral y la formación de cuadros de lo que llegaría a ser después el movimiento popular. Esa animación de bases populares fructificó a partir de la articulación de tres tipos de organización. Uno de esos tipos se refiere a los sindicatos de trabajadores rurales, que en esta región raramente representan a trabajadores asalariados, pero sí a los agricultores familiares y sus demandas. Otro tipo son las organizaciones propiamente religiosas: pastorales, parroquias y agencias religiosas. Finalmente, un tercer tipo, que representa más a la sociedad civil o intereses localizados, son las ONG, que expresan generalmente intereses o segmentaciones de intereses de sindicatos de trabajadores rurales o de iglesia.

La experiencia en la Zona Sur del Estado, quinto territorio de este grupo, está fuertemente vinculada a la existencia del Foro de la Agricultura Familiar, institucionalidad que existía en el territorio desde 1994 y que tuvo una participación activa durante el gobierno de Olívio Dutra

(gobernador del estado por el PT en el período de 1999 a 2002), quien lideró la conocida estrategia de presupuesto participativo basado en procesos de gestión social (Oliveira, 2015). Conforme a lo relatado por los actores territoriales y registrado por Oliveira:

La acumulación de debate y proposición del foro permitió el inicio del proceso de implementación de la estrategia de desarrollo territorial en junio de 2004 y la continuidad, con calidad, hasta el lanzamiento del Programa Territorios de la Ciudadanía, en febrero de 2008 (2015: 30).

Estos grupos, sobre todo los existentes en los territorios de la Borborema, el Pontal do Paranapanema y la Zona Sur del Estado, conforman coaliciones que han emergido en torno al juego de intereses (Berdegú et al., 2012) de una categoría como lo es la agricultura familiar y, como será discutido más adelante, consiguen liderar acciones para su desarrollo a lo largo del tiempo, independientemente de las fases de estabilidad o crisis de una política como la de los territorios rurales. Pero, aunque puedan configurarse como coaliciones, su dominio de acción y área de actuación (Berdegú, Escobal y Bebbington, 2015) se limitan a un único segmento productivo y social de esos territorios, a saber, la de los propios agricultores familiares.

En el Bajo Tocantins, este movimiento de base social es menos evidente, pero hay un factor que influye fuertemente en la llegada de la estrategia territorial a este territorio y los otros del estado de Pará. Con la llegada del Partido de los Trabajadores (PT) al gobierno del Estado en 2007, se crea una Secretaría de Integración Regional (SEIR), que adopta, como instancias de planificación, los territorios rurales y/o llamadas regiones de integración, y así le corresponde a esa nueva secretaría la articulación ante las demás instancias del Gobierno. Los liderazgos sociales en cada región se convirtieron, así, en representantes del Estado, pasaron a orientar las acciones y coordinar los territorios, y le dieron

mayor dinámica a la estrategia territorial. De este proceso resultó una cierta capacidad de articulación y planificación, pero muy ligada al gobierno del Estado, que tenía una fuerte identidad política e ideológica con los movimientos sociales y el gobierno federal. Esta situación se revierte cuando, en 2011, vuelve al gobierno de Estado el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

Los territorios más recientemente incorporados al PRONAT y homologados por los respectivos CEDRS fueron la Chapada dos Veadeiros y el de la Producción. En el primero, hay una fuerte presencia de ONG ambientalistas y asociaciones de comunidades de negros cimarrones que reivindicaron ser atendidas por el PRONAT. En el Territorio de la Producción, la homologación se dio después de la presión de movimientos sociales por incorporarse a los territorios limítrofes y usufructuar del acceso a políticas públicas, en especial al componente de inversiones de la política territorial.

Los colegiados territoriales

Las reglas definidas por el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (Condraf) y contenidas en las resoluciones 48 de 2004 y 52 de 2005 orientan a los colegiados territoriales a conformarse garantizando una amplia representatividad, diversidad y pluralidad en los actores involucrados en las diferentes dimensiones del desarrollo rural, siendo que, como mínimo, el 50% de los cupos sean ocupados por representantes de la sociedad civil “que representen a la agricultura familiar, estudien o promuevan acciones orientadas a su apoyo y desarrollo” (BRASIL, 2004: 2). De igual forma, recomienda que como máximo el 50% de los cupos sean ocupados por representantes del poder público vinculados al desarrollo rural sustentable “y de otros sectores de la sociedad civil organizada no directamente ligados a la agricultura familiar (como emprendedores rurales de los sectores servicios e industrial)” (BRASIL, 2004: 2).

Concomitante a este proceso, la SDT orienta a los colegiados territoriales a estructurarse por medio de una plenaria (instancia máxima), un núcleo dirigente con un papel decisorio (intermedio), apoyado por el núcleo técnico y las cámaras temáticas, donde, de preferencia, sean priorizados temas productivos, de género y juventud.

En 2008, con la constitución del Programa Territorios de la Ciudadanía, se recomienda que la composición de los colegiados sea paritaria (50% poder público y 50% sociedad civil). Esta iniciativa lleva a la ampliación del número de personas presentes en los colegiados, y así aumentar, significativamente, la participación del poder público representado por las alcaldías de los municipios de esos territorios. Esta decisión tuvo como objetivo, entre otros, compensar la mayor fuerza de la sociedad civil en la composición de los colegiados, sobre todo, de sindicatos de trabajadores rurales y ONG vinculadas a la agricultura familiar. También, estaba relacionada con el fortalecimiento del pacto federativo, incentivando a los alcaldes a acompañar el PTC, motivación que, de hecho, fue efectiva, tomando en consideración el volumen de recursos computado en el presupuesto de los ministerios participantes en el programa. Pero, a pesar de eso, según una evaluación hecha por el Comité Nacional del PTC (BRASIL, 2010), este incentivo no fue suficiente para aumentar el compromiso de los órganos públicos con la estrategia territorial.

Se resalta que la diferencia entre las normas y orientaciones definidas por el nivel central y la efectiva participación en los colegiados es significativa. El Foro de Desarrollo Territorial Rural Sustentable (colegiado) de la Borborema tiene, según su reglamento, 81 miembros, de los cuales 54 representantes son de la sociedad civil (dos tercios) y 27, del poder público (un tercio). En un análisis de las actas de los cinco plenarios realizados en 2015, fue posible verificar que de los 54 representantes de la sociedad civil participan de forma más activa los Sindicatos de los Trabajadores Rurales, el Polo Sindical, la Cooperativa Paraibana de

Avicultura y Agricultura Familiar, la Asociación de Agricultura Familiar y Agroecología, la ONG Arribaça y la Cooperativa Trabajo Múltiple de Apoyo a las Organizaciones de Autopromoción. Como complemento, la participación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (21 en total) es baja.

De los 25 municipios que conforman ese territorio participan activamente seis alcaldías, y siete de ellas no participaron en ninguna plenaria en 2015. Por otro lado, organizaciones públicas con destacada participación son la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Emater), el Banco del Nordeste, universidades como la Federal de Paraíba, Federal de Campina Grande y Estatal de Paraíba, y la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa).

La situación del territorio Bajo Tocantins es similar al caso anterior en relación con la efectiva participación de todas las organizaciones que, por reglamento, lo integran. Según dicho reglamento, el colegiado tiene una composición paritaria, le corresponden 30 cupos al poder público y 30, a la sociedad civil. Pero efectivamente solo 21 organizaciones (el 35%) participan en el colegiado y otras 10 (el 16,67%) lo hacen esporádicamente. Las organizaciones de la sociedad son aquellas que más participan; sin embargo, la diferencia de este segmento con el de los órganos públicos no es expresiva. Entre las organizaciones de la sociedad civil que más participan están los Sindicatos de Trabajadores Rurales de 5 de los 11 municipios del territorio, el Movimiento de Mujeres del Campo y de la Ciudad, la Federación de Órganos para la Asistencia Social y Educacional, y la Federación de los Trabajadores de la Agricultura del estado de Pará. Del sector público la participación que más se destaca es la de las Secretarías Municipales de Agricultura y Desarrollo Económico de Barcarena, Baião, Mocajuba, Cametá e Igarapé Miri; la oficina local de la Emater; la Universidad Federal de Pará y la Secretaría Estatal de Desarrollo de la Agropecuaria y la Pesca.

A diferencia de aquello que es preconizado por las normas del Condraf, el colegiado o foro de la agricultura familiar del Territorio Zona Sur del Estado tiene una composición abierta. Se destaca la participación de la Embrapa y la Emater, por el poder público, con una baja participación de las alcaldías y, por la sociedad civil, organizaciones de agricultores familiares, representantes de grupos de negros cimarrones, el MST y pescadores y ONG, entre los que se destacan el Centro de Apoyo y Promoción de la Agroecología (CAPA), identificada como la principal organización del Foro (Oliveira, 2015). Los agricultores familiares son representados en, por lo menos, tres organizaciones sindicales: la Federación de los Sindicatos de los Trabajadores Rurales de Rio Grande do Sul; la Federación de los Trabajadores de la Agricultura Familiar de la Región Sur (Fetraf-Sul) y el Movimiento de los Pequeños Agricultores-MPA. En este foro llama la atención la amplia participación de cooperativas de agricultores familiares (14), entre las que se encuentran: la Unión de Asociaciones Comunitarias del Interior de Canguçu, la Cooperativa Mixta de los Pequeños Agricultores de la Región Sur Ltda., la Cooperativa de Pequeños Agricultores Productores de Leche de la Región Sur Ltda., la Asociación Regional de los Productores Agroecologistas de la Región Sur, la Tela Ecológica y la Cooperativa Sur Ecológica de Agricultores Familiares Ltda.

En el Pontal de Paranapanema y reiterando el sesgo agrícola de la política pública, conforme a lo descrito para los otros territorios, el conjunto de las entidades de la sociedad civil básicamente representa a la agricultura familiar del territorio, con más fuerza para aquella de los asentamientos de reforma agraria (aunque haya representación de la llamada agricultura familiar tradicional e incluso pescadores del río Paraná). En el ámbito de las entidades públicas, también es perceptible la participación efectiva de aquellas orientadas al desarrollo rural: el INCRA (cuyo representante es el coordinador ejecutivo del colegiado), la Fundación Instituto Tierras del Estado de Sao Paulo, la Agencia

Paulista de Tecnología de los Agronegocios y la APTA y la Coordinadora de Asistencia Técnica Integral. También, siendo una característica constante en todos los territorios estudiados, la participación de las alcaldías es baja.

En el Medio Jequitinhonha, igualmente Territorio de la Ciudadanía, las instituciones de la sociedad civil de actuación regional –como la Cáritas Diocesana de Araçuaí y el Itavale, Instituto de los Trabajadores y Trabajadoras de la Agricultura del Vale do Jequitinhonha– fueron identificadas como aquellas que tuvieron una participación ininterrumpida, a pesar de los altos y bajos de la política territorial.

La llegada del PTC a estos seis territorios generó, por un lado, el reconocimiento de los territorios como un espacio supramunicipal para la ejecución de políticas y programas federales. Sin embargo, “profundizó la instrumentalización de los mismos, dejando de lado las reflexiones sobre el enfoque territorial y la identidad como forma de cohesión de los actores locales” (Schneider, Valencia y Conterato, 2010). Lo que se esperaba que fuese una territorialización de políticas públicas, en el sentido de Muller (2010, 1997) y Jolly (2013), fue más una localización de políticas públicas. Aunque en el ajuste del PRONAT al PTC hubiese un fuerte énfasis en la articulación de políticas públicas, la sectorialidad se mantuvo por encima de la lógica horizontal que estas deberían exhibir.

En los territorios incorporados al PRONAT más recientemente, el cuadro se repite. Hay mayor participación de la sociedad civil y poca del poder público. La dinámica sociopolítica del Colegiado del Territorio de la Producción está determinada fundamentalmente por tres articulaciones principales: el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), el Movimiento de los Pequeños Agricultores (MPA) y la Federación Nacional de Trabajadores de la Agricultura Familiar (FETRAF). En este territorio, es importante mencionar que forman parte del comité técnico del Colegiado la Universidad Federal de Santa Maria, la Embrapa,

la Emater, la Universidade de Passo Fundo y el Centro de Tecnologías Alternativas Populares, lo que podría indicar un avance en la calificación de las acciones del colegiado.

Los territorios de la Chapada dos Veadeiros y del Bico do Papagaio son los únicos de este grupo de los ocho que no cuentan con datos actualizados sobre la composición de sus colegiados. Este hecho alerta sobre uno de los dilemas de la gestión social identificados por Caniello, Piraux y Bastos (2014), en relación con los límites organizacionales del propio colegiado, que redundan en improvisaciones en lo que atañe a procedimientos básicos, como la convocatoria de reuniones, la redacción de actas, las rendiciones de cuentas, la actualización de registros y listas de direcciones, la manutención de un archivo actualizado y la comunicación entre la coordinación, los miembros del colegiado y la propia sociedad civil.

Sumado a lo anterior, se evidencian en todos los territorios límites en la participación de los miembros del colegiado, principalmente el ausentismo y la rotación, como consecuencia de problemas de representatividad en el sector público y la sociedad civil (Caniello, Piraux y Bastos, 2014).

La presencia de las universidades en estos territorios es una constante, por un lado, porque desde el inicio de la política trabajan en investigaciones o acciones de extensión de su interés. Pero, desde 2010, su vinculación se fortalece debido a los incentivos creados por la SDT, en un primer momento al convocarlas a trabajar en el proceso de monitoreo y evaluación de la política y posteriormente en proyectos de extensión enfocados, sobre todo, en la gestión social del colegiado. Finalmente, como ya fue señalado, la propia orientación del Condraf y la SDT para la conformación de los colegiados lleva a profundizar la poca incursión del PRONAT en dimensiones como la multisectorialidad y el fortalecimiento de las relaciones rurales-urbanas, como se describirá a continuación.

Criterios para la implementación del desarrollo rural con enfoque territorial en los ocho casos estudiados

Los cinco criterios que se discuten a continuación, a la luz de las evidencias encontradas en cada uno de los ocho casos estudiados, fueron definidos como categorías de análisis de una investigación de mayor alcance, liderada por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural¹³ y de la cual forma parte el presente estudio. Para dicha definición, se tuvo como una de las principales referencias el trabajo de Schejtman y Berdegú (2004).

Participación efectiva y empoderamiento de los actores colectivos territoriales

Los ochenta integrantes de colegiados que participaron en esta investigación coinciden al afirmar que el enfoque territorial se diferencia de otras perspectivas de desarrollo por ofrecer mayores oportunidades para construir sociedades locales, en el sentido de promover la participación de los diversos actores sociales. Para ellos, este enfoque moviliza políticas públicas para los diversos segmentos sociales del territorio y permite la aproximación entre los representantes de diferentes organizaciones, que tradicionalmente no venían dialogando, como es el caso de representantes de los poderes públicos municipales y de la sociedad civil, sobre todo de la agricultura familiar. Participación de la sociedad civil en las decisiones políticas, fortalecimiento de la gestión social, planificación participativa y colaborativa,

¹³ Su pregunta central es: después de quince años de desarrollo rural territorial, ¿cómo vamos? Para esto se hará, a partir de los años 2000, una completa revisión de la evidencia documental existente sobre el asunto y se desarrollarán una serie de estudios de caso de políticas y programas de desarrollo territorial rural en los países latinoamericanos. Formó parte de ese equipo liderado por Rimisp la autora principal de este artículo.

y aproximación entre el sector público y la sociedad civil son las ideas que se manifestaron con mayor fuerza en las palabras de los actores territoriales.

Sin embargo, al cuestionarse cómo fue operacionalizado el concepto “territorio” en la implementación del programa, también hay evidencias que llaman la atención por su fuerte relación con el territorio en cuanto espacio de participación. Las respuestas de los interlocutores en los estados y territorios indican que este es percibido como un espacio de acción colectiva. Para ellos, el territorio abre la posibilidad de debate y construcción de soluciones, de fortalecimiento de una identidad territorial, de intercambio de experiencias y de consolidación de sociedades. Por otro lado, el territorio en cuanto espacio geográfico es traído a la discusión sobre todo por los representantes del poder público, en el sentido de pensar problemas y estrategias a partir de la realidad local.

Hasta ahora, las evidencias indican que uno de los aspectos que más fue internalizado y valorado por los actores territoriales es el funcionamiento del ciclo de la gestión social, en el cual democracia, empoderamiento y aprendizaje –citados como razones para la continuidad de su propio compromiso personal en la implementación de la política– son las principales ideas fuerza, cuyo “carácter pedagógico” parece constituir su gran razón de ser.

De hecho, la propuesta de territorialización de políticas públicas requiere que haya, en el ámbito interno, la conjunción de participación, democracia y gobernanza en los espacios de decisión, deliberación y control de los territorios. No se adquieren estas virtudes, sin embargo, solo por la voluntad establecida en la concepción de la política; es necesaria una constante inversión en formación ciudadana, facilitación del acceso a la información y garantía de repercusión para las demandas que surgen de esas acciones.

Aunque esas cuestiones sean tomadas como los principales aspectos positivos de la política territorial, hay siempre algunas miradas más optimistas y otras menos. En el

caso de la participación y el empoderamiento, hay gran consenso en que esa dimensión representa la mayor ganancia obtenida con la política territorial. Sin embargo, al mismo tiempo que los actores territoriales apuntan que hubo un proceso de inversión en capacitación para garantizar la participación, no hubo manutención de esa estrategia y, por consiguiente, recrudesció la preparación y formación de nuevos liderazgos.

La división de opiniones referentes al “control democrático de la aplicación de los recursos”, que justifica tanto evaluaciones positivas como negativas, puede ser mejor entendida cuando se consideran las respuestas de representantes de tres territorios en especial (Producción, Medio Jequitinhonha y Zona Sur del Estado), que podrían ser resumidas en un discurso ejemplar: “cuando los recursos sufren el control democrático del colegiado, son bien aplicados; en caso contrario, no”. Así, se percibe, sobre todo, la introyección en los protagonistas de la política de un ideal preconizado por el ciclo de gestión social. Se revela, sin embargo, también cuán amenazado ha sido ese ideal en la práctica de los colegiados.

La participación y organización, entendidas como el establecimiento o fortalecimiento de vínculos entre actores y sociedades para la gestión social del programa, parecen haber sido bastante estimuladas en la fase de la implementación, así como su existencia previa formó una base para el incremento de las acciones territoriales por parte del Gobierno federal, que, a su vez, retroactúa positivamente sobre el capital social existente en los territorios (Caniello, Piraux y Bastos, 2014). Dichas características fueron fortalecidas con la institución de los colegiados territoriales, instancia que les dio más visibilidad y relativo empoderamiento. En ese sentido, con variaciones en cada caso, se destaca el proceso de formación/capacitación –en el proceso de empoderamiento–, aunque aún falte mucho en términos de capacitación de los actores, cuya implementación es considerada, por muchos, claudicante.

Activos territoriales

En lo referente a la dimensión de activos territoriales, a partir de la discusión con los representantes de los ocho colegiados territoriales, aquello que estos más valoran es la posibilidad de que este enfoque aporte a reconocer los atributos específicos del territorio y no necesariamente que las inversiones hayan sido dirigidas de modo de activar dichos atributos o recursos (Pecqueur, 2005; 2009).

La base social existente en los territorios es ampliamente valorada y caracterizada como un activo específico de los territorios y, en el mismo grupo de los activos, se reconoce como elemento clave la información sobre programas y recursos puesta a disposición por el Programa Territorios de la Ciudadanía. Así, se identifican inversiones para el flujo de la producción, la infraestructura para la agroindustrialización o las escuelas rurales agrícolas (estas últimas en el Territorio Medio Jequitinhonha), como acciones positivas en relación con la inversión en los activos territoriales. Otros elementos también se destacan más, como los avances en la gestión democrática de las políticas públicas, el empoderamiento de los actores involucrados en el llamado “ciclo de gestión social” y la valoración de la agricultura familiar.

En ese aspecto, se observa una interfaz con la existencia y la movilización de las organizaciones de los agricultores familiares, y se incluyen una serie de entidades –públicas, privadas o del tercer sector– que, al comprometerse en la implementación del programa en los territorios, habrían sido fundamentales para su vitalidad y permanencia. Nuevamente, las alcaldías municipales se hacen presentes, aunque bajo un registro ambiguo (así como los gobiernos estatales a través de sus órganos de atención a los agricultores familiares y/o de políticas más estructuradas). En el Pontal do Paranapanema, ejemplo notable de esa situación, dichos activos son citados tanto por los miembros del colegiado como en las entrevistas a agentes gestores estatales. Allí,

una multiplicidad de entidades de apoyo al desarrollo rural ya presentes en el territorio –denotando una buena capacidad institucional instalada (Barone, Silva y Melazzo, 2013)– habrían sido movilizadas por el programa, facilitando su implementación, aunque eso involucre la necesidad constante de acomodación y negociación política.

Por otro lado, se percibe que la movilización/inversión en los activos de los territorios habría efectivamente colaborado en el avance del programa, generando un proceso de retroalimentación virtuoso. Hubo referencias reiteradas a elementos naturales y características económicas, que destacaron la homogeneidad y el potencial económico (Territorio de la Producción), los atractivos naturales (Chapada dos Veadeiros) y la reforma agraria (Pontal do Paranapanema). Las inversiones, vía programa federal, habrían reconocido y potenciado esos activos –que se destacaron fuertemente en los territorios de la Producción y Borborema–, aunque se puedan indicar situaciones en las que haya habido poca movilización de los mismos, como en el caso del Territorio del Bico do Papagaio.

Al avanzar en el análisis sobre el alcance de los efectos esperados en relación con competencias movilizadas y el presupuesto asignado, se presentan opiniones diversas y, conforme a lo antes visto, se valora la inversión en recursos intangibles. Son menos evidentes, sin embargo, los beneficios con relación a la inversión en los activos territoriales propiamente dichos, ya sean activos de base para el desarrollo o recursos convertidos en activos.

Ejemplos que evidencian la eficacia o ineficacia de la inversión con los recursos del PROINF son registrados por los actores en el Territorio de la Borborema, Pernambuco, cuya marca distintiva, como antes fue indicado, es la existencia de un capital social relativamente consolidado ya con ocasión de la implantación del PRONAT en 2003, reunido en el Polo Sindical y las Organizaciones de la Agricultura

Familiar de la Borborema. Allí fueron implementados 18 proyectos y en la actualidad hay dos aprobados aguardando ejecución por el proponente.

Gracias a un detallado informe del equipo de investigación de la Universidad de Campina Grande, es posible conocer las trabas o los factores de éxito en la ejecución de estos proyectos. En este texto no es posible entrar en ese nivel de detalle, pero cabe mencionar que las alcaldías simplemente se “apropiaron” de siete de esos proyectos, sin haber una retroalimentación para el colegiado territorial. Entre los otros 11 proyectos, un caso emblemático que ejemplifica bien lo que sucede con un gran número de proyectos financiados por el PRONAT es el Banco Mãe de Sementes (Banco Madre de Semillas). Esta iniciativa indicaba que había, por parte del colegiado, una visión de futuro al estructurar un proyecto de alcance territorial para invertir en un importante activo como son las semillas criollas. Pero, por fallas de proyecto, ejecución y uso de materiales de baja calidad, el proyecto, a pesar de ser registrado por la SDT como obra concluida, nunca funcionó.

En el Territorio Medio Jequitinhonha, a su vez, la inversión en las Escuelas Familia Agrícola es un ejemplo de buena ejecución. Estas funcionan en la actualidad formando técnicos agrícolas, hijos de agricultores familiares. Además, estos proyectos han movilizad otros recursos públicos y privados, permitiendo que estas sociedades financien becas para los estudiantes.

En el Territorio del Bajo Tocantins la experiencia es menos alentadora. De los 11 proyectos financiados, ninguno está en pleno funcionamiento. El proceso ha generado muchas tensiones y muchos desgastes en la interna del Colegiado Territorial, así como una ola de decepciones que, entre otros factores, llevaron a un momento de crisis.

En el Territorio de la Zona Sur del Estado fueron propuestos 104 proyectos territoriales desde la implantación del PRONAT en el territorio, de los cuales 87 son de inversión o infraestructura y 17, de costeo. En ese territorio, se

constata un alto porcentaje de ejecución (el 82%). Estos proyectos buscan fortalecer las principales cadenas productivas del territorio, desarrolladas por agricultores, asentados, pescadores y negros cimarrones, por medio de sus organizaciones (cooperativas y asociaciones), que son las demandantes de proyectos específicos (BRASIL/MDA/CAI Zona Sur/RS, 2012). Eso denota un aspecto positivo una vez que representa una demanda social legitimada y organizada. Sin embargo, representa también la atención de demandas puntuales del territorio.

Para la totalidad de los territorios investigados, uno de los principales obstáculos en la implementación de los proyectos territoriales está en las amarras federativas de las operaciones financieras. El Gobierno de Brasil, por medio del agente financiero responsable de la transferencia de los recursos destinados a financiar infraestructuras colectivas en los territorios (PROINF), solo admite efectuar estas operaciones con entes federativos (estados y municipios). La percepción se expresa en las palabras a continuación:

La gran traba es esa, hablamos del territorio y el recurso es municipalizado. Es una antilógica, no existe posibilidad de romper las barreras del municipio.

El recurso comienza a salir y viene a la alcaldía. Entonces discutes en la sociedad civil, principalmente las comunidades rurales, las asociaciones y los grupos de mujeres que ya venían en una cierta forma de organización y que elaboran la propuesta, pero cuando sale la máquina, el apoyo, estos vienen a la alcaldía.

Al evaluar la implementación del programa y sus resultados, hay un conjunto de potencialidades preexistentes que inciden en las acciones de desarrollo territorial, fortaleciéndolas. La ejecución del programa, siempre que eran establecidas sinergias con esas potencialidades, solo las fortaleció, ampliando y mejorando aspectos de los activos del territorio (especialmente económicos y políticos) y generando mejores resultados en los contextos.

Visión de futuro

La posibilidad de un proyecto territorial, materializado en el PTDRS, articulador de distintos actores a través de una visión de futuro, aún no se hizo efectiva de manera evidente. El PTDRS, como construcción colectiva de una visión de futuro, aparece de forma poco nítida en las palabras de los entrevistados. Sin embargo, aspectos de una visión de futuro fueron citados, sobre todo en el Territorio de la Zona Sur del Estado, donde recibió especial énfasis la posibilidad de cambio del *statu quo* del territorio y la construcción de una visión de futuro a través de proyectos con real alcance territorial, fortalecedores de la construcción colectiva de futuro.

De hecho, la planificación territorial con su correspondiente visión de futuro no fue el eje orientador de la ejecución del programa y la participación de los colegiados se vio limitada por la falta de informaciones, instrumentos y apropiación de conceptos que ayudasen a asumir un desafío de esa magnitud, situación que se vio profundizada con el Programa Territorios de la Ciudadanía. En este caso, fue un desafío coordinar en el espacio territorial la ejecución de diversas y numerosas acciones venidas de diferentes ministerios, cada uno de ellos con sus propias reglas y lógicas de ejecución.

Multisectorialidad e intersectorialidad

En esta dimensión se destacó la situación del Territorio del Pontal do Paranapanema, cuyos informantes acabaron por apuntarla como el indicador, en promedio, más prominente. Dicha opinión siempre fue acompañada de la cita a los programas de compras institucionales, como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Dichos programas, evaluados como multisectoriales, en verdad evidencian más

una acción intersectorial (articulación con las áreas social y de educación) y que habrían sido potenciados por el programa territorial.

En el mismo sentido que el Territorio del Pontal, en el Medio Jequitinhonha se evaluó positivamente el carácter intersectorial, y se enfatizó en el área educacional como elemento en articulación con las demás políticas. En este caso, la cita más recurrente fue con relación a las Escuelas Familia Agrícola (EFA). Además, incluso en territorios cuyos indicadores de características componentes del programa no destacaron especialmente la multisectorialidad, las EFA fueron positivamente citadas (ejemplo del Bico do Papagaio), lo que puede apuntar a una importante articulación entre educación y desarrollo territorial.

En ese sentido, relacionado con la observación anterior, el representante del IICA entrevistado en Brasilia está de acuerdo al afirmar que se perfeccionaron la gestión y los resultados de otro tipo de políticas públicas como, por ejemplo, el Programa de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar (PRONAF) y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), a partir de la organización de los colegiados. Según él, el avance del PRONAT fue más político que instrumental, y la organización de los actores locales permitió que esas otras políticas llegasen a los territorios, favoreciendo la inversión de sus activos.

En relación con la multisectorialidad, las personas entrevistadas en el ámbito estatal fueron contundentes en afirmar que no hubo avances en este sentido, lo que se confirma al revisar el total de proyectos financiados por el PRONAT entre 2003 y 2014. Del total de 7910 proyectos, 5600 son sectoriales y comprenden obras como mataderos, fábricas de harina y miel, agroindustrias, centros de comercialización e infraestructura para transporte y flujo. El grupo restante de proyectos están clasificados en el área de educación (1500) y en la categoría “otros”, no clasificados

por el Sistema de Gestión Estratégica de la SDT. De igual forma, esta situación puede ser evidenciada en los PTDRS, donde la pauta agrícola es más fuerte que la territorial.

Vínculos rurales-urbanos

La característica peor evaluada en términos de implementación del programa, según los interlocutores en los ocho colegiados, fue la creación de vínculos rurales-urbanos. Aunque en interfaz con la multisectorialidad, cuyos indicadores de los territorios apuntaban a una posición intermedia, la integración entre las políticas públicas orientadas al campo y las dinámicas urbanas parece frágil. Desentonando de esa evaluación negativa, el territorio del Pontal do Paranapanema apuntó esa característica como una de las tres más importantes en la implementación del programa. Nuevamente, sobresale en este caso el estímulo a esa integración –así como lo fue con relación a la multisectorialidad– de programas como el PAA y el PNAE, el PRONATEC-Campo y la participación de las universidades (vistas como instituciones urbanas que participan en la vida del colegiado y garantizan vínculos de lo rural con las ciudades).

Las alcaldías municipales, siempre de forma ambigua, también son recordadas como importantes mediadoras de esos vínculos (coordinando acciones del Programa de Aceleración del Crecimiento del Gobierno federal o en ferias agroecológicas, por ejemplo), revelando lo que fue apuntado como su “sensibilización” hacia el programa (Medio Jequitinhonha) y la existencia de sociedades previas (Bajo Tocantins). En general, sin embargo, la burocracia (citada en varios territorios) y el control clientelista y coronelista (Bico do Papagaio) se oponen a ese desarrollo, incluso en la interferencia del envío de los proyectos y su ejecución.

Por otro lado, el fuerte protagonismo de los movimientos sociales del campo en la gestión de los colegiados territoriales, que asumieron la política y tuvieron el espacio para intentar revertir procesos históricos de exclusión en

la inclusión económica y social, en palabras del secretario de Desarrollo Territorial: “Tomaron un lugar central como actores territoriales y pasaron a ser ellos quienes tenían roles y oportunidades de planificación del futuro del territorio, un poco creando una nueva centralidad en el pueblo del campo”.

El estudio de ocho territorios, localizados en las cinco macrorregiones brasileñas, incorporados en fechas diferentes y seis de ellos beneficiarios del PTC, genera la expectativa de encontrar diferencias en los procesos de implementación y resultados obtenidos en el marco del PRONAT. Pero lo que fue posible constatar es que hay una gran semejanza entre los ocho territorios y esto, sobre todo, por dos factores principales. El primero de ellos está relacionado con la concepción descendente que se estableció en el diseño institucional del programa y en el recorte de los territorios. La construcción de arriba abajo no consideró aspectos de identidad de algunos de los territorios y proclamó un recorte geográfico que no comportó un diálogo entre los entes federativos. Este hecho puede ayudar a entender por qué las configuraciones de los territorios son muy similares en relación con la organización, la coordinación y las limitaciones enfrentadas para la ejecución del programa.

El segundo factor tiene relación con una especie de dependencia del recorrido donde, independientemente de la fecha de incorporación al programa o los desafíos impuestos, como ser parte del PTC, las formas de organización, los instrumentos de gestión utilizados (planificación, acceso a información, control social) y las estrategias de capacitación continúan iguales. A esto se suma la poca innovación a partir de estrategias ejecutadas antes del inicio del PRONAT en el marco de proyectos como, por ejemplo, de desarrollo local, y el financiamiento por medio del PRONAF Infraestructura, que llegaría a ser la principal fuente presupuestaria del PRONAT, que cambió su nombre a PROINF.

Las principales diferencias están en los recursos genéricos y específicos que aún necesitan ser, en palabras de Pecqueur (2005; 2009), explotados, organizados o revelados para transformarse en activos.

Consideraciones finales

En un intento de responder a la pregunta formulada en esta investigación, es posible afirmar que el balance de doce años del Programa Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales es positivo en algunos aspectos, pero que sus gestores federales y estatales y, principalmente, los colegiados territoriales necesitan urgentemente repensar e innovar la acción pública para el desarrollo rural con enfoque territorial. Para esto, deberán retomar muchas de las orientaciones publicadas desde 2003, pero que se fueron perdiendo o diluyendo a lo largo del camino.

Indiscutiblemente, la dimensión que mejor es evaluada en el programa es la constitución de espacios de participación donde la aproximación entre el poder público y la sociedad civil se hace efectiva, en mayor o menor grado, pero que genera una base de articulación que antes no existía. Esta plataforma se convierte, en la actualidad, en la mayor potencialidad del programa y deberá ser aprovechada para revisar la propuesta original, adaptarla o reformularla según los contextos por territorio o grupos de territorios. Es necesario pensar en la generación de instrumentos y dispositivos, en el sentido de Lascoumes y Le Galès (2012; 2014), que sean coherentes con el enfoque territorial e incentiven a la acción colectiva desde la perspectiva del territorio y no de un segmento o sector específico.

Para el secretario de Desarrollo Territorial del MDA entrevistado, uno de los principales problemas estructurales en la ejecución del programa no es tanto de orden

operacional (recursos, capacidad de gestión, entre otros) por muchos levantados, sino la falta de comprensión de lo que significa el enfoque territorial.

Al revisar los referenciales orientadores del programa, se identifica que, en aquella época, se esperaba que en los territorios fuesen relacionadas todas las dimensiones del desarrollo, (ambiental, económica, social, política e institucional), pero también que hubiese integración de dos espacios diferentes y complementarios, como el urbano y el rural. En este mismo sentido, abordar el desarrollo rural desde una perspectiva relacional implicaba una amplia capacidad organizativa, como la ampliación de las actividades productivas. Para la SDT, la dirección en términos de formación tomaba el sentido de crear las condiciones para que la población valorase un cierto territorio, “en un conjunto muy variado de actividades y mercados” (BRASIL, 2005b: 3).

Por otro lado, el buen desempeño de los territorios rurales estaría ligado a una “dinámica territorial específica”, pero podría estar relacionado con elementos como: la “identidad regional, un clima favorable al espíritu emprendedor, la existencia de redes públicas y privadas o la atracción del medio cultural y natural” (BRASIL, 2005b: 4). Para la SDT, en 2003, esa dinámica no estaba bien comprendida y, conforme a lo que este trabajo constata, aún no lo está. Las características de los territorios estudiados en esta investigación y descritas en la sección “El diseño institucional del PRONAT y su llegada a los territorios” de este documento indican ciertas particularidades, sobre todo relacionadas con los medios físicos y naturales, y una gran potencialidad en todos ellos en relación con sus recursos específicos nacidos de procesos interactivos motivados, sobre todo, por reivindicaciones de mejores condiciones de vida para los habitantes del campo.

Pero, a pesar de que estos recursos estén fuertemente presentes en los ocho territorios, el paso siguiente para producir conocimientos nuevos, a partir del intercambio

de las competencias, aún no se hizo efectivo, y así se limitaron, significativamente, las capacidades de resolución de problemas, de definición de una visión de futuro y de ejecución de acciones más allá de las apoyadas por el nivel central del PRONAT.

Otro punto a retomar es la búsqueda, por este programa, del beneficio del total de la población de un territorio y no solamente de un segmento de ella. Para esto, se sugería, en 2004, la articulación de políticas públicas entre los diferentes niveles de Gobierno, con las iniciativas de la sociedad civil, el sector privado y diversos ramos de actividades. Frente a esto, el programa y sus gestores enfrentan un dilema. El grupo de actores vinculados al programa es de agricultores familiares (de los más diferentes orígenes), los beneficiarios de la reforma agraria y las comunidades tradicionales. Esta focalización obedece al marco institucional del MDA, cuya misión comprende aspectos como la democratización del acceso a la tierra, la gestión territorial de la estructura agraria y la ampliación de ingresos de la agricultura familiar.

Reforzando este marco institucional, la SDT presenta como principal justificación de la adopción del enfoque territorial por parte del ministerio la falla de las políticas para el desarrollo rural implementadas en el pasado, en las cuales se evidenciaba el aumento de la pobreza y la persistencia de las desigualdades regionales, sectoriales, sociales y económicas. De manera contundente, se afirma que cambios esenciales deberán ser asumidos por los formuladores y operadores de las políticas, lo que “significa reconocer la importancia de la agricultura familiar y el acceso a la tierra como dos elementos capaces de enfrentar la raíz de la pobreza y la exclusión social en el campo” (BRASIL, 2005b: 10).

Para darle mayor peso a esta determinación, existen marcos regulatorios, como, por ejemplo, el emitido por el Condraf y el Decreto de los Territorios de la Ciudadanía. El primero orienta a conformar las instancias colegiadas

teniendo como mínimo el 50% de organizaciones que apoyen la agricultura familiar y el segundo prioriza los territorios según sus niveles de pobreza y el mayor número de agricultores familiares, beneficiarios de la reforma agraria, comunidades de negros cimarrones, tierras indígenas, pescadores y beneficiarios del Bolsa Familia.

La característica policéntrica en el diseño del programa, sus coincidencias y contradicciones, se evidencia claramente en el discurso de los documentos institucionales, pero lo que se verifica en esta investigación es que las ideas y los intereses que prevalecieron fueron los de los movimientos sociales vinculados a la agricultura familiar y los del equipo de transición que llegó al MDA en 2003. Este último grupo también le imprime una fuerte connotación partidista a la política, lo que se evidencia cuando la misma se fragiliza, en los casos de Gobiernos estatales que son de un partido político que no sea el Partido de los Trabajadores.

El carácter periférico del cambio institucional de tipo sectorial, representado por la creación del PRONAT, implica, conforme a lo que concluyen Piraux y Bonnal (2011), analizar éxitos y fracasos de ese programa tomando en cuenta que sus oportunidades y límites “se deben a esa posición descentrada en relación con las normas que constituyen la base actual del Estado” (2011: 78).

Estas limitaciones no significan que el enfoque territorial para el desarrollo rural deba ser abandonado y que se busque otra estrategia para resolver los problemas, aún presentes, en estos espacios rurales. El enfoque territorial continúa siendo una alternativa a viejos, centralizados y sectorializados modelos de desarrollo. Pero se debe entender que aún, en Brasil, este enfoque es relativamente reciente y, como bien lo recuerda Schneider, “cambiar de perspectiva es siempre difícil y exige una larga etapa de maduración” (2009: 26).

Bibliografía

- Abramovay, R. (1998). "Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural", en *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, vol. 15, núm. 1, pp. 137-157.
- Abramovay, R. (1999). "O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural", en *IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Porto Alegre, Brasil, p. 18.
- Abramovay, R. (2000). "O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural", en *Economia Aplicada*, núm. 2, vol. IV, pp. 379-397.
- Abramovay, R. (2001). "Ruralidade e desenvolvimento territorial", en *Gazeta Mercantil*, núm. 15, pp. A3, marzo.
- Abramovay, R. (2002). "Desenvolvimento rural territorial e capital social", en E. Sabourin y O. Teixeira (eds.) *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT, pp. 113-128.
- Abramovay, R. (2007). "Para uma teoria dos estudos territoriais", en A. Ortega y N. Almeida Filho (orgs.) *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Campinas: Alínea.
- Aligica, P. y Tarko, V. (2012). "Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond", en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 25, núm. 2, abril, pp. 237-262.
- Bacelar, T. (2010). "Pensando o future das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil", en C. Miranda y B. Tiburcio (orgs.) *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafio*. Brasília: IICA.
- Barone, L.; Silva, A. y Melazzo, E. (2013). "Políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: o caso do Território Rural do Pontal do Paranapanema/SP", en *Revista Neagro*, vol. 1, núm. 1, pp. 6-16.
- Bastos, V. V. S. (2010). "Uma nova prática de ação sindical: o caso do Polo Sindical da Borborema – Paraíba". Tesis de maestría. UFCG/CH/PPGCS. Campina Grande, 115 f.

- Berdegú J. et al. (2012). “Desarrollo Territorial rural em América Latina: determinantes y opciones de política”, en J. Berdegú y B. Modrego (eds.) *De Yucatán a Chiloé, dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Teseo.
- Berdegú, J.; Escobal, J. y Bebbington, A. (2015). “Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions and Coalitions”, en *World Development*, vol. 73, pp. 129-137.
- Bonnal, P. y Maluf, R. (2009). “Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil”, en *Política & Sociedade: Dossiê Desenvolvimento Territorial Sustentável*, UFSC, vol. 8, núm. 14, abril, pp. 211-250.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (2004). *Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)*. Resolución núm. 48, febrero.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (2005a). *Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)*. Resolución núm. 52, febrero.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (2005b). Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). “Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável”. *Documentos Institucionais*, núm. 1, marzo.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (2005c). “Marco referência para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais”. *Documentos Institucionais*, núm. 2, Brasília, junio.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (2005d). “Referências para a gestão social de territórios rurais”. *Documentos Institucionais*, núm. 3, Brasília, noviembre.
- BRASIL. *Censo Agropecuário 2006*. (2009). Brasília: IBGE.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (2010). “Colegiados Territoriais: Guia para a organização social dos territórios”. *Documentos Institucionais*, núm. 5, Brasília, diciembre.

- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (2011). *Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural*. Programa Territórios da Cidadania, relatório de execução 2008-2010. Brasília. Documento de trabajo.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (2012). *CAI Zona Sul do Estado. Relatório Analítico*. Documento de trabajo. Brasília: SGE/SDT.
- Caniello, M.; Cantalice, L. y Bastos, V. (2012). "Análise de desempenho do Programa Territórios da Cidadania: o caso do Orçamento 2008 do Território da Borborema-PB", en V. R. F. Gehlen y P. C. V. Lainé (orgs.) *Construindo com fios invisíveis: a fragmentação do território rural*. Recife: Editora da UFPE, pp. 95-113.
- Caniello, M.; Piraux, M. y Bastos, V. (2014). "Identidade e diversidade no Território da Cidadania da Borborema", en *Revista Raízes, Campina Grande*, vol. 34, núm. 1, enero-junio, en prensa.
- Da Silva, J.; Belik, W. y Takagi, M. (2001). *Projeto Fome Zero: Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. San Pablo: Instituto Cidadania.
- Da Veiga J. (1999). "A face territorial do desenvolvimento", en *Anais do 27º Encontro Nacional de Economia*, Belém, 8 al 10 de diciembre, vol. II, pp. 1301-1318.
- Da Veiga J. (2001). "Desenvolvimento Territorial do Brasil: Do Entulho Varguista ao Zoneamento Ecológico-Econômico", en *Anais*. Niterói: ANPEC.
- Da Veiga, J. (2002). "A Face Territorial do Desenvolvimento", en *Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Campo Grande*, vol. 3, núm. 5, septiembre, pp. 5-19.
- Da Veiga, J. (2003). "Destinos da ruralidade no processo de globalização", en *Estudos Avançados*, núm. 51, pp. 51-67.
- Da Veiga J. (2003). "A agricultura no mundo moderno: diagnóstico e perspectivas", en *Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas do conhecimento*. Río de Janeiro: Sextante.

- Dataluta – Banco de dados da luta pela terra (2010). NERA – Núcleo de estudos, pesquisas e projetos de reforma agrária. Presidente Prudente: NERA/Unesp. Disponible en: <https://bit.ly/2VMm9oc>.
- Delgado, N. y Leite, S. (2011). “Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial”, en C. Miranda y B. Tibúrcio (orgs.) *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, pp. 89-130.
- Delgado, N. et al. (2013). “Concepções de Ruralidade e Políticas Públicas na América Latina e na Europa: análise comparativa de países selecionados”, en C. Miranda y H. Silva (orgs.) *Concepções de ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília: IICA.
- Favareto, A. (2007). *Paradigmas de desenvolvimento rural em questão*. San Pablo: Igu FAPESP.
- Fouilleux, É. (2011). “Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança”, en *Estudos sociedade e agricultura*, vol. 19, núm. 1, pp. 88-125.
- Grisa, C. y Schneider, S. (2014a). “Políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil: trayectoria, análisis y desafíos”, en E. Sabourin; M. Samper y O. Sotomayor (orgs.) *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL, Red PP-AL, CIRAD, IICA.
- Grisa, C. y Schneider, S. (2014b). “Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil”, en *RESR, Piracicaba-SP*, vol. 52, supl. 1, pp. 125-146.
- Grossi, M. y Graziano Da Silva, J. (2002). *Novo Rural: Uma abordagem Ilustrada*. Londrina/Pr: Gráfica Editora do Norte Ltda.
- Jolly, J. F. (2013). “Territorialidad y Sectorialidad de las Políticas Públicas. Aspectos analíticos y utilizaciones normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio”, en J. I. Cuervo et al. *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado.

- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2012). “A ação pública abordada pelos seus instrumentos”, en *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís-MA, vol. 9, núm. 18, julio-diciembre, pp. 19-43.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado.
- Navarro, Z. (2001). “Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro”, en *Estudos Avançados*, 15 (43), pp. 83-100.
- Oliveira, C. D. (2015). “Dinâmicas territoriais e organizacionais na Zona Sul do Rio Grande do Sul: um estudo do processo de gestão social do desenvolvimento territorial”. Tesis de doctorado en Desarrollo Rural. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural –Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 212 f.
- Oliveira, C. D. y Valencia, M. (2011). “Percepção de Atores Sociais Sobre Gestão Estratégica e Gestão Social no âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil”, en *DRd – Desenvolvimento Regional Em Debate*, 3(2), pp. 154-175.
- Pecqueur, B. (2005). “O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul”, en *Raízes, Campina Grande*, vol. 24, núm.1-2, pp. 10-22.
- Pecqueur, B. (2009). “A guinada territorial da economia global”, en *Política & Sociedade*, núm. 14, abril, pp. 79-105.
- Pereira Leite, P. S. (ed.) (2000). *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Paralelo 21.
- Piriaux, M. y Bonnal, P. (2011). “Ações públicas territoriais e inovações sociais e institucionais. O caso do território da Borborema e da Articulação do Semiárido”, en *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 19, núm. 1, pp. 62-87.
- Ribeiro, E. (2011). *Relatório Analítico da Célula de Acompanhamento e Informação do Território Meio Jequitinhonha*. Documento de trabajo.

- Sabourin, E. (2002). "Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. As especificidades do caso brasileiro", en E. Sabouin y O. Teixeira (eds.) *Planejamento e desenvolvimento dos Territórios Rurais*. Brasília: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT, pp. 21-37.
- Sabourin, E. (2014). "Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil in Seminário sobre Agricultura Familiar Brasileira". En Seminário sobre Agricultura Familiar Brasileira, Mesa 4: Políticas públicas: balanços e perspectiva, Brasília.
- Santos, C. A. (1997). "Dispersão da variabilidade fenotípica do umbuzeiro no semiárido brasileiro", en *Revista Pesquisa Agropecuária, Brasília*, vol. 32, núm. 9, septiembre, pp. 923-930. Disponible en: <https://bit.ly/35HJOuz>.
- Santos de Assis, W. (2007). "A construção da representação Dos Trabalhadores Rurais No Sudeste Paraense". Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Schejtman, A. y Berdegúé, J. (2004). "Desarrollo territorial rural", en *Debates y Temas Rurales*, núm 1, marzo. Disponible en: <https://bit.ly/2FYpsEz>.
- Schmidt V. A. (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", en *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 119-135.
- Schneider, S. (2009). "Ciências Sociais, Ruralidade e Territórios: em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento", en *Campo-Território: revista de geografia agrária*, vol. 4, núm. 7, febrero, pp. 24-62.
- Schneider, S.; Valencia, M. E. y Conterato, M. (2010). "Governance, Public Policies and Territorial Programmes in Brasil". Conferencia internacional: La visión territorial en las políticas agrícolas y rurales, un intercambio internacional. INEA e RIMISP, Roma (Italia), 4 y 5 de noviembre.

- Valencia, M. (2007). “O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia”. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales – CEPPAC, Universidade de Brasília, Brasília, 302 f..
- Wanderley, M. N. B. (2002). “Territorialidade e ruralidade no Nordeste; por um pacto social pelo desenvolvimento rural”, en E. Sabourin y O. A. Teixeira, *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: EMBRAPA, pp. 39-52.

Quince años de desarrollo territorial rural

La experiencia de los programas y planes del estado de Bahía, Brasil

ARILSON FAVARETO, CAROLINA GALVANESE, SUZANA KLEEB,
PAULO SEIFER Y RAFAEL MORALES

Resumen

Tras quince años de programas e iniciativas con enfoque territorial, es tiempo de preguntarse cuáles son los resultados obtenidos y las principales dificultades para que la instrumentalización de esta nueva visión alcance los objetivos esperados. El presente estudio de caso se presenta con el objetivo de levantar evidencias en diálogo con esta pregunta. El caso escogido es el Programa Territorios de Identidad y su interfaz con el Plan Plurianual del estado de Bahía, en el nordeste de Brasil, prestando especial atención a su implementación en el Sertao del Sao Francisco. Los avances son innegables, pero coexisten con todo un orden de bloqueos, que caracteriza una situación de transición de paradigmas, con la permanencia de aspectos relacionados al paradigma agrario que orientó la generación anterior de políticas de desarrollo rural, asociados a un conjunto de innovaciones institucionales representativas de un paradigma emergente.

Las evidencias recogidas permiten afirmar que entre los avances representativos de la nueva visión están: a) la amplia diseminación de una retórica territorial que cambia las referencias cognitivas sobre cómo pensar y promover

el desarrollo rural, comparativamente a la etapa anterior, destacando la importancia de la movilización de actores y una ampliación de la escala espacial de las iniciativas; b) la creación de nuevas estructuras de gobernanza que abren posibilidades de un nuevo alcance de tratamiento de los problemas, especialmente entendiendo el desarrollo como un proceso multidimensional y la consiguiente necesidad de integración de políticas y esfuerzos.

En cuanto a los bloqueos que se ponen a la plena implementación del nuevo enfoque, se identificó: a) la persistencia de la fragmentación y el inmediateísmo, en oposición a la esperada orientación estratégica e integrada de inversiones en torno a un proyecto de futuro, capaz de llevar a la reestructuración productiva de los territorios; y b) la persistencia de un sesgo sectorial en lo que respecta a los actores movilizados, en oposición a la esperada diversificación de intereses y fuerzas sociales representativos de la dinámica del territorio, y no solamente de su sector primario.

Introducción

En el cambio de siglo, el enfoque territorial del desarrollo rural emergió y abrió un período de transición de paradigmas (Favareto, 2007). Cambios económicos y demográficos ya no permitían que las dinámicas de los espacios rurales fueran explicadas exclusivamente por lo que pasaba en el sector primario. Al contrario, en muchas localidades la agricultura pasa a tener cada vez menos importancia comparativamente a otros sectores de la economía, ya sea en la formación de los ingresos o en la ocupación de sus habitantes (Da Veiga, 1998; Abramovay, 2003). Nuevas formas de uso social de los recursos naturales, nuevos encadenamientos en los arreglos productivos locales y flujos demográficos e inéditas configuraciones que involucraban las relaciones entre campos y ciudades (Wanderley, 2006; Da Veiga, 2003)

son aspectos que tornaron insuficiente el paradigma agrario que marcó los estudios rurales en el transcurso del siglo XX y están en la base del enfoque territorial que pasa a ser cada vez más utilizado por investigadores y gestores de políticas públicas, inicialmente en Europa y después también en América Latina.

En el caso europeo, el Programa Leader se tornó una referencia con un diseño en el que la movilización de las fuerzas sociales locales en torno a un proyecto de diversificación y reestructuración de economías locales es el foco (Saraceno, 1997). En América Latina el trabajo de Schejtman y Berdegú (2003) traduce al contexto de esta parte del globo los principales aspectos del nuevo enfoque, pero con las necesarias adaptaciones a una realidad estructuralmente diferente de aquella donde el nuevo enfoque tuvo origen. En Brasil los textos de Da Veiga (1998; 2002), Da Veiga et al. (2001) y Abramovay (2003) introducen este debate y pasan a inspirar a una nueva generación de políticas públicas que llegaría a consolidarse en el transcurso de los años 2000.

Desde entonces, el enfoque territorial ha inspirado crecientemente el diseño de programas e iniciativas en un número cada vez mayor de países. Tras aproximadamente quince años, es tiempo de preguntarse cuáles son los resultados obtenidos y las principales dificultades para que la instrumentalización de esta nueva visión alcance los objetivos esperados.

Las próximas páginas presentan un estudio de caso realizado con el objetivo de levantar evidencias en diálogo con esta pregunta.¹ El caso escogido es el Programa Territorios

¹ El estudio es parte de la iniciativa “Quince años de desarrollo territorial rural”, promovido por Rimisp en el marco del Proyecto Cohesión Territorial para el Desarrollo. Las informaciones que dan base a este texto fueron resultado de dos salidas a terreno. Una al Territorio del Sertao del Sao Francisco, en la cual fueron visitados cinco municipios y entrevistados actores representativos de los distintos segmentos de la sociedad local –organizaciones de agricultores, otras organizaciones de la sociedad civil local, alcaldes y concejales, miembros del Colegiado de Desarrollo Territorial–. Y otra a Salvador, en la cual fueron entrevistados líderes de movimientos sociales rura-

de Identidad y su interfaz con el Plan Plurianual del estado de Bahía, en el nordeste de Brasil. En especial, se pretende analizar aspectos de la implementación de estos programas y planes en un territorio seleccionado: el Sertao del Sao Francisco. La elección de este caso se debe a tres razones. El estado de Bahía ha sido pionero en la introducción de innovaciones relacionadas con el enfoque territorial. Fue el primero en Brasil en adoptar esta visión como base para el conjunto de sus políticas, incorporando elementos de este enfoque en marcos legales cruciales como el Plan Plurianual y la Ley Presupuestaria. Además de las innovaciones institucionales, se trata del estado más importante de aquella región que concentra la pobreza rural en el país. Y, finalmente, la política de desarrollo territorial de Bahía es el corolario de una trayectoria que se inició hace doce años; por lo tanto, con cierto grado de consolidación. Es una experiencia relativamente madura para ser analizada como representativa del intento de introducción del enfoque territorial.

El *argumento central* a ser demostrado es que los resultados de este período de implementación del enfoque territorial, incluso en donde llegó más lejos, no son unívocos: los avances son innegables, pero coexisten con todo un orden de bloqueos, que caracteriza una *situación de transición de paradigmas*, con la permanencia de aspectos relacionados al paradigma agrario que orientó la generación anterior de políticas de desarrollo rural, asociados a un conjunto de innovaciones institucionales representativas de un paradigma emergente.

Las evidencias recogidas permiten afirmar que entre los *avances* representativos de la nueva visión están: a) la *amplia diseminación de una retórica territorial* que cambia las referencias cognitivas sobre cómo pensar y promover

les y gestores estatales (de los Estados) de políticas públicas. Entrevistas complementarias fueron hechas a distancia. Además, el estudio se apoyó en datos e informaciones secundarias disponibles.

el desarrollo rural, comparativamente a la etapa anterior, destacando la importancia de la movilización de actores y una ampliación de la escala espacial de las iniciativas; b) la *creación de nuevas estructuras de gobernanza* que, si bien aún no logran todos los resultados esperados, al menos abren posibilidades de un nuevo alcance de tratamiento de los problemas, especialmente entendiendo el desarrollo como un proceso multidimensional y la consiguiente necesidad de integración de políticas y esfuerzos.

En cuanto a los *bloques* que se ponen a la plena implementación del nuevo enfoque, cabe destacar: a) la *persistencia de la fragmentación y el inmediatismo*, en oposición a la esperada orientación estratégica e integrada de inversiones en torno a un proyecto de futuro, capaz de llevar a la reestructuración productiva de los territorios; y b) la *persistencia de un sesgo sectorial* en lo que respecta a los actores movilizados, en oposición a la esperada diversificación de intereses y fuerzas sociales representativos de la dinámica del territorio, y no solamente de su sector primario.

Además de las evidencias en torno a las afirmaciones anteriores, se pretende demostrar que las *restricciones verificadas no se deben a factores estructurales de los territorios*, que convertirían la adopción del nuevo enfoque en una imposibilidad en el contexto latinoamericano, como la insipiente de los mercados o su infraestructura y sí, *predominantemente, a aspectos relacionados con las instituciones y los actores involucrados en el diseño y la implementación de la iniciativa* analizada.

Para detallar este argumento, las próximas páginas están organizadas en tres secciones, seguidas de una breve conclusión. En la primera, son presentadas la emergencia y las principales etapas recorridas por la política de desarrollo territorial de Bahía. Esta nace como desdoblamiento de la política que estaba siendo gestionada por el Gobierno federal, en un primer momento. Y enseguida adquiere matices propios, hasta culminar en su articulación con las acciones de planificación del Gobierno estatal. La segunda sección

analiza la concreción de esta trayectoria, que tiene por objeto el Territorio Sertao del Sao Francisco, lo que permitirá visualizar con mayor claridad los actores involucrados, la naturaleza de las inversiones y el enraizamiento de estos procesos en la estructura económica y social de la región. La tercera sección tiene un carácter de balance general del tema. Aquí se muestran los resultados obtenidos, tanto en términos de introducción del nuevo concepto subyacente al enfoque territorial como en lo que respecta a los efectos concretos de la política, en términos institucionales, productivos y ambientales. Al final, algunas notas a título de conclusión retoman la idea central a la luz de las evidencias presentadas en las tres secciones anteriores.

De la emergencia del enfoque territorial en Brasil a la Política de Desarrollo Territorial del estado de Bahía

El Programa Territorios de Identidad (PTI-BA) concreta la estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial en el estado de Bahía. Su existencia fue oficializada a través del decreto 12354 del Gobierno de Bahía, el 25 de agosto de 2010, y se encuentra en ejecución al momento de la elaboración de este texto. En diciembre de 2014, la Asamblea Legislativa de Bahía aprobó el proyecto de ley 20974 de 2014, y le dio al programa un carácter permanente, como política de desarrollo territorial del estado de Bahía. Sus antecedentes, sin embargo, se remontan a 2003, cuando las acciones locales comienzan a ser dibujadas y articuladas en los desdoblamientos de la política de desarrollo territorial del Gobierno federal brasileño.

Las acciones de desarrollo territorial en Brasil comenzaron un poco antes, entre 2001 y 2002, últimos años del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. En aquel momento, los primeros estudios de evaluación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar

(PRONAF) apuntaban a la fragilidad de la tentativa de complementar las inversiones en crédito para agricultores con otras capaces de modificar su entorno socioeconómico garantizándoles mejores condiciones de inserción en los mercados. Simultáneamente, los trabajos de Da Veiga (1998; 1999) y Abramovay (2000), ya mencionados, comenzaban a diseminar, en el debate público y académico brasileño, la literatura europea sobre desarrollo territorial.

Entre 2000 y 2001, el Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo, órgano de asesoría del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), le encomienda a Da Veiga un estudio que lanzó las bases y la justificación para la adopción del nuevo enfoque en las políticas de desarrollo rural en Brasil (Da Veiga et al., 2001). En este estudio, Da Veiga apuntaba que una política de desarrollo rural coherente con los requisitos de las nuevas dinámicas verificadas en estos espacios tendría que movilizar recursos más allá del Ministerio de Desarrollo Agrario. Se intentaba con eso hacer que una política inspirada en el enfoque territorial naciese ya de una articulación interministerial, lo que, sin embargo, no ocurrió en aquel momento.

Poco después, aún en 2001, el autor del estudio asume la dirección del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable, órgano encargado de formular directrices para esta área de gobierno, y entonces llevó hacia dentro de la esfera del poder político el debate en torno al enfoque territorial. En aquel momento, la secretaria responsable de las políticas para la agricultura familiar en el marco del MDA era liderada por cuadros que mantenían una estrecha relación con el mundo académico.² Esta secretaria crea

² La secretaria era dirigida por un cuadro técnico salido de uno de los principales centros de elaboración de estudios rurales aplicados en Brasil en la época, el Deser. Este centro, a pesar de estar ligado al sindicalismo rural, tenía permanente interlocución con investigadores como J. E. da Veiga y R. Abramovay. Entre los principales cuadros de la secretaria estaba también un joven economista, hijo de un profesor de la Universidad Federal de Bahía y que había trabajado con José Graziano da Silva, hoy dirigente máximo de la

entonces un programa piloto que serviría como embrión de enfoque territorial: una de las líneas del PRONAF dedicada a inversiones en infraestructura ahora se destinaría a apoyar proyectos de carácter intermunicipal.

La experimentación del enfoque territorial surge, así, con una triple característica: a) nace bajo fuerte influencia del ambiente académico, pero b) es creada como apéndice de un programa para la agricultura familiar y, así, con un sesgo sectorial, c) como consecuencia, la principal innovación pasa a ser la escala de la iniciativa, ahora de ámbito intermunicipal, ya que todos los otros componentes (la existencia de un consejo responsable de la conducción de la política en el ámbito local o la elaboración de planes de desarrollo para orientar las inversiones) ya existían en el ámbito del PRONAF.

Con el inicio del gobierno de Lula, en 2003, hay dos cambios importantes: se da autonomía a las acciones de desarrollo territorial, al separarlas del PRONAF Infraestructura y pasan a componer un fondo específico, que se llamaría posteriormente Apoyo a la Infraestructura y Servicios en los Territorios Rurales (PROINF); y, además, para su gestión, se crea una articulación que llegaría a ser bautizada más tarde como Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales (PRONAT), bajo la coordinación de una Secretaría de Desarrollo Territorial, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Agrario (SDT-MDA).

Esta nueva secretaría pasa a ser dirigida por un cuadro técnico salido de una organización de asesoría ligada a la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (Contag), principal organismo de representación de la agricultura familiar en Brasil.³ En el marco de la coalición

FAO, en la Universidad de Campinas. Este economista desempeñó un papel destacado, años más tarde, en la estructuración de la política de desarrollo rural con enfoque territorial en Bahía.

³ Este cuadro técnico ligado a la Contag por varios años dirigió una importante organización de asesoría. Entre sus principales colaboradores figuraron personas con menor vinculación con el mundo académico. Un papel

de apoyo al nuevo Gobierno federal, la influencia de los movimientos sociales aumenta significativamente y la política de desarrollo territorial que comenzaba a ser dibujada, ya no como una experiencia puntual, sino como un programa de ámbito nacional, se va vinculando crecientemente a los intereses de este segmento.

Los primeros documentos de orientación de la política territorial (SDT-MDA, 2003) muestran una tentativa de buscar legitimación en el debate académico, con definiciones conceptuales relativamente coherentes y referenciadas en los textos más influyentes del período anterior. Territorio, por ejemplo, es definido como:

un espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, que comprende ciudades y campos, caracterizado por criterios multidimensionales, tales como el ambiente, la economía, la sociedad, la cultura, la política y las instituciones, y una población con grupos sociales relativamente distintos, que se relacionan interna y externamente por medio de procesos específicos, donde se pueden distinguir uno o más elementos que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial (SDT-MDA, 2003: 36).

Territorios rurales son definidos como aquellos donde los elementos que “facilitan la cohesión presentan características rurales” (SDT-MDA, 2003: 37). Pero luego, en el mismo texto, se afirma que la prioridad en la operacionalización de la política se les daría a los territorios con mayor peso de la población que constituye el público objetivo de aquel ministerio: es decir, agricultores familiares y poblaciones tradicionales. Un poco más adelante, se advierte que

destacado fue desempeñado por técnicos con pasado ligado a los movimientos comunitarios, la educación popular y las organizaciones de base, lo que explica el fuerte acento participacionista adoptado en la política a partir de entonces.

todos estos criterios están subordinados a las negociaciones políticas con los estados y organizaciones de la sociedad civil local.

A partir de esta definición conceptual y orientación política, hubo una selección inicial de los territorios apoyados por la política de desarrollo territorial. Pese a toda justificación conceptual, la selección obedeció, sobre todo, a criterios de afinidad política con las organizaciones de agricultura familiar, con fuerte predominancia de los estados del nordeste. No hubo un trabajo previo de levantamiento de potencialidades territoriales o la identificación y selección de proyectos locales, como preconizaba la literatura. En buena parte de los casos, la constitución de foros territoriales –posteriormente llamados Colegiados de Desarrollo Territorial (Codeteres) y Planes de Desarrollo Territorial Sustentable (PTDRS)– se hizo en el espacio de pocos meses, de forma de cumplir la exigencia para recibir una cantidad de recursos previamente definidos y estandarizados para todos los territorios apoyados, independientemente del diagnóstico, la calidad de los proyectos o la maduración de la articulación social. Por regla general, los planes eran formados por un compendio de reivindicaciones de las organizaciones locales de representación de agricultores, desprovistos de diagnóstico consistente o pactación de acciones estratégicas capaces de reorganizar la estructura productiva de los territorios (Dias y Favareto, 2007).

Se crearon aquí *problemas de origen* en la política de desarrollo territorial: a) los territorios fueron constituidos no como expresión de proyectos de intervención en la realidad, sino como unidad de aplicación y recursos; b) los planes de desarrollo, en ese contexto, se convirtieron en piezas formales y no lograron imponerse como orientadores de negociaciones acerca del futuro de los territorios; c) los espacios de participación y gestión de la política fueron capturados por un segmento y, como consecuencia, no se impusieron como espacios de movilización de las fuerzas vivas de los territorios.

A pesar de los problemas verificados, la actuación de la SDT-MDA fue responsable de la rápida e impresionante diseminación de la retórica territorial. En un espacio de poco más de media década, conceptos e ideas relacionados con este enfoque territorial pasaron a ser frecuentes en el vocabulario de gestores públicos y movimientos sociales, y a dar origen a programas, proyectos e iniciativas fuera del ámbito del Gobierno federal. Uno de los Estados que más innovaron en esta tentativa de incorporar el nuevo enfoque fue Bahía, al que le fueron seleccionados seis territorios para ser apoyados por el MDA.

A partir de 2007, el Gobierno estatal también pasa a ser controlado por el Partido de los Trabajadores, con la elección de Jaques Wagner, y se inicia, con su gestión, una tentativa ambiciosa de retomar el papel de la planificación gubernamental. La Secretaría de Planificación del Estado fue fortalecida y pasó a ser dirigida por nombres de alta relevancia, pero también con alta rotatividad, una señal de las tensiones que esta tentativa generaba.⁴ Dos iniciativas marcan el período. Primero, la adopción de una metodología innovadora para la elaboración del Plan Plurianual (PPA), pieza importante en la planificación presupuestaria de los gobiernos. La participación y estructuración del PPA se darían, según la nueva orientación, obedeciendo al recorte de los territorios que estaban siendo definidos en el ámbito de la política de desarrollo rural.

Simultáneamente, las acciones de la iniciativa nacional de desarrollo territorial fueron adoptadas hasta que, en 2010, Bahía creó su propio programa territorial. En cada

⁴ Entre otros, ocupó la Secretaría de Planificación, Ronald Lobato, economista renombrado. Después de él asumió Walter Pinheiro, senador de la República e influyente cuadro político estatal. El puesto fue ocupado también por Zezéu Ribeiro, diputado y prestigioso intelectual en el campo de la planificación territorial. Y, además, por José Sergio Gabrielli, expresidente de Petrobras. En ocho años, sin embargo, la jefatura de la secretaría cambió seis veces, pues todas las tentativas de centralización y conducción de una política de planificación que rompiese con la fragmentación enfrentaba una fuertísima resistencia en las secretarías de Gobierno.

uno de los 27 territorios, que reunían a los 417 municipios del estado, se estimuló la creación de un Colegiado de Desarrollo Territorial, con participación paritaria de agricultores (el 50%) y otros agentes (el 50%). En el ámbito estatal se creó un Consejo Estatal de Desarrollo Territorial, también con representación de la sociedad civil, pero involucrando a un importante conjunto de secretarías de Gobierno, lo que intentaba darle al programa un carácter intersectorial. La definición y las reglas establecidas reproducen los documentos existentes en el plan federal. El objetivo del Programa Territorios de Identidad en Bahía queda establecido así: “Identificar prioridades temáticas definidas a partir de la realidad local, posibilitando el desarrollo equilibrado y sustentable entre las regiones y el gobierno de Bahía”.

La innovación más importante se da en la articulación de este programa con la otra iniciativa estatal: el Plan Pluri-anual (PPA). Con la constitución de los territorios, el Comité de Acompañamiento del PPA determinó la realización de consultas locales, con conferencias organizadas por los 27 foros territoriales, donde serían indicadas prioridades para la inversión y el gasto público en el período 2011-2015. Como casi todos los territorios de identidad habían elaborado planes de desarrollo, se esperaba que las estrategias esbozadas en ellos sirviesen para la definición de las prioridades del Gobierno estatal.

En este proceso, le correspondió a la Secretaría de Planificación de Bahía formular un diagnóstico identificando *drivers*, macrotendencias y apuntando vocaciones para la inserción de los territorios en los escenarios futuros, lo que dio origen al Plan Bahía 2023. El plan fue sometido a la apreciación de los territorios que, confrontando esta lectura con sus proposiciones ya organizadas en los Planes Territoriales de Desarrollo Rural Sustentable, indicaron acciones a ser contempladas por el PPA 2012-2015.

Posteriormente, la Secretaría de Planificación organizó estas prioridades, apuntando aquellas que podrían ser absorbidas en el PPA y clasificándolas en los tres ejes esta-

blecidos: inclusión social y afirmación de derechos, desarrollo sustentable e infraestructura para el desarrollo y gestión democrática del estado. Estas prioridades y acciones para 2012-2015 son desdobladas anualmente bajo la forma de la Ley Presupuestaria Anual, aprobada por el parlamento estatal.

Hay consenso entre analistas y estudiosos del desarrollo rural en afirmar que la experiencia de Bahía es la que más avanzó en la adopción del enfoque territorial en Brasil, por dos factores: a) abarcar la totalidad del estado, y no solo algunos territorios seleccionados; y b) la innovación institucional introducida con la articulación con el PPA.

Aun así, un conjunto de preguntas permanecen abiertas y merecen investigación: a) ¿las prioridades apuntadas por los territorios para el PPA resultan de una visión estratégica sobre el futuro del territorio u obedecieron a intereses inmediatos de los actores locales?; b) ¿los actores que participaron en las consultas son los más representativos de las fuerzas sociales presentes en el territorio o hay intereses y agentes que quedaron fuera de esta concertación?; c) ¿en la clasificación y selección de las propuestas de los territorios la burocracia gubernamental es sensible al proyecto local o la selección se hace a partir de la preocupación por la eficiencia del gasto bajo la óptica del gestor estatal? En la base de estas preguntas hay cuestionamientos más amplios sobre los quince años de enfoque territorial en Brasil y América Latina, y que tienen relación con la capacidad de los territorios de movilizar fuerzas vivas presentes en él y formular proyectos estratégicos con visiones de futuro consistentes. Las dos próximas secciones buscan responder estas preguntas a partir de un análisis enfocado en un territorio específico: el Sertao del Sao Francisco.

La implementación de la Política de Desarrollo Territorial de Bahía en el Territorio Sertao del Sao Francisco

Para este estudio se pretende evaluar la ejecución de la política de desarrollo territorial de Bahía en uno de sus territorios: el Sertao del Sao Francisco, con un área de 61,7 mil kilómetros cuadrados y formado por diez municipios. La población total del territorio es de 494 mil habitantes. El 36% vive en áreas definidas oficialmente como rurales (fuera de los núcleos urbanos). El municipio principal es Juazeiro, con 216 mil habitantes. El segundo más grande, Casa Nova, tiene 64 mil habitantes. Todos los demás tienen menos de 40 mil. La densidad poblacional es de 8 habitantes por kilómetro cuadrado, con gran dispersión en villas y distritos más pequeños. Se trata de un territorio típico del nordeste, de clima semiárido, con fuertes restricciones ambientales y claras características rurales, a pesar de la presencia de una importante ciudad mediana (Juazeiro).

Desde finales del siglo XX, la región fue objeto de fuertes inversiones gubernamentales en infraestructura, como la represa de Sobradinho. El valle del río Sao Francisco, en términos más generales, es objeto de repetidas tentativas de planificación, con un largo historial de planes y proyectos, y una significativa organización de la sociedad civil. Como consecuencia, la región alberga uno de los principales “polos dinámicos” de la economía nordestina, impulsado durante el gobierno militar, con una expresiva producción y exportación: el polo de fruticultura irrigada de Petrolina-Juazeiro. Hay allí una destacada producción industrial (agroindustria de jugos, vino y procesamiento de frutas). En parte debido a la expansión de las políticas sociales, hay también una importante participación del sector de comercio y servicios (representa el 60% del PIB).

A pesar de las inversiones gubernamentales y privadas, los efectos positivos no se irradiaron al conjunto del territorio. Al contrario, pueden ser considerados enclaves de

modernización en un territorio marcado por la precariedad: el PIB per cápita en Juazeiro es de US\$ 4 mil, y un cuarto de eso, en torno a US\$ 1 mil, en los municipios más pequeños como Canudos. Los municipios se sitúan predominantemente en el penúltimo quintil del índice de desarrollo humano (IDH) (8 municipios, con bajo IDH). Ningún municipio, ni siquiera Sobradinho o Juazeiro, que reciben fuertes inversiones, están en los niveles de alto IDH. El 20% de la población vivía en la extrema pobreza en 2010. A efectos de comparación, en el estado de Bahía este porcentual es de un 15%, y en Brasil, inferior al 5%.

El marco operacional de la implementación del enfoque de desarrollo territorial en Bahía data del año 2003, cuando la SDT-MDA dio inicio a su política de desarrollo territorial, que involucró y continúa involucrando, además de otros organismos del propio MDA, a los Gobiernos estatales, los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) y las organizaciones de la sociedad civil que actúan en los espacios rurales. Dicho programa contempla acciones centradas en el apoyo a una articulación territorial, impulsada por una fase inicial de movilización, organización y capacitación de los agentes locales, y una fase siguiente basada en la tentativa de acceso e integración de políticas públicas.

Entre julio de 2003 y abril de 2004, la SDT realizó en Bahía tres eventos titulados “Taller estatal de construcción de la estrategia para el desarrollo territorial”. El objetivo del primer taller consistió en desencadenar un proceso de división territorial de Bahía. En 2004 se crea formalmente un Foro de Desarrollo Territorial en el Sertao del Sao Francisco. En aquel momento el Gobierno de Bahía, en articulación con el MDA y por medio de su Superintendencia de Estudios Económicos y Sociales, produjo un estudio que propuso una división territorial de todo el estado de Bahía en 23 territorios potenciales, tomando en cuenta informaciones estadísticas, elementos de identidad cultural, la existencia de proyectos y otras formas de articulación de

actores sociales (SEI, 2004). Este proceso fue algo inédito y constituía un conjunto de esfuerzos simultáneos que se hacían en aquel momento. Paralelamente a este trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) firmó tres proyectos de cooperación técnica con el Gobierno federal, con el objetivo de apoyar la implementación del Programa Fome Zero (Programa Hambre Cero). De la misma forma, otras instituciones, gubernamentales y no gubernamentales estaban trabajando con metodologías semejantes para el desarrollo territorial. Esas metodologías fueron discutidas en el ámbito de la Coordinación Estatal de los Territorios de Bahía con el objetivo de montar una metodología de referencia que debería ser usada por los otros socios de los territorios. Esto sucedió porque, además de los territorios que estaban siendo apoyados por la SDT, la idea era que otros pudiesen constituirse movilizand o el apoyo de otros socios e instituciones. Ese fue el caso del proyecto FAO-MDA, que buscó implementar una metodología de referencia en el Sertao del Sao Francisco a partir de 2004. La política de desarrollo territorial en Bahía comenzaba, así, de manera más vigorosa y con elementos más innovadores que en el resto de Brasil.

Hay al menos dos explicaciones posibles para este carácter diferenciado que la política de desarrollo territorial asume en Bahía, comparativamente a otros estados brasileños. Una de ellas tiene que ver con la tradición del Gobierno local de actuar en la planificación. Desde la mitad del siglo XX, existen estructuras creadas para planificar el desarrollo agrícola. El Gobierno cuenta con un órgano de producción de estudios y estadísticas de reconocida importancia y varias agencias públicas, entre las que se destaca la Compañía de Desarrollo del Vale do Sao Francisco, que poseen un largo historial de proyectos e iniciativas de planificación y proyectos. Por haber acogido la primera capital del país, en Salvador las élites locales tienen alguna tradición en la formación de cuadros y en la creación de instituciones públicas de relevancia.

La segunda explicación tiene que ver con personajes específicos. Uno de ellos había sido uno de los principales cuadros técnicos del MDA en la época de las primeras tratativas para formular una política de desarrollo territorial. Tras el inicio del gobierno de Lula, este exdirector de la Secretaría de Agricultura Familiar vuelve a Bahía, su estado de origen, y moviliza a una red de contactos que involucra a la Secretaría de Desarrollo Territorial, el Gobierno del estado de Bahía, en especial la Superintendencia de Estudios Económicos y Sociales, y la FAO. Este joven economista que, en el gobierno de Cardoso, había tenido cercanía con uno de los primeros formuladores del enfoque territorial en Brasil, José Eli da Veiga, había trabajado también en sus estudios de posgrado con José Graziano da Silva, que ahora lideraba uno de los principales programas del Gobierno federal, el Programa Hambre Cero. Esta red de relaciones sociales contribuyó a la movilización de capacidades técnicas en la estructuración de la política de desarrollo territorial bahiana. Además de ser un punto de convergencia de estas distintas organizaciones, este personaje actuó en la elaboración del estudio que llevó a la territorialización del estado de Bahía y era consultor del proyecto piloto que daba soporte a la organización del territorio Sertao del Sao Francisco cuando murió trágicamente en el año 2007.

El segundo personaje hizo el movimiento inverso: tras actuar junto a las principales organizaciones comunitarias de agricultores en el estado de Bahía y por ahí constituirse como referente de confianza del movimiento sindical de la agricultura familiar, con el inicio del gobierno de Lula, se muda a Brasilia y pasa a ser uno de los principales asesores del secretario de Desarrollo Territorial. Entre sus habilidades principales, estaba la gran capacidad de diálogo, movilización y negociación política. En cierto sentido, esto completaba los recursos necesarios para la innovación y ampliación de la escala de la política de la iniciativa.

En su primera composición, el Foro de Desarrollo Territorial del Sertao del Sao Francisco estaba compuesto por 29 organizaciones locales, 20 de ellas organizaciones de la sociedad civil, todas ligadas a la agricultura o al trabajo con poblaciones rurales, y las otras 9 eran organizaciones públicas, también predominantemente ligadas a la agricultura, más la asociación de alcaldes local. Dentro de este foro se creó un núcleo dirigente formado por dos organizaciones, la Articulación Sindical del Lago de Sobradinho (ASS) y el Instituto Regional de la Pequeña Agropecuaria Apropriada (IRPAA), organización no gubernamental dirigida a la producción y disseminación de tecnologías de producción a pequeña escala compatibles con las condiciones ecológicas del semiárido. Por esta composición, se ve claramente la predominancia de organizaciones de agricultores y la relativamente baja diversidad intersectorial presente en la movilización en torno a la constitución del territorio.

Este sesgo sectorial y sus desdoblamientos para la planificación del desarrollo territorial pueden ser percibidos también en el primer esbozo de plan de desarrollo territorial (SDT-MDA, 2008) o en la versión revisada del plan (SDT-MDA, 2011), cuyos elementos centrales son reproducidos a continuación.

Dos tercios del documento titulado Plan Territorial de Desarrollo Rural Sustentable están dedicados a una descripción de la realidad local. Al final, la visión de futuro que emerge de esta larga exposición es formulada así:

En 2031, el Territorio de la Ciudadanía del Sertao del Sao Francisco fue consolidado, siendo referencia de la política territorial y la población consciente de la fuerza que ésta posee e integrada al mismo, con desarrollo sustentable y solidario, en el que las personas tienen acceso a salud, vivienda digna, deporte, cultura, ocio y educación de calidad, que respeta las especificidades de cada pueblo, garantizando la mejoría de las condiciones de vida, con vistas a la obtención de una sociedad justa e igualitaria (SDT-MDA, 2011: 74).

Esta visión de futuro, relativamente vaga, orienta la formulación de siete objetivos estratégicos: 1. integrar el campo, la ciudad y los municipios en el Territorio del Sao Francisco; 2. promover acciones que hagan efectivas las políticas públicas, teniendo en cuenta la mejoría de la calidad de vida de la población; 3. articular y movilizar sociedades, que pongan a disposición de los/as agricultores/as familiares y comunidades tradicionales en las áreas rurales y urbanas, tecnologías de convivencia con el semiárido de forma sustentable para el desarrollo del territorio; 4. articular, discutir y proponer programas, proyectos y propuestas estructuradores que involucren tecnologías sociales para el territorio; 5. difundir tecnologías estructuradoras que abarquen la zona rural y urbana; 6. estimular la participación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la construcción e implementación colectiva de las políticas públicas integradas; 7. estimular el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Este conjunto de objetivos se desdobra en cinco ejes estratégicos. Y, finalmente, a cada uno de los ejes se le listan varios programas y más de cien proyectos. En ellos, el énfasis recae totalmente sobre proyectos agropecuarios o de inversiones sociales.

No parece exagerado evaluar que el Plan Territorial de Desarrollo Rural Sustentable, que debería ser la pieza que materializa la visión de territorio y su estrategia de desarrollo, mostró ser, así, algo demasiado vago y pulverizado. Ante la dificultad de tener en el PTDRS la referencia a partir de la cual los agentes públicos y privados orientan sus esfuerzos e inversiones, es necesario ver, en el proceso mismo de negociación, cuáles son las reales prioridades negociadas y gestionadas en el ámbito del territorio.

Las inversiones realizadas en el territorio a lo largo de los últimos diez años, desde que se inició la articulación local, se dieron por tres vías.

La primera está formada por los recursos del PROINF, programa de inversión en infraestructuras rurales, bajo la coordinación de la SDT-MDA y que apoya con

US\$ 150 000 proyectos indicados por los territorios. En general, son recursos invertidos en pequeñas obras viales, hídricas o construcciones civiles para almacenamiento, beneficiación o comercialización de productos agropecuarios. Los proyectos son propuestos por organizaciones del territorio y seleccionados en el ámbito del foro territorial. Estos proyectos deben ser coherentes con el PTDRS, en un típico proceso de planificación ascendente.

La segunda vía de financiamiento son los recursos de las demás secretarías y los demás ministerios del Gobierno federal brasileño. Desde 2008 hasta 2013 hubo una tentativa de ampliación de la política de desarrollo territorial, de la esfera exclusiva del Ministerio de Desarrollo Agrario a un conjunto más amplio de 18 ministerios, acción que fue bautizada como Programa Territorios de la Ciudadanía, puesto inicialmente bajo la coordinación de la Jefatura de Gabinete. Se estimaba que esto podría significar un enorme salto cuantitativo, pues existía finalmente la chance de movilizar un conjunto de recursos y competencias más allá del Ministerio de Desarrollo Agrario. Aquí, sin embargo, la lógica ascendente fue pervertida. La coordinación en el ámbito federal fue prácticamente inexistente y no hubo integración de políticas. A diferencia de eso, cada ministerio era instado a someter a los territorios una lista de sus programas disponibles, y les correspondería a los agentes locales simplemente indicar prioridades. La alta expectativa creada con el inicio del programa fue doblemente frustrada. Los ministerios veían en su involucramiento un costo de transacción adicional, al tener que someter sus programas a la indicación de prioridades de un centenar de territorios. Y los agentes locales se veían frustrados por no poder proponer acciones y escoger prioridades en un menú ya establecido de inversiones gubernamentales. Las informaciones disponibles (PTC, 2015) muestran la implementación de 29 proyectos de carácter social y de apoyo a la producción

agropecuaria en el Sertao del Sao Francisco en 2013. A partir de 2014 el programa deja de funcionar, aunque no haya sido formalmente extinguido.

La tercera vía de inversiones, finalmente, involucra los recursos del Gobierno del estado de Bahía, planificados en el ámbito del Plan Plurianual. Esta fue una innovación importante, pues el PPA es la pieza fundamental y organizadora del conjunto del presupuesto gubernamental. Por esta razón, vale la pena describir su implementación con más detalle.

Desde 2007, el Gobierno de Bahía está intentando retomar el papel de la planificación en la organización y gestión de políticas públicas. En aquel momento, a partir del impulso dado por la estructuración de la política de desarrollo territorial del Gobierno federal, varios foros estaban siendo creados en el estado de Bahía. La Secretaría de Planificación vio en eso una oportunidad de enraizar localmente el proceso de planificación estratégica gubernamental y, más aún, de aprovechar la energía movilizada con los procesos participativos desencadenados con la política territorial.

En el año 2007, en la preparación del PPA 2008-2011, el Gobierno estatal se apoyó en la división territorial del estado y divulgó ampliamente la realización de plenarias en las que la población local podía participar de la deliberación de inversiones en sus regiones. En el Territorio Sertao del Sao Francisco cientos de personas participaron en la plenaria e indicaron las prioridades en las varias áreas de Gobierno. Estas indicaciones eran, posteriormente, procesadas por el equipo estatal de la Secretaría de Planificación por medio del Comité de Acompañamiento del PPA (Cappa). Una devolución con la sistematización y la eventual selección de prioridades era sometida nuevamente al territorio.

En la ronda de elaboración del PPA 2012-2015 fueron introducidas modificaciones. En vez de plenarias convocadas masivamente, estas pasaron a ser organizadas por los foros territoriales. En el Sertao del Sao Francisco fueron

realizadas tres plenarias que involucraron a grupos de municipios y una gran plenaria regional con participación de aproximadamente doscientas personas. Aunque fuera abierta a cualquier ciudadano, la participación en estas plenarias, con la nueva metodología, pasó a tener la presencia preponderante de personas vinculadas a las organizaciones que ya componen el foro, y menos presencia de ciudadanos comunes.

En la ronda de negociaciones para la elaboración del PPA 2016-2018, nuevos cambios fueron introducidos. Es el caso de la tentativa de combinar la lógica territorial con una sectorial, aprovechando las formulaciones de las conferencias sectoriales que se realizan periódicamente (de salud, educación, etcétera), además, el proceso de definición parte de las indicaciones hechas por la población y las organizaciones locales en las rondas anteriores; es decir, se prioriza la atención de demandas no resueltas, en vez del levantamiento de nuevas prioridades.

En todo este proceso, existe la expectativa de que los actores locales, habiendo pasado por la elaboración de un plan de desarrollo territorial, puedan ser los portadores de una visión estratégica, dando así orientación y dirección a las inversiones gubernamentales compartimentadas en sus distintas secretarías y áreas de ejecución. Sin embargo, como se vio, el plan de desarrollo territorial es bastante frágil, evaluación que es compartida por muchas organizaciones locales y, consecuentemente, su carácter genérico y la pulverización de directrices existente en él deja un espacio muy grande para que las definiciones de inversiones se den predominantemente a sabor del inmediatismo, la fragmentación y la capacidad de influencia de las fuerzas sociales más presentes en los foros de deliberación. En una palabra, la expectativa de que las políticas serían “integradas en el territorio”, y no en todo su ciclo de elaboración, no se ha cumplido.

En la evaluación de los movimientos sociales y organizaciones de agricultores, la política de desarrollo territorial está resultando porque creó espacios estables de discusión y negociación de políticas públicas. El nuevo diseño adoptado es considerado un avance en relación con el período anterior, en el cual, a pesar de la existencia de consejos municipales de desarrollo rural, estos eran controlados por los alcaldes, que indicaban a la mayoría de los miembros. Con las nuevas reglas, aumentó el protagonismo de las organizaciones sociales y, por ahí, hubo también mayor acceso a información y recursos. Algunas organizaciones de carácter estatal comienzan, incluso, a discutir su organización interna buscando adoptar la misma regionalización de la política de desarrollo territorial.

La evaluación de los miembros del poder público local es un poco diferente. Alcaldes y concejales, en su mayoría, son reticentes y no mencionan destacadamente las iniciativas de territorialización de las políticas en Bahía y raramente se refieren al territorio como una unidad de planificación o articulación. Por detrás de ese posicionamiento, está la pérdida de espacio de los poderes públicos municipales con la nueva lógica de la planificación participativa a escala territorial. Pero hay excepciones. Uno de los efectos, directos o no, de la lógica de territorialización de las políticas ha sido la fuerte expansión de la creación de consorcios de alcaldías municipales. En el Sertao del Sao Francisco se constituye una de esas articulaciones, vistas por muchos como una alternativa para superar los problemas de ausencia de capacidades en las pequeñas alcaldías. En efecto, el presidente del consorcio presenta una narrativa en la cual los problemas son tratados a escala regional y se entiende que los municipios presenten problemas semejantes que exigen tratamiento común. Además, el territorio presentaría una mayor representatividad ante el Gobierno del estado, con mayor poder de movilización. Y, finalmente, las políticas territorializadas son vistas también como la posibilidad de alcanzar un mayor equilibrio entre

municipios más grandes, que antes concentraban las inversiones, y aquellos más pequeños, a través de la unidad y una nueva visión de diálogo y cooperación. Aunque prevalezca cierto escepticismo, ya que la tendencia de las alcaldías es siempre buscar los intereses propios de su jurisdicción, en general hay concordancia en que el proceso desencadenado con la territorialización de las políticas ayuda a crear un sentimiento regional.

Por su parte, la *visión de los cuadros técnicos*, tanto locales como en el plano estatal, es un término medio entre la visión escéptica del poder público municipal y el mayor entusiasmo de las organizaciones sociales. Por un lado, apuntan los avances en términos de democratización y transparencia, hechos posibles con la ampliación de la participación social. Realzan también que el paso a la escala territorial desencadena un proceso de aprendizaje largo, que estaría apenas comenzando. Un importante gestor público destaca cómo la gestión del PPA se ha ido perfeccionando: en 2007 el plan estaba compuesto por 150 programas, mientras que en la versión de 2011 este número disminuyó a 50. La creación de los consorcios y mesas para gestión de los programas intersecretariales aumentó la capacidad de coordinación. Hubo un esfuerzo para romper la fragmentación excesiva por secretarías en dirección a proyectos que articulen diferentes áreas. La organización del Sicof –sistema que unifica planificación y presupuesto– también facilitó la identificación de la destinación de los recursos por territorios, y así disminuyó la discrecionalidad de los gestores estatales. Se trata, por lo tanto, de un proceso gradual de acumulación de capacidades e innovaciones institucionales coherentes con la búsqueda de una mayor efectividad en la coordinación de objetivos, inversiones e instrumentos de gestión, como el presupuesto gubernamental. Pero el mismo gestor destaca que la resistencia de las secretarías estatales siempre fue muy grande y que la lógica inmediateista y fragmentada aún persiste. La Secretaría de Planificación solo se compromete con un número

pequeño de prioridades definidas en los territorios y las principales políticas estratégicas no pasan por el cedazo de los foros locales; por ejemplo, en el Sertao del Sao Francisco la fuerte inversión en energía eólica es mencionada como un caso polémico, con fuertes efectos sobre el paisaje y la economía, y que es implantado verticalmente, sin considerar la articulación territorial.

En síntesis, buena parte de los actores, independientemente de su esfera de actuación, posición política u origen institucional, parece concordar con la idea de que la política de desarrollo territorial trajo una mayor participación y transparencia, y ha ido generando un proceso de innovación incremental y formación de capacidades, pero aún está relativamente lejos de la formulación de proyectos territoriales.

Los avances constatados en la creación de espacios y en la constitución de una narrativa en la cual la región es la escala de organización de los problemas e inversiones, junto con la innovación en los métodos de consulta y control, y con la creación de nuevas formas de gobernanza y coordinación, son aspectos que dejan la sensación de una curva de aprendizaje en etapa inicial.

Éxitos y dificultades en la experiencia de Bahía para adoptar el enfoque territorial de desarrollo

A la luz de las evidencias expuestas en las dos secciones anteriores, a continuación, se hace un balance crítico de la política de desarrollo territorial de Bahía, organizada en torno a algunas preguntas claves sobre el concepto de territorio, el proceso de diseño de la política y sus resultados.

El concepto de territorio, las inspiraciones de la política y su operacionalización

La trayectoria de la política de desarrollo territorial de Bahía, aquí descrita, muestra un *deslizamiento cognitivo*. Desde los momentos iniciales de su formulación hasta la operacionalización, esta se establece como un *floating signifier* (Laclau y Mouffe, 1986), cuyo contenido se va modificando con el pasar del tiempo y de acuerdo con las características de las comunidades epistémicas que se forman en cada etapa, consecuencia de los actores movilizados y el lugar institucional de estas iniciativas.

Como una extensión en el plan estatal de una política gestada en el ámbito nacional, la iniciativa de desarrollo territorial reprodujo una concepción y un diseño que, inicialmente, tenía más adherencia al debate académico y que, gradualmente, se va distanciando de este campo original de formulación. En su lugar, va tomando forma una narrativa en la cual el empoderamiento de las organizaciones de agricultores para acceder a políticas pasa a ocupar un lugar central. Si en un primer momento (cambio de la década de 1990 a los 2000) la proposición de una política de desarrollo territorial se aproximaba mucho a la justificación y el diseño de la iniciativa europea –con énfasis en la diversificación de las economías locales a partir de una visión de futuro pactada entre actores y materializada en planes estratégicos–, en los años del gobierno de Lula, mantenida la retórica territorial, el énfasis operacional se desplaza hacia el fortalecimiento del público objetivo del Ministerio de Desarrollo Agrario y, con eso, hacia un fortalecimiento de la lógica sectorial ahora a escala regional, ya no municipal.

En lo que respecta a la *comunidad epistémica* movilizada (Haas, 1992), esta cambia en cada etapa de la trayectoria y, con ella, lo hace la narrativa y la *rationale* de la política territorial. En la fase de masificación de la política de desarrollo territorial, pierden peso cuadros técnicos e intelectuales ligados a las universidades y ganan importancia

cuadros técnicos ligados a organizaciones políticas y sociales. Eso ocurre porque cambia la coalición al frente del Estado brasileño, ahora con un mayor peso de segmentos populares y sus organizaciones. Y ocurre también porque, por una cuestión de *oportunidades políticas*, la política de desarrollo territorial, a pesar de ser intersectorial en su esencia, pasa a ser diseñada en el ámbito de un ministerio sectorial y periférico, el Ministerio de Desarrollo Agrario. Se creaba ahí una trayectoria de *path dependency* (Pierson, 2003) que marcaría la política territorial como una que era social o de infraestructura para poblaciones rurales pobres, algo mucho más restringido que aquello que preconiza la retórica territorial.

Este cuadro es coherente con los hallazgos de Pires y Gomide (2012) que, analizando un conjunto de políticas públicas, constatan que *aquellas iniciativas que alcanzan un alto grado de innovación y diseminación dependen de que sean movilizadas fuertes capacidades técnicas y políticas*. En los casos en que solamente el primer tipo de capacidades es movilizado –las técnicas–, las iniciativas analizadas alcanzaban un alto grado de innovación, pero permanecían muy restringidas en su escala de aplicación porque los agentes de la innovación tienen los medios para identificar las acciones que necesitan ser modificadas, pero no el poder político para forzar su adopción por un conjunto más amplio de personas y organizaciones. En efecto, fue eso lo que sucedió en los inicios de la adopción del enfoque territorial. A su vez, la movilización exclusiva o predominante de capacidades políticas, según los mismos actores, llevaba a una masificación de determinadas políticas o determinados programas, pero con limitado grado de innovación. No por casualidad fue eso lo que sucedió en los años de consolidación de la política de desarrollo territorial en Brasil, con sus reflejos para el caso de Bahía. Buena parte de las innovaciones sugeridas en los documentos iniciales son sacrificadas para

permitir una implantación rápida y a escala creciente, de forma de convertir el nuevo enfoque en algo consolidado y, pues, irreversible.

El plan de desarrollo territorial del Sertao del Sao Francisco, en sus páginas iniciales, donde los elementos conceptuales son presentados, ejemplifica claramente este deslizamiento. Al citar la definición de territorio, el texto reproduce la definición de los textos de referencia del Ministerio de Desarrollo Agrario en la época de la creación de la política federal (SDT-MDA, 2003), según la cual el territorio es una construcción multidimensional, más allá del agro, en consonancia con la literatura sobre el tema. Pero enseguida cita otro documento bastante más reciente (SDT-MDA, 2010: x), en el que se afirma que el objetivo de la iniciativa territorial es “promover cada vez más el protagonismo de los actores sociales [...] estimulando iniciativas que reorienten las dinámicas socioeconómicas a partir de la cohesión y articulación de las políticas federales, estatales y municipales”.

Cuando la iniciativa territorial, hasta entonces restringida al Programa Territorios de Identidad, pasa a componerse con la iniciativa del Plan Plurianual, pasan a coexistir dos concepciones. El Plan Plurianual participativo fue diseñado a partir de los cuadros técnicos de la Secretaría de Planificación. Algunos de ellos, con sólida formación académica, conocimiento de la realidad internacional y persuadidos de reconstruir capacidades estatales de planificación. Aquí el énfasis se va a dar en el moldeado de nuevas formas de gobernanza, la tentativa de integración de políticas e instrumentos y la consolidación de dispositivos institucionales como el PPA y la Ley Presupuestaria, mientras que en la lógica de funcionamiento de los Territorios de Identidad, el énfasis está en la movilización y el empoderamiento de actores locales. Aquí se tiene una tentativa de unión de capacidades técnicas y políticas. Se trata de una unión, como se vio, sin embargo, en proceso de perfeccionamiento, con avances y bloqueos.

¿Qué balance se puede hacer de la incorporación del enfoque territorial en esta iniciativa? Consideramos aquí que cinco son los elementos claves del nuevo enfoque: 1) inversiones en activos del territorio y no solamente en personas; 2) enfoque multisectorial y no solamente agropecuario; 3) vínculos urbano-rurales; 4) participación efectiva de actores y construcción de institucionalidades territoriales; 5) visión colectiva de futuro dirigida a cambios territoriales concertados, a corto, mediano y largo plazo.

De estas cinco características, la *visión colectiva* de futuro es el punto más frágil. No se constituyeron los medios para la elaboración de un plan consistente, ya sea en su dimensión técnica o política. La organización contratada para asesorar la versión más reciente del plan es de reconocida competencia en procesos de asesoría y formación, pero no posee experticia o historial anterior de actuación en la elaboración de proyectos que involucren reestructuración productiva, planificación de políticas públicas o de iniciativas económicas a escala territorial. De la misma manera, el privilegio y control de los foros territoriales por organizaciones de agricultores restringió el incentivo a la atracción de otras fuerzas sociales relevantes para la pacificación de proyectos territoriales. Como corolario, el plan de desarrollo mostró ser una pieza poco capaz de orientar acuerdos intersectoriales y la concertación de intereses más allá de los actores tradicionales del agro, en especial los más pobres.

En cuanto a la *participación activa de actores y la construcción de nuevas institucionalidades* territoriales, los resultados son ambiguos. Uno de los aspectos más positivos es justamente la institución de nuevas formas de gobernanza: en el ámbito local, la constitución de un foro territorial permanente, el Colegiado de Desarrollo Territorial; aún en ese ámbito, como efecto indirecto de la adopción de un enfoque territorial, la constitución del consorcio de alcaldías; y en el plano estatal, la adopción de mecanismos de coordinación intersectorial, como el Comité de Acompañamiento

del PPA. A pesar de eso, hay tensiones entre el consorcio y el Codeter, entre el Cappa y las secretarías de Gobierno, y una disyunción entre la composición del Codeter, mayoritariamente formada por organizaciones ligadas a la agricultura, y la pluralidad de fuerzas sociales que actúan en el territorio, bastante dinámico bajo el ángulo económico, con fuerte presencia de inversiones empresariales y razonable grado de diversificación.

Un tercer elemento es el *enfoque multisectorial*, prácticamente inexistente en la experiencia del Sertao del Sao Francisco y, por lo que se puede verificar en otros estudios, en la experiencia de la política de desarrollo territorial brasileña como un todo. Las tentativas de ampliar el alcance de las inversiones más allá del sector primario, con la creación de Territorios de la Ciudadanía, fracasaron. E incluso, la experiencia del PPA es demasiado restringida porque las inversiones no son proyectadas por los actores locales. Ocurre una lógica ascendente cuando se trata de definir recursos para proyectos de infraestructura agropecuaria, financiados por el PROINF, y una descendente cuando se trata de apuntar las prioridades del PPA. Ejemplo de esto es la actuación de los consorcios, que no se someten a las decisiones del Codeter, solo participan en su núcleo directivo para facilitar el intercambio y la fluidez de informaciones y, por ahí, alcanzar alguna articulación. Y este también es el caso de las inversiones privadas o de las gubernamentales prioritarias, como la constitución local de un parque de energía eólica. Un documento de la Secretaría de Planificación (Seplan, 2011) mostraba que, de los veinte principales proyectos de intención de inversión privada en el territorio, más de la mitad de ellos no estaba relacionado con el sector primario. A pesar de eso, todo el enfoque del plan de desarrollo se da en la valoración de las actividades primarias, con frágiles vínculos con las demás potencialidades del territorio, destacando la presencia de una importante ciudad de mediano porte y sus sectores industrial y de servicios.

Los resultados de la política de desarrollo territorial

Los resultados observados son de difícil medición. No hay un monitoreo sistemático de las acciones, lo que en gran medida se debe al carácter fragmentado de las inversiones. La realidad del territorio mejoró significativamente desde la adopción del enfoque territorial, pero es imposible aquilatar cuánto de esto se debe a las iniciativas puestas en práctica con esta política. Una de las quejas compartidas por gestores locales y estatales tiene relación justamente con la *fragilidad de los mecanismos de monitoreo*. A pesar de los avances en transparencia obtenidos con la lógica del PPA participativo y territorializado, con la indicación de la localización espacial de las inversiones en los instrumentos de planificación y presupuestación, las informaciones que circulan en el territorio a través de los Diálogos Territoriales (espacios periódicos de rendición de cuentas del Gobierno estatal en las regionales) no se presentan de manera desagregada, lo que dificulta el acompañamiento.

Hay consenso en que los principales resultados se concretan en las *transformaciones institucionales*. La principal de ellas es, sin duda, la adopción de la escala regional como unidad de planificación y ejecución, y la constitución de una narrativa en la cual aparece la idea de territorio y su importancia para la planificación de políticas públicas. Esto ha impactado en la organización del presupuesto público, la planificación de secretarías de Gobierno, la articulación de alcaldías municipales e incluso el formato organizativo de movimientos sociales. Esto se alcanzó en un corto espacio de tiempo y es uno de los resultados más visibles y consistentes. Aun en el campo de las transformaciones institucionales, de forma un tanto conflictiva, se ha ido formando, en el estado de Bahía, una nueva comunidad epistémica que actúa en el tema del desarrollo territorial. En la parte de este texto dedicada al historial se vio que, en el momento inicial, hubo un impulso marcado por una forma de abordar el enfoque territorial más académica o técnica, que después

osciló hacia el extremo opuesto con una politización acentuada, hasta que, con la unión de las iniciativas Territorios de Identidad y Plan Plurianual, se tiene la yuxtaposición de actores –movimientos sociales y organizaciones de base, por un lado, técnicos y gestores gubernamentales, por el otro– y de lógicas –ascendente, por un lado, descendente por el otro, pero ambas buscando apoyarse en mecanismos de participación o al menos de consulta–. Finalmente, también en el campo de las transformaciones institucionales, la principal contribución de la experiencia de Bahía es la búsqueda por galvanizar en los instrumentos principales de gestión del presupuesto público una lógica territorial. Someter el Plan Plurianual y la Ley Presupuestaria a una organización territorial permite consolidar en mecanismos institucionales la adopción del nuevo enfoque, más allá de su experimentación en programas cuya ejecución queda dependiendo demasiado de la voluntad política del gobernante de turno.

Es verdad, sin embargo, que todo este proceso de territorialización se fragiliza a causa del carácter incipiente de la visión de futuro y la capacidad de proyectar estratégicamente las prioridades de acuerdo con los principales elementos del enfoque territorial (multisectorialidad, cambios estructurales a mediano y largo plazo), y también por motivo del sesgo sectorial de los actores movilizados y las inversiones hechas. Incluso con esa salvedad, son muy significativos los avances institucionales de esta última década.

En parte como resultado de las insuficiencias verificadas en las transformaciones institucionales derivadas de la adopción del nuevo enfoque, en parte porque la realidad del semiárido nordestino presenta fuertes restricciones a la agricultura familiar, las *transformaciones productivas* resultantes del nuevo enfoque aún son frágiles o incipientes. Análisis impresionistas, pero coherentes con estudios que involucran otras áreas del semiárido, apuntan a que hubo una significativa dinamización de la economía local, influida por tres aspectos que marcaron el último período: a) la

política gubernamental de valoración del salario mínimo, con impactos directos en la previsión social, que alcanza a una parte significativa de la población; b) la expansión de las políticas de protección social, destacando las transferencias condicionadas de ingresos que permitieron disminuir acentuadamente los indicadores de pobreza rural; c) la expansión del crédito, que, junto con los otros dos aspectos anteriores, impulsó el sector comercio y servicios del municipio.

En el sector primario, los recursos disponibles para crédito vía PRONAF fueron multiplicados por diez en el período. Además, existió la adopción de medidas dirigidas específicamente al semiárido, como el programa Garantía Safra (Garantía Cosecha), de garantía de ingresos en situaciones de frustración de la producción debido a la sequía. Programas de compras públicas, como el Programa de Adquisición de Alimentos y el Programa Nacional de Alimentación Escolar, también contribuyeron a impulsar la producción y los ingresos de los agricultores más pobres, pero a menor escala. En el sector industrial, la región se benefició de la expansión de las exportaciones verificadas en el período. Y en el marco de la expansión del crédito y el consumo, varios nuevos emprendimientos fueron anunciados, sobre todo en los sectores de construcción civil, transformación de alimentos y en nuevas formas de producción de energía. Se trata, sin embargo, de un conjunto de cambios o vectores de dinamización que guardan poca relación directa con la política de desarrollo territorial. La relación existente es indirecta, en la medida en que la política contribuye a habilitar a agricultores familiares y segmentos de la población pobre a participar en estos vectores.

Finalmente, en lo que respecta a las *transformaciones en relación con el medio ambiente*, se puede decir que hay resultados importantes, en la medida en que buena parte de las organizaciones proponentes de proyectos apoyados por la política de desarrollo territorial trabajan en el marco de las llamadas tecnologías de convivencia con el semiárido. Eso

pasa por la adopción de tecnologías de bajo costo de almacenamiento de agua, de recuperación de especies nativas más tolerantes a períodos de escasez hídrica y de adopción de técnicas de cultivo y creación coherentes con las condiciones del ecosistema. Todos los proyectos apoyados en el ámbito del PROINF actúan dentro de este paradigma, lo que disminuye la vulnerabilidad de las poblaciones rurales más pobres y la presión sobre los recursos naturales.

A título de conclusión

El relato de las páginas anteriores evidencia una clara situación de transición de paradigmas en las políticas de desarrollo rural, del agrario al territorial. Aspectos decisivos en esta transición son el carácter mutable de los significados atribuidos al enfoque territorial, el papel de los contextos históricos y sociales y de las características de las comunidades epistémicas en la determinación de estos significados, los tipos de capacidades movilizadas por estas comunidades en el diseño y la implementación de la política y la dependencia del camino creada con la configuración inicial de espacios y actores. El resultado final es una adopción parcial del nuevo enfoque, con la incorporación de una nueva retórica y la creación de nuevas formas de gobernanza del desarrollo territorial, pero con la permanencia de un sesgo sectorial y la persistencia de la fragmentación y el inmediateísmo en oposición a la esperada integración de los esfuerzos en una perspectiva intersectorial y dirigida a transformaciones a largo plazo. Las transformaciones ocurridas, aunque parciales, se sitúan, así, más en la esfera institucional que propiamente en la productiva. Pero es razonablemente evidente el despegue de una curva de aprendizaje por actores e instituciones, que se despegan del paradigma anterior y la creciente adherencia al nuevo.

Si la curva de aprendizaje en la adopción del enfoque territorial está establecida, quedan dos comportamientos ante ellas: ver el cambio incremental como inexorable y como tendencia natural, o intentar acelerar la transición. Esta segunda debe ser la posición de aquellos comprometidos con el nuevo enfoque, por lo que este representa en términos de potencial eficacia en el enfrentamiento de los problemas de las regiones rurales. Una lección que surge de la experiencia de la política de desarrollo territorial de Bahía es que la adopción del nuevo enfoque se tornó más consistente cuando, ante las oportunidades abiertas en el ambiente institucional, los arreglos favorecieron la movilización de capacidades técnicas y políticas, por medio de unos innovadores. Identificar estas oportunidades y capacidades y promover su convergencia no es una tarea trivial, pero de ella depende la superación de los bloqueos en la transición del paradigma agrario al territorial en el desarrollo rural.

Bibliografía

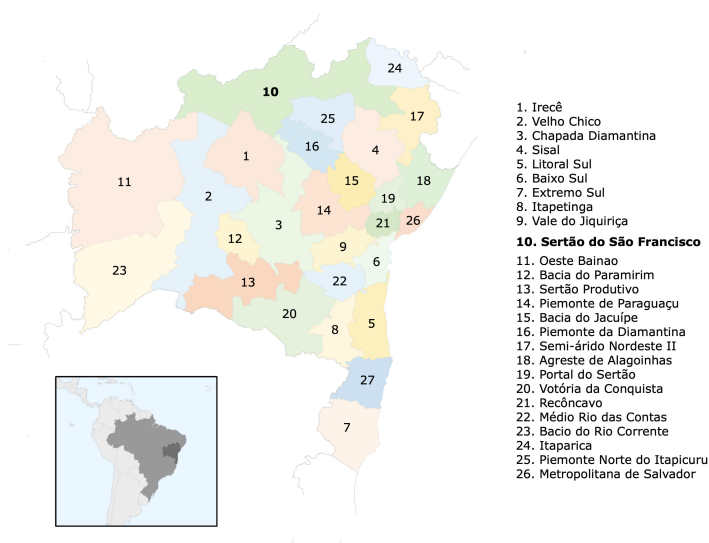
- Abramovay, R. (2000). "O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural", en *Economia Aplicada*, número 2, vol. IV, pp. 379-397.
- Abramovay, R. (2003). *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- Abramovay, R. y Da Veiga, J. (1999). "Novas instituições para o desenvolvimento rural – o caso do Pronaf", en *Textos para Discussão*, núm. 641. Convênio Fipe/IPEA. Brasília: IPEA.
- Beregué, J. et al. (2015). "Explaining spatial diversity in latin american rural development – structures, institutions and coalitions", en *World Development*, vol. 73, pp. 129-137.

- Da Veiga, J. (1998). *A face territorial do desenvolvimento. Relatório de Pesquisa*. San Pablo: Fapesp.
- Da Veiga J. (1999). "A face territorial do desenvolvimento", en *Anais do 27º Encontro Nacional de Economia*, Belém, 8 al 10 de diciembre, volumen II, pp. 1301-1318.
- Da Veiga, J. (2002). *Cidades imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Ed. Associados.
- Da Veiga, J. (2003). "Destinos da ruralidade no processo de globalização", en *Estudos Avançados*, núm. 51, pp. 51-67.
- Da Veiga et al. (2001). "O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento", texto para discussão n. 1. Brasília: MDA/NEAD.
- Delgado, N. y Leite, S. (2015). "O Pronat e o PTC – possibilidades, limites e desafios das políticas de desenvolvimento rural", en C. Grisa y S. Schneider (orgs.) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- Dias, M. y Favareto, A. (2007). "Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil – novas instituições para o desenvolvimento rural?", en *Relatório de pesquisa*. Brasília: SDT/MDA.
- Favareto, A. (2007). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. San Pablo: Ed. Iglu/Fapesp.
- Favareto, A. (2014). "Um retrato das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil – uma década de experimentações", en G. Cliche (org.) *Territorio en movimiento – hacia um desarrollo inclusivo*. Buenos Aires: Teseo.
- Favareto, A. et al. (2014). *A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)*. Documentos de Trabajo. Rimisp: Santiago de Chile.
- Haas, P. (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", en *International Organization*, vol. 46, núm. 1, pp. 1-35.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1986). *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Londres/ Nueva York: Verso.

- Pierson, P. (2003). *Politics in time – history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pires, R. y Gomide, A. (2012). “Capacidades estatais e democracia – a abordagem dos arranjos institucionais de políticas públicas”, en *Capacidades estatais e democracia – arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Programa Territórios Da Cidadania – PTC (2015). *Programa Territórios da Cidadania. Ações do governo federal – Matriz* 2013.
- Saraceno, E. (1997). “Urban-rural linkages, internal diversification and external integration – the european experience”, en *Revista de Política Agrícola*.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. (2003). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Rimisp.
- SDT/MDA (2003). “Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável”, en *Série Textos para Discussão*, núm. 4. Brasília.
- SDT/MDA (2008). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável*.
- SDT/MDA (2010). Documentos Institucionais.
- SDT/MDA (2011). *Orientações gerais para a elaboração e qualificação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília.
- SDT/MDA (2011). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do São Francisco – Pernambuco*, versão revisada.
- SEI/BAHIA (2004). “Análise territorial da Bahia Rural”, en *Série Estudos e Pesquisas*, núm. 71.
- SEPLAN/BAHIA (2011). *Território Sertão do São Francisco – Políticas Públicas*. Disponible en: <https://bit.ly/35E1cjF>.
- Wanderley, M. (2000). “A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o rural como espaço singular e ator coletivo”, en *Estudos Sociedade e Agricultura*, núm. 15, pp. 87-145.
- Wanderley, M. (coord.) (2006). “Juventude rural: vida no campo e projetos para o futuro. Recife” (Relatório de Pesquisa).

Anexo

Mapa. Territorios de Identidad de Bahía



Fuente: Elaboración propia.

Los Contratos Plan

¿Una buena ruta para el desarrollo territorial rural?

ANIBAL LLANO¹

*¿Qué largos los caminos
si en cada recodo
se nublan los senderos
y el eco del faro las campanas!*

Resumen

La presente investigación examina si los Contratos Plan (CP) de Colombia son una buena estrategia para el desarrollo territorial rural (DTR), teniendo como objeto de estudio el Contrato Plan del Sur del Tolima, liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual fue seleccionado, en unión con el CP del norte del Cauca, para implementar el Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET).

Se identificó que, en principio, el CP es un buen espacio para la aplicación del DTR dadas las directrices para que los municipios se asocien en torno a un programa territorial, respaldado por el departamento y la nación. Pero aun cuando en las primeras etapas de

¹ Agradecimientos especiales a Nohora Garzón por el apoyo en los diferentes procesos de la investigación, a Flower Arboleda y Andrés Jaramillo en las etapas de recolección de información y a las personas entrevistadas y encuestadas por su tiempo e información brindada.

alistamiento se contó con la participación de la comunidad y las instituciones y se conformó un acuerdo de voluntades que respondía a la integralidad y la intersectorialidad a la altura de la demanda de las necesidades, en el camino de la concreción de las apuestas se perdió el enfoque inicial y se impuso un programa deformado a la altura de la oferta de los recursos disponibles y de los procesos y metas de cada una de las entidades del nivel central.

En el sur de Tolima un cambio conceptual transformó el enfoque territorial en un instrumento para focalizar las familias pobres en un territorio. Con el PDRIET se pasó del enfoque territorial al enfoque poblacional de pobreza. El territorio se convirtió en algo estático, un espacio geográfico en donde se realizan una serie de inversiones, la mayoría de ellas del nivel central. De esta manera, se perpetuó el concepto de lo rural con lo atrasado, residual y pobre y se generó el campo propicio para las políticas asistencialistas de apoyo a familias individuales, lo que dejó al contexto territorial sin intervención a cambio alguno.

También, se encontró que la gerencia del CP tiene una organización informal, no cuenta con poder de decisión ni tiene autonomía jurídica ni financiera para poder firmar convenios o contratos para la ejecución oportuna y eficiente. Y, dado el enfoque poblacional, la línea de base y los indicadores de seguimiento se centran en las familias y se descuida el territorio como tal, el grado de competitividad, el *stock* de activos productivos, la disponibilidad de los bienes y servicios públicos, las redes sociales, las organizaciones, la oferta y el estado de los recursos ambientales, la institucionalidad, el sector privado y su grado de articulación con lo público.

Introducción

En los últimos cincuenta años, América Latina ha experimentado una serie de modelos, la mayoría foráneos, para recorrer los caminos del desarrollo rural con el objetivo de arribar a orillas más seguras sin tanta inequidad y atraso: desde las reformas agrarias hasta los enfoques de pobreza, pasando por los fondos de desarrollo, los sistemas de cofinanciación y los programas de desarrollo sostenible. Colombia ha transitado por todos ellos, sumando otros específicos, como los programas de consolidación y de desarrollo y paz, dada la violencia en que han permanecido los territorios rurales. Se trata de modelos y esfuerzos que no han dado sus frutos, y así disminuye la confianza en el porvenir, y lo que es peor, se olvida el rastro de lo recorrido y se repite; como si la historia perdonara los tiempos calcinados en la nada, los caminos en medio de la desesperanza.

Una nueva senda se abre al optimismo social con el surgimiento del modelo de DTR, basado en una concepción diferente de la ruralidad y enfocado en los territorios en forma integral y multisectorial, que apela a las capacidades endógenas de sus instituciones y pobladores. En el país, el DTR empezó su implementación en los inicios del presente siglo y su campo de acción se fortalece con leyes como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) de 2011, por medio de la cual surge la figura de los CP que permiten el desarrollo de los territorios a través de convenios con la nación.

¿Son realmente los CP un buen instrumento para el DTR?

¿Se constituyen los CP, y con ellos el DTR, en un nuevo camino para el desarrollo rural o de nuevo perdemos el rastro y repetimos cíclicamente un solo modelo que orbita a todos los demás?

La presente investigación trata de dar respuesta a estos interrogantes, tomando como objeto de estudio el Contrato Plan del Sur del Tolima, liderado por el DNP, el cual fue seleccionado, en unión con el CP del norte del Cauca, para implementar el PDRIET. La investigación se realizó en el marco de la propuesta grupal orientada por el equipo de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. El trabajo de campo se llevó a cabo en los tres niveles territoriales, en los cuales se incluyó a los formuladores, ejecutores y beneficiarios directos del programa:

- Nivel central: MADR, DNP, INCODER, UACT, DPS, RAPE central.
- Nivel regional: gerencia del CP, gobernación, CORTOLIMA, UACT, DT INCODER, DPS, INVIAS, ENERTOLIMA, EDAT, COMFATOLIMA, CPT, Universidad de Ibagué, Universidad del Tolima.
- Nivel municipal: Alcaldías, CAFISUR, FEDECACAO.

Las entrevistas fueron realizadas directamente por el equipo central de la investigación, siguiendo las etapas y puntos claves trazados en el taller desarrollado en Chile. Con respecto a los beneficiarios del PDRIET relacionados con el proyecto productivo, se realizó, por parte del equipo central, una entrevista con líderes de la comunidad y algunos beneficiarios directos; lo que permitió conocer en forma general la implementación y el estado actual del proyecto. Con el conocimiento en campo y la información secundaria relacionada en el diseño y formulación del proyecto, se elaboró una encuesta que se aplicó a estos productores por promotores sociales de la zona. El diligenciamiento de este instrumento permitió contar con información del proceso y resultados del proyecto en sus condiciones de vida, de organización, en lo ambiental, etcétera, que fue la base para el análisis de la investigación.

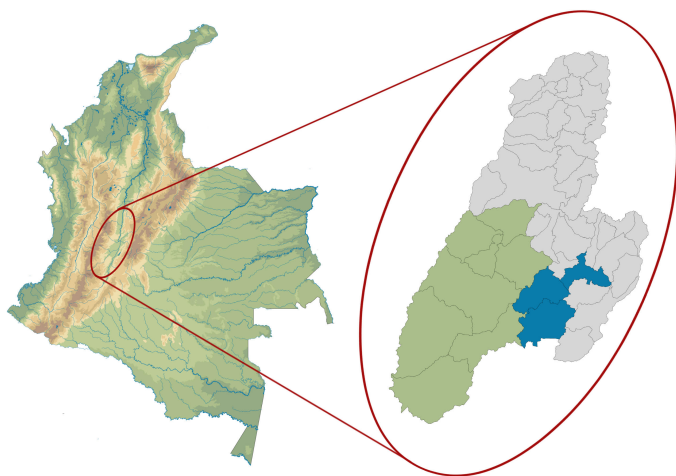
Contexto territorial: preparándonos para el posconflicto

El *territorio sur del Tolima* contiene nueve municipios: Ataco, Chaparral, Coyaima, Natagaima, Ortega, Planadas, Rio-blanco, Roncesvalles y San Antonio. La población total de la región sur del Tolima es de 228 911 habitantes, que corresponden al 16% del total departamental. Predomina la población rural pobre, que alcanza el 67%. La densidad de población es baja (23,8 habitantes por kilómetro cuadrado), cifra inferior a la densidad del departamento del Tolima (59 habitantes por kilómetro cuadrado) y del país (40 habitantes por kilómetro cuadrado). La extensión total es de 9618 kilómetros cuadrados, lo que representa el 41% del territorio del departamento. El 99,6% de la región es rural, integrada por 696 veredas.

El sur del Tolima no tiene discusión como un territorio real e imaginario, fuente de conflicto y de violencia. Lo que sí tiene discusión son los municipios que lo conforman. En algunas propuestas, como las ADR del Incoder, se extienden a ocho municipios y en otros casos, a ocho. Los ejercicios de la CAN, a finales de la primera década del siglo, proponen un territorio con dos subterritorios bien definidos: el sur de cordillera conformado por ocho municipios y el triángulo del Tolima con cuatro municipios. En el primero se desarrollaron a su vez los proyectos ADAM de la cooperación de USAID. Posteriormente, y con el apoyo de la academia –en especial de la Universidad del Tolima–, el territorio queda definido por los nueve municipios que conforman actualmente el CP.²

² Bases para un plan estratégico de inserción de la Universidad del Tolima en las provincias de Ibagué, Sur, Sur-oriente, Oriente, Norte y los Nevados en el departamento del Tolima (Lozano Restrepo, 2010).

Mapa 1. Departamento del Tolima



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con las entrevistas, el territorio debería contener otros municipios o configurar subterritorios para evitar la mezcla de los municipios del sur de la cordillera con los del triángulo del Tolima, que en su mayor parte son zonas planas y con predominio de la cultura indígena. Es importante anotar que al interior de la zona existe un territorio especial para la política de consolidación que cobija cuatro municipios: Chaparral, Planadas, Rioblanco y Ataco.

Formulación de los Contratos Plan: una herramienta operativa para el desarrollo territorial rural

Surgimiento de los Contratos Plan

En medio del panorama desalentador con respecto a la política de desarrollo rural, se abrió en el país una senda esperanzadora con el surgimiento de los Contratos Plan, tanto en el PND 2010-2014 como con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) 1454 de 2011. Esta ley impulsa la asociatividad de las entidades territoriales para la estructuración de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, a fin de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y para la suscripción de convenios plan, que puedan ser financiados con recursos de los Fondos de Desarrollo Regional. La ley define el CP como un

acuerdo de voluntades que sirve como herramienta de coordinación interinstitucional entre diferentes niveles de gobierno para realizar y cofinanciar proyectos estratégicos de desarrollo territorial con proyección a mediano y largo plazo, mediante acuerdos y compromisos entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, entre estas independientemente y eventualmente con la participación de otros actores públicos o privados del desarrollo territorial (DNP, 2011: 8).

Recientemente, a través del documento Conpes 3822 (2014), se trazan nuevos objetivos para fortalecer e institucionalizar los Contratos Plan como: i) instrumento de gestión del desarrollo territorial; ii) mecanismo de articulación estratégica multinivel de las inversiones del PND; y iii) vehículo para profundizar la descentralización y robustecer el papel de las gobernaciones como agentes intermediarios entre la nación y los municipios. Se define en este documento de política al *departamento*

como el territorio de los CP, la cofinanciación hasta el 60% por parte de la nación y el destino de los recursos solo para infraestructura social y productiva y el fortalecimiento institucional.

Para la conformación del plan estratégico territorial del CP del sur del Tolima, la identificación de los programas y proyectos, se contó con el apoyo de varias entidades nacionales e internacionales: el Incoder –que tiene dentro de sus objetivos misionales el enfoque territorial y la conformación de las Áreas de Desarrollo Rural (ADR) y desarrolló estudios de conformación del ADR del territorio)–³ AECOM-USAID, el DNP y las Universidades de Ibagué y del Tolima. Se realizaron varias reuniones con la comunidad y alcaldías, especialmente en el municipio de Chaparral. Con base en estudios y las demandas organizadas fruto de las reuniones, el DNP, la gobernación y las alcaldías conformaron en 2012 el acuerdo de voluntades o acuerdo estratégico para la posterior firma del CP. Los lineamientos metodológicos y el proceso operativo e institucional del DTR finalmente fueron trazados por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP, por medio de la hoja de ruta del PDRIET, para el desarrollo de los dos pilotos CP: norte del Cauca y sur del Tolima (DNP – DDRS, 2013). La formulación del plan estratégico coincidió con la nueva elección de los alcaldes y gobernadores, y por ello quedó incluido en los diversos planes de desarrollo. De acuerdo con los entrevistados, el gran ausente en el proceso de formulación fue el MADR, que, como rector de la política agropecuaria y rural, debe ser la entidad que lidere el DTR y sus etapas de formulación, implementación y articulación institucional.

Si bien el acuerdo estratégico del CP se basa en el DTR y tiene en cuenta lo multisectorial, en el momento de conformar sus ejes para el desarrollo, el enfoque territorial rural queda enmarcado en solo uno de ellos, el DRET. Se desvirtúa de esta forma la integralidad del enfoque, como si los demás ejes sociales, de infraestructura y ambiental no fueran parte esencial del mismo.

³ ADRsur del Tolima (Incoder, 2011-2012).

Los ejes estratégicos del CP son:

- *Desarrollo rural con enfoque territorial (DRET)*: ordenamiento social y productivo, bienes públicos y generación de ingresos.
- *Desarrollo social*: educación, salud y vivienda urbana.
- *Infraestructura*: infraestructura vial, electrificación rural, agua potable y saneamiento básico (APSB) y tecnologías de información y comunicaciones (TIC).
- *Sostenibilidad ambiental*.

En el proceso de formulación, se define finalmente un período de cinco años de duración del CP, a partir de la firma del acuerdo estratégico en enero de 2013, un año más del período presidencial, de gobernadores y alcaldes, tiempo estimado suficiente para la ejecución de los diversos proyectos y para la concreción del presupuesto y los aportes institucionales. Los recursos del CP provienen de entidades territoriales (el 17%), de Cortolima (el 7%), de entidades nacionales de diversos ministerios (el 52%) y del DNP (el 24%), estos últimos considerados como recursos frescos o nuevos y con prioridad para el eje de infraestructura. No existen aportes ni compromisos de recursos por parte del sector privado, de organizaciones multilaterales, de la cooperación internacional ni de la comunidad participante. El grueso de los recursos son aportes de la nación destinados en su mayoría (el 57%) a la infraestructura, en especial a la red vial. Para el enfoque territorial o PDRIET, solo se apropia el 12,2% de los recursos y para lo ambiental, el 7,4%. Los aportes de los entes territoriales son asumidos por la gobernación. No se destinaron recursos para el fortalecimiento de las organizaciones, de los entes territoriales, de los espacios de participación y concertación ni de la gerencia misma para financiar los gastos en seguimiento y evaluación.

Tabla 1. Contrato Plan sur del Tolima; recursos indicativos por fuente, 2013-2017

Eje	Nación		Entes territoriales	Total costo estimado*	%
	Entidades nacionales	DNP	Gobernación Municipios		
DRET	25	18	13	55	12,2
PDRIET	25	18	13	55	12,2
INFRA-ESTRUCTURA	138	75	44	257	57,1
Infraestructura vial	37	50	16	103	22,9
Electrificación rural	56	15	3	74	16,3
Agua y saneamiento básico	16	10	24	50	11,0
Tecnologías de información	29	0	2	31	6,9
DESARROLLO SOCIAL	70	16	19	105	23,2
Salud	28	8	11	46	10,2
Educación	33	4	6	42	9,2
Vivienda urbana	10	5	2	17	3,8
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	1	2	31	34	7,4
Medio ambiente	1	2	31	34	7,4
TOTAL CP	234	110	106	450	100,0

* Millones de US\$; promedio valor dólar para 2014: \$2000 colombianos.

Fuente: Elaboración propia con base en Ficha Informativa Contrato Plan (DNP, abril de 2015).

Para el manejo operativo de los proyectos del CP, se conforma una organización ubicada en la gobernación del departamento, Secretaría de Planeación, compuesta por un consejo directivo integrado por un representante del Gobierno nacional, el gobernador, el director de Cortolima y tres alcaldes elegidos por los nueve alcaldes del territorio. Este consejo cuenta para la operación del CP con una gerencia sin autonomía presupuestal ni administrativa, encargada de gestionar los aportes de las partes y la ejecución de los proyectos en cabeza de las entidades del nivel central y regional. El equipo de profesionales de la gerencia funciona con recursos del DNP y la gobernación, entidades que conforman el comité técnico y que trazan la dirección y los procesos operativos de la gerencia.

Ejecución de la estrategia: gerencia territorial en un mar sectorial

Luego de 27 meses de firmado el acuerdo estratégico del CP, aproximadamente la mitad del tiempo de su duración, los recursos programados, a marzo de 2015, alcanzan el 50%; los comprometidos, el 38% y los efectivamente pagados, menos del 10%, lo cual se refleja en la baja ejecución física para el logro de las metas, producto de la complejidad y tramitología que desde el nivel central impone cada uno de los sectores, al definir sus propios procedimientos, tiempos y reglas de juego para la aprobación y asignación de los recursos.

**Tabla 2. Contrato Plan Región Sur del Tolima.
Avance presupuestal a marzo de 2015**

Eje	Costo estimado 2013-2017	Recursos programados 2013-2015		Recursos comprometidos 2013-2015	
	Millones de US\$	Millones de US\$	%	Millones de US\$	%
DRET	55	28	50,6	25	45,5
PDRIET	55	28	50,6	25	45,5
INFRAESTRUCTURA	257	149	58,0	128	49,7
Infraestructura vial	103	100	97,2	99	96,4
Electrificación rural	74	17	22,8	14	19,2
Agua y saneamiento básico	50	20	41,1	8	16,0
Tecnologías de información	31	12	37,9	6	20,2
DESARROLLO SOCIAL	105	35	33,8	15	14,2
Salud	46	12	25,8	5	10,3
Educación	42	18	42,2	6	14,4
Vivienda urbana	17	6	35,2	4	24,2
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	34	12	37,2	3	9,0
Medio ambiente	34	12	37,2	3	9,0
TOTAL CP	450	225	49,9	171	37,9

Fuente: Elaboración propia con base en Ficha Informativa Contrato Plan (DNP, abril de 2015).

En el tiempo transcurrido entre la firma del acuerdo de voluntades de Ataco, febrero de 2012, cuando queda oficialmente definido la conformación del territorio y la firma del acuerdo estratégico del CP, enero de 2013, se formuló el programa estratégico del territorio, mas no la estructuración técnica y financiera de los programas y proyectos

identificados y la gestión de los respectivos trámites, permisos y autorizaciones, como condición previa a los compromisos presupuestales, razón por la cual gran parte de los recursos y de la gestión de los dos últimos años se haya volcado hacia la contratación y ejecución de los estudios, diseños y requisitos necesarios para el acceso a los recursos sectoriales, la mayoría de ellos, asignados mediante convocatorias nacionales.

Estos procesos requieren de un nivel de capacidad institucional no existente en el territorio. El componente de fortalecimiento institucional indispensable para la implementación del DTR, y en especial para territorios con altos niveles de pobreza y baja capacidad de capital humano, no fue incluido entre los ejes del CP porque, según el exdirector de los CP del DNP, se esperaba operar por medio de un programa complementario financiado con recursos de crédito del Banco Mundial que demoró más del tiempo previsto. Por su parte, a la gerencia conformada para coordinar la operación y el funcionamiento del CP no se le asignaron los recursos ni el personal suficiente para cumplir con estas responsabilidades y menos aún, con las atribuciones para garantizar lo estipulado en el acuerdo estratégico.

El porcentaje más alto en ejecución se alcanza en el eje de infraestructura (el 49,7%), en el cual el Gobierno central ha concentrado sus esfuerzos, especialmente en el componente vial, con la expedición del Conpes 3774 de 2013, que aprueba el 100% de los recursos y las vigencias futuras para la ejecución del anillo vial del sur del Tolima, que interviene el 31% de las vías secundarias del territorio. Sin embargo, uno de los principales problemas del sur del Tolima, identificado tanto en las entrevistas realizadas a diversos actores de la región como en el documento Conpes citado, es la “carencia de vías terciarias que permitan la comunicación de cabeceras municipales y veredas” (2013: 7), las cuales solo tendrán una intervención de 32,3 kilómetros de longitud, que representan menos del 2% de la longitud de la red terciaria del sur del Tolima (calculada en

2400 kilómetros), situación que repercute negativamente en la dinámica urbano-rural de la región, al convertirse en un obstáculo para la salida de los productos de las veredas a las cabeceras municipales que, según la línea de base del PDRIET, son los mercados donde se comercializa el 60% de los productos agrícolas y el 26% de los pecuarios.

En electrificación rural, la gestión realizada se orienta a la inclusión de los proyectos de 2015 en los recursos de “Proyectos Especiales para la Nación”, aprobados por los fondos de apoyo del Ministerio de Minas y Energía (MME), este componente presenta el 19,2% de los recursos comprometidos. Las TIC y el componente de agua potable y saneamiento básico han comprometido recursos que alcanzan el 20% y el 16% respectivamente, sin que a la fecha presenten metas físicas concretas.

Los proyectos de electrificación rural y agua potable y saneamiento básico (APSB) deben cumplir con los requisitos técnicos y financieros, así como con los tiempos de las convocatorias definidos por cada sector, con la posibilidad de quedar en trámite al no alcanzar los puntajes más altos de priorización para ser seleccionados dentro de los restringidos presupuestos sectoriales frente a las demandas y necesidades de los municipios del país. Al 30 de marzo, los proyectos de estos componentes se concentran en estudios, diseños y procesos contractuales para su ejecución: en APSB, de los US\$8 millones comprometidos, solo hay dos proyectos en ejecución por un valor de US\$244 mil, la construcción de un alcantarillado en una vereda de Rioblanco y una celda de residuos sólidos en Chaparral. Situación similar se presenta en el eje de electrificación rural, de los US\$14 millones comprometidos, solo hay nueve proyectos en ejecución, por un valor de US\$3,4 millones, que beneficiarán a 649 familias de 19 veredas.

La ruta de los proyectos – caso energía rural

Siguen el procedimiento de convocatoria para su aprobación, establecidos en la resolución 180712/2012 del MME. Entre

los requisitos exigidos se tienen: estar incluidos en el banco de proyectos del municipio; ser avalados técnica y financieramente por el operador de red de la región, que para el caso del sur del Tolima es la empresa Enertolima; incluir el certificado de NBI del municipio a intervenir; ser avalados por la autoridad ambiental competente. Una vez avalado el proyecto por el operador de la red, este lo presenta a la UPME del MME, que da el concepto de viabilidad técnica y financiera favorable para ser presentado al CAFAER (integrado por el ministro, viceministro y director de Energía), responsable de la asignación de los recursos para todos los proyectos a nivel nacional, según presupuesto disponible y criterios de priorización: índice de costo por usuario, índice de cobertura por proyecto, indicador NBI y usuarios nuevos. Este comité se reúne dos o tres veces al año. Según experiencia, la ejecución de los proyectos es de tres años, por lo cual el valor se aprueba para tres vigencias: 40%, 40% y 20%. El FAER no financia compra de predios, servidumbres ni planes de mitigación ambiental, los cuales deben contar con otras fuentes de financiación. Asignados los recursos por CAFAER, estos son trasladados al operador de red, que es el directo responsable de la contratación de la interventoría y construcción de la obra, así como de la administración, operación y mantenimiento de la infraestructura por veinte años.

En el eje de desarrollo social, los componentes de educación y salud han realizado algunas obras básicas de infraestructura y de dotación de equipos y materiales de las instituciones. En educación, se realizó el mejoramiento de infraestructura y adecuación de baterías sanitarias, se mejoró infraestructura y compraron equipos y mobiliario para los Centros Regionales de Educación Superior (CERES). Al igual, en el componente de vivienda urbana solamente se ha logrado la culminación de un proyecto que benefició a 101 familias del municipio de Chaparral y otros dos proyectos de Natagaima que beneficiarán a 87 familias se encuentran en ejecución. La ejecución más baja se encuentra en lo ambiental, a cargo de Cortolima, con solo el 9% de los recursos comprometidos por falta de condiciones previas,

como los Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas (POMCAS) y los estudios ambientales que permitan llevar a cabo las acciones trazadas.

Con respecto al PDRIET, y si los avances se midieran por los recursos comprometidos, se creería que su rezago no sería tan alto como el de los otros ejes. Sin embargo, al detallar por componente, se observa que el 77% de los recursos comprometidos son para vivienda rural y que de los 2233 “cupos” asignados, solamente se han terminado 243 casas en Chaparral de los 417 subsidios asignados en 2012. Los 1185 subsidios de 2013 y los 631 de 2014 se encuentran en la etapa de focalización a la espera de la selección de los beneficiarios de los proyectos productivos. El componente de ordenamiento productivo, con menos del 1% de los recursos comprometidos, corresponde a un estudio para la planificación del uso del suelo realizado por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA). El componente de ordenamiento social no ha iniciado ninguna actividad y el productivo que representa el 18% de los recursos comprometidos, la tercera parte de ellos se han destinado a estudios de caracterización de productores y de comercialización, los recursos restantes se concentran en proyectos productivos y de seguridad alimentaria que a marzo de 2015 no habían iniciado su ejecución, a excepción del proyecto de Tuluní en Chaparral que benefició a 32 productores.

Vivienda rural en Chaparral

Familia desplazada del cañón de las hermosas, conformada por seis personas. La parcela es de 1,5 hectáreas sin títulos. No participó en el diseño ni en la construcción. No está de acuerdo con el diseño final. La vivienda demoró tres meses su construcción y no cuenta con cocina ni acueducto. Después de la construcción, no ha tenido ningún tipo de apoyo institucional. Viven en la finca, pero trabajan en Chaparral. Siente que no ha mejorado su nivel de vida, sigue lo mismo. Falta trabajo para mejorar el nivel de ingreso.

En general, la ejecución del programa estratégico del DTR en el sur del Tolima se ha caracterizado por: su centralización, realizada según los lineamientos de cada sector y sin participación de las administraciones municipales, que son marginadas de los procesos de contratación; su dispersión y atomización, mediante la ejecución de múltiples proyectos con coberturas intramunicipales, a excepción de vías, sin aprovechar las economías de escala con programas y proyectos regionales. Los proyectos productivos centrados en lo agropecuario son proyectos intraprediales que no generan valor agregado, además de dejar de lado otras actividades no agropecuarias que se convierten en fuentes de ingresos para las familias rurales. Adicionalmente, el CP aún no ha logrado una articulación con otros programas con fuerte presencia y recursos en la región como el de Consolidación Territorial y los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), a excepción del programa de seguridad alimentaria (RESA). Esta situación se evidencia mucho más cuando se compara con los requerimientos y necesidades inicialmente identificadas como producto del acuerdo de voluntades firmado en el municipio de Ataco en febrero de 2012 (Gobernación del Tolima, 2012), en donde los proyectos identificados para la generación de ingresos son de cobertura regional, mientras que los compromisos finalmente realizados bajo el acuerdo estratégico del CP de 2013 se orientan según la tipología de proyectos de las fuentes de financiación establecidas a proyectos municipales e intraprediales. Es decir, prima la oferta institucional nacional existente sobre los resultados del proceso de planificación para la formulación del programa territorial.

Esta comparación no solo presenta grandes diferencias en los recursos del programa, sino en la concepción misma del PDRIET. En el acuerdo de 2012, los nueve sectores en su totalidad conformaban lo que en su momento se denominaba PDRET, mientras que, para el acuerdo final, el PDRIET se fractura y resume en tres de las once líneas estratégicas

del programa inicial, sin incluir la electrificación rural, las vías, las TIC, lo ambiental y hasta los servicios de salud y educación como si no fueran parte integrante del programa de desarrollo rural.

Tabla 3. Comparación acuerdo de voluntades versus acuerdo estratégico

No.	Línea estratégica	Acuerdo de voluntades 2012		Acuerdo estratégico 2013		Diferencia
		Millones de US\$	%	Millones de US\$	%	%
1.	Generación de ingresos	66	6,4	55	12,2	33,2
2.	Vivienda rural	93	8,9			
3.	Ordenamiento social	6	0,6			
4.	Infraestructura vial	310	29,7	103	22,9	33,2
5.	Electrificación rural	30	2,9	74	16,3	243,5
6.	Agua y saneamiento básico	28	2,7	50	11,0	175,4
7.	Tecnologías de información	29	2,8	31	6,9	106,2
8.	Salud	65	6,2	46	10,2	70,8
9.	Educación	225	21,5	42	9,2	18,5
10.	Vivienda urbana	130	12,4	17	3,8	13,1
11.	Medio ambiente	62	5,9	34	7,4	54,2
	TOTAL	1044	100,0	450	100,0	43,1

Fuente: Elaboración propia con base en Gobernación del Tolima, 2012; Presentación CP y DNP Acuerdo estratégico para el Desarrollo Territorial CP; Eje Programático 2013.

El costo del CP aprobado corresponde al 43% del inicialmente identificado, con grandes diferencias por líneas estratégicas, en donde la línea definida como PDRIET en el eje estratégico final representa el 33% de la programación inicial, al igual que la infraestructura vial y más fuerte aún, la diferencia con la línea de educación, lo cual se refleja en los programas y proyectos que terminan por ajustarse a la oferta y recursos institucionales existente y no a la demanda y necesidades identificadas por el territorio.

La situación de pobreza y el bajo nivel de desarrollo que caracteriza a la región sur del Tolima en comparación con los indicadores departamentales y nacionales es tan significativa que, a pesar de la disminución presupuestal del CP, si se ejecutan eficientemente los recursos programados, los efectos en la disminución de las brechas sociales y económicas podrán ser muy notorios, más si se tiene en cuenta el peso que representan los recursos del CP sobre los gastos de inversión de los municipios de la región durante el período enero 2013 a marzo 2015.

Tabla 4. Recursos de inversión municipales versus Contrato Plan, 2013-2015

Sector	Recursos programados nueve municipios		Recursos programados CP		CP/ Mpios.
	Millones de US\$	%	Millones de US\$	%	%
DRET	3	1,1	28	12,4	808,0
Agropecuario	3	1,1	28	12,4	808,0
INFRAES- TRUCTURA	52	16,4	149	66,3	284,5
Transporte	29	9,0	100	44,6	349,4
Electrificación rural	3	1,0	17	7,5	529,5

Agua y saneamiento básico	21	6,4	20	9,1	99,0
Tecnologías de información	0	0,0	12	5,2	
DESARROLLO SOCIAL	211	65,9	35	15,7	16,8
Salud	176	55,0	12	5,3	6,7
Educación	30	9,4	18	7,8	58,0
Vivienda	5	1,5	6	2,7	125,1
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	3	0,9	12	5,5	423,2
Ambiente	3	0,9	12	5,5	423,2
SUBTOTAL	269	84,3	225	83,3	83,3
Otros	50	15,7			
TOTAL MUNICIPIOS	320	100,0			70,2

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Hacienda; Sistema CHIP y Ficha Informativa Contratos Plan, DNP, 14 de abril 2015.

Los recursos del CP se constituyen en una fuente importante para los municipios al representar el 70,2% de sus presupuestos de inversión para el período 2013-2015. Se evidencia, primero, que los recursos de los municipios se destinan en su mayoría, con el 65,9%, al desarrollo social y un poco a la infraestructura con el 16,4%. Para el sector agropecuario y rural tan solo se destina el 1,1% y para lo ambiental, el 0,9%. Esta distribución está acorde con el destino que se les deben dar a los recursos que el Gobierno nacional transfiere a los municipios vía el Sistema General de Participación (SGP), con el cual se apoya la salud, educación y el agua potable y saneamiento básico, dejando sin asignación específica y sin recursos a la infraestructura vial, lo rural y lo ambiental. Estas transferencias de la nación se

constituyen en la mayor fuente de recursos de los municipios, en especial para los más pobres, como es el caso del sur del Tolima, en donde representan, en promedio, el 70% de su presupuesto.

Según esta distribución, se puede afirmar que los entes territoriales municipales son los responsables del desarrollo social de la población con los recursos del SGP. Los demás sectores quedan desprotegidos o deben complementarse con otros programas y fuentes de recursos, como el CP, el cual destina el 66,3% de los recursos programados a infraestructura y el 15,7% al desarrollo social. Para lo rural el porcentaje es del 12,4% y lo ambiental, del 5,5%. Se trata de equilibrar con la estrategia del CP las deficiencias municipales, en especial en vías rurales, lo agropecuario, la electrificación, la vivienda y lo ambiental.

El gran problema de la ejecución de los recursos, de acuerdo a los entrevistados, son los procesos y regulaciones de las entidades del nivel central ejecutoras de los proyectos, exceptuando vías. Primero, se continúa con el centralismo en la ejecución y se profundiza la sectorialización, el gran enemigo del enfoque territorial. El DNP de planificador por excelencia pasa a cumplir papel de ejecutor y director general del proceso. La gerencia, ocupada en gestionar los recursos y dar cumplimiento a los compromisos, no cuenta con las herramientas para establecer procesos integrales ante el grupo de entidades centrales que acuden al territorio con sus procesos normales y aislados, sin articulación entre sí, ni flexibilidad para amoldarse a un enfoque que demanda el territorio. *El enfoque territorial termina siendo la sumatoria de ejecuciones sectoriales en un territorio priorizado y la gerencia, una organización para el territorio y no una institución del territorio.*

Sobre este aspecto, el exdirector de los CP del DNP plantea:

[...] los esquemas de ejecución están montados para ser ejecutados desde el nivel central y es difícil y complejo su ejecución desde el territorio. Se requiere una arquitectura institucional distinta para ello [...] Muchos enfoques a nivel nacional que no se pueden coordinar, aunque se da un paso importante en la articulación de fuentes de recursos [...] La nación apoya al territorio a articular sus fuentes, pero debe ayudarlo a que cuente con sus propias fuentes por medio de una reforma fiscal que tenga en cuenta el territorio [...] Se debe revisar el régimen de transferencias actuales y modificarlo según calificaciones territoriales que incidan en la redistribución. Fortalecer a los municipios en los aspectos de catastro [...] Los modelos de ejecución sectorial han fracasado [...] no se han ajustado y podría haber posibilidad de transferencia de competencias. Esto se da principalmente por la desconfianza que se tiene de las autoridades territoriales, así como a la falta de capacidad territorial [...].

Con respecto al PDRIET, en la ejecución el enfoque territorial se transformó, por lineamientos del DNP, en un enfoque poblacional de pobreza en opinión de los entrevistados (la DT del Incoder, el exdirector de los CP en el DNP, la gerencia del CP, UACT y la academia, Universidad de Ibagué), que solo focalizan en el territorio a las familias más pobres. Se pasa de esta forma, y con un giro de filantropía, del enfoque territorial a un enfoque de pobreza por familia, lo cual desvirtúa el DTR planteado en los inicios. No se trata de dejar a un lado a la población pobre o de no conformar políticas diferenciadas con instrumentos benéficos para los más necesitados, se trata de no perder el norte, ya que el DTR no debe ser un enfoque de pobreza, con subsidios a proyectos familiares, intraprediales, aislados y solo destinados a lo productivo agropecuario, además de ser un sendero con altos costos de transacción.⁴

Un profesor de la Universidad de Ibagué entrevistado, considera:

⁴ Haciendo un ejercicio de costos para los proyectos IPDR en el Incoder, los costos de transacción para este tipo de proyectos son mayores al 40%.

[...] Lo que hizo el CP fue ajustar presupuestos de los sectores hacia algunas necesidades de los municipios. No fue una respuesta a la demanda, sino una priorización de la oferta [...] El enfoque territorial no puede ser solo de pobreza, el territorio es el que demanda a qué enfocarse y no necesariamente a la pobreza [...]

Este enfoque de pobreza nace en la década de 1970 con los teóricos del neoliberalismo (Hayek, Friedman, Becker y North),⁵ para los cuales la pobreza se produce por una interferencia al mecanismo del mercado, es un fenómeno natural ante la imposibilidad del pleno empleo y son aquellos que no alcanzan una etapa más elevada de los resultados de la civilización (los primitivos, al igual que los residuales en el enfoque rural, el resto), los que necesitan apoyo para que superen sus limitaciones. La pobreza, por tanto, no es producto del modelo, sino un problema de los individuos, de su libertad, su responsabilidad, su desarrollo integral y su capital humano. La salida entonces es individual, familiar y por ello se imponen de la mano de los organismos internacionales, en especial del Banco Mundial, los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en la década de 1990, en la mayoría de países de América Latina, incluyendo Colombia, a través de los cuales el Estado subsidia a las familias pobres (sin enfoque territorial), con el fin de mejorar su capital humano (corregir sus problemas, sus imperfecciones) y por ende, sus capacidades para que se puedan insertar a la corriente del mercado y del desarrollo.

La ruta de los pobres

La hoja de ruta PDRIET plantea, para la focalización de las acciones, la necesidad del enfoque territorial y poblacional. En la etapa de implementación se olvida el primero y se profundiza en el segundo. En el marco del enfoque poblacional, se necesitaba seleccionar las familias pobres para beneficiarlas con proyectos productivos (IPDR, Incoder) consistente en

⁵ La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal (Czarnecki, 2013).

subsidios directos entre 20 y 24 SMMLV. El DNP contrata en 2013 a la firma Econometría, que caracteriza y levanta la línea de base para 2338 familias pobres en el sur del Tolima. El estudio recomienda tener en cuenta el contexto regional y las condiciones de los suelos para una mejor selección de las familias. Con dichas recomendaciones, se contrata a la CCI en el año 2014, la cual, al final del año, selecciona solamente 33 familias habilitadas o elegibles, después de cruces de superposición cartográfica, verificación de la calidad de las familias (Sisbén, Procuraduría, Policía y Contraloría), la priorización de municipios por el Incoder y la tipología I y II del DNP. Se recurre entonces a listados del sector privado, CAFISUR y FEDECACAO, para poder seleccionar las 600 familias a intervenir, después de dos años de estudios, altos costos de transacción y pérdida del enfoque territorial.

De acuerdo con lo expresado por los entrevistados, el DTR en su implementación se volvió poblacional y buscaba apoyar en forma atomizada a las familias pobres con proyectos productivos, se dejaba permear en lo profundo por el modelo de pobreza y de los subsidios por familia, sin interferir en el entorno que es el objeto del DTR y que es en últimas el medio donde se generan las desigualdades e inequidades. Entre otros aspectos no se consideró, en el marco del proceso productivo, al mercado laboral, los empleos de calidad y las políticas laborales en el territorio, como uno de los factores fundamentales para reducir las desigualdades (Rimisp, IDRC CRDI, Fida, 2013). Según Cepal, Rimisp y FAO (2003: 36):

Las investigaciones demuestran que en los hogares rurales que tienen acceso a este tipo de empleo (extra-predial) se observa una caída significativa de la incidencia de la pobreza. Así, es probable que uno de los componentes de la solución a la pobreza rural sea una ampliación de las oportunidades de empleo fuera del predio agrícola.

Las conclusiones y recomendaciones del estudio sobre la línea de base, a cargo de Econometría, son muy dicientes al respecto (DNP-Econometría, 2014):⁶

- Lo que prima en el PDRIET, al menos por lo pronto, es el énfasis poblacional (llegar a la población más pobre), no lo territorial o el desarrollo rural.
- La focalización en función de la población con mayores necesidades es un criterio de inclusión, pero no garantiza que exista el potencial para lo que sería el componente productivo; para lo cual se deberían tener en cuenta al menos dos aspectos: existencias de tierras con vocación para actividades agropecuarias y mínimas condiciones de competitividad.
- El instrumento de focalización es el Sisbén. La distribución de los beneficiarios del PDRIET se concentra en personas muy pobres, con puntajes de SISBEN menores a 20.
- Se requiere una entidad que lidere el proceso, concertar y ejecutar proyectos de carácter territorial. El DNP tiene una gran fortaleza en términos de capacidades técnicas para la estructuración del PDRIET; sin embargo, no tiene tradición en la implementación de programas en los que suele ser fundamental un conocimiento detallado de las dinámicas institucionales y políticas.

Es importante anotar que, con el enfoque familiar individual, se lesionan las aspiraciones de los pueblos indígenas que viven en comunidad y no se ajustan a las metodologías del Sisbén, en especial para municipios como Natagaima, Coyaima y Ortega, en donde la población indígena representa más de la tercera parte de su población.

⁶ “Levantar la línea de base que permita caracterizar la población objetivo del ‘Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial’, diseñar la metodología y definir los indicadores de la evaluación de impacto”. Producto 4: Informe Final DNP-Econometría, diciembre de 2013.

Este enfoque familiar se refleja en el sistema de seguimiento que está preparando el DNP-SINERGIA, en donde solo se cuenta con indicadores de familia. La gerencia, por su parte, realiza el seguimiento a la ejecución presupuestal, pero no existe un seguimiento a los proyectos ni al plan estratégico. Por lo tanto, existe poca flexibilidad para tomar decisiones de ajuste ante los cambios presentados.

Por otra parte, en la ejecución de los proyectos se olvida la participación comunitaria y sus espacios de concertación. No existen por ello instancias de acompañamiento o veedurías ciudadanas. La participación institucional a su vez no es articulada y solo hacen presencia en las ejecuciones sectoriales, sin que se presente una estrategia para su coordinación e integración al enfoque. El sector privado es uno de los grandes olvidados en este proceso, no son parte de la junta directiva ni tampoco se tienen en cuenta para el desarrollo de actividades fundamentales como la misma productividad agropecuaria. A pesar de ser el sur un territorio cafetero y cacaotero, sus organizaciones privadas, CAFI-SUR y FEDECACAO, manifestaron no estar vinculadas a los proyectos agrícolas que se realizan en el territorio.

Con respecto a otros programas en el territorio, la falta de articulación se hace más evidente con la gerencia de la cordillera central de la Unidad de Consolidación (programa nacional para las áreas en conflicto), que desde 2009 ejecuta un programa territorial que cobija a cuatro municipios de los nueve del CP, con diferentes componentes que dan integralidad a las acciones y con aportes considerables de la cooperación internacional por parte de USAID (más de US\$10 millones en los próximos tres años). En la etapa de formulación, la Unidad de Consolidación se constituyó en uno de los principales participantes en las discusiones y conformación del plan estratégico.

**UACT sur del Tolima, cuatro municipios; presupuesto programado
para 2013-2015**

Componentes	US\$ millones
Desarrollo social	8
Desarrollo económico	18
Desarrollo institucional	39
Infraestructura	150
Tierras y ordenamiento territorial	34
Total	249

Fuente: datos de la UACT.

Es de anotar que en este presupuesto se suman los aportes de las diferentes entidades y programas incluyendo el CP. De acuerdo con el resultado de las entrevistas, este programa de consolidación ya tiene un cubrimiento de la totalidad de los municipios del CP.

Otros programas con fuerte presencia en la región y con los cuales no se tiene articulación, a excepción de RESA, son los del DPS, dirigidos a la atención de la población pobre y vulnerable, especialmente mediante la entrega de transferencias monetarias.

DPS sur del Tolima, nueve municipios; recursos ejecutados entre enero de 2013 y marzo de 2015

Programas	US\$ millones
Más Familias en Acción-MFA (TMC)	23
Atención población víctima	2
Infraestructura	2
Generación ingresos	0,4
RESA	0,7
Total	28,1

Fuente: sitio web del DPS, mayo de 2015.

Se trata de recursos que representan el 16% de los comprometidos a marzo de 2015 por el CP. Con el programa de MFA se han beneficiado a un poco más de 28 000 familias, es decir, aproximadamente la tercera parte del total de las familias del sur del Tolima, que en algunos municipios, como en Ataco, alcanza al 65% del total de las familias del municipio.

Otra fuente importante de recursos para estos municipios son los asignados mediante el sistema general de regalías (SGR), esquema nacional definido por el Gobierno nacional en 2012 para la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables. Esta distribución busca una mayor equidad territorial y poblacional, el desarrollo y la competitividad social, así como la promoción de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes. Para el período 2012-2016 a los municipios del sur del Tolima se les asignó US\$ 41 millones, de los cuales, a marzo de 2015, se habían aprobado proyectos que alcanzaban el 26% del total de los recursos

asignados. Dentro de estos recursos, la gobernación ha cofinanciado algunos proyectos del CP. Los proyectos del SGR también tienen su propio esquema y organización para su presentación y aprobación, por medio de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) regionales, departamentales y municipales. El OCAD departamental está conformado por el gobernador, dos ministros o sus delegados, el DNP y el 10% de los alcaldes del departamento.

Resultados de mediano término: PDRIET seccionado de la integralidad

Los resultados a mediano término en función de los productos que se entregan a la comunidad son poco dicientes y alentadores: dos o tres años en promedio para concretar la ejecución de los proyectos es un tiempo mortal para las aspiraciones de la comunidad y para el horizonte de cinco años establecido en el CP. Tan solo en infraestructura vial la ejecución física supera el 10%; en el resto los indicadores bordean el 1% o no se cuenta con ningún avance, como en los casos de saneamiento básico y tecnologías de la información. Para el caso del PDRIET, el avance físico es del 2,5%.

Tabla 5. Avance físico del CP, enero de 2013 a marzo de 2015

Eje	Entidad	Avance físico %
DRET		
PDRIET	MADR – DPS	2,5
INFRAESTRUCTURA		
Infraestructura vial	INVIAS	12,4

Electrificación rural	MINMINAS	1,3
Agua y saneamiento básico	MADS	0,0
Tecnologías de información	MINTIC	0,0
DESARROLLO SOCIAL		
Salud	MSPS	0,5
Educación	MEN	0,7
Vivienda urbana	MVCT	0,8
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL		
Medio ambiente	CORTOLIMA	0,5

Fuente: Ficha Informativa Contrato Plan DNP, abril de 2015.

Estos bajos resultados estarían indicando la estrategia deficiente del enfoque y la debilidad de la institucionalidad para su operación y gestión. En boca de los alcaldes, el CP sería bueno si se superara la mala ejecución del nivel central. En lo productivo, el enfoque poblacional y la estrategia de familias pobres ha retardado la ejecución, hasta tanto no se seleccionen e investiguen cada una de las familias sometidas a una serie de trámites jurídicos, para custodiar supuestamente los dineros públicos que les serán entregados como actores privados. A su vez, cada familia se convierte en esencia en un proyecto. Se atomizan los recursos y se nubla la estrategia, el programa y el plan estratégico territorial. En el caso del PDRIET, y para los proyectos productivos del Incoder, se tienen programados doce proyectos de 2014 en estado de formulación. Tan solo se cuenta con la ejecución en un proyecto de 2012 en la vereda Tuluní, municipio de Chaparral. Se resume a continuación el proceso de formulación y resultados finales de este proyecto.

Proyecto productivo en Tuluní, Chaparral

Entrevista con líderes del proyecto

Contexto

En 2005 son convocados en Ibagué desplazados por parte de la Pastoral Social. En 2007 son seleccionadas 59 familias desplazadas de diferentes partes del país para ocupar el predio en Tuluní adjudicado por el Incoder. De estas 59 familias ingresaron al predio solo 44 familias, para que explotaran el predio en forma colectiva por ser una finca cedida en forma global y proindiviso. En esta figura duraron dos años. Se iniciaron las labores productivas con un proyecto de higuierilla impulsado por el Incoder y la empresa Promagdalena. Esta experiencia fue un gran fracaso, por falta de estudios previos, como el análisis de suelos, y de una organización sólida capacitada para trabajar en forma comunitaria. Se conformó una cooperativa, pero sin mayor acompañamiento institucional y asesoría profesional en materia de organización, asistencia técnica, comercialización, técnicas de negociación, etcétera.

Con estas deficiencias y el fracaso del proyecto, se retiraron del predio 10 familias. Se fundó una nueva organización: la asociación agropecuaria “Nuevo Amanecer”. Por mayoría de las 34 familias que se quedaron en el predio, se solicita al Incoder la parcelación del mismo, proceso que se inicia en 2010 y se termina en 2012 con la asignación de parcelas individuales a cada familia de 7,5 hectáreas, con una superficie conjunta que representa 1,25 hectáreas en forma individual. Este globo de terreno se alquila a un gran productor de arroz y las familias reciben lo correspondiente al arriendo de sus 1,25 hectáreas.

En el año 2012 se conforma participativamente (con apoyo de Tolipaz) el proyecto productivo financiado por el Incoder para ganadería, piscicultura y cacao. En este proyecto participaron 32 familias, a las cuales se les asignó un presupuesto de 24 SMMLV equivalentes a \$13 600 800 (US\$6,8 mil) por familia desplazada. El proyecto inició su formulación en forma colectiva, pero finalizó individualizado y cada familia se constituyó en un proyecto. A pesar de que se trataba de rubros diversos, como

piscicultura, cacao y ganadería, las familias prefirieron este último rubro y tan solo una escogió el cacao como alternativa productiva.

Resultados

En el presente, de las 32 familias, tan solo 15 continúan con el proyecto. El resto vendió el ganado y algunos hasta la tierra y no viven en el territorio. De las 44 familias iniciales y de las 32 que se incluyeron en el proyecto productivo (PDRIET), solo viven en el territorio 18 familias. El acompañamiento institucional ha sido muy poco en asistencia técnica, tan solo al inicio del proyecto y algunos cursos de pastos por parte del Sena.

Inclusión productiva

Ingresos: Los ingresos familiares se obtienen de trabajo extrapredial como jornaleros (en especial, los hijos en el cultivo de arroz), el pago de arriendo por la parcela arrendada en arroz y unos pocos en minería de río. De la ganadería del proyecto, algunos venden leche o queso. Los que han vendido el ganado obtuvieron ingresos de la venta y se fueron del predio.

Activos productivos: Si bien el predio global cuenta con adecuación para el riego del arroz, los predios individuales no poseen adecuaciones para el riego y presentan problemas de abastecimiento de agua. La tierra a su vez es ácida y arcillosa con grandes limitaciones de producción, lo que impide el mantenimiento del ganado del proyecto (de siete a nueve cabezas). Solo en dos casos se llevaron a cabo mejoramiento de pastos y de praderas.

Condiciones de vida:

-Vivienda: las casas construidas temporalmente por dos años, mientras se llevaba a cabo el programa de vivienda rural, aún permanecen con sus respectivos deterioros (paredes de madera, techos de zinc y pisos centrales de cemento). La energía eléctrica es informal, el acueducto es veredal sin tratamiento de potabilidad.

-Educación: los niños solo asisten a la escuela primaria y no pueden continuar los estudios secundarios por falta de recursos y tiempo para asistir a los colegios situados en Chaparral.

-Salud: las familias se tienen que desplazar al hospital en Chaparral. No existe asistencia o brigadas de salud

en el territorio. Tan solo Acnur ha realizado algunas campañas de asistencia.

Ambiente: el alcantarillado no existe y las aguas servidas caen al río Tuluní. No existe servicio de basura y las mismas son arrojadas al río o se queman en cada predio. Se deforesta el territorio para venta de madera y para utilizarla en la preparación de alimentos.

Seguridad: dados los conflictos familiares, han ocurrido dos asesinatos entre beneficiarios y otras tres familias han abandonado por amenazas. No existe un programa de acompañamiento judicial y de seguridad para la solución de los conflictos familiares y territoriales.

Gobernabilidad: se ha conformado una cooperativa que no está activa y una asociación que trabaja en la actualidad en un proyecto turístico apoyado por la Acnur y la fundación Yapawaira. Existe para la distribución de los recursos del proyecto, un comité con representantes de la comunidad y del Incoder.

Institucionalidad: poca presencia institucional y la pública existente opera en forma aislada.

Integralidad: el proyecto se ha centrado en lo productivo intrapredial-familiar sin articulación como cadena productiva o articulación territorial.

Visión de futuro: “La visión de futuro es salir del territorio”.

A las 15 familias que continúan con el proyecto productivo (de las 32 que iniciaron con el IPDR), se les realizó una encuesta con los siguientes resultados:

- De las 117 personas que iniciaron el proyecto productivo, en la actualidad viven en el territorio 49 habitantes, de los cuales 24 trabajan en el territorio, 10 estudian. De estas familias, 18 han abandonado el territorio por trabajo, 2 por estudio, 2 por salud y 2 por problemas de convivencia.
- La vivienda está en mal estado y sin servicios públicos, en especial alcantarillado.
- Todos participaron en la formulación del proyecto productivo.

- De las 15 familias, 13 tienen proyecto ganadero, 1 de cacao y ganado y 1 solo de cacao. A los que tienen ganado, se les entregó 112 cabezas y hoy tienen 122. Solo 3 familias tienen venta de leche y queso.
- El uso del suelo continúa en pastos, rastrojos o bosque, sin mejoramiento de praderas, siembra de pastos de corte, siembra de leguminosas y establecimientos de bancos de proteína, como se tenía previsto en la formulación. Solo 3 familias tienen huerta casera.
- 3 familias no cuentan con asistencia técnica, el resto dice haber tenido, pero solo de corto plazo (3 a 6 meses) con el Sena o Fedecacao.
- Ninguna familia ha recibido capacitación ambiental, en temas de comercialización o asuntos contables.
- 9 de las 15 familias no han recibido apoyo institucional, el resto del Sena o de Fedecacao.
- Ninguna familia pertenece a algún comité de trabajo en temas empresariales o de trabajo social apoyados por el proyecto productivo.
- Ingresos: 9 familias no cuentan con ingresos intraprediales. 12 reciben ingresos por actividades fuera del predio. Todas las familias reciben \$100 000 (US\$50) mensuales por arriendo de las tierras colectivas sembradas en arroz. El promedio de los ingresos es de \$ 344 000 (US\$172), la mitad de un salario mínimo mensual legal vigente. El proyecto se formuló inicialmente para que le aportara a las familias un ingreso neto de 2 SMMLV.
- Resultados: Ninguno en términos de organización, la productividad y los ingresos mejoraron con el subsidio recibido, quedando pendiente por alcanzar una vivienda digna, la asistencia técnica, opciones de trabajo y estudio y los 23 estanques piscícolas previstos en la formulación.

Con respecto al apoyo y resultados globales, para los municipios y en boca de los alcaldes, el CP se ha constituido en un gran aliado, primero para incrementar las inversiones (el CP representa el 70% de los presupuestos municipales de inversión en los sectores) y si bien no todos son recursos nuevos para el departamento, gran parte de ellos sí lo son para el territorio, en especial los aportados por el DNP. Segundo, se ha logrado integración y articulación entre las administraciones, lo cual ha permitido también una mayor confianza por los recursos nuevos y visibilidad por las instancias de la gobernación y del nivel nacional; mayor capital social. Tercero, contar con una gerencia que los apoya en la consecución de los recursos y a que las entidades del nivel central y departamental cumplan con los compromisos pactados.

Sobre otros recursos, se gestionan, pero no se ha concretado hasta el momento la consecución de nuevos aportes por parte del sector público, privado o de cooperación internacional.

Con respecto a los posibles impactos en el territorio, se presenta los siguientes cuadros de análisis por eje estratégico, en donde se comparan las metas y los resultados alcanzados hasta el momento contra el contexto territorial y sus necesidades.

Tabla 6. Resultados del Póriet frente a las condiciones de la población y el territorio				
EJES	OBJETIVOS	CONTEXTO	METAS	
			DESCRIPCIÓN	EJECUTADO
PDRIET	a. Objetivo General	• Población: 228.911. Densidad: 24 hab/km² • IPM rural: 79% NBI Rural: 66% • Miseria: 30% • 45% territorio sobreutilizado • 100.000 predios rurales. 42% informales • 63.715 hogares: 7.488 rurales no tienen vivienda y 27.384 rurales tienen déficit cualitativo • Desempleo de larga duración 27.7% • Población indígena: 11.3% • Cobertura de la AT: 20% la mayoría privada	No. predios formalizados	
	• Ordenamiento social propiedad		Convenio IGAC para actualización catastral	1
	• Ordenamiento productivo territorio		Estrategia para el ordenamiento productivo	
			No. de hogares rurales con mejores condiciones de habitabilidad rural	10.918
			Identificación perfiles productivos por hogares rurales	2.537
	Bienes públicos – vivienda	1. Ordenar socialmente la propiedad rural y planificar el uso eficiente para aprovechar el potencial productivo	No. Proyectos productivos con asistencia técnica	1 Py. con 32 familias en ejecución 12 Py. con 235 familias en formulación
	Proyectos productivos	2. Definir apuestas productivas sostenibles 3. Proveer un conjunto de bienes públicos sociales rurales de apoyo al DRET	No. familias atendidas con seguridad alimentaria - RESA.	1.490
Fuente: Elaboración propia con cifras de la línea de base y de avances en la ejecución según Fichas Informativas el Contrato Plan, DNP, junio y diciembre de 2014 y abril de 2015.				

¿Cuáles podrían ser los impactos de los proyectos del eje del PDRIET en el contexto territorial?

Ordenamiento productivo

Si bien la UPRA realizó un estudio sobre la oferta y demanda del recurso suelo en el sur del Tolima, en donde se demuestra que el 45% del territorio está sobreutilizado por la actividad ganadera y agrícola. Esta es investigación básica para establecer un buen ordenamiento, pero no existe una estrategia institucional para llevarlo a cabo por parte de las instituciones y los entes territoriales.

Ordenamiento social

Aún no se inician actividades al respecto en un contexto en donde el 42% de los predios rurales son informales.

Habitabilidad

El subsidio aprobado de 2.233 viviendas y la construcción de 243 viviendas a la fecha son apenas una buena cuota para solucionar el déficit cuantitativo que asciende a 12.645 hogares que no tienen vivienda.

Inclusión productiva

267 familias fueron beneficiarias de proyectos productivos, frente al promedio de 40.000 familias rurales y 100 000 predios rurales. De este total, 24.000 son familias cafeteras en seis municipios del sur del Tolima (43.000 hectáreas), 2.351 afiliadas a CAFISUR, que les brinda: análisis de suelos, mejoramiento infraestructura de beneficio, sellos que permiten primas, relevo generacional con el programa de jóvenes y seguridad en la compra de café (le compran a 11.000 caficultores).

CAFISUR presta la AT a través de su Epsagro integrada por un equipo de 33 profesionales y técnicos. El 80% de los cafeteros son pobres con un promedio de 1,3 hectáreas en café. El 70% de los ingresos familiares son extraprediales, deberían tener mínimo 2 hectáreas en café tecnificado con una buena AT.

Los productores de cacao en el sur del Tolima son 2.700 inscritos a FEDECACAO y 4.500 no inscritos.

Seguridad alimentaria

Un cubrimiento de 1.490 familias, frente a 12.000 familias en miseria y 26.000 en pobreza en las zonas rurales.

Tabla 7. Resultados del eje de infraestructura frente a las condiciones d la población y el territorio					
EJES	OBJETIVOS	CONTEXTO	METAS		
			DESCRIPCIÓN	PROGRAMADO	EJECUTADO
INFRAESTRUCTURA	a. Objetivo General Incrementar la competitividad del territorio y mejorar la calidad de vida de los habitantes b. Objetivos Específicos 1. Aumentar la cobertura de la red vial 2. Incrementar la cobertura de energía eléctrica rural 3. Ampliar y mejorar la cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo 4. Proveer a los municipios de agua potable para consumo humano. 5. Ampliar la infraestructura para el acceso y apropiación de las TIC, con énfasis en la zona rural 6. Fomentar la producción de contenidos digitales y la investigación e innovación de los ciudadanos para la competitividad.	Anillo vial Sur del Tolima: red secundaria 298,2 Km. Y red primaria 79,7 Km. Red vial terciaria ST: 2.400 Km. aproximadamente 60% de las viviendas rurales con electrificación Veredas sin conexión a la red eléctrica: 443 Familias rurales sin energía eléctrica: 11.204 Cobertura promedio acueducto: 30% Cobertura promedio alcantarillado: 3,7% Acceso a fuente de agua mejorada: 47% Eliminación de excretas: 47% Municipios conectados a la red nacional de fibra óptica: 2 Penetración internet: 0,25 por cada 100 hab.	No. de Km. de vías mejoradas. Red secundaria	92,9	1,3 Km.
			No. de Km. de vías mejoradas. Red terciaria	32,3	
			No. veredas interconectadas a la red eléctrica	443	
			No. de viviendas con energía eléctrica	11.204	
			No. de sistemas de acueducto urbano	9	
			No. de sistemas de alcantarillado urbano	9	
			No. sistemas acueductos en centros poblados	18	
			No. sistemas alcantarillado centros poblados	9	
			Regionalización relleno sanitario	90	
			Municipios con conexión a la red nacional de fibra óptica	7	
			Instituciones públicas con conexión gratuita a internet	171	
			Centros comunitarios digitales rurales	12	
			Instalación de puntos vive digital urbano	9	
			Soluciones integrales TIC para sedes educativas	306	244 sedes conectadas a internet
			Subsidios internet banda ancha a estratos 1 y 2	4500	
Laboratorio VIVELABS			1		
Fuente: Elaboración propia con cifras de la línea de base y de avances en la ejecución según Fichas Informativas el Contrato Plan, DNP, junio y diciembre de 2014 y abril de 2015.					

¿Cuáles podrían ser los impactos de los proyectos del eje de infraestructura en el contexto territorial?

Infraestructura vial

Se contará con una importante intervención en las vías de la red secundaria del territorio, con recursos aprobados por el CONPES 3774 de 2013. Sin embargo, la red terciaria no presentará mayores intervenciones.

Electrificación rural

Sí se lograra ejecutar eficientemente los recursos comprometidos a la fecha para beneficiar a 2.384 usuarios y los que están en proceso para 2015 para 1.741 usuarios, se estaría cumpliendo con el 36,8% de la meta y déficit actual.

APSB y TIC

Con las metas programadas se alcanzaría una cobertura significativa para el territorio. A la fecha APSB no cuenta con avance físico y la mayoría de los recursos de inversión se encuentran en estudios y diseños al igual que el componente de las TIC.

Tabla 8. Resultados del eje de desarrollo social frente a las condiciones de la población y el territorio				
EJES	OBJETIVOS	CONTEXTO	METAS	
			DESCRIPCIÓN	PROGRAMADO
DESARROLLO SOCIAL	a. Objetivo General	• Acceso a servicio de salud dada necesidad: 13% • Aseguramiento en salud: 29% • Analfabetismo: 18% • Rezago escolar: 38% • Deserción escolar: 16% • Inasistencia escolar 7,4% • Tasa de cobertura bruta media: 64,7% • Número de sedes en instituciones educativas oficiales: 783 • 23.250 hogares urbanos: 5.207 no tienen vivienda y 3.949 tienen déficit cualitativo	No. de municipios con construcción nueva hospitalaria	6
			No. de municipios con adecuaciones y remodelaciones hospitalarias	8
	• Salud		No. municipios con reforzamiento estructural de la infraestructura hospitalaria	5
			Implementación del modelo APS	
	• Educación		No. de municipios con dotación hospitalaria	9
			No. de niños y niñas en programa de seguridad alimentaria	
			No. de hospitales fortalecidos técnica y administrativamente	
			Programa educativo regional diseñado e implementado. Sedes	783
			No. de adultos en programas de alfabetización y formación	1.960
			No. de CERES fortalecidos	3
• Vivienda urbana	No. de instituciones educativas modernizadas	59		
	No. de instituciones con mejoramiento físico	200		
	No. de viviendas nuevas	5.207		
	No. de viviendas mejoradas	1.431*		
Fuente: Elaboración propia con cifras de la línea de base y de avances en la ejecución según Fichas Informativas el Contrato Plan, DNP, junio y diciembre de 2014 y abril de 2015.				

¿Cuáles podrían ser los impactos de los proyectos del eje de desarrollo social en el contexto territorial?

Salud

Los avances del componente se centran en la dotación de ambulancias y algunos equipos médicos, así como en el saneamiento fiscal del hospital de Chaparral. Los recursos comprometidos a la fecha alcanzan el 10%, de los cuales el 53% se encuentra en estudios, diseños y procesos contractuales.

Educación

El mejoramiento físico de las 76 sedes se centró en la construcción de aulas nuevas, cerramientos y adecuación de baterías sanitarias y al igual que para los CERES con dotación de mobiliario y equipos. Los recursos comprometidos a la fecha para el componente alcanzan el 14,4% del total del costo del componente en el CP. Los recursos del componente en el CP representan el 18,5% de los inicialmente requeridos por el territorio.

Vivienda

De las 6.638 soluciones de vivienda urbana programadas que representan el 72,5% del déficit de la región se cuenta con 101 casas terminadas.

Tabla 9. Resultados del eje de sostenibilidad ambiental frente a las condiciones de la población y el territorio				
EJES	OBJETIVOS	CONTEXTO	METAS	
			DESCRIPCIÓN	EJECUTADO
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	a. Objetivo General	La Región Sur del Tolima es altamente estratégica para el departamento y para Colombia, toda vez que allí se encuentran grandes extensiones de páramos, humedales, fuentes hídricas y los mayores relictos de biodiversidad de la zona andina de Colombia, los cuales se encuentran amenazados por fenómenos naturales y antrópicos. Áreas protegidas: PNN las hermosas 100.769 has PNN nevado del Huila 49.683 has	# Municipios con programa de cultura ambiental.	10 PROCEDAS 9 CIDEAS
			# de programas de monitoreo y seguimiento de las explotaciones mineras	1
	b. Objetivos Específicos		# Municipios con programa de ordenamiento productivo y usos del suelo	9
			# Municipios con procesos de conocimiento para reducción y manejo de emergencias y desastres	9
			Acciones de protección y restauración ecológica de áreas de importancia ambiental y vulnerables	11 Planes básicos de restauración ambiental 37 has de reforestación protección en Chaparral
			# de programa de manejo integral de residuos sólidos y líquidos	1

Fuente: Elaboración propia con cifras de la línea de base y de avances en la ejecución según Fichas Informativas el Contrato Plan, DNP, junio y diciembre de 2014 y abril de 2015.

¿Cuáles podrían ser los impactos de los proyectos del eje de sostenibilidad ambiental en el contexto territorial?

Los municipios no cuentan con la preparación y la capacidad para enfrentar los problemas ambientales y los conflictos del uso del suelo del territorio.

El 9,3% del área correspondiente a 224.065 hectáreas pertenece a áreas protegidas. Existe una sobreexplotación de los suelos en ganadería del 42%. Según estudios del uso potencial (UPRA) solo deberían estar en ganadería 32.637 hectáreas y se tiene un uso de 1.043.277 hectáreas.

Como se puede observar son pocos los impacto que se podrán alcanzar en el territorio a través del apoyo del CP y si bien se generarían significativos resultados en materia de infraestructura, es poco probable que se logren las metas pactadas inicialmente en el acuerdo de voluntades, las cuales proponen reducir en promedio los indicadores a la mitad de los que se presentan en la línea de base.

Tabla 10. Indicadores de impacto

Indicadores	LB nacional 2005 - %	LB sur Tolima 2005 - %	Meta sur Tolima 2019 - %
IPM rural	45	85	45
NBI rural	53,5	66,1	35-40
NBI miseria	10,6	29,5	15-20
NBI vivienda	10,4	30,7	15-20
NBI servicios públicos	7,4	20,1	5-10
NBI hacinamiento	11,1	19,3	10-12
Inasistencia escolar	3,6	7,4	0

Fuente: Municipalidad de Ataco (2012). Acuerdo de voluntades. Contrato Plan del Sur del Tolima.

Con respecto al seguimiento y evaluación, según CP, el DNP es el responsable de diseñar el SyE y aún no se ha cumplido. Solo se ha establecido algunos indicadores para el seguimiento de las metas. Esta ausencia conlleva a que la gerencia del CP no cuente con un sistema que le permita la conformación de procesos de retroalimentación y de participación, lo que le quita flexibilidad a la gestión y a las opciones de articulación institucional e integralidad a la ejecución. Cada entidad continúa manejando sus procesos e indicadores, la mayoría de ellos relacionados con el presupuesto y la consecución del producto inmediato.

Conclusiones y recomendaciones: del enfoque territorial al enfoque poblacional

En principio, el CP es un buen espacio para la aplicación del DTR dadas las directrices para que los municipios se asocien en torno a un programa territorial, respaldado por el departamento y la nación. En este sentido, las primeras etapas de alistamiento tienen el impulso y la ilusión de lo novedoso y el anhelo de llegar a la solución represada por tantos años, por ello se contó con la participación de la comunidad y las instituciones y se conformó un acuerdo de voluntades que respondía a la integralidad y la intersectorialidad a la altura de la *demanda* de las necesidades. Pero en el camino de la concreción de las apuestas se pierde el eco de las campanas y se impone un programa deformado a la altura de la *oferta* de los recursos disponibles y de los procesos y metas de cada una de las entidades del nivel central, con consecuencias negativas en la ejecución del programa territorial.

Sobre la arquitectura institucional

El DTR es una estrategia nacional y no solo territorial. Para su implementación es necesario que exista una política y una arquitectura institucional que trace las condiciones y las reglas de juego con las cuales se pueda generar el desarrollo endógeno de los territorios. Es casi imposible, o poco sostenible, que el enfoque territorial se consolide en contextos centralistas, sectorialistas y asistencialistas que presenta el país en general. Es una aspiración facilista tratar de cambiar el enfoque en algunos territorios, caso DRET sur del Tolima, con el modelo anterior intacto y con la misma institucionalidad que no ha permitido el desarrollo rural en las décadas pasadas. En Colombia, el MADR, aparte de no contar con una política nacional para el DTR, no ejerce las funciones de ser el rector de la política agropecuaria y rural, no asume el enfoque y persiste en los subsidios y el asistencialismo sectorial, además de no coordinar acciones o directrices de política rural con el DNP. Las entidades continúan cada una con sus propios procesos y requisitos inflexibles tanto para la formulación de los proyectos como para la ejecución de sus presupuestos. Los entes territoriales, municipios y departamentos funcionan con los recursos y distribuciones sectoriales impuestos desde el nivel central, y los poderes políticos se aferran y alimentan a este modelo de asistencia a los territorios. Se convierten así los territorios en simples receptores de los recursos que se manejan desde el circuito de relaciones y poderes del nivel central y regional, sin una estrategia de fortalecimiento de su capacidad institucional para gerenciar su propio desarrollo, como se evidencia con el CP sur del Tolima.

Sobre el enfoque

Los modelos económicos o sociales, en la medida en que pasan de un país a otro, o de un tiempo histórico a otro, sufren serias distorsiones o adaptaciones muchas veces

funestas para el modelo original. Es como si con cada “nivel trófico institucional” se cambiara de organismo y apareciera una nueva cadena de pensamiento. En el caso del enfoque territorial que nace en Europa con el fin de cerrar las brechas regionales en el momento de creación de la Unión Europea, se traslada a nuestros países con el trasfondo de la pobreza. En Europa el objetivo central

[...] era frenar el proceso de despoblamiento de las zonas rurales desfavorecidas, y la preservación del medio rural, tanto para los habitantes rurales como para los de las ciudades. En cambio, en ALC los programas de desarrollo rural tienen un importante ingrediente de lucha contra la pobreza (Sumpsi, 2006b: 54).

Este cambio conceptual transforma el enfoque territorial en un instrumento para focalizar las familias pobres en un territorio, como sucedió en el sur del Tolima. Se pasa del enfoque territorial al enfoque poblacional de pobreza. El territorio se convierte en algo estático, un espacio geográfico en donde se realizan una serie de inversiones, la mayoría de ellas del nivel central. Las consecuencias de este enfoque poblacional no solo atomizan las acciones y desvirtúan las dinámicas territoriales, además de incrementar los tiempos y los costos de transacción, sino que perpetúan el concepto de lo rural con lo atrasado, residual y pobre, y se genera el campo propicio para las políticas asistencialistas de apoyo a familias individuales, dejando el contexto territorial sin intervención a cambio alguno.

Sobre la gerencia

En el territorio sur del Tolima, la gerencia se conformó solamente con actores públicos y con lineamientos directos del nivel central (DNP), preocupada por los aportes de las entidades de ese mismo nivel, en una dinámica de oferta de arriba hacia abajo, que descuida la participación de las comunidades (demanda), las instituciones y sobre todo el

sector privado, tanto en la cofinanciación de recursos como en la formulación de los planes y programas. Uno de los bastiones fundamentales del DTR es la inclusión productiva, la cual se logra por medio de la articulación con el sector privado; si esta no existe la estrategia no es sostenible.

Su organización informal, al no hacer parte de un organigrama institucional, ni del territorio ni del DNP, no cuenta con poder de decisión ni tiene autonomía jurídica ni financiera para poder firmar convenios o contratos para la ejecución oportuna y eficiente. Esta organización debe contar con mayor autonomía en las decisiones concertadas en el territorio, en la formulación de las estrategias de acción y en especial autonomía en las rutas de estandarización de procesos y contrataciones, que permitan una respuesta rápida a las necesidades de la población plasmadas en los proyectos rurales. Debe ser una gerencia del territorio, organizada y costeadas por sus principales actores público-privados. La gerencia se debe entender como una organización con funciones más amplias que el solo manejo de los recursos y del plan de acción. Es importante que cuente con una estrategia de fortalecimiento de las organizaciones, espacios de concertación y de articulación institucional. Estrategias de comunicaciones y de divulgación constante de sus procesos, acciones y metas logradas en cada período de tiempo, al igual que con un sistema simple y participativo de seguimiento a los proyectos y de evaluación de resultados e impacto de los programas y el plan en general. Para todos estos aspectos fundamentales se debe contar con recursos aceptables para su funcionamiento.

Sobre el SyE

La mayoría de programas de desarrollo se inician en sus postulados con un alto componente de SyE, pero a medida que avanza el proceso operativo y de ejecución de los proyectos, este componente queda reducido cada vez más al manejo y administración de los recursos y al logro de los

productos inmediatos. El proyecto pierde su esencia en el largo plazo y se transforma en la financiación de actividades y su terminación se da cuando se acaban de entregar los desembolsos. Es el caso del piloto de CP en el sur del Tolima, el DNP no ha conformado y aplicado el SyE para el territorio y la gerencia lleva a cabo el seguimiento a los aportes de las entidades, la ejecución de los proyectos y sus desembolsos. No se cuenta con veedurías ciudadanas ni espacios de análisis de intercambio institucional sobre los avances, los resultados o sobre la bondad de la estrategia y los impactos en el territorio. Como los recursos se aportan con el sello de cada entidad y sus procesos, el sistema de gestión territorial se vuelve inflexible y poco aleccionador. Por otra parte, y dado el enfoque poblacional, la línea de base y los indicadores de seguimiento se centran en las familias y se descuida el territorio como tal, el grado de competitividad, el *stock* de activos productivos, la disponibilidad de los bienes y servicios públicos, las redes sociales, las organizaciones, la oferta y el estado de los recursos ambientales, la institucionalidad, el sector privado y su grado de articulación con lo público, etcétera. En este punto, es conveniente recordar que el DTR se compone de cuatro dimensiones, sobre las cuales se deben elaborar los indicadores en forma articulada, en cada nivel del proceso.

Bibliografía

- Acosta, P. (2013). *Los contratos plan en Colombia 2012–2013*. Subdirectora territorial y de inversión pública DNP, noviembre.
- Arnaud, M. (2001). “El Derecho y la Planificación en Francia: Renacimiento y Transformación”, en *Revista de Derecho*, vol. XII.

- Arriola, J. (2014). *Fundación Foessa. Fomento de estudios sociales y de sociología aplicada. La estrategia de la Unión Europea de lucha contra la pobreza*. Documento de trabajo 8.2. VII informe sobre exclusión y desarrollo social en España.
- Berdegú, J. A. et al. (2015). *Territorios Productivos: Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos*. Serie Documentos de Trabajo N° 131. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Berdegú, J. et al. (2015). *Territorios productivos un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del Incremento de la productividad, la producción y los ingresos*. Santiago de Chile: Rimisp.
- Berdegú, J.; Bebbington, A. y Escobal, J. (2014). "Conceptualizing spatial diversity in Latin American rural development: structures, institutions, and coalitions", en *World development*, vol. XX.
- Berdegú, J. A y Mondrego, B. (2012). *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Teseo.
- Berdegú J. A. y Proctor F. J. (2014). *Ciudades en la Transformación Rural*. Serie Documentos de Trabajo N° 130. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- CAN (s. f.). *Informe de Sistematización: Experiencias y buenas prácticas en la implementación del Proyecto "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN"*.
- CCAI (2010). *Centro de Coordinación Regional Cordillera Central. Plan de Acción para la Consolidación Integral de la Región Sur del Tolima. Estrategia y perfiles de proyecto*. Ibagué.

- CCI (2015). *Informe de actividades desarrolladas durante los meses de febrero y marzo de 2015*. Bogotá.
- Centro de Productividad del Tolima, BID, Gobernación del Tolima, Colciencias (2013). *Plan estratégico de ciencia tecnología e innovación del Tolima*. PECTIT 2010.
- Cepal, Rimisp y FAO (2003). *La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas*. Serie 27 Seminarios y Conferencias, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Unidad de Desarrollo Agrícola, Santiago de Chile, agosto.
- Cortolima (2014). *Proyecto Plan Sur. Cultura. Educación ambiental y prevención del riesgo para los municipios de la provincia Sur del Tolima*. Presentación. Ibagué, marzo.
- Cortolima (2015). *Reporte Inversiones Contrato Plan Sur del Tolima. 2013-2015*. Ibagué, marzo.
- Czarnecki, L. (2013) “La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal. ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México? Nota crítica”, en *Frontera Norte*, vol. 25, núm. 49, enero-junio. DNP. DPS (2015). *Misión para la Transformación del Campo. Ajuste Institucional para el Desarrollo Rural y Agropecuario*. Propuestas de reforma, junio.
- DNP. DDRS (2014). *Misión para la Transformación del Campo. Diagnostico institucional y presupuestal del sector agropecuario*. Bogotá, agosto.
- DNP. DDRS (2015). *Hoja de Ruta PDRIET. Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial*. Documento borrador, Bogotá.
- DNP. DDRS (2014). *Misión para la Transformación del Campo. Definición de Categorías de Ruralidad*. Bogotá, diciembre.
- DNP. DDRS (2014). *Programa de Desarrollo Territorial con Enfoque Territorial*. Presentación. Bogotá, febrero.
- DNP-ESAP (2007). *Gestión Pública Local. Competencias*. Bogotá, octubre.

- DNP-Gobernación del Tolima (2013). *Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del Territorio*. Contrato Plan de la Nación con la Región Sur del Departamento del Tolima, enero.
- DNP (2011). *Manual Operativo Contrato Plan*. Bogotá, diciembre.
- DNP (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Informe de conciliación. Bogotá, mayo.
- DNP. Subdirección Territorial y de Inversión Pública (2013). *Los Contratos Plan en Colombia 2012-2013*. Presentación. Paula Acosta. Foro Francia, noviembre.
- DNP. Subdirección Territorial de Inversión Pública (2014). *Gerencia Contrato Plan Sur del Tolima. Ficha Informativa Contrato Plan de la Nación con la Región Sur del Tolima*, junio.
- DNP. Subdirección Territorial de Inversión Pública (2014). *Gerencia Contrato Plan Sur del Tolima. Ficha Informativa Contrato Plan de la Nación con la Región Sur del Tolima*, diciembre.
- DNP. Subdirección Territorial de Inversión Pública (2015). *Gerencia Contrato Plan Sur del Tolima. Ficha Informativa Contrato Plan de la Nación con la Región Sur del Tolima*, abril.
- Econometría-DNP (2014). *Evaluación de operaciones del Sistema General de Participaciones-SGP*. Bogotá, septiembre.
- Econometría-SEI. Inversiones (2013). *Contrato Plan Sur del Tolima. Línea de base PDRIET. Caracterización de la población objetivo del programa de desarrollo rural con enfoque territorial*. Informe final, diciembre.
- FAO-BID (2007). *Desarrollo territorial rural: Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Chile.
- Favareto, A. (2006). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questao do agrario ao territorial*. San Pablo: Universidade de Sao Paulo.

- Fernández, M. I. y Asensio, R. (2013). *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Peruanos/Rimisp.
- Fernández, M.; Remy, M.; Scott, J. y Carriazo, F. (2013). *Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial*. Documento de Trabajo N°23. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Gobernación del Tolima (2012). *Contrato Plan Sur del Tolima. Desarrollo rural con enfoque territorial, Más desarrollo mejor calidad*.
- Gobierno de Chile (2005). *Ministerio de Planificación y Cooperación. Conceptualización del desarrollo territorial a partir de identidades y culturas locales*.
- Incoder (s. f.). ADR Sur del Tolima 2011-2012.
- Incoder-CCI (2014). *Plan prospectivo de desarrollo rural con enfoque territorial*. Chaparral, Tolima.
- Incoder (2012). *Caracterización socio-demográfica del área de desarrollo rural del Sur del Tolima*. Jairo Ramírez Rojas, enero.
- Incoder. Dirección Territorial Tolima (2014). *Reporte estado actual de los proyectos IPDR 2012-2015*. Ibagué, diciembre.
- Lozano Restrepo, J. F. (2005). *Diagnóstico general del Tolima*. Ibagué: Universidad del Tolima. CERE.
- Lozano Restrepo, J. F. (2010). *Bases para un plan estratégico de inserción de la Universidad del Tolima en las provincias de Ibagué, sur, sur-oriente, norte y los nevados del departamento del Tolima*. Ibagué: Universidad del Tolima, CERE.
- Maldonado, A. (2010). *Descentralización Territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*, diciembre.
- Maldonado, A. (2011). "Convenios-Plan en el Plan Nacional de Desarrollo: ¿Una herramienta eficaz para el desarrollo regional?", en *Revista Razón Pública*, 9 de mayo.

- Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia (2013). *1er informe conjunto*. Disponible en: <https://bit.ly/1OUQshF>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). *Proyecto de ley de tierras y desarrollo rural*. Disponible en: <https://bit.ly/2OWoueQ>.
- Misión para la Transformación del Campo (2015). *Estrategia. Derechos sociales para la inclusión social de la población rural*. Bogotá, abril.
- Misión para la Transformación del Campo. CEPAL (2015). *Documento técnico, Bienes y servicios públicos sociales y políticas para el cierre de brechas*. Bogotá, marzo.
- PNUD (s. f). *Desarrollo rural con enfoque territorial: Desafío para la política pública*.
- Proterritorios (2012). *Evolución del concepto de desarrollo rural en las políticas públicas*.
- Rangel, B. M. (2011). *Pobreza Rural y los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y El Caribe*. Documento de Trabajo N° 3. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago de Chile.
- RAPE (s. f.). *Región central territorio para la paz. Resumen ejecutivo*. Documento técnico soporte.
- Reyes, A. (2012). “Una visión moderna del desarrollo rural con enfoque territorial”, noviembre. Disponible en: <https://bit.ly/2MNEWet>.
- Reyes, J. (2014). *Enfoques del desarrollo rural para territorios en conflicto. El caso del Sur del Tolima (Colombia)*. Ibagué: Universidad de Ibagué.
- RIMISP, DNP (2014). *Misión para la transformación del Campo. Estrategia de implementación del programa de desarrollo rural integral con enfoque territorial*, diciembre.
- RIMISP (2015). *Resultados “Taller N°1. 15 años del DTR ¿cómo vamos?”*. Acuerdos conceptuales y metodológicos. Santiago de Chile, marzo.

- RIMISP. IDRC CRDI, Fida (2013). *Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano. Empleo de calidad y territorio*.
- Schejtman, A. (1999). "Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural", en *Revista CEPAL*, núm. 67, abril.
- Sumpsi, J. (2006a). *Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina: Lecciones del Proyecto EXPI- DER en Bolivia, Ecuador y Honduras*. Septiembre – No. RUR-06-02. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sumpsi, J. (2006b). "Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina", en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 209, pp. 41-71.
- Tenjo, J. G. (2015). *Mercado laboral en el sector rural colombiano*. Rimisp, abril.
- UACT (2013). *Unidad Administrativa de Consolidación Territorial. Gerencia Regional Cordillera Central*. Documento de visión estratégica, diciembre.
- UACT (2013). *Plan estratégico institucional*, Bogotá.
- Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (2013). *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia*, junio.
- Urteaga, E. (2011). *Modelos de Ordenamiento del Territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido*. Universidad del País Vasco Vitoria, España. Estudios Geográficos, vol. LXXII.
- Verdera, F. V. (2007). *Enfoques sobre la pobreza*. Lima: CLASCO.
- Villa Rivera, W; CAN-UE. (2009). *Proyecto modelos de desarrollo rural con enfoque territorial. Territorio de referencia Colombia Sur del Tolima. Informe final evaluación de modelos de DTR en el Sur del Tolima*, diciembre.

Documentos Conpes

- Documento Conpes 3616 (2009). *Lineamientos de la política de generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*. Bogotá, septiembre.
- Documento Conpes 3774 (2013). *Importancia estratégica del componente de infraestructura vial del contrato plan de la nación con la región del sur del departamento del Tolima*. Bogotá, septiembre.
- Documento Conpes 3822 (2014). *Contratos plan: lineamientos de política y plan de expansión 2014 -2018*. Bogotá, diciembre.

Leyes, decretos, resoluciones, actas

- Ley 1450 (junio 2011). Por la cual se expide el Plan nacional de Desarrollo-PND, 2010-2014. Congreso de la República de Colombia.
- Ley 1454 (junio 2011). Ley orgánica de ordenamiento territorial-LOOT. Congreso de la república de Colombia
- Decreto 1122 (abril 2008). Ministerio de Minas y Energía. Por el cual se reglamenta el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, FAER.
- Decreto 819 (abril 2012). Ministerio del Interior. Por el cual se dictan disposiciones sobre la elaboración e implementación de los Contratos Plan.
- Decretos 2675 (2005), 1160 (2010) y 900 (2012). Por medio de los cuales se dictan las disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda de interés social rural.
- Resolución 180712 (mayo 2012). Ministerio de Minas y Energía. Por la cual se ajusta el reglamento de las convocatorias para la presentación, evaluación y aprobación de los planes de expansión de cobertura que presenten los operadores de red, así como para la asignación del FAER y se dictan otras disposiciones.

Resolución 379 (junio 2012). Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. Por la cual se establecen los requisitos de presentación, viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación...y se dictan otras disposiciones.

Actas 38 (2013). CAFAER. Ministerio de Minas y Energía.

Actas 39 (2013). CAFAER. Ministerio de Minas y Energía.

Actas 43 (2014). CAFAER. Ministerio de Minas y Energía.

Senado de Francia (7 de julio de 1982). Ley Relativa a la Reforma de la Planificación Francesa.

Análisis del Programa Presidencial Territorios de Progreso en la bahía de Jiquilisco

OSCAR AGUILAR

Resumen

El Programa Presidencial Territorios de Progreso implementado durante la gestión del gobierno del presidente Mauricio Funes constituyó una importante apuesta para la eliminación de la pobreza en El Salvador, al proponer un nuevo modelo de articulación entre entidades públicas y ciudadanía, bajo un enfoque territorial definido por criterios de identidad y cohesión social, mismo perfil económico y ambiental, concentración de personas en situación de pobreza y potencial económico para el desarrollo. El primer territorio escogido para implementar este nuevo modelo fue el denominado “bahía de Jiquilisco”, que comprende a los municipios de Usulután, Jiquilisco, Jucuarán, San Dionisio, Puerto El Triunfo y Concepción Batres, los cuales se encuentran en la franja costera del departamento de Usulután. El programa tuvo un limitado impacto, al grado de haberse suspendido, antes de cumplir su tercer año de lanzamiento, al ocurrir un cambio en la gestión presidencial. Por tal motivo, la presente investigación realiza un esfuerzo por reconstruir el proceso de diseño, implementación y evaluación del programa, identificando logros y oportunidades de mejora.

Fue posible encontrar logros en materia de organización de actores y construcción de institucionalidad, que generaron instancias participativas, con criterios de equidad en función de la pertenencia a un sector o en función

del género. También, fue posible identificar situaciones que deben ser tomadas en consideración a la hora de propiciar mejores intervenciones en materia de desarrollo territorial: no se logró articular el programa con otras estrategias de desarrollo territorial desplegadas en la anterior gestión gubernamental; fue evidente la existencia de asimetrías en el manejo de información y en capacidades entre los representantes de la sociedad civil y los delegados de las entidades públicas; y debe destacarse la falta de seguimiento y evaluación del programa.

Introducción

El Programa Presidencial Territorios de Progreso (PPTP) implementado durante la gestión del gobierno del presidente Mauricio Funes constituyó una importante apuesta para la eliminación de la pobreza en El Salvador, al proponer un nuevo modelo de articulación entre entidades públicas y ciudadanía, bajo un enfoque territorial definido por criterios de identidad y cohesión social, mismo perfil económico y ambiental, concentración de personas en situación de pobreza y potencial económico para el desarrollo.

Este nuevo programa es propuesto a raíz de una visita que el ministro de Agricultura y Ganadería de El Salvador realizó a Brasil en julio del año 2010, a partir de la experiencia del programa “Territorios de Ciudadanía”, que condujo a la pronta suscripción de un convenio de cooperación entre ambos países para su adecuación e implementación en El Salvador. Después de meses de preparación, el programa fue lanzado oficialmente el 1 de septiembre de 2011, en un primer territorio piloto denominado bahía de Jiquilisco, conformado por seis

municipios costeros del departamento de Usulután, que abarcan una población de más de 167 mil habitantes distribuidos en un territorio de 101.782 hectáreas.

El primer territorio intervenido contaba con una identidad territorial bastante definida, además de un tejido social muy organizado y dinámico, el cual sería potenciado por un robusto componente de organización territorial y ciudadana a cargo del mismo programa. Sumado a ello, el liderazgo asumido por el mismo presidente de la República, así como la generación de demandas estratégicas presentadas de manera directa a las entidades públicas, hacían suponer la implementación promisorio de un nuevo modelo de planificación y gestión territorial, sin precedentes en el país. Sin embargo, dicho programa, a cuatro años de su lanzamiento, se encuentra suspendido por las autoridades del nuevo Gobierno presidencial, quienes, a pesar de renovar el compromiso por el desarrollo territorial, han evitado pronunciarse a favor de su continuidad, apuntando hacia nuevos modelos de gestión territorial independientes de las estructuras territoriales conformadas, y de las expectativas de sus integrantes por ser convocados nuevamente para abordar el desarrollo de sus comunidades.

Por medio del presente trabajo, pretende hacerse una revisión del proceso de diseño, implementación y evaluación del Programa Presidencial Territorios de Progreso, identificando aportes al debate actual sobre los programas de desarrollo territorial en la región latinoamericana. Basados en una revisión documental, entrevistas y grupos focales, ha sido posible hacer una reconstrucción de los principales sucesos del programa, dando cuenta también de las dificultades enfrentadas por el mismo, a través de un ciclo interrumpido por los cambios de gobierno y la ausencia de horizontes de largo plazo, tan necesarios para la maduración de los procesos de transformación territorial.

Territorios de progreso: la apuesta por el territorio

La llegada al poder del presidente Mauricio Funes, para el periodo 2009-2014, significó la instalación del primer gobierno de izquierda en El Salvador, de la mano del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), conformado por la exguerrilla durante el conflicto armado que enfrentó al país durante la década de 1980. Su plataforma de gobierno consideraba nuevas políticas y programas, bajo un enfoque más social, solidario y participativo (GOES, 2010), ampliando la participación del Estado en la generación de mejores condiciones para el desarrollo humano. Desde el inicio de su gestión, fueron creados nuevos programas sociales para la atención específica de diferentes grupos vulnerables, como niñez y adolescencia, adultos mayores y mujeres. A su vez, se fortaleció el aporte del Estado en la entrega de alimentos, especies como útiles y uniformes para estudiantes, así como la ampliación de subsidios a cargo del Estado, mediante la asignación de pensiones universales básicas o apoyos temporales al ingreso de jóvenes en situación de riesgo.

El Programa Presidencial Territorios de Progreso fue inspirado en el programa implementado en Brasil denominado “Territorios de la Ciudadanía”, aprovechando la estrecha relación que existió entre los gobiernos de El Salvador y el país sudamericano, durante las presidencias de Mauricio Funes y Luiz Inácio Lula da Silva. Territorios de la Ciudadanía buscaba reforzar las políticas de reducción de la pobreza y las desigualdades de las zonas rurales en Brasil, trabajando en los niveles federal, estatal y municipal. Entre sus principales objetivos, se encontraba el integrar las políticas públicas a partir de la planificación territorial, ampliar los mecanismos de participación social en la gestión de las políticas públicas y ampliar la oferta y universalización de los programas básicos de la ciudadanía, procurando la

reducción de las desigualdades sociales y económicas existentes en las diferentes regiones del país (Flores, López y Romeo, 2013).

Este programa no había sido considerado originalmente en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014, sino que fue incorporado a raíz de visitas realizadas por altos funcionarios del Gobierno salvadoreño a Brasil, entre ellos el ministro de Agricultura y Ganadería, Guillermo López Suárez, en julio del año 2010. Dicha visita permitió conocer la experiencia brasileña en reducción de la pobreza, así como la articulación de entidades institucionales, que posibilita un mayor impacto en la implementación de programas del Gobierno central, que trascienden la visión de desarrollo territorial basado en una dinámica agraria, y articulan con otros servicios públicos.

El Plan de Gobierno 2009-2014 proponía acciones orientadas hacia la descentralización de servicios y el fortalecimiento de la participación ciudadana, por lo que la incorporación del enfoque de desarrollo territorial no estuvo en el punto de partida gubernamental, sino que fue adoptado e implementado sobre la marcha, como una profundización de la propuesta de apuesta por el fortalecimiento de la alianza del Gobierno y la sociedad civil.

El PPTP tenía por objetivo general “contribuir al desarrollo integral de los territorios, actuando de forma eficaz y eficiente, promoviendo la superación de la pobreza y propiciando la equidad e inclusión”. Como objetivos específicos señalaba los siguientes:

- a. Lograr la intervención gubernamental efectiva. Esto implica que el aparato de gobierno en todos sus ámbitos (nacional, departamental y local) actúe de forma coordinada con el territorio.
- b. Integrar la participación ciudadana atendiendo las necesidades e intereses específicos de los distintos grupos poblacionales en la implementación, evaluación y seguimiento de la intervención gubernamental en el territorio.

- c. Disminuir las brechas de desigualdad social, en particular las de género, en el acceso a los bienes y servicios gubernamentales.
- d. Dar sostenibilidad social y territorial a la estrategia de desarrollo emprendida por el gobierno del presidente Mauricio Funes, que tiene por objetivo sentar las bases para un nuevo modelo de desarrollo económico y social del país (STP, 2013).

De acuerdo al decreto de Creación del Programa, para el logro de sus fines y metas específicas, se consideraba entre las líneas de acción las siguientes:

- a. La integración de políticas públicas basadas en la planificación territorial.
- b. La expansión de mecanismos de participación social, en la gestión de políticas públicas de interés para la gestión de los territorios.
- c. La articulación de mecanismos de cooperación entre el Órgano Ejecutivo, las instituciones autónomas y los gobiernos locales.
- d. La participación efectiva de los Gabinetes de Gestión Departamental en la articulación de las acciones de gobierno en los departamentos, promoviendo la gestión interinstitucional.
- e. El fortalecimiento de los servicios básicos para la ciudadanía.
- f. La inclusión y la integración productiva de las poblaciones vulnerables y de los segmentos de la sociedad que están sujetos a una mayor desigualdad.
- g. El reconocimiento y respeto de la diversidad social, cultural, económica, política, institucional, ambiental y de las poblaciones.

La amplitud de objetivos y metas indican la aspiración de transformar la forma de relacionar al Gobierno nacional con determinados territorios, buscando impac-

tar en 207 de los 262 municipios del país, y la participación de 3,2 millones de personas, el equivalente a aproximadamente el 56% de la población de salvadoreños residentes en el país. La señalada profundidad de miras haría suponer horizontes de implementación de mediano y largo plazo, tan necesarios como lo sugerido por Schejtman y Berdegué (2003), que, sin embargo, no fueron definidos dentro de la planificación del programa.

Conviene aclarar que el PPTP ofrece novedades en varios sentidos, destacando por un lado la adopción de un enfoque territorial, diferente del municipal, que ha contenido el modelo tradicional para el abordaje del desarrollo local en El Salvador (M. Benavides, en entrevista realizada el 29 de mayo de 2015). La definición de estas unidades territoriales atendía a la similitud de perfiles económicos y ambientales, identidad y cohesión social y cultural, concentración de personas en situación de pobreza y potencial económico para su desarrollo (STP, 2013: 19).

A diferencia de otros programas ejecutados en años anteriores, el PPTP ofrece un modelo de gestión que persigue la identificación de las necesidades particulares de los territorios de manera participativa y conjunta. Es decir, en principio no involucraría acciones o proyectos preestablecidos por las autoridades centrales, sino que estos serían definidos conjuntamente con las comunidades, mediante la conformación de estructuras de planificación, participación y seguimiento (F. Martins, en entrevista realizada el 19 de mayo de 2015). Sin embargo, conviene hacer notar que el diseño del programa no estuvo sujeto a discusión, sino que fue llevado directamente a los territorios, según fue conceptualizado por la secretaría a cargo de su implementación.

El desarrollo de una nueva estrategia sería favorecida por la existencia de un escenario en el que convergen limitados recursos y demasiadas demandas

en los territorios. Mediante la planificación conjunta y la articulación institucional, se lograrían mayores eficiencias en la intervención de las entidades públicas, creando una agenda de desarrollo territorial que respondiese de mejor manera a las particularidades de cada territorio (F. Brandelise, en entrevista realizada el 27 de mayo de 2015).

El ejercicio de liderazgo directo de la Presidencia de la República y su secretario técnico facilitaron la convocatoria de la mayor parte de ministerios y entidades autónomas del Órgano Ejecutivo, a pesar de que estas no contaban en todos los casos con trabajo territorial. A cada entidad le fue requerido un ejercicio de revisión de su oferta institucional aplicada a los primeros territorios a intervenir.

Con la directa cooperación Sur-Sur del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, el programa fue gestándose hasta ser lanzado el 1 de septiembre de 2011 en un evento multitudinario, que contó con la presencia del entonces presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. El primer territorio escogido para implementar este nuevo modelo fue el denominado “bahía de Jiquilisco”, que comprende los municipios de Usulután, Jiquilisco, Jucuarán, San Dionisio, Puerto El Triunfo y Concepción Batres, los cuales se encuentran en la franja costera del departamento de Usulután. Los criterios de selección para este territorio cumplían con cabalidad con los propuestos por el mismo programa.

Dicho territorio se caracteriza por tener una fuerte organización social y comunitaria (Flores, López y Romeo, 2013), fortalecida con el asentamiento de desmovilizados del conflicto armado en la zona que comprende el “Bajo Lempa”, el cual, en su lado más oriental, coincide con la zona de la bahía de Jiquilisco. De hecho, uno de los criterios considerados para iniciar en dicho territorio fue una importante red de más de 452 organizaciones sociales, entre Asociaciones

de Desarrollo Comunal, Juntas de Agua, grupos productivos, asociaciones de mujeres, entre otros, identificada por la Secretaría Técnica de la Presidencia, al caracterizar el territorio a intervenir (STP, s. f.). Por otra parte, el hecho de constituir una zona poblada por desplazados del conflicto armado, con significativos niveles de pobreza y compartidos desafíos en materia ambiental, fue otro criterio para la definición del primer territorio que sería asumido como ejercicio piloto, para su posterior replicación en otras zonas del país.

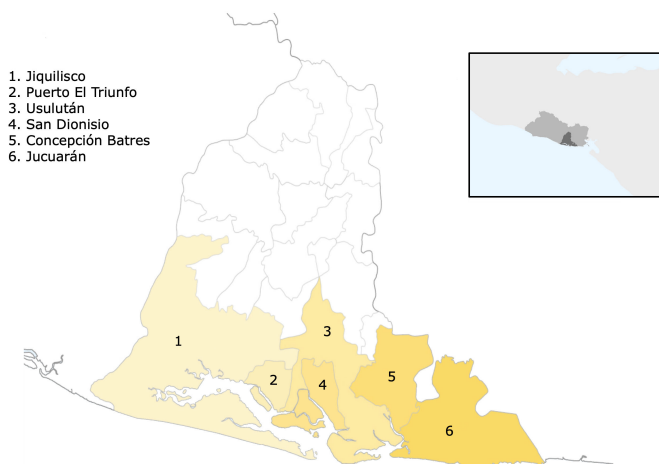
La bahía de Jiquilisco: el primer territorio

El Salvador ha experimentado cambios acelerados con posterioridad a la finalización del conflicto armado, pero no ha logrado revertir la tendencia de escaso crecimiento por debajo del promedio de América Latina, caracterizándose en los últimos años por su estancamiento, según lo menciona el Banco Mundial en su descripción del país. A su vez, fenómenos como la violencia y la migración han condicionado el desarrollo de todo el territorio nacional, y los municipios aledaños a la Bahía de Jiquilisco no son ninguna clase de excepción (Enríquez, Moreno y Sáenz, 2011).

De manera sostenida, el sector agrícola, fundamentado por productos primarios de exportación (café, algodón y caña de azúcar), constituyó la principal fuente de ingresos en la zona rural, y casi con exclusividad, el algodón, en la zona costera del país (Enríquez, Moreno y Sáenz, 2011: 54). A partir de políticas y leyes implementadas en los últimos años, se experimentó un marcado deterioro de la actividad agrícola, con mayores efectos en el sector algodonero. Por otra parte, factores como el conflicto armado que afectó dichas áreas y la infraestructura aledaña, la caída de los precios del

algodón en el mercado internacional, la reducción de los principales mercados de exportación, así como los cambios en la estructura de propiedad y organización de la producción por la reforma agraria, incidieron como desincentivos de la actividad algodonera (Goitia, citado por Bukele, Lozano y Molina, 2012). Tal fue el impacto que el algodón estuvo a punto de desaparecer de la canasta de productos de El Salvador (Monge-Naranjo y Rodríguez-Clare, 2009: 4).

Mapa 1. Municipios de la bahía de Jiquilisco



Fuente: Elaboración propia.

En los últimos años, la matriz productiva de la bahía de Jiquilisco ha sido reemplazada por el crecimiento de la caña de azúcar, a la que se destinó cada vez más tierras y mano de obra, a un cultivo que cuenta, a diferencia de otros sectores, con una sólida regulación

favorable a la suscripción de contratos agrícolas de producción futura y arrendamientos de tierras en manos de cooperativas agrícolas. El crecimiento de la superficie dedicada a la caña, en opinión de representantes de la Asociación Azucarera de El Salvador, se explica por el aprovechamiento de recursos ociosos, que encuentran en la industria de la caña mejores oportunidades que en la ganadería o en la explotación de otros cultivos menos rentables (información concedida por J. Arroyo, según entrevista realizada el 29 de julio de 2015).

Una de las características más relevantes de la bahía de Jiquilisco se encuentra relacionada con su valor ambiental, que le ha llevado a ser considerada dentro del Convenio Ramsar y de la Red de Reservas de la Biósfera, ambas instancias internacionales que velan por la protección de sitios que consideran ecosistemas fundamentales. Esta protección se ve afectada directamente por la naturaleza de las actividades económicas o de subsistencia realizadas en dicho territorio, especialmente las referidas a la explotación de recursos pequeños, forestales y al turismo.

El territorio seleccionado se constituye sobre el ecosistema marino más importante de El Salvador, con 55 kilómetros de costa, y un área de 101.782 hectáreas, de las cuales 19.449 corresponden a manglares, con ocho áreas protegidas (Enríquez, Moreno y Sáenz, 2011).

La población que habita en dicho territorio, de conformidad al Censo de Población y Vivienda realizado en el año 2007, se estima en aproximadamente 167.998 personas, de las que el 43% corresponde al municipio de Usulután, cabecera del departamento del mismo nombre, y la ciudad más relevante cercana a la bahía (tabla 1).

Tabla 1. Habitantes de los municipios de la bahía de Jiquilisco

Municipio	Rango de edad				
	0-14	15-19	20-24	25-64	65+
Jiquilisco	18 141	5510	3913	17 128	3092
Jucuarán	5370	1718	1059	4313	964
Puerto el Triunfo	6101	1960	1321	6202	1000
San Dionisio	1965	562	423	1739	256
Usulután	24 545	7793	6088	29 018	5620
Concepción Batres	4440	1347	974	4454	982
Total bahía	60 562	18 890	13 778	62 854	11 914

Fuente: DIGESTYC, Censo de Población y Vivienda 2007.

La implementación: el desarrollo territorial y la bahía de Jiquilisco

Organización de actores

El PPTP demandó la construcción y adecuación de una institucionalidad, partiendo en el sector público desde la Presidencia de la República, delegando directamente en el secretario técnico la coordinación del programa. También se creó por parte de la Secretaría Técnica de la Presidencia, un Núcleo Coordinador del Programa, responsable de la articulación institucional, de la participación ciudadana y de la difusión del PPTP.

Una de las modificaciones más relevantes en materia de descentralización y desconcentración del Estado fue el fortalecimiento de la figura de los gobernadores departamentales, regulados en el artículo 200 de la Constitución de la República, como representantes del presidente en los departamentos en los que ha sido nombrado, a efecto de intermediar entre este,

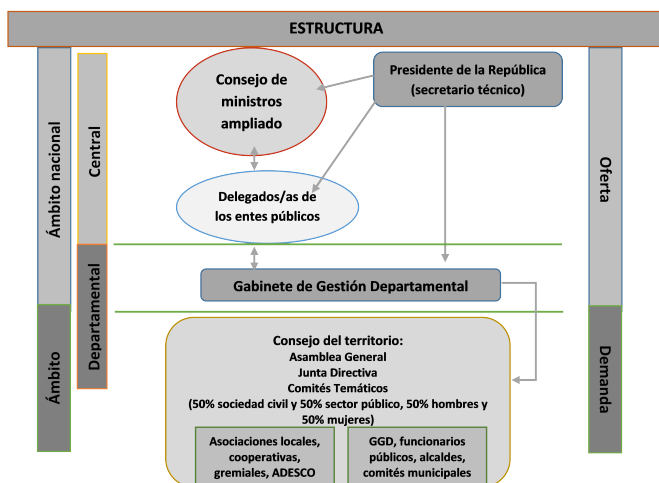
los Gobiernos locales y la población. Este rol se ha visto fortalecido a partir del año 2010, con la creación de los Gabinetes de Gestión Departamental (GGD), que mediante Decreto Ejecutivo 54, de fecha 3 de mayo de 2010, pasaron a contar con una estructura de carácter permanente, coordinados por el gobernador departamental, e integrados por los directores, representantes o delegados departamentales de cada ministerio, institución pública autónoma, descentralizada o supervisora correspondiente al Órgano Ejecutivo, que cuenta con una organización departamental en la zona o región.

Los objetivos de estos gabinetes, de acuerdo a su Decreto de Creación de 2010 serían institucionalizar la coordinación de acciones de las dependencias gubernamentales en cada departamento, así como la evaluación de la ejecución de los programas, proyectos y obras gubernamentales en el departamento. También, estaría a su cargo la evaluación de las demandas y dificultades de la población en la ejecución de los mismos.

Por otra parte, el Gabinete Económico y Social Ampliado, conformado por los ministros de Estado y los titulares de las entidades autónomas, constituirían la máxima instancia de coordinación del PPTP. De parte del Órgano Ejecutivo, se conformó un cuerpo de delegados nacionales nombrados por el respectivo titular del ramo, quienes estarían a cargo de proponer las acciones públicas sectoriales en consonancia con la demanda estratégica del territorio, articulando al interior de cada una de las entidades públicas con el programa. Cada delegado sería el responsable de dar seguimiento y evaluar la ejecución de las acciones públicas sectoriales en el territorio, responder solicitudes y sugerencias y presentar informes trimestrales.

Los movimientos anteriores reflejan una adecuación al interior de las entidades públicas en los diferentes niveles de gobierno, alcanzando en un inicio a 46 dependencias del Órgano Ejecutivo, bajo un modelo de articulación sin precedentes en la administración pública nacional.

Ilustración 1. Estructura institucional del PPTP



Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013.

Del lado de los territorios, la participación sería canalizada mediante la creación de un Consejo del Territorio, integrado por representantes de Asociaciones de Mujeres, Juntas de Agua, Asociaciones de Desarrollo Comunal, Asociaciones de Jóvenes, Asociaciones de Productores, Gabinetes de Gestión Departamental y Alcaldes. Cada uno de esos sectores elegiría sus delegados propietarios y suplentes, los cuales integrarían las diferentes instancias del Consejo del Territorio. Dichas instancias comprenden una Asamblea General, que delibera y aprueba las líneas estratégicas para el desarrollo del territorio. Se reúne ordinariamente cada seis meses y se compone de un 50% de representantes del sector público y un 50% de representantes de la sociedad civil, que a su vez debe estar integrada en partes iguales por hombres y mujeres.

También se consideró la conformación de una Junta Directiva, con funciones de coordinación y articulación entre los sectores y el responsable de la implementación de los lineamientos emanados de la Asamblea General.

Finalmente, serían creadas instancias sectoriales, constituidas por consejos sectoriales ya existentes en los municipios, de acuerdo a la dinámica de cada uno de los territorios, quienes aportarían en la definición de los objetivos estratégicos que constituyen la demanda calificada del territorio, y que serían aprobados por las Asambleas Generales de los Consejos del Territorio (STP, 2013).

Construcción de la demanda estratégica del territorio

Conformadas estas estructuras, se daría paso a la construcción de la demanda estratégica del territorio, lo cual comprendería cinco etapas secuenciales, descritas en la siguiente ilustración.

Ilustración 2. Etapas de construcción de la demanda estratégica del territorio

Diagnóstico	• Caracterización del territorio, en donde se muestran las tendencias de las dimensiones sociocultural, ambiental, económica y político institucional que han llevado al territorio a determinada situación.
Visión de futuro	• Construcción colectiva a partir de la pregunta básica: ¿cómo queremos que sea nuestro territorio en el largo plazo?
Líneas / objetivos estratégicos	• Definición de caminos para transitar hacia la consecución de la visión fijada.
Proyectos y acciones	• Formulación de acciones que respondan a los objetivos es la manera de construir y vincular la demanda del territorio con la oferta gubernamental, a través del Presupuesto General del Estado.
Plan de gestión	• Búsqueda de otros aportes, junto a organismos de cooperación internacional, ONG y otros, para sumarlos a las acciones gubernamentales e impulsar el desarrollo integral del territorio.

Fuente: Elaboración propia con base en STP, 2013.

Hasta esta etapa, puede observarse un proceso formal de planificación gestado desde el mismo territorio, en aparente condición de equidad entre miembros de la sociedad civil y representantes de las entidades públicas, bajo la conducción de un Núcleo Coordinador del Programa, instalado en la Secretaría Técnica de la Presidencia. Sin embargo, como será descrito más adelante, dicha equidad resultó más bien aparente, en función de las asimetrías de capacidades y de información entre los integrantes de las estructuras territoriales.

Al hablar del diagnóstico, debe decirse que los datos e indicadores considerados respondían en su totalidad a fuentes generadas por entidades públicas, incluyendo el Censo de Población y Vivienda realizado en el año 2007 y en el Censo Agropecuario de 2008, que, a pesar de su carácter público, son de escasa difusión y utilización entre las organizaciones comunales. Otros indicadores respondían a estadísticas administradas exclusivamente por los servicios públicos, lo cual termina siendo relevante en la medida en que la caracterización del territorio y los datos que la soportan fueron suministrados en su totalidad por el sector público.

La falta de manejo de información cuantitativa entre las comunidades condujo a la identificación de factores críticos que no guardan necesariamente relación con las fuentes de datos en el sector público, sino más bien que se sustentan en percepciones, que como puede apreciarse en la tabla 2, ponen el punto de partida, y consecuentemente la visión del territorio, en dimensiones no necesariamente cuantificadas, carentes de priorización y sin un adecuado análisis de causa y efecto entre sí. Por otra parte, además de la ausencia de una verdadera línea base, no se encontró evidencia de ejercicios de análisis de problemas que contribuyeran a la definición de estos factores críticos y la visión del territorio, la cual fue expresada como la simple satisfacción de una carencia detectada, lo que refleja un incompleto análisis del problema, elemento clave para la correcta identificación de una intervención pública y sus soluciones bajo procesos iterativos (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2015).

Los factores críticos identificados y los temas a considerar en la visión del territorio fueron los que se muestran en la tabla 2.

Tabla 2. Factores críticos y temas de visión de desarrollo territorial en la bahía de Jiquilisco

Factores críticos	Temas en la visión
Escasas oportunidades de empleo	Más oportunidades de empleo
Baja efectividad de la red de salud	Con buena salud integral
Altas tasas de analfabetismo	Libre de analfabetismo
Carencia de prestaciones sociales	Con seguridad social
Procesos de deforestación	Reforestada
Procesos de contaminación ambiental	No contaminada
Carencia de productos básicos	Cobertura 100% de productos básicos
Carente accesibilidad y movilidad	Mejor infraestructura vial y sistema de transporte
Inseguridad en la tenencia de la propiedad	Con seguridad en propiedad y vivienda
Comercialización deficiente	Con mercados locales y centros de acopio
Bajos niveles de participación ciudadana en la gestión pública	Con población más consiente (sic) para aportar al desarrollo del territorio
Deficiente coordinación entre instituciones públicas y entre los sectores	Con buena coordinación con las instituciones del Estado y entre los sectores

Fuente: STP, 2013.

La Asamblea General definió, dentro de la planeación del territorio, valores centrales relacionados con el desarrollo armónico con el medio ambiente y que garanticen un enfoque de género, eliminación de las peores formas de trabajo infantil y la erradicación de la violencia y la discriminación contra las mujeres. Por otra parte, la misma

Asamblea General establece como líneas estratégicas para la construcción de la visión del territorio, las siguientes: a) fomentar el turismo, b) fortalecer la piscicultura y la acuicultura, y c) aprovechar el potencial agropecuario del territorio.

A su vez, también son aprobados 17 cursos de acción denominados “bases para el desarrollo”, entre los que se mencionan temas relacionados a la mejora en los centros de producción y comercialización, ampliar cobertura de servicios públicos, vivienda digna, incrementar la calidad educativa y acceso a la educación formal, asegurar una atención de salud con calidez, entre otros. Tanto las líneas estratégicas como las bases para el desarrollo establecen una serie de acciones que conforman la demanda estratégica del territorio. Debe mencionarse que, de este listado de acciones, no se identifica una priorización de las mismas, nociones de secuencia ni horizontes de implementación.

La demanda estratégica de los territorios deberá encontrarse con la oferta que las entidades públicas presenten, la cual fue organizada en torno a tres ejes:

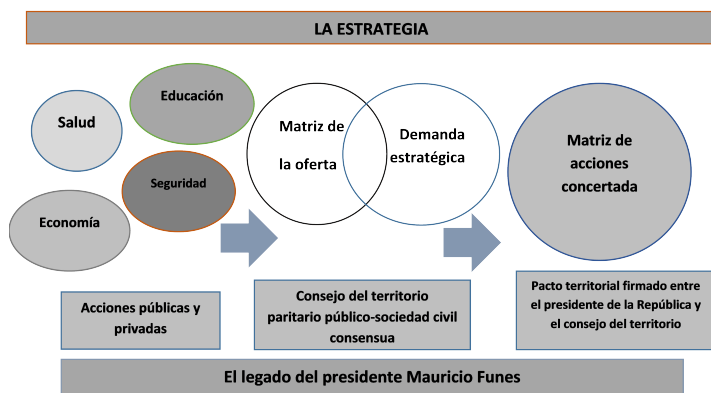
- a. Desarrollo económico
- b. Derechos y desarrollo social
- c. Gestión del territorio

Estos ejes retoman, en el primero de los casos, los objetivos estratégicos de la demanda del territorio, y se compromete un monto de US\$ 3.002.826 para el fortalecimiento de los sectores turísticos, piscicultura, acuicultura y agropecuario. El eje de derechos y desarrollo social persigue potenciar los ámbitos de educación, salud, protección a grupos vulnerables como niñez, adolescencia, adultos mayores, así como lisiados y discapacitados del conflicto armado, abarcando el 85% del presupuesto comprometido por el Estado en la bahía de Jiquilisco, es decir, un monto equivalente

a US\$ 39.204.611. Finalmente, en lo que respecta a gestión del territorio, fueron enmarcadas acciones para mejorar la accesibilidad y movilidad dentro del territorio, ampliación de servicios públicos, acceso a vivienda digna, implementación de política de medio ambiente, seguridad en la tenencia de la tierra, entre otros. Para dicho eje se destinó un monto de US\$ 3.805.555.

Estos recursos serían obtenidos del presupuesto general, a partir de los fondos asignados a cada una de las entidades públicas. Es decir, el PPTP no consideraba la gestión de nuevos recursos, sino la orientación de los existentes en función de este territorio, por medio de fichas de proyectos propuestos por las entidades públicas, que serían a su vez las ejecutoras de estas actividades, respondiendo de esa forma a las necesidades y demandas planteadas desde los territorios.

Ilustración 3. Estrategia de implementación del PPTP



Fuente: STP, 2013.

Todas las etapas propuestas en el proceso de construcción de la demanda estratégica del territorio, con la excepción de la elaboración de un Plan de Gestión, fueron desarrolladas mediante un proceso participativo llevado a cabo entre los meses de mayo y julio de 2012, mediante en una serie de trece talleres organizados en nueve comités temáticos conformados por 116 personas de la sociedad civil y el sector público. Las propuestas elaboradas fueron aprobadas en Asambleas Generales que contaron con la participación de 250 personas, lo que dotó de legitimidad a los documentos y acuerdos obtenidos en dichas instancias, y así se llegó a la suscripción de un Pacto Territorial en marzo de 2013, por el cual el Gobierno de la República, se comprometería a ejecutar las acciones acordadas, por un valor total de US\$ 46.012.992.

Cabe mencionar que, a pesar de lo dispuesto en los documentos del programa, la etapa de Plan de Gestión no fue efectivamente implementada de forma intencional, al menos durante la etapa inicial, y entonces se limitó la participación de ONG, universidades y otras asociaciones fuera de las que integraron el Consejo del Territorio. A su vez, no se gestionaron otras fuentes de recursos, procurando abandonar con una “tendencia de proyectos” de ciclos e impactos cortos, como respuesta a las demandas territoriales. Por el contrario, el objetivo consistiría en promover la incorporación de un enfoque territorial entre todas las entidades públicas, con un carácter permanente, debiendo estas gestionar recursos y programar acciones para la atención de las incorporadas en la demanda del territorio (F. Martins, en entrevista realizada el 19 de mayo de 2015).

Logros identificados del PPTP

A partir de la investigación realizada, se han documentado avances y logros en el territorio de la bahía de Jiquilisco.¹ En la sistematización del PPTP efectuada por la Secretaría Técnica, publicada en diciembre de 2013, se menciona que, a dos años de haberse ejecutado el programa, no es posible medir impactos, ya que “estos se dan a mediano y largo plazo” (STP, 2013: 67). En dicho documento se relatan algunos resultados, y se destacan como los más relevantes la voluntad y la decisión política, el avance del PPTP, el

¹ Es preciso hacer mención de las dificultades en la recopilación de información en esta investigación sobre los logros e impactos, debido principalmente a dos aspectos, que suponen una deficiencia del mismo programa, los cuales mencionamos a continuación:

a) Ausencia de un mecanismo de seguimiento estandarizado, transparente y basado en información cuantitativa. El seguimiento, de conformidad al Decreto de Creación del PPTP, era responsabilidad de cada uno de los delegados territoriales de las entidades públicas, quienes tenían la obligación de generar reportes de manera trimestral. La misma entidad coordinadora reconoce que no fueron realizadas evaluaciones de impacto, lo cual se justificaría en la suspensión del programa con el cambio de gestión gubernamental.

b) Falta de respuesta a requerimientos de información pública por parte de las entidades de gobierno requeridas por medio de la Ley de Acceso a la Información Pública. Fueron realizadas peticiones de información a 22 entidades públicas con presupuestos y acciones programadas en el marco del PPTP, y se recibió únicamente respuesta favorable de 7 de ellas, que fueron la misma presidencia de la República, el Centro de Tecnología Agraria (CENTA), el Consejo Nacional para la Pequeña y Mediana Empresa (CONAMYPE), el Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y el Ministerio de Obras Públicas (MOP). En los restantes casos, se hizo mención de que la información era inexistente o que la respuesta debía ser entregada por la presidencia de la República, por haber sido este un programa presidencial y recaer la coordinación en la Secretaría Técnica de la Presidencia.

Esta última proporcionó documentación del único reporte de avance que realizó, el cual corresponde al primer semestre del año 2013, indicando que durante los años 2011 y 2012 se trabajó en la organización ciudadana. Esta información ha sido completada con reportes oficiales suministrados por las antes descritas entidades públicas, así como otras fuentes, incluyendo las observaciones de los miembros de las comunidades, que nos permite identificar algunas de las intervenciones comprometidas.

involucramiento del Gobierno, la articulación institucional y la planificación con base en demandas territoriales. Menciona también como logro la fuerte participación de mujeres y jóvenes, la firma de pactos territoriales entre el presidente de la República y los territorios, así como otras estructuras de soporte al programa, como la Red Nacional de Consejos del Territorio y los círculos de progreso articulados. Dos años después de esta publicación, y a cuatro años del lanzamiento del primer territorio, no se encuentran nuevos informes de resultados del programa, así como tampoco nuevas sistematizaciones. Después de haber efectuado una revisión documental, y sobre la base de los testimonios de los actores involucrados, se estima que los principales resultados son los siguientes.

Organización

El PPTP partió con un abundante trabajo de organización territorial, en una zona caracterizada por un alto nivel de asociatividad y participación. Fue realizado un mapeo de actores que permitió la identificación de numerosas organizaciones activas.

El PPTP consideró que las organizaciones ciudadanas que debían incluirse correspondían a asociaciones locales comunitarias o de desarrollo, grupos productivos y organizaciones de servicio, donde en principio tendrían cabida las empresas, gremiales y asociaciones de productores. Sin embargo, no se identificó participación de estas últimas en el marco del programa.

Se conformaron estructuras denominadas Consejos del Territorio, como espacios para la articulación de estas organizaciones, con 46 entidades públicas del Órgano Ejecutivo en diferentes temáticas, y así se creó un canal de vinculación directo que limitaría la dispersión de esfuerzos de parte del mismo Órgano Ejecutivo.

Los actores locales entrevistados valoraron positivamente el hecho de poder compartir mesa con representantes de las entidades públicas ante las cuales debían presentar sus demandas. La conformación de estas estructuras facilitó el diálogo y el intercambio entre ambos sectores, lo que acercó las instituciones públicas a las comunidades.

Presupuesto

Otro de los logros detectados lo constituyó la territorialización de presupuestos por parte de algunas entidades públicas. Los fondos para la atención de las demandas estratégicas serían provenientes del presupuesto general del Estado, con el aval del Ministerio de Hacienda para garantizar la ejecución de estas. Sin embargo, los presupuestos territoriales fueron efectivos únicamente en el caso de algunas entidades públicas, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Centro Nacional de Tecnología Agraria.

De acuerdo a Brandelise, no fue posible contar con presupuestos territoriales en el Programa Territorios de Ciudadanía en Brasil, por lo que es notable que se haya logrado en tan corto tiempo en El Salvador, aunque sea en algunos casos, favorecido por las diferentes dimensiones territoriales (F. Brandelise, en entrevista realizada el 27 de mayo de 2015).

La falta de ejercicios de presupuestos territoriales en los años anteriores impide la comparación interanual, en lo que respecta a la asignación de recursos a los territorios. Por otra parte, el proceso de elaboración de presupuestos, basado en áreas de gestión, dificulta la desagregación por territorios, privilegiando el manejo por cuentas y líneas presupuestarias. A partir del año 2017 se tiene proyectado implementar, por parte del Ministerio de Hacienda, el manejo de presupuestos por programas con enfoques de resultados, lo cual permitirá un mejor seguimiento del gasto y del impacto obtenido con la inversión pública. No obstante, debe reconocerse que al menos en el

documento de propuesta, no se hace mención de la territorialización del presupuesto, por lo que se corre el riesgo de retroceder en los pocos logros obtenidos en este ámbito por las entidades antes descritas (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2012).

Articulación interinstitucional

Existe consenso en considerar la capacidad de articulación como uno de los logros destacados del programa. Bajo el liderazgo de la Presidencia de la República, la coordinación de la Secretaría Técnica de la Presidencia y el involucramiento del gabinete de ministros, no sorprende que se integraran 46 delegados de instituciones públicas del Órgano Ejecutivo, conformando Consejos del Territorio. En la misma estructura participaron los Gabinetes de Gestión Departamental, bajo el liderazgo de la figura del gobernador departamental, así como representantes de los gobiernos locales.

La creación del Consejo del Territorio permitió en primer lugar el acercamiento de la oferta pública hacia la ciudadanía en los territorios intervenidos, de manera unificada y directa. Antes de ella, la canalización de demandas en materia de desarrollo local debía gestionarse de manera individualizada, y se encontraban dificultades para acceder a los funcionarios de las instituciones del Gobierno central, que dependían en ocasiones de la colaboración del alcalde.²

Por otra parte, a través de los Consejos del Territorio se habilitaron espacios para la articulación entre entidades públicas del mismo Gobierno central, con las autoridades de los otros niveles de gobierno. De esta manera, el modelo había resuelto las dificultades que suelen presentarse en materia de integración y coordinación en las políticas públicas (Lerda, Acquatella y Gómez, 2003).

² Según información recabada en grupo focal realizado el sábado 13 de junio, en el municipio de Concepción Batres.

La STP identifica como el logro del PPTP el haber posicionado y fortalecido a las organizaciones territoriales, facilitado el diálogo, identificado sinergias y promovido el trabajo conjunto entre actores del territorio y entre estos actores públicos del Gobierno central en materia de desarrollo urbano, medio ambiente, servicios de agua, dinamización de la economía local y otros.



Fue creada con el propósito de establecer una eficiente coordinación interinstitucional e interestatal entre Gobierno nacional y Gobiernos locales para coordinar los distintos ámbitos territoriales con participación de la sociedad civil, permitiendo la complementariedad de recursos técnicos y financieros, en el marco del Sistema de Integración Centroamericana. En consecuencia, posee un plano regional, nacional y territorial, que cuentan con el protagonismo de asociaciones de municipalidades (ASIBAHIA, ASUSCUBAJI), asociaciones de mujeres, productores, empresas, fundaciones y universidades.

Este programa cuenta con diferentes instrumentos territoriales, entre los que se destacan el Grupo de Acción Territorial, y procura la implementación de procesos de Gobernanza Territorial, entre los diferentes actores del territorio asentado en la cuenca hidrográfica de la bahía de Jiquilisco.

Dificultades de implementación

Competencia entre estrategias gubernamentales

Territorios de Progreso fue un programa articulado con relativa celeridad, que contó con el apoyo de la cooperación técnica de Brasil y con el respaldo del presidente de la República, quien delegó en el secretario técnico la coordinación de las entidades públicas.

No obstante el alto nivel de las autoridades a cargo del PPTP, el mismo Órgano Ejecutivo impulsó otras iniciativas importantes en materia de desarrollo territorial, entre las que es la más destacada, al menos para la zona de la bahía de Jiquilisco, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Territorial (ECADERT), que basada en un modelo de cuenca hidrográfica, comprendía un territorio de 14 municipios, incluyendo las zonas más altas del departamento de Usulután, y más de 250 mil habitantes, absorbiendo el territorio de la bahía de Jiquilisco.

Esta iniciativa fue impulsada en el año 2010 por la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, que formaba parte de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia. A pesar de ser coordinadas ambas estrategias por el Órgano Ejecutivo, no se logró la vinculación entre los mismos, en parte por los diferentes enfoques utilizados en cada caso, así como por la diferencia de liderazgos ejercidos en cada una de estas secretarías, por lo que su ejecución fue desde el ámbito del Gobierno central paralela e independiente.

En el documento “Sistematización de Metodología del Territorio de Cuenca”, realizado por Portillo y Calles (2013), por encargo de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, se reconoce como una de las amenazas “la percepción de traslape con el programa de Territorios de Progreso”, misma percepción que fue confirmada por los actores territoriales de la sociedad civil.

Exclusión de organizaciones de la sociedad civil

Uno de los principales problemas identificados por los actores territoriales y el sector académico consiste en la exclusión de algunas organizaciones sociales con trayectoria y capacidades instaladas en el territorio, que impidió una planificación conjunta entre todos los actores.

El Programa Territorios de Progreso determinó con anticipación que las organizaciones que formarían parte de los Consejos del Territorio serían de tipo territorial o comunal, limitándose a Asociaciones de Desarrollo Comunitario, Juntas de Agua, Organizaciones de Mujeres, Organizaciones de Jóvenes, Grupos Productivos, relegando a organizaciones con mayor incidencia y capacidades técnicas y financieras, las cuales se encontraban trabajando en los territorios.

Tampoco se promovió la inclusión de sectores empresariales en los espacios de organización y diálogo generados, que al menos en el caso de la industria cañera, constituyen un actor muy relevante, al ser una fuente de empleo de cada vez mayor relevancia en la zona. Por otra parte, han sido mencionados algunos conflictos por los representantes de territorios, ante el crecimiento en los últimos años de las extensiones de cultivo de caña de azúcar, y la contaminación que la misma provoca con la práctica de quemas –estimada por la Asociación Cañera de El Salvador en un 20% de las superficies cultivadas– y el uso de pesticidas. Dicha entidad señala que la mayor parte de estas quemas responde a sabotajes realizados contra los propietarios de la tierra, y en menor medida como una mala práctica que dicha organización está tratando de erradicar. Sin embargo, los conflictos en el territorio empiezan a visualizarse, por lo que se hace necesario profundizar los esfuerzos de generar condiciones de mayor gobernabilidad territorial entre los habitantes de los territorios y el comercio e industria de la zona.

Asimetrías en capacidades de actores

Otro de los cuestionamientos identificados se refiere a la capacidad real de los actores locales para definir y consensuar una agenda con los delegados territoriales. De acuerdo a los representantes de las organizaciones entrevistadas, “la demanda estratégica de los territorios se terminó pareciendo mucho a la oferta presentada por las entidades públicas”.

Las asimetrías de información, así como diferencias en la formación y experiencia en la planificación de agendas de desarrollo, entre los operadores gubernamentales y los representantes locales, anularon la intención de equilibrio que suponía la conformación de Consejos del Territorio, con determinación de cuotas por sector y género. Debe tenerse presente que algunos representantes territoriales son analfabetos o con un bajo nivel de escolaridad, lo cual no debe sorprender en territorios cuya escolaridad promedio es de entre tres y cinco años, con un 21,2% de analfabetismo en el departamento de Usulután, según los datos del diagnóstico considerados por el programa en su caracterización inicial (STP, s. f.).

Debilidades en la capacidad de intermediación de delegados territoriales y municipalidades

El PPTP exigía a cada una de las instituciones públicas la designación de representantes en el territorio que tuvieran capacidad de incidencia, o como el mismo Núcleo Coordinador del Programa, “que le hablase al oído al titular de la institución” (F. Martins, en entrevista realizada el 19 de mayo de 2015). A pesar de ello, en algunos casos los funcionarios designados tenían un perfil técnico, dependientes de jefaturas y direcciones, sin capacidad de decisión, y con escaso acceso a las máximas autoridades institucionales. Esta limitación resulta más evidente en entidades con limitado trabajo territorial, y que se vieron motivadas a generar una oferta de acciones en el marco de este programa.

Por otra parte, los técnicos contratados por la Secretaría Técnica de la Presidencia interpretaron su rol como delegados del Gobierno central, y respondían en mayor medida a los intereses de las entidades del Gobierno central que a los intereses de los territorios a los cuales prestaban asistencia.

En el caso de los gobiernos locales, particularmente en el caso de las municipalidades, estas adoptaron un rol más pasivo, y se colocaron principalmente del lado de la demanda por acciones y proyectos, en lugar de visualizarse como agentes bajo un esquema de complementariedad con el Gobierno central, en un esquema de más largo plazo (F. Martins, en entrevista realizada el 19 de mayo de 2015). En este apartado se destaca el contraste de lo ocurrido con el proceso de desarrollo bajo enfoque de cuenca dentro de ECADERT, en donde las asociaciones de municipios se han constituido en actores dinámicos para el desarrollo de sus territorios.

Falta de uniformidad en definición de acciones

Se elaboraron fichas de acciones y proyectos por 46 instituciones públicas, que comprometían un presupuesto por un valor de US\$ 46 millones (STP, 2013: 37).³ De estas fichas, algunas correspondían a nuevas acciones que se realizarían a partir de los diagnósticos elaborados por los Consejos del Territorio. En otros casos, las acciones correspondían a la mera cuantificación de la intervención de las entidades públicas en los territorios, a partir de servicios que eran ejecutadas previamente y de manera regular por las entidades públicas.

³ Documentos proporcionados por Secretaría Técnica de la Presidencia presentan presupuestos anuales diferentes de la cifra oficial reportada por dicha entidad en los Pactos Territoriales suscritos en la bahía de Jiquilisco.

También formaron parte de las propuestas de implementación acciones que habían sido programadas en el marco de otros programas, como la reforma de salud o el refuerzo de infraestructura en centros escolares, que pudieron ser implementados con independencia del PPTP, pero que fueron agregados al mismo bajo la idea de coordinación y articulación interinstitucional.

Ha podido documentarse, mediante informes individuales proporcionados por algunas entidades, un importante nivel de ejecución, especialmente en entidades a cargo de obras de infraestructura (Ministerio de Obras Públicas y Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local), así como en servicios que ya desarrollaban un importante trabajo territorial en la bahía de Jiquilisco, tales como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Policía Nacional Civil o el Ministerio de Salud, que generalmente tenían a su cargo mayores asignaciones presupuestarias.

No obstante lo anterior, debe reconocerse la dificultad de monitorear el nivel de ejecución del presupuesto, que se suma a la falta de informes de seguimiento, la falta del manejo de estos recursos dentro de la unidad presupuestaria específica “Territorios de Progreso”, lo que impide un seguimiento específico de la ejecución presupuestaria del programa, y más aún, de las inversiones correspondientes a la bahía de Jiquilisco.⁴

Falta de metodologías de priorización

La conformación de agendas para el tratamiento de problemas constituye uno de los temas centrales del estudio de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1993). La existencia de intereses y valores diferenciados, así como la apertura de

⁴ Con excepción de la Presidencia de la República, la mayoría de las instituciones públicas no registran significativas inversiones en la unidad presupuestaria “Territorios de Progreso”, por lo que se asume que las inversiones efectuadas fueron hechas con cargo a otras cuentas presupuestarias (Ministerio de Hacienda, 2016).

mayores canales de participación, permiten la posibilidad de influir a las personas y grupos dentro de la definición de la agenda pública, lo que favorece una distribución más equitativa del poder y aumenta la efectividad y eficacia de las políticas (Lahera, 2002). Reconociendo que la mayoría de la información se encuentra en manos de los ciudadanos, se supera el paradigma que estima que la mejor solución a los problemas viene dada por los analistas, por lo que debe hacerse un manejo de las expectativas y emociones de las personas sobre sus problemas (Bardach, 1981). Por tal motivo, la toma de decisiones sobre los asuntos de la comunidad se vuelve fundamental en entornos de recursos críticamente limitados como en el caso del Gobierno central y los gobiernos locales de la bahía de Jiquilisco.

En el caso del PPTP, a pesar de que el modelo hace referencia a la necesidad de priorización, no se identifican metodologías que permitan tratar las necesidades planteadas en la demanda estratégica del territorio. De acuerdo a la directora de Desarrollo Territorial del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, M. Benavides (en entrevista realizada el 29 de mayo de 2015), “sin priorización de acciones y ante la limitación de recursos, el documento se asemeja a una carta de deseos”, y no a una herramienta para una adecuada gestión de las intervenciones públicas.

Gestión de otras fuentes de recursos

EL PPTP, a pesar de la limitación de recursos de las entidades públicas, no promovió la gestión de otras fuentes de financiamiento, incluyendo a las entidades de cooperación, que sí tenían intervención en los mismos territorios, pero bajo otras modalidades como el ECADERT. A modo de ejemplo, esta iniciativa ha recibido la cooperación de organismos internacionales para la creación de una plataforma

estratégica, que contiene una cartera de ocho proyectos, por un monto superior a un millón de dólares (Portillo y Calles, 2013).

Las razones de dicha decisión serían la promoción del compromiso de las entidades públicas de orientar sus propios recursos hacia la territorialización de sus acciones. Por otra parte, en opinión de los entrevistados involucrados en su diseño, la exclusión de cooperantes daría mayor credibilidad al PPTP, ante el aprovechamiento particular que algunas organizaciones pretendieran lograr a costa de los programas de desarrollo territorial.⁵

En contraste, la iniciativa ECADERT ha gestionado, entre los años 2012 y 2014, recursos provenientes del Fondo Regional por un monto de US\$ 650.000, que serían complementados con una contrapartida equivalente, financiada por recursos locales.

Falta de consolidación en la identidad territorial

Uno de los criterios para la selección del territorio de la bahía de Jiquilisco lo constituyó la identidad territorial del mismo, que tomaba en cuenta las similitudes entre los municipios. Sin embargo, a raíz de entrevistas y del trabajo con grupos focales, pudo advertirse que tanto las autoridades locales como los representantes de la sociedad civil continuaban abogando por sus comunidades de procedencia, en detrimento de la visión colectiva del territorio, plasmada en los documentos de demanda estratégica y el Pacto Territorial.

De acuerdo con las entrevistas realizadas con los representantes de las comunidades, se aprecian diferentes valoraciones sobre la intervención en sus correspondientes

⁵ De acuerdo a lo mencionado por Fausto Martins, existen antecedentes de organizaciones que gestionan recursos, de los cuales solo una fracción son destinados a acciones a desarrollar en el territorio, y se destina la mayor parte a la elaboración de diagnósticos y consultorías a cargo de las mismas organizaciones, con asiento fuera del territorio local.

municipios, coincidiendo en el hecho de haberse generado una concentración de intervenciones en Jiquilisco y Puerto El Triunfo, así como un rezago en las áreas más orientales de la bahía, correspondiendo a los municipios de Concepción Batres y Jucuarán.

Dificultades en la evaluación

El ciclo de las políticas públicas considera que después de todo ejercicio de diseño e implementación, debe darse lugar a una institucionalización de esquemas de monitoreo y evaluación, que transformen experiencias de gestión de los recursos públicos en conocimiento y aprendizaje, que logren aumentar la efectividad de todo el proceso (Lahe-
ra, 2002).

Como fue mencionado anteriormente, no se identificó una verdadera línea base que facilitara la medición de los logros que pretendían lograrse, ni herramientas de monitoreo o verificación periódica, sino únicamente un documento de caracterización, a partir de las estadísticas disponibles o generadas por las mismas entidades públicas.

El modelo del PPTP descansó en la contraloría social ejecutada por la población en los territorios a partir de la observación, y como resultado de los informes que serían presentados por los delegados territoriales de las entidades públicas. Durante los tres años de implementación, no se encontraron registros de reportes de monitoreo y evaluación adicionales al proporcionado por la Secretaría Técnica de la Presidencia para el primer semestre del año 2013, lo que evidencia la falta de seguimiento que habría permitido efectuar comparaciones entre períodos.

Perspectivas del desarrollo territorial: después de Territorios de Progreso

Adecuación institucional y programas preexistentes

A diferencia de la plataforma de Gobierno del presidente Mauricio Funes, su sucesor ha considerado desde un inicio una apuesta expresa por el desarrollo territorial, proponiendo una serie de acciones y modificaciones institucionales, que han empezado a verse durante su primer año de gestión. Entre estas adecuaciones institucionales, se encuentra la transformación del anterior Ministerio de Gobernación en el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, al que constituyó en la entidad operativa que asume el trabajo operativo en los territorios, en coordinación con las gobernaciones departamentales, que también jugarían un rol articulador más consolidado, como un enlace entre el Gobierno central y los territorios. En esta cartera de Estado se han creado las Direcciones de Desarrollo Territorial y una Dirección de Participación Social, que serán las responsables de retomar y dar continuidad a las experiencias implementadas durante la gestión presidencial anterior, en sus dimensiones operativas, recibiendo a parte del personal y funciones de la extinta Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización y de la Secretaría Técnica de la Presidencia que intervino en el PPTP. En esta última dependencia, ha sido creada una Dirección de Territorialización del Estado, que forma parte de la Dirección General de Transformación del Estado, que cargará con la definición estratégica, la coordinación interinstitucional y el sistema de monitoreo de las intervenciones territoriales.

En lo que respecta al PPTP, antes de la finalización del gobierno anterior, se procedió a una conformación acelerada del resto de territorios propuestos, y se constituyeron nuevos consejos del territorio hasta un número de al menos 29 nuevas estructuras. La definición de algunos de estos territorios podría cuando menos discutirse, asemejándose a

la noción de territorios normativos, definidos por las entidades públicas bajo criterios de conveniencia funcionaria o políticos (Berdegú y Meynard, 2012). En algunos casos, los criterios de selección condujeron a la ruptura de asociaciones preexistentes, en favor de nuevas articulaciones con menor identidad, y no se encontró información sobre los análisis que dieron pie a esta distribución de territorios, los cuales tampoco fueron participativos, sino definidos unilateralmente desde la entidad coordinadora del programa.

La planificación del Gobierno de Salvador Sánchez no hace referencia en ninguno de sus documentos oficiales al PPTP. Las justificaciones de esta desaparición, de acuerdo a lo mencionado por los actores entrevistados, a cargo de las dependencias responsables de promover el desarrollo territorial, indican que el mismo se encuentra siendo evaluado y analizado para mejorar su implementación. Sin embargo, desde la misma secretaría donde fue gestado el PPTP, se sostiene que es un programa que ha concluido su ciclo, al haber sido de tipo “presidencial”, por lo que el gobierno de Salvador Sánchez buscó implementar su propia apuesta por el desarrollo territorial, basada en una reforma del Estado que tienda a la descentralización y desconcentración en favor de municipios organizados en mancomunidades (asociaciones de municipios), modificando entre otros aspectos los criterios para la definición del enfoque territorial.

Los primeros pasos dados por el gobierno de Salvador Sánchez consisten en el traslado de competencias operativas sobre el territorio al Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial. De los esfuerzos implementados en la bahía de Jiquilisco, el GAT y el ECADERT se mantienen activos por el aporte de las autoridades municipales y de las organizaciones no gubernamentales involucradas, así como por los liderazgos locales. En contraste con el PPTP, el ECADERT ha logrado mantenerse y sobreponerse al retiro temporal de los actores gubernamentales, dando permanencia a una estrategia de largo plazo.

El Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (INCIDE), fundado entre otros por el exsecretario técnico de la Presidencia que creó y condujo el PPTP, ha cuestionado abiertamente que sus sucesores en el gobierno de Salvador Sánchez hayan mantenido un discurso de continuidad respecto de la gestión anterior, durante la campaña electoral y luego de ganar la presidencia. De acuerdo a la postura de esta organización sobre el primer año de gestión gubernamental del presidente Sánchez Cerén, “ha ignorado buena parte de lo realizado durante el último quinquenio... lo cual le ha significado una valiosa pérdida de tiempo y le ha impedido cosechar una valiosa cantidad de resultados positivos concretos”. De manera puntual, se hace referencia a la apuesta estratégica por el desarrollo de la zona costera –en la que se incluiría la bahía de Jiquilisco–, y al cierre de instancias de participación ciudadana creadas durante la administración del gobierno anterior, incluyendo entre ellos al PPTP, abriendo nuevos canales de participación (INCIDE, 2015).

Ley de ordenamiento y desarrollo territorial y los fondos de la cooperación del milenio

Se están generando condiciones institucionales que procuran impactar el desarrollo territorial, sin que presenten una articulación con respecto de las iniciativas anteriormente descritas. En primer lugar, se destaca la implementación de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como uno de los objetivos principales a lograr durante la administración gubernamental de Salvador Sánchez. Esta normativa ha enfrentado innumerables dificultades en su proceso de aprobación y posterior implementación, lo que llevó finalmente a la redacción de un texto cuestionado por representantes del sector académico entrevistado en esta investigación (A. Cummings y E. Merlos). Entre ellos, se destaca el señalamiento de que la ley en realidad hace mayor referencia al ordenamiento del territorio, y en menor medida al

desarrollo territorial, entrañando inconsistencias como la creación de nuevas estructuras basadas en una distribución administrativa, desconectada de la misma territorialización que pretende conseguir.

La ley impone la construcción de estructuras basadas en divisiones administrativas como los departamentos, y no territoriales, negando la mayor afinidad que puede haber entre municipios, conformados en algunos casos en mancomunidades que involucran territorios de diferentes departamentos. Estas asociaciones naturales de los municipios no estarían siendo consideradas, que en algunos casos ya cuentan personalidad jurídica, y gestionando diferentes proyectos en sus territorios.

A su vez, se visualizó la creación de entidades de coordinación nacional y departamental, de manera independiente a otras estructuras como las construidas mediante el PPTP y ECADERT.

Por su parte, las autoridades gubernamentales señalaron que la ley podía mejorarse, pero que existió el mandato de darle vida durante la administración presidencial de Salvador Sánchez, aunque posteriormente se vayan realizando los ajustes y aprendizajes que permitan su implementación (G. Melara, en entrevista realizada el 24 de junio de 2015).

El reglamento de esta ley fue aprobado el 13 de mayo de 2015, y se concedió el plazo de un año para emitir la documentación técnica de aplicación que ordena la ley y el mismo reglamento.

Por otra parte, la corporación de los Fondos del Milenio ha aprobado un componente de US\$ 277 millones –a los que deberá agregarse una contrapartida nacional de US \$88 millones– destinados prioritariamente a mejorar el clima de inversión en la franja costera de El Salvador, por lo que la bahía de Jiquilisco sería uno de los territorios beneficiados. La ejecución de este componente estaba programada para iniciar en el mes de septiembre de 2015.

Los fondos serían utilizados para atender aspectos primordiales para los sistemas socioprodutivos de la costa, lo que permitiría la vinculación exitosa a la cadena productiva nacional, dinamizaría los recursos potenciales con los que cuenta cada zona de influencia, generaría mejores medios de vida para la población mediante la inserción laboral y productiva que generen las áreas intervenidas. Los principales ejes estratégicos del planteamiento de desarrollo que fundamentan y encaminan dicha propuesta describen lo siguiente:

- a. Fortalecimiento de los tejidos socioprodutivos costeros marinos: se basa en la promoción de encadenamientos productivos con alto potencial de desarrollo local, tanto en términos de fortalecimiento de equipos, procesos y tecnologías como capacidades productivas y formación de las personas que trabajan en estos sectores agropecuarios, turismo y pesca.
- b. Desarrollo de ciudades costeras con activos estratégicos: se enfoca en el desarrollo de la red del conocimiento e innovación y cultura costero marina, entre otros.
- c. Logística y servicios asociados: se basa en mejorar las infraestructuras y equipamientos de fronteras terrestres, en el marco de actuaciones de integración transfronteriza y desarrollo regional

A su vez, está pendiente la ejecución de un componente de US\$ 25 millones provenientes de préstamos internacionales, para impulsar el Programa de Desarrollo Turístico de la Franja Costero Marina. Considera cuatro componentes: a) puesta en valor de atractivos turísticos, b) emprendimiento local, c) gobernanza turística y gestión ambiental. Su ejecución será realizada en los departamentos de La Libertad y Usulután, incluyendo la bahía de Jiquilisco.

Conclusiones

El PPTP propuso un nuevo modelo de interacción entre la sociedad civil y el Gobierno central, mediante el acercamiento de la oferta y demanda institucional en estructuras con amplia representación de los sectores más relevantes. Si bien fue concebido originalmente como una instancia de participación ciudadana y mejoramiento de la efectividad de la gestión gubernamental, fue innovador al incorporar la noción de territorios como unidades para la intervención.

El componente institucional fue el área que reflejó un mayor avance en el programa, articulando las entidades del Órgano Ejecutivo en función de un determinado territorio, vinculándolas en estructuras territoriales con participación de los Gabinetes de Gestión Departamental, municipalidades y representantes de organizaciones de la sociedad civil organizada.

A cuatro años del lanzamiento del primer territorio, el programa se suspendió, y fue sujeto de evaluación por las nuevas entidades responsables de impulsar el desarrollo territorial, con el propósito de extraer aprendizajes para la adecuación e implementación del gobierno de Salvador Sánchez. Dicha falta de continuidad impide entregar conclusiones de mayor profundidad respecto de los impactos obtenidos.

Durante su ejecución, ha podido observarse la obtención de ciertos resultados a cargo de algunas entidades públicas como el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Salud, los cuales estarían relacionados con el trabajo territorial que dichas entidades ya realizaban previamente en la zona.

A pesar de haber sido impulsado desde la Presidencia de la República, la existencia de dos núcleos de poder desde el Gobierno central permitió la creación de iniciativas de desarrollo territorial paralelas al PPTP. El caso más representativo lo constituyó la Estrategia Centroame-

ricana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), basado en un enfoque de cuenca hidrográfica, que incluye a 14 municipios del departamento de Usulután, entre los que se encuentran los pertenecientes a la bahía de Jiquilisco. Para dicha iniciativa, algunas entidades públicas, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, debieron trabajar en ambos programas, al igual que algunos representantes de la sociedad civil. A pesar de algunos leves esfuerzos por vincular ambas iniciativas por parte de las autoridades del Órgano Ejecutivo, fueron sujetos de trayectorias distintas, atendiendo a las diferencias de enfoques, unidades territoriales y de actores, que fueron excluidos del PPTP. La participación de estos actores, entre los que se destacan las asociaciones de municipios como ASIBAHIA y el Grupo de Acción Territorial (GAT), así como asociaciones, fundaciones y entidades de la cooperación internacional, ha posibilitado que el programa sobreviva al cambio de gobierno, descansando en el dinamismo de los mismos actores del territorio.

La nueva apuesta por el desarrollo territorial debe aprovechar los recursos y avances logrados, mediante las políticas y programas implementados durante las gestiones gubernamentales anteriores. En este sentido, las apuestas que se visualizan en el horizonte –la implementación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y la ejecución de un nuevo Fondo del Milenio II– no debieran ignorar los antecedentes y resultados de los programas de desarrollo territoriales anteriores.

Esta experiencia muestra la importancia de atender a la integralidad del ciclo de gestión de las políticas públicas, efectuando mejoras y adaptaciones iterativas, que, para ser efectivos en su propósito de transformación territorial, demandan horizontes de mediano y largo plazo. Escenarios de limitados recursos como el descrito demandan que las intervenciones previas sean aprovechadas, procurando su progresivo acercamiento a la satisfacción de las necesidades

ciudadanas, para las cuales han sido generadas expectativas de cumplimiento, que ninguna autoridad puede abandonar, bajo pretexto de permitirse un cambio de rumbo.

Finalmente, se considera importante mantener la comunicación con las organizaciones de la sociedad civil, independientemente del curso de acción que tome el Gobierno. La falta de información y la desatención de expectativas afecta la credibilidad de futuras intervenciones programadas por las entidades públicas.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Estudio Introductorio en Problemas Públicas y Agenda de Gobierno*. México: Porrúa.
- Andrews, M.; Pritchett, L. y Woolcock, M. (2015). "Doing Problem Driving Work", Working Papers, Center for International Development at Harvard University.
- Bardach, E. (1981) "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en L. Aguilar (ed.) *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Berdegú, J. y Meynard, M. (2012). *Las Ciudades en el Desarrollo Territorial Rural*. Santiago Chile: Rimisp.
- Bukele, R.; Lozano, F. y Molina, C. (2012). *Análisis del deterioro de la agricultura en El Salvador a partir del proceso de liberalización económica de los 90*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador (DIGESTYC) (2007). *Censo de Población y Vivienda 2007*.
- Enríquez, A.; Moreno, M. y Sáenz, C. (2011). *Bahía de Jiquilisco. Fortalecer capacidades para el desarrollo económico local en territorios impactados por la migración*. San Salvador: PNUD/UCA.

- Flores, R.; López, R. y Romeo, M. (2013). *El Fortalecimiento de la Cooperación Sur – Sur como alternativa para enfrentar los problemas del desarrollo*. El Salvador: Universidad de El Salvador, Escuela de Relaciones Internacionales.
- Gobierno de El Salvador (GOES) (2010). Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.
- Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (INCIDE) (2015). Boletín, mayo de 2015.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lerda, J.; Acquatella, J. y Gómez, J. (2003). *Integración, Coherencia y Coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Ministerio de Hacienda (2016). “Portal de Transparencia Fiscal”, revisado el 19 de enero de 2016.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2012). “Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador”.
- Monge-Naranjo, A. y Rodríguez-Clare, A. (2009). *Crecimiento Económico en El Salvador*. Pensilvania: Pennsylvania State University.
- Portillo, H. y Calles, R. (2013). “Sistematización metodológica estrategia de territorios de cuenta”, Informe de Consultoría solicitada por Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. (2003). “Desarrollo Territorial Rural”, en R. Echeverría (ed.) *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaría Técnica de la Presidencia del Gobierno de El Salvador (STP) (2013). “Territorios de Progreso. Una práctica de articulación institucional con participación ciudadana”.

Secretaría Técnica de la Presidencia del Gobierno de El Salvador (STP) (s.f.) “Tendencias de Bahía de Jiquilisco”, [Presentación].

Anexo

Entrevistas

Nº	Nombre	Entidad	Rol
1	Lilian del Carmen Alas	Asociación desarrollo comunal	Consejo del Territorio
2	Sabino de Jesús Saravia	Asociación desarrollo comunal	Consejo del Territorio
3	Raquel Esperanza Flamenco	Representante MINED Usulután	Consejo del Territorio
4	Juan José Romagoza	Representante MINSAL Usulután	Consejo del Territorio
5	Julio Ernesto Campos	Asociaciones de agua	Consejo del Territorio
6	Rigoberto Herrera Cruz	Alcaldía de Jiquilisco	Consejo del Territorio
7	Norma Azucena Hernández	Asociaciones de agua	Consejo del Territorio
8	Walter Aparicio	Alcalde	Consejo del Territorio
9	Fausto Martins	Secretaría Técnica de la Presidencia	Núcleo Implementación PTP
10	Marta Benavides	Ministerio de Gobernación	Directora de Desarrollo Territorial del MINGOBDT
11	Fátima Brandelise	Ex funcionaria de Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil	Asesoría y cooperación en diseño del programa
12	Andrew Cummings	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas	Académico; director de maestría en Desarrollo Territorial, Universidad Centroamericana

13	Enrique Merlos	Fundación para el Desarrollo	Académico; director de Programa de Desarrollo Territorial FUNDE
14	Carmen Barrera	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	Implementación PPTP y actualmente revisora de nuevos programas de DT, en Secretaría Técnica de la Presidencia
15	Gladys de Melara	Secretaría Técnica de la Presidencia	Directora de Territorialización de la Secretaría Técnica de la Presidencia
16	Milagro Platero / Ramón Bonilla	Grupo de Acción Territorial	Actor relevante en territorio
17	Ileana Gómez	Fundación PRISMA	Académico; investigadora en desarrollo territorial
18	Grupo Focal	Sociedad civil	Líderes locales

Autores

Oscar Aguilar

Abogado y notario de la Universidad Dr. José Matías Delgado y magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, ha realizado consultorías para UNICEF, INTERVIDA, PLAN y V. MUNDIAL, OEA y FAO. Fue jefe de la Unidad de Acceso a la Información Pública en el Registro Nacional de las Personas Naturales de El Salvador.

Antônio L. Barone

Profesor asistente-doctor de la FCT/Unesp -Campus de Presidente Prudente/SP. Graduado en Ciencias Sociales por la Universidad Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, maestro y doctor en Sociología, también por la Universidad Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Integra la Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE). Desarrolla proyectos en el área de sociología, actuando en las temáticas de asentamientos de reforma agraria, desarrollo rural sostenible, educación popular, movimientos sociales y ciudadanía. Becario de Extensión en el País – EXP-3 (CNPq). Director presidente de la Red de Estudios Rurales en el período de 2017 a 2018.

Julio Berdegú

Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Wageningen, Holanda. Los temas en los que ha trabajado en los últimos años incluyen el desarrollo territorial, los cambios en los mercados nacionales agroalimentarios y sus impactos en los pequeños productores y empresarios, el

desempeño de las organizaciones económicas rurales y los sistemas de innovación agrícola. Fue Investigador Principal de Rimisp, donde coordina el Grupo de Trabajo de Cohesión Territorial para el Desarrollo. Actualmente, es Representante Regional para América Latina y el Caribe en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Miquéias F. Calvi

Profesor adjunto de la Universidad Federal de Pará (UFPA). Graduado en Ciencias Agrarias por la Universidad Federal de Pará (UFPA) y en Ciencias Naturales por la Universidad estadual de Pará. Maestro en Agriculturas Familiares y Desarrollo Sostenible por el Núcleo de Ciencias Agrarias y Desarrollo Rural de la UFPA. Candidato a doctor en Ambiente y Sociedad por la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP). Integra la Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE). Actúa en las áreas de agricultura familiar, políticas públicas, desarrollo rural, extensión rural, agroecología y sistemas agro-silvoculturales.

Márcio Caniello

Profesor titular de Antropología de la Universidad Federal de Campina Grande (UFCG). Bachiller en Ciencias Sociales por la Universidad de Brasilia, maestro en Antropología por el Museo Nacional (UFRJ) y doctor en Sociología por la Universidad de Pernambuco. Integra la Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE). Ejerció varios cargos en la UFCG, como coordinador del Programa de Posgraduación en Sociología, coordinador de Educación a Distancia, secretario de Proyectos Estratégicos. Director fundador del Centro de Educación y Salud

y director fundador del Centro Desarrollo Sostenible del Semiárido. Fue secretario de Planeación del Gobierno del Municipio de Campina Grande.

Constanza Christian

Antropóloga social de la Universidad de Chile y diplomada en Ecología Social y Ecología Política por la Universidad de Santiago de Chile (USACH) y Fundación Heinrich Boll Stiftung. Ha trabajado en investigación social y desarrollo de políticas públicas en diversas instituciones y temáticas, destacando su trabajo en desarrollo territorial y rural, desarrollo indígena, problemáticas socioambientales, metodología cualitativa y participativa y vulnerabilidad social.

Carlos D. de Oliveira

Profesor efectivo de la Universidad Federal Rural de la Amazonia – Campus Paragominas (PA) en el área de Sociología Rural y Extensión Rural. Graduado en Ingeniería Agronómica por la Universidad Federal Rural de la Amazonia (UFRA), con especialización en gestión pública, planeación y medio ambiente por la Universidad Federal de Pará (UFPA). Maestro en Agriculturas Familiares y Desarrollo Sostenible (UFPA) y doctor en Desarrollo Rural por la Universidad Federal de Rio Grande del Sur (UFRGS). Integra la Dirección Colegiada de la Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE). Fue coordinador general de Órganos Colegiados en la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil. Participa del Grupo de Estudios e Investigación en Agricultura Familiar y Desarrollo Rural (GEPAD/UFRGS). Tiene experiencia en las áreas de extensión rural, educación a distancia, gestión pública, gestión territorial, actuando en los siguientes temas: territorialidad, agroecología, agroecología, desarrollo sostenible, políticas públicas.

Arilson Favareto

PhD en Ciencias del Medio Ambiente y sociólogo de la Universidad de São Paulo. Especialista en políticas y dinámicas de desarrollo territorial, con veinte años de experiencia como investigador y consultor de gobiernos, movimientos sociales y organismos internacionales de cooperación. Profesor e investigador en la Universidade Federal ABC, en la región metropolitana de São Paulo, Brasil, donde coordina el Núcleo de Estudios Estratégicos sobre Democracia, Desarrollo y Sustentabilidad.

Carolina Galvanese

Socióloga. Graduada en Ciencias Sociales por la Universidad de São Paulo (2004). Maestría en Energía por la Universidad Federal del ABC (2009) y doctorado en Planificación y Gestión del Territorio por la Universidad Federal del ABC (2018). Posee experiencia e interés en temas como desarrollo, planificación territorial, conflictos ambientales, instituciones, participación y políticas públicas.

Suzana Kleeb

Historiadora. Doctorada y máster en Planificación y Gestión del Territorio por la Universidad Federal del ABC. Especialización en Museología por la Fundación Escuela de Sociología y Política de São Paulo. Licenciatura y bachillerato en Historia por la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São Paulo. Experiencia orientada a la gestión pública en el área de cultura, de indicadores sociales y económicos, y en investigación en las áreas de historia local y regional, museología y patrimonio cultural.

Anibal Llano

Economista y consultor independiente con más de treinta años de experiencia en los procesos de gestión interinstitucional, planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para el desarrollo nacional, regional y rural. Docente de las Universidades Autónoma de Occidente y ESAP de Colombia.

Rafael Morales

Doctor en Planificación y Gestión del Territorio con investigación en el tema de las configuraciones territoriales y la alteración en el campo de posibles beneficiarios de políticas sociales de inclusión productiva y combate a la pobreza. Máster en Energía por la Universidad Federal ABC. Graduado en Filosofía por la Universidad Estatal de Londrina – Licenciatura Plena.

Marc Piraux

Investigador del Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) y actualmente investigador y profesor de la Universidad Federal de Pará, Belém (PA) en el núcleo de Ciencias Agrarias y Desarrollo Rural e investigador visitante en Embrapa/Cpatu. Doctorado en Agro-economía en la Facultad de Ciencias Agroeconómicas de Gembloux. Integra la Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE). Tiene experiencia en el área de geografía, actuando principalmente en los siguientes temas: dinámicas territoriales, políticas públicas, aprendizaje, procesos de innovación, desarrollo territorial, procesos de concertación y participación, metodología de acompañamiento de proyectos y de metodologías participativas de planeación para el desarrollo local y/o territorial. Es responsable por la plataforma en alianza DP Amazonia (Embrapa, UFPA, Cirad).

Alexander Schejtman

Primer investigador emérito de Rimisp. B. Litt en Economía de la Universidad de Oxford e Ingeniero Comercial con mención en economía en la Universidad de Chile. Ha sido profesor de Teoría Económica en el CIDE de México, ha participado en proyectos relacionados con los temas de economía campesina, agricultura de contrato, economía política de los sistemas alimentarios y de la seguridad alimentaria, desarrollo rural y desarrollo territorial rural.

Paulo Seifer

Ingeniero, maestría en Energía y doctorando en Energía y Medio Ambiente en la Universidad Federal ABC. Ha trabajado en temáticas de planificación urbana y regional, servicios urbanos y regionales.

Olivio A. Teixeira

Profesor titular de la Universidad Federal de Santa María. Graduado en Ciencias Económicas por la Universidad Federal de Santa Catarina, maestro en Economía Rural y Regional por la Universidad Federal de Paraíba, maestro en Sociología Rural DEA Sociétés Rurales Européennes – Université de Paris X, Nanterre y doctor en Sociología – Université de Paris X, Nanterre. Integra la Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE). Actúa en las áreas de sociología y ciencias económicas con énfasis en sociología rural, economía rural, desarrollo territorial y agricultura familiar.

Mireya E. Valencia

Profesora de la Universidad de Brasilia en la Facultad de Agronomía y Medicina Veterinaria. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Brasilia y máster en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana de

Colombia. Las principales áreas de investigación se encuentran en el campo del desarrollo rural con enfoque principal en la gestión de la tierra, el fortalecimiento de los procesos de la agricultura familiar, las relaciones entre Estado y desarrollo rural y la construcción social de los mercados.

