

# HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN AMÉRICA LATINA

MIREYA E. VALENCIA, JEAN FRANÇOIS LE COQ, ARLISON FAVARETO, MARIO SAMPER, FERNANDO SÁENZ-SEGURA, ERIC SABOURIN

## Mensajes claves

1. La elaboración y aplicación del enfoque territorial se ha reflejado en el desarrollo de políticas y programas de desarrollo rural en la primera década de este milenio en América Latina, con antecedentes y avances paralelos en Europa y expresiones en otras partes del mundo.
2. El enfoque territorial es una perspectiva de desarrollo rural y, más ampliamente, de los territorios que engloban espacios rurales y urbanos. No se resume a un programa específico, se trata más bien de un enfoque general que orienta estrategias, involucra actores e inspira distintos programas.
3. Los programas de desarrollo territorial han sido exitosos, particularmente, por promover el enfoque territorial en las agendas políticas rurales y el desarrollo de mecanismos de participación, pero han encontrado ciertas limitaciones en su operacionalización, así como en la generación de evidencias sobre sus impactos en términos de reducción de pobreza e inequidad entre poblaciones y territorios.
4. Los retos del desarrollo de los territorios rurales en América Latina persisten: exclusión socioeconómica y sociopolítica e inequidad; pobreza e insatisfacción de necesidades básicas; marginalización de grupos minoritarios o con menor capacidad de incidencia; violencia e inseguridad producto del crimen organizado; brechas importantes entre territorios rurales y respecto de los urbanos; conflictos socio ambientales e impactos crecientes del cambio climático y la pérdida de biodiversidad.
5. En este contexto, existen nuevas oportunidades para el desarrollo rural, pero se necesita una nueva generación de políticas de desarrollo territorial para enfrentar estos retos, y buscar una mayor cohesión territorial y social, con sostenibilidad ambiental y profundización de la democracia.
6. Basado en las experiencias pasadas y en el contexto actual, se pueden formular 13 recomendaciones para elaborar, implementar y monitorear esta nueva generación de políticas de desarrollo territorial en América Latina.



la persistencia o profundización de los problemas sociales y económicos que eran evidentes al inicio del siglo XXI. Una de las banderas de este enfoque, cual era promover la cohesión territorial, no mostraba evidencias contundentes. Se invita, entonces, a establecer espacios de colaboración entre personas y organizaciones que

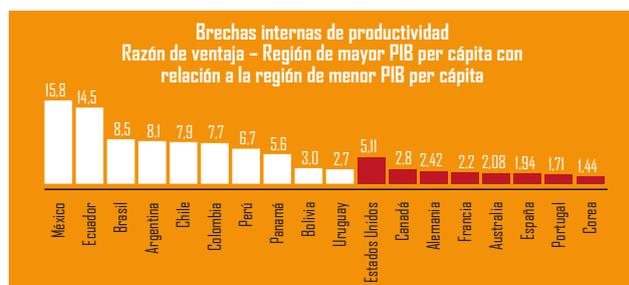
puedan aportar desde diferentes experiencias y vertientes teóricas para que, con generosidad, franqueza y respeto, se avance en la construcción de propuestas que estén “a la altura de las transformaciones rurales en América Latina” (Favareto y Berdegué, 2018, p. 50).

## Desafíos y oportunidades del mundo rural, nuevas necesidades de políticas

Como punto de inflexión e integración de esta serie de análisis sobre las políticas de desarrollo territorial rural, la Red PP-AL realizó, en septiembre del año 2018, un seminario donde se debatió sobre políticas públicas y desarrollo rural en América Latina, haciendo un balance y plateando perspectivas<sup>3</sup>. Este evento no solo trató sobre políticas territoriales, pero en relación con ellas, agregó los estudios antes mencionados<sup>4</sup>, concluyendo que centrarse en un sólo sector productivo, en un sólo segmento de la población o en una única dimensión (social, ambiental o económica), genera resultados tímidos y de corta duración.

El balance indica que el mundo rural latinoamericano presenta situaciones preocupantes. Las brechas entre territorios siguen muy hondas (ver figura 1).

Figura 1  
Desigualdades territoriales

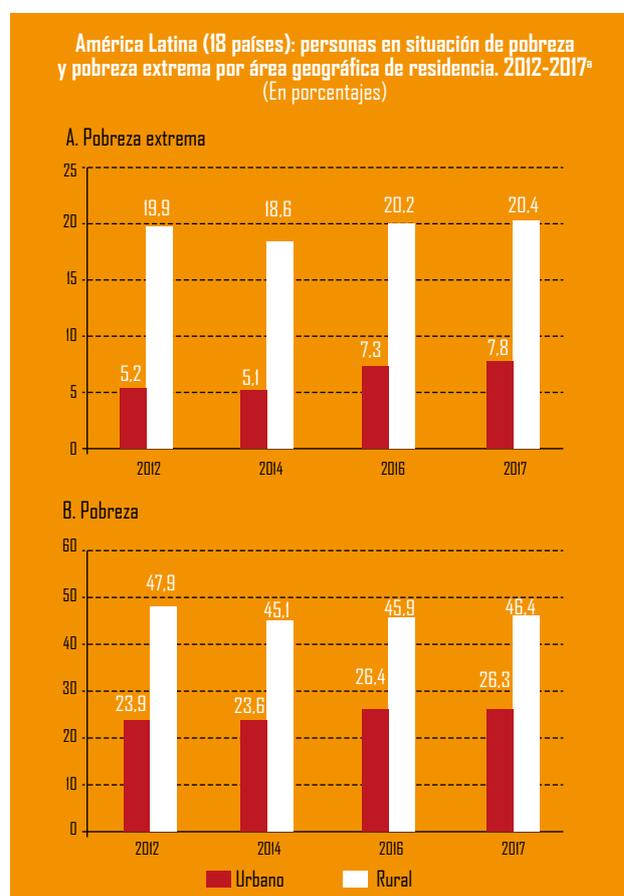


Fuente: RIMISP, 2018. Elaboración con datos CEPAL (2015). Datos año más reciente disponible

La pobreza y la pobreza extrema son mayores en los territorios rurales (ver figura 2) y la proporción de subempleo por ingresos es mayor que en las áreas rurales (35%) que en las urbanas (16%); hay precarización de los vínculos sociales y polarización; desarrollo de economías ilícitas que producen violencia (ver figura 3), inseguridad y expulsión de población, así como otros proble-

mas de migración<sup>5</sup>, y baja conectividad en comparación con los avances en las zonas urbanas (ver figura 4).

Figura 2  
Pobreza y pobreza extrema rural e urbana



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup>Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Copiado de: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2018

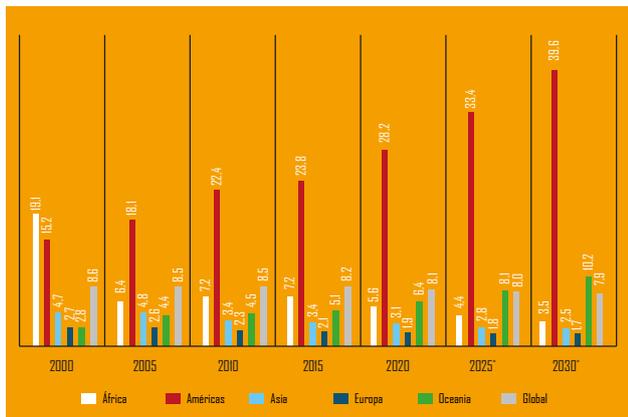
3 Memoria del seminario disponible en: <https://www.pp-al.org/es/noticias/informe-seminario-ppal-cali-2018>

4 Además de los eventos mencionados entre otras referencias emblemáticas sobre los estudios territoriales están los estudios realizados por: Abramovay (2007); Berdegué et al, (2012); Delgado e Leite (2015); Berdegué, Escobar y Bebbington, (2015); Favareto (2015; 2017 a; 2017 b); Sabourin, Massardier y Sotomayor (2016); Favareto y Berdegué (2018); Samper y González (2018), entre otros.

5 Factores que estimulan la emigración rural: la pobreza; la inseguridad alimentaria; las diferencias en los salarios y las oportunidades de empleo; el agotamiento de los recursos naturales; la falta de acceso a la tierra; las consecuencias del cambio climático, y la violencia (Soto y Saramago, 2019).

Figura 3

Dinámica regional y global en las tasas promedio de homicidios: 2000 a 2030



Nota: Elaboración propia con datos del UNODC. Las tasas promedio son por cien mil habitantes y representan el promedio del conjunto de países por cada región.

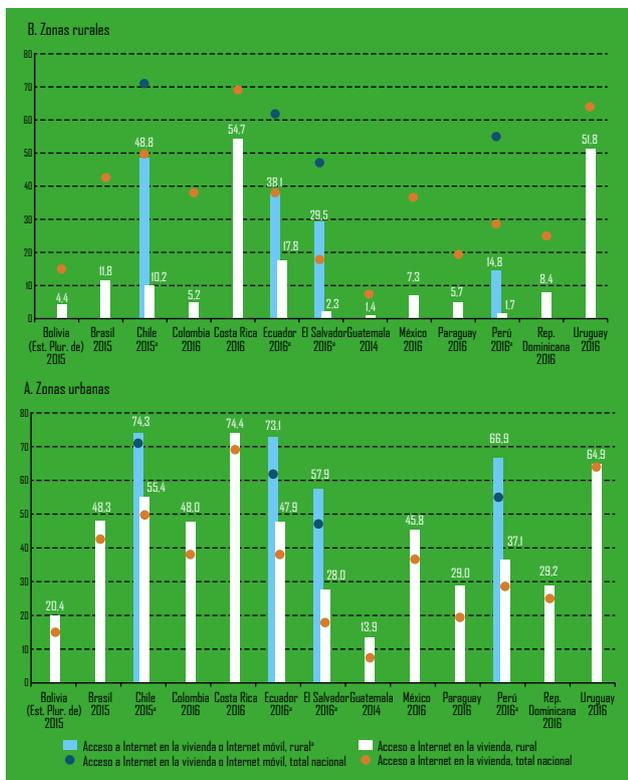
\*El asterisco denota una cifra proyectada.

Citado en: Vilalta, 2015

Figura 4

Desigualdad en acceso a internet en la vivienda e Internet móvil – Rural e Urbano

América Latina (13 países): personas con acceso a Internet en la vivienda e Internet móvil, según población total y zona geográfica, alrededor de 2016 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

\*Incluye acceso mediante dispositivos móviles (Internet inalámbrico, teléfonos inteligentes, tabletas y otros).

Copiado de: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2018

Los territorios rurales se caracterizan por la coexistencia de varios tipos de productores (agricultura familiar, campesina e indígena o afrodescendiente, agronegocios de diversa índole, etc.) y formas de agricultura (convencional, agro-ecológica, orgánica, etc.) muy distintas en sus visiones, intereses y capacidades. La heterogeneidad de los actores rurales en situación asimétrica de capacidades y poderes genera tensiones sobre el acceso y uso de los recursos y conflictos socio-ambientales (ver figura 5), agravando los problemas de inequidad. Nuevos desafíos surgen en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional (aumento en el número de personas obesas en las áreas rurales) y de los recursos naturales (reactivación de la deforestación, riesgos climáticos crecientes).

Figura 5

Mapa de Conflictos Socio-Ambientales en América Latina



Fuente: Gian Carlos Delgado Ramos y Sofía Ávila Calero (Cords) (2013). Anexo: Mapa de Conflictos Ambientales. En: Gian Carlo Delgado Ramos (Coord.) Ecología Política del Extractivismo en América Latina. Casos de Resistencia y Justicia Socioambiental. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. E-Book

Copiado de: Rodríguez, et al. 2015.

Pero también se vislumbran oportunidades. El desarrollo de las ciudades intermedias constituye una nueva oportunidad de mercado de productos agrícolas, de empleo y de actividades económicas para los actores de los territorios rurales. Otra oportunidad es que los jóvenes en la ruralidad, (que ya no se inclinan por la agricultura y tienen tendencia a “salir del campo”, o bien aspiran a producir bajo esquemas innovadores que les permitan salir de la pobreza y rezago, globalmente más capacitados que sus padres), puedan desarrollar nuevas actividades rurales y proveer servicios para la agricultura. Aunque

la brecha de tecnología de información (incluyendo la telefonía celular inteligente) sigue siendo importante entre territorios rurales y respecto de los urbanos, se está reduciendo, y las nuevas tecnologías de comunicación generan oportunidades inéditas para renovar los servicios de apoyo a la agricultura, crear actividades económicas en los territorios rurales, mercados diferenciados y comercialización de nuevos productos. Si bien la falta de infraestructura (de transporte, de transformación, de mercados, de salud, etc.) sigue siendo problemática en muchos territorios rurales, se evidencian posibilidades de conectividad vía tecnologías de información y comunicación, así como por la mayor movilidad de las personas.

En este contexto, las demandas de la sociedad latinoamericana cada vez más urbanizada y no agrícola hacia los territorios rurales son amplias y merecen respuestas rápidas para producir alimentación en cantidad y calidad para las ciudades, proteger los recursos naturales (bosques, biodiversidad, suelos, agua) y generar servicios ambientales para la humanidad (conservación de flora y fauna; fijación de carbono y mitigación de gases de efecto invernadero; amortiguamiento contra eventos climáticos extremos; paisajes y aire puro, etc.). También, en los espacios rurales es posible generar empleo, promover el arraigo de sus habitantes y regular los flujos migratorios.

Pero a pesar de esta demanda social, los actores rurales se sienten marginalizados en la toma de decisiones,

abandonados por los gobiernos, poco apoyados por las políticas existentes que no atienden sus expectativas. Esta percepción de abandono genera un sentimiento de injusticia, un descontento y una desconfianza respecto del Estado que pone en peligro las bases democráticas de los países latinoamericanos y del Caribe.

Frente a este balance se presenta una paradoja. De un lado, se reconoce la importancia de los territorios rurales para el futuro de las sociedades latinoamericanas y de otro se evidencia el sentimiento de abandono vivido desde los territorios rurales. Lo anterior lleva a proponer la necesaria **formulación de una nueva generación de políticas públicas con enfoque territorial.**

Si se entiende que los resultados de los procesos de desarrollo no se resumen en indicadores de crecimiento económico, y que el desarrollo rural no se limita a la producción agropecuaria, el enfoque territorial continúa siendo pertinente para pensar problemas complejos y diversos tales como las brechas entre territorios rurales y respecto de los urbanos; la inserción de los jóvenes en la ruralidad; la conectividad y el pleno acceso a información y conocimiento; la equidad de género y los desafíos ambientales. El espacio y los activos territoriales continúan siendo variables fundamentales para el desarrollo. La espacialidad posibilita analizar, de manera multidimensional, la relación entre regiones desiguales; cómo se generan, distribuyen y utilizan los activos, y cuáles estructuras limitan o facilitan la conformación de dinámicas territoriales virtuosas.

## Por una nueva generación de políticas e intervenciones

Pesea que en buena parte de los países latinoamericanos haya dependencia de la producción y exportación de *commodities*, a menudo en grandes propiedades, **hay una heterogeneidad de formaciones territoriales que precisan ser reconocidas.** En algunos casos para utilizar mejor los recursos naturales, promoviendo su conservación y usándolos para la ampliación del bienestar. En otros, buscando formas de concertación en torno a conflictos entre las diferentes formas de producción – campesina y familiar, o empresarial – o entre las distintas visiones sobre el futuro del territorio y las formas de utilización de sus recursos. **El hecho es que la diversidad tiene que ser vista como un aspecto positivo, y no como un problema, para generar trayectorias de desarrollo de los territorios rurales.**

**Superar la asimetría en las relaciones que configuran los territorios rurales (cohesión social), y entre territorios (cohesión territorial)** y favorecer nuevas formas de

utilización sustentable de los recursos naturales deben ser el principal foco de una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo rural, orientada por la perspectiva territorial. El desafío consiste en que una amplia gama de oportunidades esté, de forma equitativa, al alcance de la mayoría para que sean esas mayorías las que elijan los tipos de estrategias que mejor respondan a los intereses de las poblaciones rurales. Además de servicios básicos tan fundamentales como educación pertinente de calidad, salud pública y saneamiento básico, se debe pensar en el acceso a nuevas tecnologías, nuevas formas de negocios, de mercados y de estrategias de formación y emprendedurismo para jóvenes y mujeres rurales, valorización de la multiculturalidad e inclusión socioproductiva y ciudadana. Esa nueva generación de políticas públicas deberá considerar los **13 puntos** siguientes agrupados en dos aspectos principales: la concepción de los programas de DTR y su implementación:

## En la concepción de los programas de DTR

### 1. Pensar las políticas de desarrollo territorial de forma multiescalar.

Se trata de romper la dicotomía *top-down* / *bottom-up* para buscar la interdependencia e interacción entre múltiples escalas. El contexto actual latinoamericano indica que los cambios requeridos para una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial no serán implementados, necesaria o exclusivamente, desde los gobiernos nacionales, sino que pueden generarse también desde espacios de gobernanza subnacionales (estados, departamentos o provincias; regiones o subregiones; ciudades intermedias y asociaciones de municipios). Se sugiere que las acciones sean desarrolladas desde los territorios, a distintas escalas, apoyándose en espacios de concertación existentes o estableciendo nuevos espacios de coordinación y cooperación entre actores territoriales.

### 2. Fortalecer/fomentar la coordinación entre políticas desde una perspectiva nacional.

Políticas macroeconómicas, comerciales, de salud, de educación, entre otras, afectan las dinámicas territoriales de manera importante en diferentes dimensiones del desarrollo. Otro fenómeno que alerta significativamente es el aumento en la Región de indicadores de violencia y crimen, con proyecciones de continuar aumentando si no se toman las medidas adecuadas (como indicado en la figura 3). Particularmente, sobre ese fenómeno, es necesario pensar cómo promover sinergias y dinámicas de cooperación en territorios históricamente asolados por la violencia. Aunque estas políticas son o han sido “territorialmente ciegas”, es decir que no contemplan en sus referenciales el enfoque territorial, contribuyen a ampliar las brechas territoriales, o podrían reducirlas, en la medida en que se territorialicen y se articulen con políticas de desarrollo territorial. En experiencias pasadas, muchos programas de DTR terminaron siendo complemento de políticas sectoriales, una especie de *parche* correctivo, para los vacíos de estas políticas. El desarrollo con enfoque territorial debe concebirse como un eje integrador no substitutivo, sino asumiendo una posición central en la agenda política. Por lo tanto, se trata de mapear el conjunto de políticas públicas que son implementadas en los diferentes territorios y sus efectos en esos territorios. Es necesario considerar e incidir en las

políticas no territoriales al concebir e implementar las estrategias de desarrollo territorial nacional.

(ver caso Colombia, pag. 9)

### 3. Usar el marco de la Agenda 2030 y los ODS para orientar las acciones de las políticas de desarrollo territorial.

Tomando en cuenta las coyunturas nacionales poco receptivas a estilos de desarrollo que faciliten una reducción sustancial y sostenida de las desigualdades, pero evitando reducir las acciones de coordinación y cooperación a meras acciones localizadas, se recomienda tener como marco orientador de las acciones los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las estrategias para el cumplimiento de los ODS ofrecen un registro de justificación para los gobiernos con miras a un abordaje integral y multidimensional de las problemáticas de desarrollo. Aunque los ODS no conducen de forma mecánica a sinergias entre acciones sectoriales, pueden facilitar la búsqueda de mejor coordinación entre políticas sectoriales y con las políticas territoriales.

### 4. Considerar el territorio más allá de un mero espacio de intervención, como un espacio social donde se juegan relaciones de poder.

Para alcanzar una coordinación y una cooperación<sup>6</sup> efectivas se hace necesario considerar al territorio como algo más que un espacio de intervención. El territorio, a cualquier escala, es un espacio social donde se juegan relaciones de poder. Hay que conocer y comprender cómo se estructuran las relaciones entre los diferentes actores, cómo se apropian del territorio, cómo utilizan sus recursos (materiales, políticos, culturales) y cuáles son las estructuras dominantes que limitan o favorecen prácticas virtuosas para el desarrollo sostenible. Lo anterior también invita a disminuir el uso de las “cajas de herramientas” que replican los pasos seguidos por “territorios exitosos”, e invertir más en la comprensión de los conflictos e intereses contradictorios que están en la base de los territorios. Conocer esas dinámicas en las relaciones que conforman los territorios favorecerá la construcción de espacios de coordinación y cooperación con diversidad de actores que vayan más allá de grupos representativos de un único segmento o interés. Sin embargo, es necesario reconocer que las desigualdades en cuestión pueden limitar la constitución de espacios de cooperación. *La desigualdad es limitante de la cooperación, lo que propicia la busca de espacios también de negociación.*

(ver caso Colombia, pag. 9)

6 La cooperación implica un intercambio donde las partes se benefician, y está motivada por la necesidad de obtener algo que no es posible alcanzar de manera individual (Sennet, 2013).

## 5. Formular/concebir las políticas de desarrollo territorial tomando en cuenta las especificidades político-administrativas e institucionales nacionales.

Las políticas formuladas (desde arriba) a nivel nacional (tal como ley de desarrollo rural sostenible en México) [\(ver caso México, pag. 10\)](#), corren el riesgo de no ser operacionales cuando chocan con las institucionalidades formales o informales existentes en los niveles subnacional o local. También, la formulación de políticas de desarrollo territorial que conllevan estructuras nuevas copiando modelos de otros países (tal como la política de Territorios de Progreso en El Salvador, la cual emuló la construcción institucional desarrollada en Brasil), corre el riesgo de que no sean operativas, de que resulten poco sostenibles y de generar tensiones. Si se pueden inspirar en principios orientadores de política de desarrollo territorial de otros países, se recomienda definir los engranajes institucionales para la implementación de la política de desarrollo territorial basándose sobre un entendimiento de las relaciones multinivel y de los juegos de poderes entre instituciones existentes en cada país. [\(ver caso de El Salvador, pag. 10\)](#)

### En la implementación

## 6. Identificar y fomentar / focalizar el apoyo en la concepción e implementación de proyectos transformadores territoriales, a distintas escalas interrelacionadas, como catalizadores de las sinergias para el desarrollo territorial.

Dichos proyectos pueden girar en torno a una acción común, como por ejemplo un proyecto de producción, procesamiento y comercialización que articule en red asociaciones de productores con empresas y consumidores. Así es posible vincular objetivos relacionados con disminución de la inequidad, la exclusión y la pobreza, el hambre y la insatisfacción de necesidades básicas, y con la promoción de la igualdad de género, agua limpia, alianzas para lograr los objetivos, entre otros.

## 7. Concebir los proyectos transformadores del territorio como una base contractual entre actores locales y el Estado, a la escala correspondiente.

Se trata de innovar en instrumentos de coordinación que favorezcan la articulación de actores territoriales en torno a un proyecto transformador que pueda

ser “contractualizado” y evaluado por los actores y los Estados e instancias de gobierno nacionales, subnacionales o locales, y que permiten “desarmar las estructuras de dominación presentes en los territorios”<sup>7</sup>.

## 8. Fomentar las capacidades técnicas y políticas de los actores públicos.

Lo anterior requiere, necesariamente, fortalecer las capacidades técnicas y políticas de los actores públicos (gobiernos locales, regionales e institucionalidad pública nacional) para que las estructuras de gobernanza garanticen la participación de diversos sectores y segmentos de la población, así como la observación y articulación de las diversas escalas del territorio. Esto implica la generación de incentivos que favorezcan la formación de dispositivos que incorporen a la diversidad de agentes o actores del territorio. Se propone cualificar la acción del sector público para que, además de acompañar las acciones a ser desarrolladas, implemente mecanismos de coordinación para obtener resultados. De otro lado, también es preciso mejorar las habilidades para negociar con los actores sociales, disminuir conflictos y evitar que haya captura o cooptación por intereses específicos<sup>8</sup>. [\(Caso Costa Rica, pag. 10\)](#)

## 9. Innovar en las estructuras de gobernanza de los programas de desarrollo territorial a la escala correspondiente, y entre las distintas escalas.

Uno de los aprendizajes de la generación anterior de políticas de desarrollo territorial rural fue la sectorialización que sufrieron por estar dentro de pautas sectoriales (ministerios de agricultura). Si la perspectiva territorial se sustenta en la multidimensionalidad y la intersectorialidad, las iniciativas territoriales deberán estar bajo la **coordinación de estructuras con mayor fuerza, capacidad de regulación y coordinación**. No necesariamente se trata sólo de estructuras gubernamentales; pueden ser estructuras mixtas, público-privadas, con poder de decisión y acción.

## 10. Fortalecer la capacidad de diálogo de los diferentes actores territoriales.

Además de las capacidades técnicas y políticas de quienes coordinen las políticas de desarrollo territorial rural, es importante fortalecer la capacidad de diálogo de los diferentes actores territoriales para que puedan identificar y explicitar los diferentes puntos de vista

7 Exposición de Arilson Favareto en Julio de 2018 en la Jornada “Repensar el desarrollo de los territorios rurales desde la perspectiva de los actores locales”, organizada por la Universidad Nacional de Costa Rica y el Centro Internacional de Política Económica de la misma universidad.

8 Pires y Gomide, 2012.

que favorezcan los contornos de acuerdos que incluyan las fuerzas sociales más decisivas para el futuro del territorio. Se sugiere evitar rígidas normatividades para alcanzar ideales que, generalmente, no son compartidos o no están en concordancia con la diversidad territorial.

### **11. Invertir en la formación de capacidades de los actores territoriales para superar las barreras al diálogo.**

Para esto los actores territoriales necesitan conocer a sus interlocutores, las redes en que actúan, los puntos comunes que pueden potencializar sinergias o aquellos que marcan diferencias y contradicciones. Al no conocer la diversidad de actores que comparten el territorio y sus motivaciones, se corre el riesgo de construir estereotipos que levantan barreras para el diálogo.

### **12. Las fuentes de financiamiento de los proyectos territoriales deben superar la visión marginal y periférica con que enfrentan los problemas de los espacios rurales.**

Los territorios rurales son estratégicos para el desarrollo de los países por su diversidad en recursos específicos que, a la vez, pueden configurar una amplia variedad de modelos de desarrollo. Las entidades financiadoras deben responder a la diversidad territorial en vez de que los territorios y sus poblaciones u organizaciones tengan que adaptarse al restringido menú de líneas de

financiamiento ofrecidas. Además, se trata de innovar en los sistemas de financiamiento de iniciativas locales, fortaleciendo acciones como economía solidaria y gestión de fondos público/privados. Se debe pensar en sistemas de financiamiento de desarrollo rural territorial que incorporen estrategias de salida de los fondos de cooperación y compromisos presupuestarios por parte de los Estados. [\(ver caso Centro América – ECADERT, pag. 9\)](#)

### **13. Integrar sistemas de seguimiento y evaluación de los Programas DTR.**

Los programas de DTR concentraron mayores esfuerzos en la ejecución de acciones y menos en el seguimiento y evaluación. No existen informaciones que permitan mostrar, de manera comparada, los beneficios que produjeron. Es necesario que una nueva generación de políticas de DTR incluya desde su inicio sistemas de seguimiento y evaluación de sus trayectorias, así como de sus efectos sobre las dinámicas de los territorios. Se recomienda clarificar los objetivos de transformación o supuestos esperados de las intervenciones (teoría de cambio) para poder revisar las estrategias durante la implementación y fomentar aprendizajes. Se tratará también de fomentar sistemas de información territorial basados en la participación de usuarios, aprovechando las nuevas tecnologías de captura, difusión y tratamiento de información (Big data y minería de datos) y los procesos de apertura y transparencia de los datos públicos (open data / gobierno abierto) en una perspectiva de democratización del acceso a la información para los actores del territorio<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Este conjunto de recomendaciones es, en grande medida, convergente con otras formulaciones similares que están siendo publicadas este año, como es el caso de Berdegué y Favareto (2019) y Fernández et al. (2019).

## Casos

### ARGENTINA

Así como en Uruguay y Brasil, la política de desarrollo territorial rural en la Argentina es sectorial e implementada por el Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA), estructura dependiente del Ministerio de Agricultura, que por su naturaleza lleva a que las acciones estén enfocadas, principalmente, en la innovación técnica, procesamiento agroalimentario y el apoyo a la valorización económica de la producción (Sabourin et al, 2016). Según el estudio realizado por Sabourin et al (2018), en este país la propuesta de desarrollo territorial rural es marginal en relación a su estrategia operacional, aunque el discurso esté bien apropiado por el INTA y por la Secretaría de Agricultura Familiar y de Desarrollo Rural. Esta estrategia es financiada principalmente con recursos de cooperación internacional y casi no destina recursos de orden nacional, lo que a su vez evita que compita por recursos con el agronegocio. Los datos sobre la ejecución de la DTR en Argentina son limitados porque no hubo una evaluación oficial de la política en su conjunto lo que, a su vez, impide saber sobre sus resultados, dificultades o aprendizajes (Sabourin et al, 2018).

## BRASIL

A pesar de los cuestionamientos sobre la efectividad de los procesos de participación promovidos por los programas de desarrollo territorial, una investigación sobre el programa brasileiro “Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais” realizada por un equipo de la Red Brasileira de Investigación y Gestión Territorial (RETE), resalta, como *uno de los aspectos más valorizado e internalizado por los actores territoriales, el funcionamiento del ciclo de la gestión social donde democracia, empoderamiento y aprendizaje, son las principales ideas fuerza, cuyo carácter pedagógico parece constituir su grande razón de ser* (Valencia et al, 2015).

Es importante reconocer que estos espacios de participación, como en el caso brasileño, permitieron que las reivindicaciones de muchos actores, históricamente marginalizados, pudieran ser escuchadas. Sin embargo, se cuestiona que las coaliciones promovidas para su conformación tuvieron un restringido espacio de acción, limitándose a grupos de la agricultura familiar.

Para el caso brasileño, por ejemplo, se reconoce la importancia de los colegiados territoriales como una innovación institucional que facilitó el encuentro de “actores locales que antes no se hablaban” y aumentó la “capacidad de gobernanza y de gestión social de los procesos de desarrollo (Delgado y Leite, 2015, p. 254). No obstante, para Favareto (2017 b), los planes formulados por estos colegiados son frágiles y no representan acuerdos sobre una estrategia de cambio. “[...] los colegiados no se establecieron como espacios de negociación de conflictos entre las diferentes visiones del territorio y entre las diferentes fuerzas sociales que afectaron el desarrollo de territorios” (p. 166). En resumen, “la política de desarrollo territorial se convirtió en un nicho, algo en paralelo a otras políticas y programas, con poca capacidad de dialogar e influenciar un conjunto más amplio de actuación del Estado y del capital en las regiones rurales” (p.166).

## CENTRO AMÉRICA – ECADERT

Como instrumento de política pública del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), al contar durante los primeros años con la vinculación activa de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y con apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional, la ECADERT logró tener una proyección regional, apoyar la formulación e implementación de políticas nacionales con enfoque territorial, fortalecer capacidades e intercambiar experiencias, generar herramientas metodológicas e impulsar procesos de gestión social del desarrollo en territorios focales, transfronterizos y afines. La apropiación efectiva del enfoque territorial y de los principios y orientaciones de la ECADERT por parte y la institucionalidad pública fue dispar de un país a otro y variable en el tiempo. Los procesos nacionales y territoriales más sostenidos han respondido a dinámicas, necesidades y decisiones propias de cada país. En el ámbito regional, en la medida en que las entidades internacionales que recibieron un mandato de impulsar el proceso ECADERT por parte del CAC y del SICA han cambiado sus prioridades y replanteado su participación en este proceso, se han interrumpido programas e iniciativas a escala regional y han perdido dinamismo las acciones de apoyo a los procesos nacionales y territoriales.

## COLOMBIA

En el marco de un proceso de ajuste fiscal y reducción del gasto público se realizó en Colombia un drástico recorte de las organizaciones públicas que lideraban las acciones para el desarrollo rural hasta el año 2002. Bajo el argumento de la coordinación institucional y la eficiencia de la gestión pública se creó, en 2003, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) que albergó las entidades extintas (Fondo de Desarrollo Rural, Instituto de Adecuación de Tierras, Instituto de Reforma Agraria e Instituto de Pesca y acuicultura). La unidad de planeación del INCODER eran las áreas de desarrollo rural (ADR), cuyos planes, elaborados de manera participativa y guiados por el enfoque territorial, debían orientar las acciones del Instituto. Después de numerosas limitaciones de tipo político, de gestión, escándalos por corrupción y presupuestales, se decreta, en diciembre de 2015, la liquidación del INCODER, sustituido por varias agencias específicas. En 2016 teniendo como telón de fondo la firma del acuerdo de Paz con la Guerrilla de las FARC – EP y buscando responder a lo definido en el punto nº 1 del acuerdo (Reforma Rural Integral) fue formulada la

estrategia “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial” liderada por la Agencia de Renovación del Territorio vinculada al Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural. En una carrera contra el tiempo se formularon 16 Planes de Acción para la Transformación Regional que agrupan 170 municipios fuertemente afectados por el conflicto. Es reciente aún para establecer hasta qué punto esta estrategia será exitosa. Los planes se terminaron de formular pocos meses antes de la transición del gobierno del presidente Santos (2010 – 2018) al del presidente Duque (agosto de 2018). Según precepciones de académicos (Conversatorio sobre Alimentación y Desarrollo Rural, Universidad de los Andes<sup>10</sup>, 22/10/2019; Entrevista en La Silla Vacía, 2019<sup>11</sup>) existe la preocupación sobre la continuidad de esta estrategia y el cumplimiento de los pactos firmados por los gobiernos departamentales, municipales y el gobierno nacional.

## COSTA RICA

El Programa de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con apoyo de la cooperación internacional, impulsó y apoyó técnicamente varias experiencias de gestión participativa del desarrollo en territorios principalmente del norte y sur del país. La transformación, por ley, del Instituto de Desarrollo Agrario (en crisis por corrupción e ineficiencia) en Instituto de Desarrollo Rural, con un claro enfoque territorial (en el marco del proceso ECADERT) generó cambios importantes al interior de esa institución pública y en sus programas de trabajo en los territorios, aunque se mantuvieron algunas prácticas heredadas del período anterior y renació el clientelismo político. Se logró territorializar todo el país, se conformaron los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), y se han elaborado planes de desarrollo por territorio, aunque en forma un tanto atropellada en algunos casos. Se logró alguna coordinación con otras entidades y programas del Estado costarricense, y se optó por incorporar representantes de los CTDR en los Consejos Regionales de Planificación. Las relaciones entre la red de CTDR y la jerarquía del INDER han sido tirantes en algunos momentos, y es necesario lograr mayores avances hacia una gobernanza efectivamente relacional basada en acuerdos entre las organizaciones de sociedad civil y el Estado.

## EL SALVADOR

La Política de Desarrollo Territorial de El Salvador es un típico caso de difusión por transferencia bilateral de políticas públicas, donde el modelo brasileño fue implementado en El Salvador, sólo que con otro nombre: Territorios de Progreso (Valencia, 2018). Uno de los elementos destacados por la autora del estudio “De los Territorios de la Ciudadanía a los Territorios del Progreso. El caso de la transferencia de la política de desarrollo territorial del Brasil para El Salvador” (Valencia, 2018), es la influencia que esta forma de difusión (sin tomar en cuenta el contexto local y los activos materiales e inmateriales de esos territorios), tuvo sobre la apropiación de la estrategia por parte de las organizaciones públicas y representantes de la sociedad civil. El Programa sólo fue ejecutado por tres años con una estructura centralizada y pesada que desconoció la realidad de un país que buscaba disminuir los efectos perversos generados por un proceso truncado de reconstrucción después de la firma de los acuerdos de paz.

## MÉXICO

La estrategia de desarrollo territorial rural en México se crea en el marco de la Ley de Desarrollo Rural sancionada en el año 2001. Esta ley se convierte en una referencia para América Latina y el Caribe por su carácter innovador al colocar como marco institucional una propuesta que cuestionaba la percepción de lo rural como reducido a lo agrícola. La norma se sustentó en el enfoque territorial, lo que suponía un cambio en la forma de planear y ejecutar la política. También, entre sus ejes centrales estaban la coordinación de las dependencias que lideraban los programas para el desarrollo rural y la concurrencia de programas públicos (Gómez y Tacuba, 2017). A pesar de lo innovador del este marco institucional, los resultados no son evidentes. Para

<sup>10</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=RBMV79IyCkE>

<sup>11</sup> <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-caribe/historia/los-desafios-del-pdet-que-se-firma-hoy-en-los-montes-de-maria-67775>

esos autores, la implementación de la Ley enfrenta “inercias” que vienen desde la ejecución de la política agrícola en México. Así la intensidad fuera superar la visión sectorial, en la práctica cada una de las secretarías de Estado vinculadas a los procesos de desarrollo rural actúan de forma aislada sin articulación con los demás (Gómez y Tacuba, 2017).

## URUGUAY

La política territorial en Uruguay es explícitamente dirigida por el sector de la agricultura familiar y asociada a una política transversal de lucha contra la pobreza como el Programa Uruguay Rural y Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre en el Medio Rural (MEVIR). El objetivo de esas políticas es generalmente justificado en nombre de la inclusión social y económica de poblaciones específicas o marginalizadas (Sabourin et al, 2018). Junto al proceso de descentralización emprendido por el Estado uruguayo fueron constituidas mesas de negociación, entre otras las de Desarrollo Rural (MDR) para definir el uso del presupuesto entre el gobierno local y nacional, principalmente de las líneas de inversión del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), en un esfuerzo por avanzar hacia una perspectiva más amplia de desarrollo territorial (Sabourin et al, 2018). Para Massardier y Sabourin (2013), en la implementación de la política territorial rural en Uruguay se observa una fuerte influencia de experiencias europeas, como el Programa LEADER, y brasileñas, concebidas en contextos radicalmente diferentes.

## Referencias Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. Campinas: Alínea, 2007.

BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, n 32. Santiago de Chile: FAO, 2019.

BERDEGUÉ J.; ESCOBAL, J.; BEBBINGTON, A. Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. World Development, Vol 73, p 1-10, 2015.

BERDEGUÉ J; AGUIRRE, F; CHIRIBOGA, M; ESCOBAL, J; FAVARETO, A; FERNÁNDEZ, I; GÓMEZ, I; MONDREGO, F; OSPINA, P; RAMÍREZ, E; RAVNBORG, H; SCHEJTMAN, A E TRIVELLI, C. Desarrollo Territorial rural en América Latina: determinantes y opciones de política. In: BERDEGUÉ, J. e MODREGO, B. (editores). De Yucatán a Chiloé, dinámicas territoriales en América Latina. Buenos Aires: Teseo, 2012.

CEPAL. Panorama Social de América Latina 2018. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2019.

DELGADO, N.; LEITE, S. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p.239-259.

FAVARETO, A; BERDEGUÉ, J. Mudanças Globais e Locais – Implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América Latina. In: VALENCIA, M; GRISA, C, TARTARUGA, I; RAMIREZ, C. (Org.) Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial. Curitiba: CRV, 2018.

FAVARETO, A. Síntese final dos debates e indicações para a 12ª versão do Fórum Internacional de Desenvolvimento territorial. Convenção Preparatória ao XII Fórum Internacional

de Desenvolvimento Territorial – Ruralidade contemporânea e políticas diferenciadas para o desenvolvimento rural dos países Latino Americanos no século XXI. Documento de Trabalho. Salvador (Bahia): IICA, 2017.

FAVARETO, A. Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades (Debate). In: PERAFÁN, M.; AVILA, M. Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, v. 3, n. 1, p. 163-176, dez. 2017.

FAVARETO, A. Uma década de experiências e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S (Org.). Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 261-278.

FERNÁNDEZ, J; FENANDEZ, I; SOLOAGA, I. Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/65, LC/MEX/TS.2019/16). Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

GÓMEZ, L; TACUBA, A. La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real? *Revista Economía UNAM*. V 14, n 42, p.93-117, set-diez, 2017.

MASSARDIER, G.; SABOURIN, E. “Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America”. *Sustentabilidade em Debate*, v.4, n2, p. 83-100, 2013.

RODRÍGUEZ, I.; INTURIAS, M; ROBLEDO, J.; SARTI, C; BOREL, R.; CABRIA, A. Abordando la Justicia Ambiental desde la transformación de conflictos: experiencias con Pueblos Indígenas en América Latina. *Revista de paz y conflictos*, v 8, n 2, p.97-128, 2015.

SABOURIN, E; TORRES, M.F; ARBELETCHÉ, P; COURIN, V; MORALES, H; SAYAGO, D. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Uruguai: influências de uma difusão regional. In: SABOURIN, E. GRISA, C. (Org.) A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

SABOURIN, E; BALESTRO, M; SAYAGO, D. Circulação regional e origem das políticas públicas de DTR na Argentina. In: SABOURIN, E. GRISA, C. (Org.) A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

SABOURIN, E ; MASSARDIER, G; SOTOMAYOR, O. “Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación”. *Revista Mundos Plurales*, V.3, N. 1, 75-98, Quito (FLACSO), 2016.

SAMPER, M.; GONZÁLEZ, H. Experiencias político-institucionales y territoriales en Colombia. Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión, No. 13. San José: IICA, 2018 a.

SAMPER, M.; GONZÁLEZ, H. Experiencias político-institucionales y territoriales en Brasil. Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión, No. 14. San José: IICA, 2018 b.

SENNETT, R. Juntos, os rituais, os prazeres e a política da cooperação. 2ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2013.

SOTO, F; SARAMAGO, A. Migración y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. 2030/Alimentación, Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina. Documento nº 26. Santiago de Chile: FAO, 2019.

VALENCIA, M.; CANIELLO, M.; BAROBE, L.; PIRAUX, M.; CALVI, M.; TEIXEIRA, O.; OLIVEIRA, D. Doze anos do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil: como vamos? Relatório de Pesquisa. Rimisp/RETE; Novembro 2015.

VALENCIA, M; SABOURIN, E; SAYAGO, D; BALESTRO, M. Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: SABOURIN, E. GRISA, C. (Org.) A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

VALENCIA, M. Dos Territórios da Cidadania aos Territórios do Progresso: O caso da transferência da política de desenvolvimento territorial do Brasil para El Salvador. In: SABOURIN, E. GRISA, C. (Org.) A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

VILALTA, C. Tendencias y proyecciones globales en la violencia homicida 2000 a 2030. Notas de homicidios nº 2. Instituto Igarapé, 2015.

Este documento es uno de los resultados del Seminario Internacional Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina: Balance y Perspectivas y fue escrito gracias a la alianza entre la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL) y la Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE).

MIREYA E. VALENCIA PERAFÁN. Es directora presidente de la RETE, profesora de la Universidad de Brasilia – Brasil. mireya@unb.br

JEAN-FRANÇOIS LE COQ. Es coordinador de la Red PP-AL, agroeconomista del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD), e investigador del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). jf.lecoq@cgiar.org.

ARILSON FAVARETO. Es profesor en la Universidad Federal de ABC, vinculado al Programa de Posgraduación en Planeación y Gestión de Territorio. Es también investigador colaborador del Centro Brasileiro de Análisis y Planeación – Cebrap. arilson.favareto@ufabc.edu.br

MARIO SAMPER KUTSCHBACH. Es profesional independiente, investigador en las áreas de agricultura, historia agraria, territorios y bienestar rural. mario.samper@gmail.com

FERNANDO SÁENZ-SEGURA. Es profesor investigador de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y Director de Investigación del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE – UNA). fsaenz@una.ac.cr

ERIC SABOURIN. Socio-antropólogo, investigador titular del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD), en la Unidad Mixta de Investigación “Actores, Recursos, Territorios en Desarrollo” (UMR Art-Dev). eric.sabourin@cirad.fr

