

GESTIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN TERRITORIOS RURALES EN BRASIL



*Sergio Sepúlveda. S.
Marcelo Duncan A. Guimarães*

GESTIÓN DE TERRITORIOS RURALES **EN BRASIL**

Sergio Sepúlveda Silva
Marcelo Duncan A. Guimarães
Editores

San José, Costa Rica
Octubre, 2008

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2008

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en www.iica.int

Coordinación editorial: Sergio Sepúlveda Silva y Pedro Avendaño Soto

Corrección de estilo: Rossana Beatriz Cardozo Cabañas

Diagramado: Ana Catalina Lizano

Diseño de portada: Ana Catalina Lizano, Karla Cruz

Impresión: Imprenta IICA

Gestión de territorios rurales en Brasil / ed. por Sergio Sepúlveda S., Marcelo Duncan A. Guimarães – San José, C.R.: IICA, 2008.

228 p.; 26,5 cm.

ISBN13: 978-92-9039-964-3

1. Desarrollo rural – Brasil 2. Ordenación territorial 3. Comunidades rurales 4. Brasil I. Sepúlveda S., Sergio Duncan A. Guimarães, Marcelo II. IICA III. Título

AGRIS
P01

DEWEY
333.716

San José, Costa Rica
2008

TABLA DE CONTENIDO

Dedicatoria	xi
Presentación	xiii
Introducción	xvii
Capítulo I.	1
EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN TERRITORIAL <i>Duncan, M. y Sepúlveda, S.</i>	
1. EQUIDAD Y DESARROLLO	3
2. DESARROLLO RURAL	5
2.1. <i>Heterogeneidad y Multifuncionalidad</i>	5
2.2. <i>Los Territorios</i>	6
3. EL TERRITORIO COMO INSTANCIA DE GESTIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	10
3.1. <i>La Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Rural</i>	11
4. EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE	13
5. EL TERRITORIO COMO OBJETO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	17
5.1. <i>La Cooperación Local y la Corresponsabilidad en la Planificación y la Gestión del Territorio</i>	18
5.2. <i>Redefinición del Papel del Estado</i>	19
5.2.1. <i>Construcción de la Democracia</i>	19
BIBLIOGRAFÍA	21
CAPÍTULO II.	23
REFERENCIAS PARA UN PROGRAMA TERRITORIAL DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE <i>Duncan, M.</i>	
1. ANTECEDENTES	25
2. JUSTIFICACIÓN	25

3. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE	27
3.1. <i>Principales Dificultades por Vencer</i>	30
3.1.1. <i>Capital Humano, Capital Social y Capital Natural</i>	30
3.1.2. <i>Estructura de Tenencia y Acceso a la Tierra</i>	32
3.1.3. <i>¿Desarrollo Territorial o Sectorial?</i>	33
3.1.4. <i>Recursos Financieros para Inversiones Públicas</i>	34
3.2. <i>Una Propuesta Estratégica para el MDA</i>	34
4. EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE	39
4.1. <i>Cohesión Social y Territorial</i>	39
4.2. <i>Algunas Características de los Territorios Rurales y sus consecuencias para la Formulación de Políticas Públicas</i>	40
4.3. <i>El Territorio como Objeto de Políticas Públicas Contextualizadas</i>	42
4.4. <i>Una Propuesta de Políticas Focalizada en las Personas</i>	44
5. REFERENCIAS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL ABORDAJE TERRITORIAL	46
5.1. <i>Ordenamiento y Desarrollo</i>	46
5.2. <i>Territorio</i>	47
5.3. <i>Territorio Rural</i>	47
5.4. <i>Caracterización de las Microrregiones “Rurales”</i>	47

BIBLIOGRAFÍA **50**

CAPÍTULO III. **53**

MARCO REFERENCIAL PARA APOYAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE TERRITORIOS RURALES

Duncan, M. y Arns, P.

1. FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO TERRITORIAL	55
1.1. <i>Objetivos de la Estrategia de Apoyo al Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales</i>	55
1.1.2. <i>Objetivos Específicos</i>	55
1.2. <i>Conceptos Fundamentales</i>	56
1.2.1. <i>Investir de Poderes a Todos los Actores</i>	60
1.2.2. <i>Institucionalidad</i>	61
1.3. <i>Directrices y Estrategias</i>	61
1.3.1. <i>Directrices</i>	62
1.3.2. <i>Estrategias de Implementación</i>	63
1.3.2.1. <i>Articulación</i>	63
1.3.2.2. <i>Órganos Colegiados</i>	64

1.3.3. <i>Planificación y Gestión Participativa</i>	64
1.3.4. <i>Desarrollo de Competencias</i>	66
2. ESTRATEGIA DE APOYO AL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS TERRITORIOS RURALES	66
2.1. <i>Selección y Priorización de los Territorios</i>	67
2.2. <i>Resultados a Alcanzar</i>	69
2.2.1. <i>Fortalecimiento de la Gestión Social</i>	69
2.2.2. <i>Fortalecimiento de las Redes Sociales de Cooperación</i>	71
2.2.3. <i>Dinamización Económica de los Territorios Rurales</i>	73
2.2.4. <i>Articulación de Políticas Públicas</i>	74
2.3. <i>Instrumentos para el Planeamiento y la Gestión Territorial</i>	75
2.3.1. <i>Plan Territorial de Desarrollo Rural Sostenible</i>	75
2.3.2. <i>Proyectos Específicos de los Territorios</i>	76
2.3.3. <i>Monitoreo, Evaluación y Perfeccionamiento del Programa</i>	78
2.4. <i>Organización de la Secretaría de Desarrollo Territorial</i>	80
 BIBLIOGRAFÍA	 83
 CAPÍTULO IV.	 85
GESTIÓN DE TERRITORIOS RURALES: CONCEPTOS Y REFERENCIAS <i>Silva, A.; Duncan, M.; Correia, M. y Arns, P.</i>	
1. LA GESTIÓN SOCIAL	87
1.1. <i>Gestión Social y las nuevas institucionalidades</i>	90
2. EL CICLO DE LA GESTIÓN SOCIAL	92
2.1. <i>Macro-procesos de la Gestión Social</i>	94
2.1.1. <i>Sensibilización y Movilización</i>	97
2.1.2. <i>Planeamiento</i>	99
2.1.2.1. <i>Diagnóstico</i>	100
2.1.2.2. <i>Visión de futuro</i>	101
2.1.2.3. <i>Planificación</i>	101
2.1.3. <i>Organización</i>	102
2.1.4. <i>Control Social</i>	107
3. CONSIDERACIONES FINALES	110
 BIBLIOGRAFÍA	 111

CAPÍTULO V. 113

GUÍA PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Adib, A.

PRESENTACIÓN 115

1. MARCO CONCEPTUAL - METODOLÓGICO 116

1.1. *El Desarrollo Territorial 116*

1.2. *Gestión del Desarrollo Territorial 120*

1.3. *Planificación Territorial 123*

1.3.1. *Dimensiones y Enfoques de la Planificación 124*

2. METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA 126

2.1. *Planificando la Participación 128*

2.2. *Etapas y Pasos de la Planificación Territorial 130*

2.2.1. *Preparación 130*

2.2.2. *Conocimiento Crítico de la Realidad 131*

2.2.3. *Planificación 132*

2.2.4. *Formulación del Plan 133*

2.2.4.1. *Diagnóstico 133*

2.2.4.2. *Recomendaciones Generales para el Diagnóstico 141*

2.2.5. *Programación y Desarrollo 142*

2.2.6. *Directrices y Estrategias 143*

2.2.7. *Proyectos 146*

2.2.7.1. *Sugerencias de Contenidos de los Proyectos 149*

2.2.7.2. *Recomendaciones generales para la formulación de los Proyectos 150*

BIBLIOGRAFÍA 154

CAPÍTULO VI. 159

GESTIÓN SOCIAL Y TERRITORIO. LA EXPERIENCIA EN EL ESTADO DE MARANHÃO, BRASIL

Portilla, M.

INTRODUCCIÓN 161

1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTERLOCUCIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE 162

1.2. *Proyecto Identidad como Marco para la Innovación y el Trabajo desde la Cultura 168*

2. OBJETIVO GENERAL DEL PROYECTO IDENTIDAD	171
3. LA DIMENSIÓN CULTURAL DE LA POBREZA EN BRASIL	175
4. ALCANCE TERRITORIAL DEL MODELO DE GESTIÓN SOCIAL	178
5. FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO	181
6. CONSTRUCCIÓN COMUNITARIA DE TERRITORIOS Y REDES INTER-TERRITORIALES	185
7. AGENDAS CONSENSUADAS SOBRE PRIORIDADES DE INVERSIÓN Y PERFILES DE PROYECTOS	187
8. CONSIDERACIONES FINALES	188
BIBLIOGRAFÍA	197
CAPÍTULO VII.	
CONFORMACIÓN DE LOS TERRITORIOS DE IDENTIDAD <i>Echeverri, R.</i>	199
1. INTRODUCCIÓN	201
2. LA RED INSTITUCIONAL	202
2.1. <i>El Enfoque Territorial desde el MDA</i>	202
3. ENFOQUE DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL	203
3.1. <i>Bases Conceptuales</i>	206
3.2. <i>Sentido Metodológico del Enfoque Territorial</i>	207
3.3. <i>Fundamentos Conceptuales de la Estrategia de los Territorios de Identidad</i>	207
3.3.1. <i>Concepto de Espacio</i>	208
3.3.2. <i>Concepto de Territorio</i>	209
3.3.3. <i>Concepto de Cultura</i>	211
3.3.4. <i>Concepto de Identidad</i>	211
3.3. <i>Operacionalización de Conceptos Subyacentes a los Territorios de Identidad</i>	212
4. PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LOS TERRITORIOS DE IDENTIDAD	215
4.1. <i>Definición y Delimitación de los Territorios de Identidad</i>	215
4.2. <i>Desafíos de la política para los territorios de identidad</i>	221
BIBLIOGRAFÍA	228

ÍNDICE DE CUADROS, RECUADROS Y TABLAS

- Cuadro 1. Cantidad de Territorios Rurales atendidos por el Programa en unidades*
Cuadro 2. Resumen de los Territorios Rurales atendidos por el Programa
Cuadro 3. Municipios y líderes capacitados a partir de los CPDLS
Cuadro 4. Características de las Microrregiones del Brasil
Cuadro 5. Característica Poblacional de las Microrregiones del Brasil
Cuadro 6. Características Generales de las Microrregiones
Recuadro 1. Principales resultados esperados del macro-proceso de sensibilización y movilización
Recuadro 2. La dimensión Cultural de la Pobreza en Brasil.
Tabla 1. Orientaciones de los PTDRS por dimensión
Tabla 2. Temas Ambientales
Tabla 3. Ejemplo de un eje de Desarrollo: Fomento y Diversificación de la Actividad Productiva. Matriz de Planificación para la Definición de los Proyectos

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1. Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT).*
Figura 2. El ciclo de la Gestión Social
Figura 3. Diagrama representativo del ciclo de gestión del desarrollo territorial
Figura 4. Los trade offs entre temas Importantes y Urgentes
Figura 5. Diagrama representativo de los ejes y líneas de acción para el DRTS
Figura 6. Diagrama demostrativo de las interfaces verticales y horizontales del PTDRS
Figura 7. Relación de 80 municipios con menor IDH en el Estado de Maranhã

LISTA DE SIGLAS

ALC	<i>América Latina y el Caribe</i>
APCR	<i>Apoyo a las Pequeñas Comunidades Rurales</i>
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i>
CIAT	<i>Comisión de Implantación de Acciones Territoriales</i>
CNDRS	<i>Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible</i>
CODETER	<i>Colegiados de Desarrollo Territorial</i>
CONSAD	<i>Consortios de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local del Ministerio de Desarrollo Social y Combate a la Hambre</i>
DF	<i>Distrito Federal</i>
DRET	<i>Desarrollo Rural con Enfoque Territorial</i>
FAO	<i>Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación</i>
GEAGRO	<i>Gerencia de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Estado de Maranhão</i>
IBGE	<i>Instituto Brasileño de Geografía y Estadística</i>
IDH	<i>Índice de Desarrollo Humano</i>
IICA	<i>Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura</i>
INCRA	<i>Instituto de Colonización y Reforma Agraria</i>
LEADER	<i>Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale ó Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural</i>
MDA	<i>Ministerio de Desarrollo Agrario</i>
MERCOSUR	<i>Mercado Común del Sur</i>
MPOG	<i>Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión</i>
MST	<i>Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra</i>
NEPE	<i>Núcleo Estadual de Programas Especiales</i>
ONG	<i>Organismos No Gubernamentales</i>
PDA	<i>Planes de Desarrollo de los Asentamientos de la Reforma Agraria</i>
PDSTR	<i>Programa de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales</i>
PIB	<i>Producto Interno Bruto</i>
PCPRI	<i>Programa de Combate a la Pobreza Rural</i>
PPAP	<i>Programas de Apoyo al Pequeño Productor</i>

PROCERA	<i>Programa de Crédito Especial para Reforma Agraria</i>
PRODIM	<i>Proyecto de Desarrollo Integrado de Maranhão</i>
PRONAF	<i>Programa Nacional de Agricultura Familiar</i>
PRONAF A	<i>Crédito rural destinado a los beneficiarios de la Reforma Agraria</i>
PRONAT	<i>Programa Nacional de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales</i>
PTDRS	<i>Plan Territorial de Desarrollo Rural Sostenible</i>
SAF	<i>Secretaría de Agricultura Familiar</i>
SDT	<i>Secretaría de Desarrollo Territorial</i>
SIG	<i>Sistema de Informaciones Gerenciales</i>
SIT	<i>Sistema de Informaciones Territoriales</i>
SME	<i>Sistema de Monitoreo y Evaluación</i>
SRA	<i>Secretaría de Reforma Agraria</i>
US\$	<i>Dólares Americanos</i>

DEDICATORIA

*A los desposeídos rurales de las Américas,
A los que continúan forjando un futuro más justo,
A los que siguen ilusionados luchando por ese futuro.*

¡No olviden a Sísifus!

PRESENTACIÓN

El Gobierno Brasileño viene ejecutando una política innovadora de desarrollo sostenible en los espacios rurales desde el año 2003. Para tal fin, adoptó como referente el enfoque territorial y sus respectivos métodos e instrumentos de gestión. El primer momento de construcción institucional de este propósito fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), como componente de la matriz institucional del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y la incorporación en el Programa Plurianual de Gobierno de ésta última, al *Programa de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales, PDSTR*.

La ejecución de PDSTR exigió un extraordinario esfuerzo de la SDT, para lo cual en su primera etapa, focalizó su agenda de trabajo en el establecimiento de nuevos marcos conceptuales de referencia, así como, en la formulación y la ejecución de acciones que sirviesen de referentes prácticos. Adicionalmente, la SDT centró sus esfuerzos en un amplio programa de formación de capacidades técnicas de los equipos profesionales responsables de la ejecución dicho Programa. En un segundo momento, se inició el proceso de ejecución de actividades.

Durante cinco años, la Secretaría de Desarrollo Territorial contó con la colaboración del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Esta alianza facilitó el contacto de técnicos brasileños con profesionales de otros países de América Latina y de Europa. Es más, varios profesionales del Instituto han colaborado en la formulación de algunos instrumentos que sirvieron para estructurar el PDSTR.

Cabe señalar que el Programa evolucionó rápidamente en los tres primeros años, hasta cubrir 120 territorios rurales. Durante ese período, se han elaborado, adaptado e implementado marcos conceptuales, orientaciones de política y estrategias de inversiones que servirán para orientar la formulación de la nueva generación de políticas públicas para el desarrollo en Brasil.

En ese contexto, se han creado y divulgado un conjunto de documentos que abordan diversos aspectos conceptuales y metodológicos de la estrategia,

lo que sirvió para establecer hitos en el sendero a ser recorrido. Estos documentos se han vuelto referencias orientadoras para ser consideradas y adaptadas en cada caso y en cada territorio, sin constituirse necesariamente en el camino obligatorio. Es decir, se reconoció desde el primer momento, que era necesario adoptar un enfoque flexible de trabajo, el cual exigía crear soluciones durante el proceso mismo de ejecución.

El objetivo de esos documentos era presentar claramente las políticas que buscaban promoverse como alternativas a las que tradicionalmente se han venido implementando. Por eso, cada componente de la política se debía transformar en objeto de discusión y análisis, tanto de parte de los técnicos, como de los propios actores sociales; especialmente en lo relacionado a los conceptos e instrumentos de trabajo y al proceso de consolidación para alcanzar mayor especificidad y adaptabilidad a cada situación.

Ese proceso de aprendizaje continuo se basó en el principio de *aprender haciendo*, ya que se esperaba que los conceptos y métodos fuesen perfeccionados a lo largo del proceso de utilización, hasta alcanzar la universalización de su aplicación. Esto, una vez que su formulación se encontrase sustentada en suficientes experiencias de uso y recibido la necesaria retroalimentación de los actores y agentes involucrados.

Considerando que los documentos que sirvieron de insumos para este libro fueron formulados a través de procesos colectivos, las opiniones e ideas de los actores sociales, los innumerables profesionales y los investigadores que participaron del mismo, fueron internalizadas y ayudaron a conformar la versión final de cada uno. No obstante, estos documentos están abiertos para ser afinados y adecuados al uso personalizado de los usuarios y a los requerimientos de cada caso.

Es en ese contexto y con esa filosofía de trabajo, el MDA contactó al IICA para colaborar con la SDT desde su concepción y creación en el año 2003. Es más, durante los últimos cinco años, esa alianza ha sorteado innumerables obstáculos, propios de un desafío técnico de inmensas proporciones. Sin embargo, las experiencias y saberes de las dos instituciones generaron una sinergia que permitió agilizar el proceso de formulación y gestión de la propuesta, y a su vez produjo una serie de instrumentos y métodos que, por su utilidad, se consideran bienes públicos regionales. Como tal, la SDT y el IICA colocan dichos conocimientos, al servicio de los países del continente Americano.

Esta edición especial de algunos de los documentos seminales de la primera etapa de inserción de la SDT y del enfoque territorial como piedra angular de la política de desarrollo rural del Brasil, ha sido traducida al español, por estímulo de Sergio Sepúlveda Silva, Director de Desarrollo Rural del IICA (2002 – 2007) y autor de varios textos fundamentales sobre el tema. Sus argumentos prácticos, sustentados en la gestión del conocimiento, la cooperación técnica horizontal y la promoción de enfoques y métodos que facilitan la integración de las sociedades rurales del continente, nos convencieron de la importancia de compartir la experiencia brasileña con otros países de América Latina.

Nos satisface la posibilidad de que la experiencia de Brasil pueda servir como insumo a organizaciones y personas interesadas en alentar el bienestar de los espacios rurales y quizás utilizarlas, con las adaptaciones del caso.

Este trabajo adoptó como referentes algunos de los documentos que ha generado la alianza SDT-MDA/IICA sobre orientaciones conceptuales y metodológicas, así como la estrategia del Programa de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales. En efecto, este libro se estructura a partir de la síntesis de documentos institucionales preparados y difundidos ampliamente por la SDT entre los años 2003 y 2005, los cuales son complementados con documentos elaborados por IICA.

Es de importancia aclarar que esta edición ha sido debidamente autorizada por la SDT/MDA y viabilizada gracias a la alianza con el IICA. Ambas instituciones se eximen de cualquier responsabilidad por la calidad final de los textos, ya que los mismos fueron reeditados por los dos compiladores.

Humberto Oliveira

Secretário de Desenvolvimento Territorial – Ministerio de Desarrollo Agrario.

Carlos A. Basco

Representante del IICA en Brasil

Brasilia, Septiembre del 2008.

INTRODUCCIÓN

La lógica de la presentación de la información que compartimos en este libro busca acompañar la línea de progresión de construcción dialéctica del conocimiento. Como se afirma en la presentación del libro, el material compartido con los lectores surge de procesos de construcción colectiva entre innumerables actores sociales y agentes de desarrollo en Brasil. Estos colectivos tenían como objetivo establecer un marco instrumental de referencia que permitiese ejecutar la propuesta teórica y metodológica del Gobierno del Presidente Lula.

En ese contexto, éste libro ha sido estructurado en los siguientes capítulos:

El capítulo I (Duncan y Sepúlveda) presentan una evolución conceptual de la gestión territorial, abordando y desarrollando una serie de conceptos dentro del paradigma del desarrollo Sostenible y el contexto de las políticas públicas que impulsa el Gobierno brasileño en los espacios rurales, como marco orientador de las mismas. El capítulo II (Duncan) introduce un marco de referencia conceptual para exponer el programa territorial de Desarrollo Rural Sostenible como un modelo de nueva institucionalidad para enfrentar los problemas estructurales que viven la sociedad rural en los territorios de Brasil.

El capítulo III (Duncan y Arns) establecen un marco de referencia para elaborar una estrategia que apoye el Desarrollo Sostenible en territorios rurales en el marco institucional de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), fundamentado en la Gestión Social y el Capital Social de los actores sociales y agentes de desarrollo que coexisten en los territorios rurales. El capítulo IV (Silva, Duncan, Correia y Arns) se expone detalladamente la concepción de la Gestión Social en los procesos de planificación y gestión de los territorios rurales en el marco conceptual de referencia expuesto en los capítulos anteriores.

En el Capítulo V (Adib), sintetiza un conjunto de lineamientos metodológicos para la elaboración de Planes Territoriales de Desarrollo

Rural Sostenible (PTDRS), orientados a directrices, estrategias de inversión y compromisos colectivos en los territorios rurales fundamentado en el planteamiento conceptual de los capítulos anteriores. El Capítulo VI (Portilla), resume algunas experiencias significativas y lecciones aprendidas que surgieron de la alianza entre Gerencia de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Estado de Maranhão (GEAGRO), el Núcleo Estadual de Programas Especiales (NEPE) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, en un proceso de formación de líderes y actores sociales, capaces de desempeñarse como multiplicadores de procesos de desarrollo rural sustentable para darle vida a un *modelo de gestión social del territorio* en el Estado de Maranhão.

En el Capítulo VII (Echeverri) su contenido es de carácter metodológico con la finalidad de instrumentalizar el modelo innovador de la SDT en desarrollo Rural del Gobierno Brasileño, el cual adopta los Territorios de Identidad como objeto de políticas diferenciadas para el desarrollo rural de los territorios brasileños. Por último se presentan unos apuntes y anotaciones técnicas sobre la construcción de territorios de ciudadanía, los cuales apuntan al desarrollo y consolidación del marco de políticas en Desarrollo Rural de Brasil.

Evolución Conceptual de la Gestión Territorial

*Marcelo Duncan A.
Sergio Sepúlveda. S.*

¹ *Asesor Especial de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario.*

² *Director de Desarrollo Rural del IICA 2002-2007.*

1. EQUIDAD Y DESARROLLO

En los países de menor nivel de desarrollo, la búsqueda de la equidad se ha tornado un desafío aún mayor que el combate a la pobreza. La desigualdad tiene raíces profundas y solamente puede ser reducida después de décadas de inversión en sectores estratégicos. En el caso brasileño, la desigualdad ha sido históricamente una de las peores del continente; las asimetrías se observan tanto entre sus regiones, entre los centros urbanos y las comunidades rurales, y entre los diversos grupos sociales. En los tres casos, las oportunidades para acceder a servicios básicos – educación, salud y conectividad – así como nuevas inversiones, fuentes de empleos de calidad e ingresos justos, son las orientaciones clave de acción y necesarias para permitir a la población rural y sus territorios alcanzar mejores condiciones de vida.

En efecto, se reconoce que las desigualdades, la pobreza y el hambre en Brasil no son consecuencia ni de suficiente capacidad productiva ni de falta de alimentos. Tal como plantea Amartya Sen³

“...el hambre y la desnutrición están directamente relacionados con la falta de acceso de los millones de pobres cuyos ingresos son insuficientes para abastecer sus hogares con bienes y oportunidades para superar sus condiciones...”

En ese sentido, un plan nacional que busque mejorar las condiciones de vida de su población debe actuar en tres ámbitos complementarios: *a)* crear un conjunto de medidas de protección social que atienda a los grupos sociales vulnerables; *b)* universalizar políticas públicas de calidad; *c)* y emprender acciones que estimulen y apoyen las iniciativas capaces de promover la inclusión social, el trabajo y la generación de riqueza.

De hecho, se constata que después de cuatro décadas alternando crecimiento y estancamiento, con altos niveles de inflación y déficit público, se han agravado las migraciones rurales-urbanas, generando el vaciamiento demográfico de aquellas regiones económicamente menos dinámicas, especialmente las regiones rurales tradicionales. Sin embargo, a inicios del año 2000 Brasil encontró condiciones internas e externas propicias para

³ Sen, Amartya Kumar. (2001). *Development as Freedom*. Anchor Books. New York.

implementar medidas de control de la economía y se decidió a revertir las tendencias históricas del sector rural.

El Plan de Gobierno del Presidente Luis Ignacio “Lula” Da Silva, se propuso garantizar la continuidad de la estabilidad económica, la reducción de las vulnerabilidades externas y el crecimiento de los mercados internos. Asumió también, el compromiso de combatir la exclusión social, mitigar la pobreza, el hambre y reducir las desigualdades regionales y sociales.

En ese sentido se puede afirmar que *El Proyecto País* del Presidente Lula respondía a la necesidad de:

- i.* Eliminar la pobreza rural como una condición estructural del desarrollo;
- ii.* Reducir las brechas inter regionales;
- iii.* Aprovechar el papel estratégico de la agricultura en el logro de metas de desarrollo y bienestar de la población rural;
- iv.* Mejorar la capacidad de respuesta del mundo rural a los cambios que registra el entorno; y
- v.* Conciliar los requisitos del mercado, la especialización productiva y el uso sostenible de los recursos naturales.

Sin embargo, reducir las desigualdades significaba reordenar las políticas públicas, reorientándolas hacia las regiones y los grupos con mayores desigualdades. Este proceso no es trivial, ya que se requiere pasar por una revisión profunda de las estrategias, los sistemas y mecanismos de gestión pública y de transformaciones en las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Para que esta propuesta tenga éxito, esos instrumentos, además de ser idóneos, deben ser generados e incorporados por la población a la que pretenden beneficiar.

Es decir, se requiere una nueva generación de políticas públicas capaces de superar el modo tradicional de apenas asignar recursos para determinados grupos o regiones con base en una lista de reivindicaciones de sus representantes habituales. Dicha práctica, ésta última, ha demostrado su falencia, debido al fracaso al momento de hacer llegar efectivamente esos recursos a los grupos menos organizados, menos informados y también, frecuentemente más excluidos.

Adicionalmente, las transformaciones requieren el diseño de nuevos mecanismos e instancias institucionales, de tal forma que los actores mal denominados “*beneficiarios*” asuman el protagonismo necesario y puedan, gradualmente, ejercitar su efectiva gestión, adecuándolos a las limitaciones generadas por el propio sistema que crea las exclusiones.

Por lo tanto, es necesario establecer una estrategia que internalice la cuestión de las asimetrías regionales y enfrente la exclusión y la desigualdad para erradicarlas desde sus raíces, con inversiones capaces de dinamizar procesos descentralizados de desarrollo.

2. DESARROLLO RURAL

La ruralidad en Brasil cambió bastante en las últimas dos décadas. La urbanización, los mercados de trabajo rural, el empleo rural no agrícola y la pluriactividad dieron un nuevo perfil a lo rural en la mayoría de las regiones brasileñas. A pesar de que algunos confundieron desarrollo rural con desarrollo agrícola, ya se reconoce lo obvio, la agricultura no es ni la única, ni es tampoco la actividad más importante en innumerables territorios y por lo tanto, no puede ser la actividad económica principal dinamizadora del crecimiento de esos territorios.

2.1. *Heterogeneidad y Multifuncionalidad*

En efecto, la heterogeneidad es un signo distintivo de la agricultura y del medio rural que requiere la formulación de políticas diferenciadas para generar el bienestar (*bien ser*) de la población y de los territorios rurales. En efecto, la diversidad de agriculturas entre regiones, de productores agropecuarios, de cadenas productivas rurales, de territorios rurales; y la diversidad agroecológica y de actores sociales al interior de los territorios, son características determinantes de la ruralidad.

Es más, la población rural no puede continuar “*presa*” a definiciones estadísticas obsoletas ni a los límites normativos que separan el ámbito urbano y rural. En efecto, ambas categorías no pueden ser tratadas como categorías excluyentes, ya que los procesos de ocupación demográfica del espacio rural

observados en Brasil, se ajustan a una gradiente y tienen como *representantes* a poblados y ciudades pequeñas y medianas. Entre ellas y el medio rural, existe una dinámica que deber ser reconocida y entendida, ya que en su génesis radica el potencial de un desarrollo estable, sostenible y simétrico.

Las tentativas para dotar al país de un marco legal e institucional que regule y promueva el desarrollo rural, es un proceso que todavía no ha concluido. Evidentemente, intereses y convicciones diversos estarán en juego cuando se esté discutiendo el ordenamiento del territorio y el desarrollo rural, temas interdependientes y próximos. Sin embargo, el esfuerzo para dar el necesario destaque político institucional a lo rural, y colocar su desarrollo como una verdadera cuestión de Estado, encuentra importantes dificultades debido a los intereses divergentes entre sus dos principales grupos: la agricultura familiar y la agricultura patronal; los que – aún siendo mantenidas, respetadas e incorporadas sus especificidades – tendrán que buscar obligatoriamente, elementos de convergencia para que efectivamente lo rural se desarrolle como debe y merece.

2.2. Los Territorios

A partir de la última década del siglo XX, Europa experimentaba una iniciativa comunitaria destinada a rescatar la dinámica económica y, principalmente, demográfica de algunas regiones rurales que se habían vaciado durante los años por el fuerte crecimiento y concentración de las economías en los centros urbanos. Esa iniciativa, denominada LEADER⁴, era observada con atención por diversos países latinoamericanos y organismos internacionales que actúan en el continente.

En la segunda mitad de los años noventa, en el ámbito del Mercado Común del Sur, mejor conocido como MERCOSUR, entidades públicas de los cinco países que lo conforman (Argentina Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), con la colaboración del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, emprendían actividades de intercambio de políticas públicas de promoción del desarrollo rural, al tiempo que discutían un nuevo formato de gestión que superase los limitados resultados conseguidos hasta entonces.

⁴ *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* ó “Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural”.

Diversos análisis demostraban que ciertos paradigmas debían ser superados y nuevos conceptos, valores y programas tenían que ampliar su profundidad y cobertura para alcanzar transformaciones duraderas en los niveles de vida de las regiones del interior. Temas como la descentralización de las políticas públicas, *participación social, calificación de inversiones y de gastos públicos, nueva ruralidad, nueva institucionalidad, multifuncionalidad de la agricultura y el trabajo rural no agrícola*, frecuentaban las pautas de estudiosos y formuladores de políticas para el desarrollo rural.

En aquella época, no se hablaba de territorio con frecuencia, pero sí de región o microrregión, de desarrollo regional y local. Sin embargo, el científico, geógrafo y profesor Milton Santos, autor de relevantes obras sobre geografía humana y sobre territorios, anticipaba el papel central que éste jugaría en una nueva etapa de desarrollo nacional, cuando los ideales progresistas se plasmaban en la idiosincrasia brasileña.

Según Santos⁵, *“la búsqueda de una periodización del territorio brasileño es esencial para un proyecto de desarrollo ambicioso: es necesario “hacer hablar”⁶ la nación por el territorio. Así como la economía fue considerada privilegiada por Celso Furtado; el pueblo, por Darcy Ribeiro; y la cultura, por Florestan Fernandes, pretendemos considerar el territorio como el objeto privilegiado de la nación.”*

Este concepto utilizado por Santos y Silveira utiliza como fundamento la noción de territorio como forma de marcar la profunda interdependencia existente entre los instrumentos y los procesos que transforman los espacios, resaltando la importancia de la política, la economía y también de las relaciones sociales, que caracterizan la dirección y el sentido en que ocurren esas relaciones. Las transformaciones quedan registradas en las diferentes escalas con que el territorio es apropiado y construido.

Ese fragmento de la obra de Santos y Silveira fue decisivo para que la propuesta de desarrollo rural brasileña vislumbrase la concepción de una política capaz de aprender y enfrentar la inmensa diversidad del Brasil rural, canalizándola en múltiples dimensiones, a través del territorio, al encuentro de

⁵ Santos, Milton & Silveira, Maria Laura. (2004) *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo, Editora Record: 2001. 474 pp.

⁶ Destaque dado originalmente por el autor.

conceptos y valores existentes como participación social, descentralización, desarrollo endógeno y sostenibilidad por citar los principales.

La comprensión del territorio como una expresión socio-ambiental auténtica, diversificada y única, inspiró el desarrollo de una estrategia de construcción de procesos que estimularan a los agricultores familiares a una participación más expresiva en los procesos de desarrollo existentes en la mayoría de los territorios.

En ese contexto, la estrategia del programa trata de construir las condiciones del fortalecimiento de la participación asociada de los agricultores familiares como verdaderos protagonistas del desarrollo, así como, de inducir procesos incluyentes establecidos democráticamente.

Una vez que se internalizan los valores de la sostenibilidad ambiental y el Enfoque Territorial⁷, como estrategia de abordaje del desarrollo, se vuelve un componente fundamental de un plan de desarrollo nacional de largo plazo. Plan capaz de resolver las desigualdades regionales y sociales, mejorar la eficiencia del gasto público y, principalmente, convocar a la población de alrededor del 90% de los municipios brasileños rurales, a protagonizar una nueva página de su propia historia.

En un momento crítico de búsqueda de una propuesta teórica y práctica coherente, el Ministerio de Desarrollo Agrario, MDA reconoció el alto grado de convergencia entre sus postulados y los planteamientos conceptuales y propuestas prácticas de desarrollo de los territorios rurales que el IICA⁸ venía promoviendo desde hacía varios años.

Dichos planteamientos definen el territorio como un constructo social que se expresa en un espacio determinado, generalmente continuo, que incluye tanto áreas urbanas (poblados pequeños y medios) como el campo, se caracteriza por su génesis multidimensional – el ambiente, la economía, la

⁷ El PRONAT adoptó - a partir de las Microrregiones Geográficas (MRG) identificadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la densidad demográfica y la población media por municipio - tres categorías: MRG rurales, MRG rural-urbanas y MRG urbanas.

⁸ Sepúlveda, S. 2003. *Desenvolvimento Sustentavel Microrregional. Métodos para o Planejamento Local. Brasil*, IICA. y Sepúlveda, S. et. al. 2003. *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José, CR, IICA.

sociedad, la cultura, la política y las instituciones – y está poblado por grupos sociales relativamente distintos que se relacionan interna y externamente a través de procesos específicos. Ese conjunto de atributos contribuyen al establecimiento de una identidad territorial, así como a la cohesión social, cultural y territorial.

En el territorio se conjugan agentes públicos y privados, participan las fuerzas organizadas de la sociedad civil, y se destila la fuerza de los gobiernos locales. Es decir, es el espacio en el cual se hace tangible el juego democrático, y también, pierde fuerza la visión sectorial y reduccionista de la realidad. En suma, es el escenario de expresión de la democracia genuina.

Es importante enfatizar que el territorio rural es fruto de un proceso de concertación de la sociedad y de los diversos ámbitos de gobierno. En ese contexto, cabe destacar que independiente de los criterios de ruralidad que construyen los municipios y que son definidos por la política, el territorio rural es el acuerdo logrado por los actores y gestores el cual determina el contorno y los elementos fundamentales del territorio⁹. Es precisamente a ese territorio que la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), reconoce como *“territorio de identidad”*.

El concepto de sostenibilidad ha evolucionado en los quince años posteriores a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente¹⁰, agregándole un valor¹¹ y alcanzando el status de una cuestión moral y ética. En efecto, la elaboración de la Agenda XXI del Brasil a partir de 1997, adoptó una visión multidimensional de la sostenibilidad, lo que implicó incorporar otras dimensiones más allá de la ambiental. De la misma manera, el desarrollo territorial ha incorporado esa multidimensionalidad, integrando las dimensiones económico – productivo, sociocultural, ambiental, y político – institucional.

Otro aspecto fundamental del desarrollo territorial es la interdependencia entre personas, entre diversas categorías sociales, entre sectores de la economía

⁹ Estos elementos se refieren a: denominación, entidades representativas y plan de desarrollo (diagnóstico, visión de futuro, ejes integradores, proyectos específicos y sistema de gestión).

¹⁰ Conocida también como Río Eco-92, realizada en Río de Janeiro, Brasil en el año 1992.

¹¹ Da Veiga, J. E. (2007). Presentación realizada en el Colóquio sobre Desenvolvimento territorial. Florianópolis

y entre territorios. En ese sentido, el programa de desarrollo territorial considera al territorio como un unidad diversificada de actores sociales y de espacios ocupados, transformados y utilizados dinámicamente, donde su desarrollo sostenible depende de la superación de las tensiones que caracterizan esas interacciones, negociando conflictos potenciales, a través del trabajo sobre convergencias de interés y de las sinergias que se consigan desarrollar en los diversos grupos sociales. Este será siempre el mayor desafío: tratar asuntos comunes con puntos de vista diferentes e intereses distintos, para establecer acuerdos que posibiliten la superación de las diferencias es la orientación de la visión de desarrollo territorial.

En el caso de la agricultura familiar – grupo social a partir del cual se desarrolla la estrategia de desarrollo de los territorios rurales – se entiende que su integración en el territorio se debe dar a base de confianza y tranquilidad, para que puedan tener posiciones definidas y condiciones de negociar con posturas fortalecidas, y asumir el protagonismo en los asuntos que le tocan directamente, superando así los límites que hoy enfrenta en muchos sentidos.

3. EL TERRITORIO COMO INSTANCIA DE GESTIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Siguiendo el caso de Agricultura Familiar, el Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) ha ofrecido crecientes oportunidades de acceso a las inversiones productivas y otros servicios agregados, que han producido cambios en una porción significativa de las familias rurales del Brasil. Esto viene contribuyendo con la acrecentamiento de la participación de las poblaciones rurales dedicadas a la Agricultura familiar en la economía nacional, lo que anima a los movimientos sociales a colocar al desarrollo rural en la agenda de gobierno.

Así, las propuestas y reivindicaciones de los movimientos sociales y sindicales rurales permearon la esencia política de las propuestas del Estado y sirvieron de plataforma para diseñar los conceptos, los valores y el contenido de los programas de desarrollo rural sostenible. De manera que la SDT incorporó como pilares de su estrategia la participación, la descentralización de la toma de decisiones, así como, de la ejecución y del desarrollo, la

calificación del gasto público, la reducción de las tensiones sociales; entre otros objetivos importantes.

3.1. La Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Rural

En el año 2003 se creó la mencionada Secretaria de Desarrollo Territorial, (SDT) dentro de la estructura institucional de MDA, logrando la aprobación de su programa nacional, cuya unidad de planificación y acción es el territorio y donde los protagonistas del proceso de desarrollo sostenible son los actores sociales.

Como toda instancia pública, al crearse la SDT hereda un acervo de ideas, propuestas, un pasivo social y varios programas en ejecución. Entre esos, algunos programas que anteriormente eran ejecutados por la Secretaria de Agricultura Familiar – SAF – (del mismo Ministerio) y otros programas ejecutados por diversas organizaciones sociales, gubernamentales e internacionales, que habían alcanzado algún tipo de éxito – surgidos de diálogos abiertos con la sociedad civil – y, principalmente, internalizado la amplia diversidad que caracteriza al Brasil.

La tarea de implementar este programa demostraría luego, ser un desafío bastante delicado y complejo, ya que la SDT inició su trabajo con una base empírica, sin haber consolidado antes un referente conceptual y procedimental preliminar, sumado con la tarea de adoptar proyectos en ejecución. A pesar de estas peculiaridades, la Secretaria tuvo que aterrizar el trabajo en cuarenta territorios con una agenda de diálogo y con acuerdos, planes y proyectos, teniendo como principios al respeto y la equidad, el horizonte presente y futuro, la confianza y la solidaridad.

Esa experiencia marcó una primera etapa compleja y difícil de ejecutar. Sin embargo, se planteaba un desafío aún mayor, asegurar que cada paso permitiese el protagonismo del territorio, de las organizaciones del territorio y de su población.

El territorio como enfoque para la acción, se visualizó como el escenario que facilita conjugar las diversas dimensiones del desarrollo. De hecho, trata de armonizar las actividades económicas y apoya iniciativas que valoran su potencial endógeno, al mismo tiempo que viabiliza la aproximación de las personas y sus organizaciones.

Los territorios sirven de referencia y principalmente, permiten establecer actividades productivas con nuevas fuentes de ingresos y empleos dignos. Además, pueden facilitar la inversión subsidiaria para la generación de bienes públicos, sea para un mercado, una agroindustria, una escuela o para la familia rural.

El enfoque territorial y su conceptualización de territorio, permite profundizar el tema de la responsabilidad de los actores sociales y los agentes públicos con relación a la población y al espacio que los abriga y alimenta; convocándolos a la gestión pública con prácticas de inclusión social, para que todos se sientan parte del proceso y puedan efectivamente, ejercitar sus talentos y mostrar de lo que son capaces cuando se sienten útiles, únicos, importantes y capaces de asumir compromisos.

Adicionalmente, el enfoque promueve el rescate de las tradiciones, de los saberes y de las manifestaciones culturales, de forma a reivindicar y hacer más viva la identidad, la convergencia y la solidaridad; alentando la autoestima, el orgullo y la conciencia colectiva de la población.

En efecto, la expectativa es que en el territorio se apoyen procesos de negociación y acuerdos, y con ellos, se consoliden los embriones de las redes sociales que propagarán ideas e iniciativas innovadoras; convirtiéndolo en el espacio en el cual fructifican los sueños y el trabajo anónimo de los habitantes de la región. En ese espacio se instauran sociedades, se debaten agendas de trabajo, se negocian entendimientos y se alcanzan acuerdos.

Sólo la validez de ese método inédito de toma de decisiones, abierto y participativo, califica al programa (PRONAT) como inédito. En efecto, la fuerza que despierta, una vez comprendido el enfoque, se transforma en referencia para otras políticas que buscan dialogar con la Nación.

Volviendo a Milton Santos¹², se verifica que ésta podría ser una buena lectura de sus pensamientos cuando dice: “...*pretendemos considerar el territorio como una instancia privilegiada de la nación...*”

¹² Santos, Milton & Silveira, Maria Laura. (2004) *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo, Editora Record: 2001. 474 pp.

Para los gestores públicos, el territorio se transforma en un escenario de organización de demandas y de interlocución social, en el cual son negociados los términos de aplicación de los instrumentos que operan a partir de las políticas públicas. Para los actores sociales, el territorio representa una mayor posibilidad de participar activamente en acciones colectivas, con menores riesgos y cuyos beneficios potenciales generarían oportunidades de diferenciación social. Para la sociedad en su conjunto, el territorio representa una referencia más clara de un universo próximo, de cierta forma más acogedor, seguro y previsible que un mundo externo, más distante que él conoce poco y no controla.

El territorio bajo esta concepción se transforma en una estrategia de gestión política cuando se estructura como una nueva institucionalidad del escenario político, asumiendo la posición de un mecanismo de participación social con instrumentos de gestión más avanzados, que permiten el ejercicio democrático en procesos diferenciados de lo cotidiano, ya que relativiza la preponderancia absoluta de formas tradicionales del poder, tan antiguas y tan conocidas en el medio rural brasileño.

4. EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

El enfoque se concibe como el proceso de transformación o aceleración de la dinámica de desarrollo del territorio, a través de una distribución y localización ordenada de las actividades productivas, acordes con el potencial de sus recursos naturales y de las capacidades de su población. Para tal propósito, se requiere la armonización en el territorio, de políticas económicas, sociales, ambientales y culturales sustentadas en procesos participativos y descentralizados.

El enfoque busca una transformación singular en las bases económicas y en la organización social a nivel local, resultante de la movilización de las fuerzas de los grupos sociales organizados, aprovechando sus capacidades y potencialidades específicas. Su objetivo múltiple es crear nuevos mecanismos de acceso a las oportunidades sociales, la viabilidad económica local y el fortalecimiento de las capacidades de inversión y gastos de las instituciones públicas, al mismo tiempo que se asegura la conservación de los recursos naturales.

No obstante, éste es un proceso principalmente endógeno, el desarrollo de los territorios rurales se inserta en una realidad – nacional e internacional – compleja que lo condiciona positiva o negativamente. Una de esas condicionantes es la globalización, cuyo impacto se deja sentir también en los procesos de desarrollo local. A su vez, éste puede inducir también procesos de integración económica entre lo local, lo regional y lo nacional, redefiniendo oportunidades y amenazas.

El Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial, DRSET, está generalmente asociado, a iniciativas innovadoras y movilizadoras de la colectividad sustentadas en la articulación de las potencialidades locales.

En efecto, tal como lo plantea Arto Haveri (1996)¹³, *“las comunidades procuran utilizar sus características específicas y sus cualidades superiores y se especializarán en aquellos campos en los cuales tienen ventajas comparativas con respecto a otras regiones”*.

En esa línea de argumentación, se entiende como desarrollo territorial a los procesos que fortalecen, re-orientan o consolidan la dinámica de desarrollo de ese espacio, potencian sus características endógenas y se sustentan en la participación de su población. No obstante, el enfoque tiene como objetivo el territorio; en su dimensión nacional, se trata de promover un tipo de desarrollo que requiere, antes que nada, una *“Política de Estado”* cuyos objetivos sean la inclusión y la cohesión social y territorial, tendientes a promover el bienestar de la sociedad rural, potenciando su contribución estratégica al desarrollo nacional. Esta propuesta sustenta su gobernabilidad en la participación amplia de las organizaciones de la sociedad civil, así como de los representantes de los gobiernos locales y regionales.

La perspectiva territorial del desarrollo rural sostenible permite la formulación de una propuesta centrada en las personas, sustentada en los puntos de interacción entre los sistemas socioculturales y los sistemas ambientales. Al mismo tiempo, incluye la integración productiva y el aprovechamiento de los recursos productivos para viabilizar la cooperación y corresponsabilidad de diversos actores sociales.

¹³ Haveri, Arto. (1996) *“Strategy of comparative advantage in local communities”*, Documento Mimeografiado. Extraído de la Web: www.uta.fi Documento Publicado originalmente en Oulasvirta, Lasse (ed.), *“Finnish Local Government in Transition”*, *Finnish Local Government Studies*, vol. 22, no 4.

En el ámbito nacional, se plantea la necesidad de formular estrategias, políticas e inversiones tendientes a corregir desequilibrios sociales y de ingresos, así como tasas sesgadas de crecimiento y patrones inadecuados de producción, de flujos anacrónicos de transporte y de movimiento de bienes y servicios, así como de uso insostenible de los recursos naturales.

Es importante resaltar que el enfoque plantea dos grandes propósitos:

a) La cohesión social, es decir, la construcción de sociedades fundamentadas en la equidad, respeto a la diversidad, solidaridad, justicia social y el sentido de pertenencia; y,

b) La cohesión territorial, como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones que componen instancias del Estado integradas cultural, política, económica y socialmente. La construcción de la cohesión social sobre la base de la cohesión territorial le confiere al desarrollo rural una orientación más pragmática y apegada a la realidad de los procesos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales que rigen el destino de las naciones.

Los postulados del enfoque inciden en la gestión de las políticas públicas. En ese sentido, los postulados apuntan a que el objeto de las políticas es el territorio; al mismo tiempo que la formulación de políticas públicas es “*ad-hoc*” y debe consolidar la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales en su gestión. Además, el papel del Estado debe focalizarse en la provisión de bienes públicos, la dirección y regulación de la economía, la construcción de la democracia y la institucionalidad rural.

En la práctica, los propósitos de cohesión social y cohesión territorial cobran vida en la forma que los socios estratégicos y actores sociales juegan un papel determinante en la puesta en marcha de políticas de desarrollo rural sostenible. La inclusión de esos socios y actores sociales implica construir mecanismos solidarios y fomentar la articulación entre los sectores modernos y los actores sociales marginados por el modelo de desarrollo, como son las familias campesinas, las mujeres, las comunidades indígenas, la juventud y las personas desplazadas o migrantes por razones políticas o económicas.

Es decir, el enfoque visualiza los territorios como unidades articuladas por una trama social y cultural amplia que se asienta sobre una base de recursos

naturales y mantiene sus formas de producción, consumo e intercambio. Esas, a su vez, son armonizadas por las instituciones y las formas de organización existentes.

En síntesis el enfoque territorial:

- a) Promueve los conceptos de cooperación, de corresponsabilidad y de inclusión económica y social.
- b) Destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización.
- c) Adopta una visión sistémica donde lo ambiental, económico, social, cultural y político-institucional están estrechamente relacionados.
- d) Reconoce la necesidad de estudiar las zonas urbanas y rurales de manera articulada, y centra el análisis en la funcionalidad e integración entre ambas.
- e) Subraya la importancia de fortalecer el capital humano (la capacidad de las personas), el capital social (las relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad) y el capital natural (la base de recursos naturales).
- f) Impulsa una visión de competitividad territorial, basada en la interacción de aspectos: económicos (innovación tecnológica), sociales, culturales y ecológicos.
- g) Promueve la economía territorial incorporando, dentro de la noción de encadenamiento productivo, aspectos distintivos de los grupos poblacionales y del territorio (p.ej., aprovechar determinadas características ambientales para producir bienes comercializables como servicios ambientales y productos con denominación de origen).
- h) Aprovecha los encadenamientos de valor agregado para articular, dentro del territorio, sectores productivos que permitan generar una economía territorial basada en conceptos como productos con denominación de origen, cadenas agroalimentarias y clusters.

- i)* Promueve una buena gestión del conocimiento (aspectos como la adquisición y la disseminación de conocimiento son de particular relevancia), para que la sociedad rural no quede marginada de los nuevos avances en materia de ciencia y tecnología, y se rescaten además los métodos autóctonos y el saber tradicional.
- j)* Propicia esquemas de cooperación que se adapten a las demandas de los pobladores y agentes del desarrollo; es decir, a la diversidad natural y política del territorio.

5. EL TERRITORIO COMO OBJETO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfoque territorial plantea el territorio como el eje articulador de las estrategias de desarrollo en substitución del proceso productivo primario. Se busca entonces, pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión sectorial de la realidad, a políticas que se centran en el lugar y que privilegian su multidimensionalidad. (sociocultural, político – institucional, económico productivo y ambiental).

Transitar de un enfoque sectorial a uno territorial no significa, necesariamente, adquirir un nuevo instrumental de políticas, pero sí plantea la necesidad de realizar un cambio significativo en las estrategias de gestión y de aplicación de tales instrumentos. Por ejemplo, se deben dar cambios fundamentales en los criterios de focalización y en los procesos de planificación, gestión y evaluación. En la perspectiva territorial, las políticas públicas proporcionan orientaciones estratégicas que potencien los instrumentos tradicionales del desarrollo rural y sectorial.

Políticas diferenciadas según el contexto. La meta del desarrollo es acelerar la dinámica de los procesos económicos y sociales de los territorios y de los actores más rezagados hacia un nivel superior de desarrollo, reduciendo paulatinamente las brechas entre territorios y entre actores.

Por lo tanto, toda estrategia nacional de desarrollo rural debe combinar dos elementos importantes: políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión territorial nacional; y, políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión social intra-territorial.

Realidades territoriales y de desarrollo de los actores sociales disímiles, demandan planteamientos e intervenciones públicas diferenciadas. Cada caso requerirá una combinación de políticas básicas de carácter asistencial, de acceso y redistribución de activos y de formación de capacidades, con políticas universales de fomento productivo, desarrollo tecnológico, acceso a mercados y desarrollo de marcos legales e institucionales. En todos los casos debe existir coherencia entre los objetivos de los distintos niveles de políticas y los instrumentos propuestos para lograrlos.

5.1. La Cooperación Local y la Corresponsabilidad en la Planificación y la Gestión del Territorio

El enfoque territorial requiere una forma particular de organización de los procesos de desarrollo. En esencia, se trata de lograr una gestión más eficiente de parte de cada uno de los agentes y actores involucrados en un espacio dado, mediante la construcción de sinergias, enlaces, formas comunicativas, alianzas y solidaridades. Ese proceso se expresa en esquemas de cooperación, donde los distintos miembros de una comunidad se asocian libremente en formas de organización autónoma para gestionar un *proyecto territorial*.

La cooperación supone la identificación de competencias, responsabilidades, potencialidades y funciones de los distintos agentes públicos y privados, y la creación de las condiciones apropiadas para que la interacción entre ellos redunde en beneficios para todos y todas. En un modelo de cooperación, los procesos de desarrollo surgen a partir de la relación que se establece entre los actores; la iniciativa no proviene de un agente externo o exclusivamente público.

Con respecto a la construcción de capacidades para la cooperación, es necesario reconocer, además de las limitaciones que se derivan del bajo desarrollo de los factores humanos e institucionales, la presencia de factores menos tangibles, como son los condicionamientos de género, la confianza, la cultura, las identidades, las redes sociales, la integración política, el ejercicio activo de la ciudadanía, la apertura democrática, la voluntad colectiva, la capacidad para identificar el interés común y la presencia de instituciones informales alrededor de las cuales se desarrolla la vida cotidiana de las comunidades.

5.2. *Redefinición del Papel del Estado*

Una pregunta fundamental en el diseño de la política pública se refiere, es el papel que debe cumplir el Estado en el ejercicio de sus competencias y responsabilidades como socio de los agentes comunitarios y empresariales. Ese cuestionamiento conduce a la revisión del papel paternalista tradicionalmente asumido por el Estado, según el cual los agentes públicos se hacen cargo de las tareas de direccionamiento que deberían estar en manos de las propias comunidades. Es necesario, por tanto, replantear las funciones centrales básicas del Estado, tales como, la producción de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía, y la construcción de la democracia y la institucionalidad rural, componentes básicos de las políticas públicas dirigidas a lograr un desarrollo rural sostenible.

5.2.1. *Construcción de la Democracia*

El enfoque territorial, particularmente desde una óptica de cooperación local y corresponsabilidad, es un modelo de gestión que favorece la construcción de espacios políticos y democráticos sobre los cuales se apoya el desarrollo social, económico, cultural y ambiental. Por esa razón, el Estado debe asumir estrategias que patrocinen y fomenten la participación y el ejercicio de una ciudadanía activa, sobre la base de la promoción de capacidades humanas para potenciar tal ciudadanía.

El desafío de fortalecer la construcción de la democracia, las políticas de desarrollo deben proponerse y ser orientada a estrategias basadas en la equidad y caracterizadas por políticas diferenciadas y hacia territorios y grupos de población que, por sus condiciones de marginalidad, requieren de una atención prioritaria en virtud de la vulnerabilidad del grupo meta (e.g. estrategias de asistencia alimentaria, atención a grupos en condiciones de pobreza extrema).

Las estructuras políticas de la sociedad, deben también, ofrecer la posibilidad de construir espacios, públicos y legítimos, representativos y con regulaciones precisas, para el ejercicio ciudadano en todos los niveles de gestión del desarrollo, local, regional y nacional. La formulación de una visión nacional, con el consiguiente sentido de unidad que esto le confiere a la ciudadanía, así como la inserción en procesos de construcción política

internacional, son componentes que el Estado debe impulsar otorgando las garantías necesarias para el ejercicio ciudadano en todos los niveles.

La aplicación de las políticas públicas desde una perspectiva territorial multidimensional de articulación interinstitucional, la cual supone un nivel intermedio entre lo local y lo nacional, en el que generalmente no existen estructuras institucionales bien definidas. La construcción de estas estructuras y arreglos institucionales es uno de los retos que el Estado Brasileño ha venido enfrentando desde una óptica territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Da Veiga, J. E. (2007). Presentación realizada en el Colóquio sobre *Desenvolvimento territorial*. Florianópolis.
- Haveri, Arto. (1996) “*Strategy of comparative advantage in local communities*”, Documento Mimeografiado. Extraído de la Web: www.uta.fi Documento Publicado originalmente en Oulasvirta, Lasse (ed.), “**Finnish Local Government in Transition**”, *Finnish Local Government Studies*, vol. 22, no 4.
- Santos, Milton & Silveira, Maria Laura. (2004) *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo, Editora Record: 2001.
- Sen, Amartya Kumar. (2001). *Development as Freedom*. Anchor Books. New York
- Sepúlveda, S. 2003. *Desenvolvimento Sustentavel Microrregional. Métodos para o Planejamento Local*. Brasil, IICA.
- Sepulveda, S.; Rodríguez, A; Echeverri, R. y Portilla, M. (2003) *El enfoque territorial de desarrollo rural*. IICA, San José, Costa Rica.
- Liaison. Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* ó “Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural”.

Referencias para un Programa Territorial de Desarrollo Rural Sostenible

Marcelo Duncan Alencar Guimarães.¹⁴

¹⁴ Asesor Especial de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario.

1. ANTECEDENTES

La decisión del Gobierno brasileño de proponer una política nacional que apoye el desarrollo sostenible de los territorios rurales, fue el resultado de un proceso de reclamaciones y reivindicaciones de los sectores públicos y las organizaciones de la sociedad civil, los cuales consideraron necesaria la articulación de políticas nacionales con iniciativas locales según un planteamiento innovador.

Tal decisión generó la propuesta de creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), en el ámbito del MDA, y la formulación de dos programas nacionales presentados en el Plan Plurianual de Brasil (2004-2007). Esos programas se estructuran en una base institucional, política y organizacional amplia, conformada por la SDT, otros órganos de la administración pública federal – con acciones congruentes en el desarrollo sostenible –, los gobiernos de los Estados¹⁵ y de los municipios, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, así como con grupos de población de los territorios rurales.

2. JUSTIFICACIÓN

El análisis fundamentado anteriormente demuestra que las políticas públicas implementadas en las últimas décadas para la promoción del desarrollo rural en Brasil fueron insuficientes para proporcionar mejoras sustanciales en la calidad de vida de sus poblaciones rurales. La mayor evidencia de ello, es el aumento de la pobreza¹⁶ y la persistencia de las desigualdades regionales, sectoriales, sociales y económicas.

A pesar de los avances en materia de espacios conquistados por los movimientos sociales, los resultados no han sido los esperados de acuerdo con las necesidades del territorio; en algunas regiones han sido muy limitados,

¹⁵ La República Federativa de Brasil está dividida políticamente en 20 estados o provincias, con relativa autonomía político-administrativa por lo que en el texto la palabra Estado y su derivada estadual, se refieren a esta unidad político-administrativa.

¹⁶ En 1996, 28.6% de los hogares brasileños y 35.8% de la población eran consideradas pobres. En 1999, esos indicadores subieron a 29.8% y 37.5% respectivamente. No obstante, el nivel de indigencia bajó ligeramente en ese mismo período, pasando de 10.5% a 9.6% para los hogares y 13.9% a 12.9% para la población. Más información ver *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, CEPAL.

de ahí que las asimetrías en relación con las oportunidades de desarrollo son las que todavía producen el mayor contingente de pobres y excluidos en el medio rural.

“La localización de la mayoría de los pobres en las zonas urbanas no significa que haya mermado la pobreza en el conjunto de la población rural. En 1980 el 54% de los hogares rurales era pobre, cifra que aumentó a 58% en 1990 y volvió a 54% en 1997. Asimismo, si el 28% de los hogares rurales era indigente en 1980, dicha proporción llegó a 34% en 1990 para reducirse a 31% en 1997 (para los mismos años la proporción de hogares urbanos indigentes era de 9%, 12% y 10%, respectivamente). La severidad de la pobreza es mayor en las áreas rurales que en las urbanas, ya que mientras en éstas últimas la población que vive en condiciones de pobreza extrema representa un 34% de la pobreza total, en aquellas llega al 60%”. (Franco, 2002)¹⁷

En la actualidad existen más pobres y la incidencia de pobreza es aún mayor de la que existía en los años ochenta. Persisten los problemas debido a la mala distribución de renta, las limitaciones de acceso a activos productivos y a servicios de apoyo a la producción. Para enfrentar las asimetrías en los niveles de desarrollo que persisten en amplios grupos sociales y en diversas regiones brasileñas, deben realizarse cambios sustanciales, tanto en las políticas, como en los métodos para reducir significativamente la pobreza y el atraso que continúa enfrentando los territorios rurales.

Asimismo, los formuladores y ejecutores de las políticas públicas deben asumir cambios trascendentales, lo que implica reconocer la importancia de la agricultura familiar y del acceso a la tierra, como dos factores determinantes para enfrentar el origen de la pobreza y de la exclusión social en el campo. También es necesario comprender que una nueva ruralidad se está formando a partir de las múltiples articulaciones intersectoriales que suceden cotidianamente en el medio rural, garantizando la producción de alimentos, la integralidad territorial, la preservación de la biodiversidad, la conservación de los recursos naturales, la valorización de la cultura y la multiplicación de las oportunidades de inclusión.

¹⁷ Franco, R. (2002). *Pobreza, distribución y gasto social en América Latina en los años 90*. En: *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. Chile, CEPAL.

No obstante, para ser valorizado, el sector rural necesita cumplir con las demandas de producción, optimización de los recursos y generación de riquezas. Esto será viable solamente, si son comprendidos y dinamizados sus propios recursos humanos y naturales. Eso es posible si se sustenta en las ciencias básicas y sociales; en la innovación tecnológica ambientalmente amigable; en el fortalecimiento de sus interacciones con los demás sectores económicos; en el desarrollo y fortalecimiento de su capital social; todo ello para alcanzar mejores oportunidades de bienestar y dignidad para las personas en los territorios.

A pesar de las diferencias evidentes, los aspectos “*rural*” y “*urbano*” ya no constituyen dos mundos separados. En gran parte de Brasil, las comunidades rurales y urbanas están íntimamente asociadas en términos de causas y efectos de diversos problemas sociales, económicos y ambientales. Con ello se puede concluir sensatamente, que esas comunidades serían solidarias también en lo referente a las posibilidades reales para enfrentar las dificultades presentes. Concretamente, cualquier propuesta innovadora que busque estimular el desarrollo sostenible debe enfatizar las complementariedades, interdependencias, coincidencias y agendas comunes de esos ámbitos.

3. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

El principal desafío ético de la sociedad brasileña continúa siendo la eliminación del hambre y la miseria del medio rural, librando de la pobreza a casi una cuarta parte de la población, a través de una estrategia cuyos mecanismos de estímulo faciliten la inclusión digna de esa población al proceso de desarrollo del país.

Para resolver exitosamente ese desafío, Brasil necesita aprovechar las oportunidades para superar efectivamente los paradigmas tradicionales orientados a la concentración de activos y de ingresos, la explotación irracional de los recursos naturales y la discriminación en el acceso a las oportunidades.

La solución definitiva surgirá cuando las transformaciones fundamentales de la sociedad estén pautadas por un modelo de desarrollo sostenible, cuya

esencia permite tanto la inclusión de todos los sectores de la sociedad, como la apertura de procesos democráticos de participación abierta.

Para que dichas transformaciones se materialicen, será necesario profundizar los cambios iniciados en la primera administración del Presidente Lula y avanzar en dirección y sustancia hacia nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad, con políticas públicas de largo plazo, que tengan por objetivo estimular procesos de desarrollo descentralizados y autogestionarios.

Las orientaciones de ese tipo de propuesta están condicionadas por la definición de un “*Proyecto País*” que se concretizó con la negociación del “*Plan Plurianual 2004-2007*”. Es más, para garantizar la ejecución de un proceso con cobertura nacional, se adoptó el enfoque territorial del desarrollo rural sostenible.

Nada más innovador que estimular el desarrollo endógeno de los territorios rurales, partiendo de la ampliación de la capacidad de movilización, organización, diagnóstico, planeamiento y autogestión de las poblaciones locales. Procurando orientar políticas públicas según las demandas expresadas por las comunidades y organizaciones de la sociedad civil, reconociendo las peculiaridades de cada territorio y ofertando instrumentos de desarrollo que atiendan esas características de manera eficiente.

En países como Brasil, una de las razones de la persistencia de la pobreza es la concentración de la riqueza. En ese contexto, se reconoce que el acceso a la tierra es un derecho inalienable del agricultor, pues éste es el principal paso en dirección a la capacidad productiva, a los instrumentos de apoyo para la producción y a los servicios públicos esenciales. Las restricciones de acceso a la tierra hacen parte del elenco de derechos negados a una sociedad que surgió de un sistema señorial, con raíces de esclavitud, todavía presentes en algunos aspectos de la sociedad; de tales coyunturas brotan las formas más graves de desigualdad aún presentes en el medio rural brasileño.

El camino para la eliminación de la pobreza endémica de esta sociedad (desafío a mediano y largo plazo) atraviesa por el rescate de la deuda social de este país con su pueblo. En ese sentido, uno de los aspectos más relevantes es garantizar el acceso a la tierra y a los servicios públicos esenciales para

que los agricultores y sus familias puedan tener oportunidad de beneficiarse de políticas públicas capaces de acelerar transformaciones que sustituyan las asimetrías sociales y regionales existentes.

Esos elementos inductores combinados no actúan solo sobre la dimensión económica, sino que alimentan procesos de conflicto social – cuyo interés más relevante es garantizar el acceso a la tierra – que cuentan con expresivo apoyo de los movimientos sociales organizados.

La reforma agraria que se ha ejecutado principalmente en regiones con una estructura de tenencia de la tierra incompatible con el principio del destino social de la propiedad rural, es el elemento central de una política de corrección de las desigualdades sociales. No obstante, esta tiene que ser concebida y ejecutada con una visión integradora de lo territorial, ya que su éxito debe ser medido tanto por el número de familias asentadas, como por la contribución efectiva de dichas familias al desarrollo de sus respectivos territorios.

En éste sentido, nos referimos a la mejoría en las condiciones de vida, amparada por los indicadores de calidad de vida, así como, por la capacidad de acumulación de riqueza en dichos territorios, redundando en el mayor grado de integración de las áreas reformadas al contexto general de los territorios.

Por lo tanto, los territorios deberán conjugar estrategias apropiadas para la orientación de las soluciones a los problemas de tenencia de la tierra, adoptando como base tanto las demandas sociales, como el elenco de instrumentos disponibles a partir de las Políticas Públicas Nacionales y de los Estados. La política de distribución de la tierra debe ser complementada con políticas innovadoras de inversión y acceso a servicios de apoyo a la producción, los cuales garanticen a la agricultura familiar condiciones de acción sostenibles.

La agricultura familiar, al manejar más de cuatro millones de los establecimientos agropecuarios del país (90%) y ser responsable por el 40% del valor bruto de la producción agropecuaria (mitad de los productos de la canasta básica) con apenas el 33% del área total agropecuaria, se constituye en actor clave del desarrollo del medio rural. Sin duda, posee un inmenso espacio para crecer y desarrollarse; pues, solamente 20% de los establecimientos familiares está efectivamente integrado al mercado, mientras que 40% está

parcialmente vinculado a los mercados, en cuanto el 40% restante es de subsistencia (establecimientos que no generan renta)¹⁸.

Un programa nacional para la agricultura familiar se vería fortalecido significativamente, si se adoptan los fundamentos del desarrollo territorial, ya que éste permite establecer las condiciones de una dinámica de desarrollo descentralizado, participativo y sostenible. En efecto, el apoyo al desarrollo de la agricultura familiar, a la reforma agraria y al reordenamiento agrario son componentes sincrónicos del desarrollo territorial, al mismo tiempo que son instrumentales para operacionalizar programas de combate a la pobreza y el hambre.

3.1. Principales Dificultades por Vencer

3.1.1. Capital Humano, Capital Social y Capital Natural

El enfoque territorial se sustenta en el desarrollo endógeno y en la autogestión. Las regiones menos desarrolladas presentan los índices más altos de analfabetismo y sufren procesos de exclusión social, migración y servicios públicos de mala calidad. Esas regiones se encuentran entre las más pobres del país y, generalmente, su capital humano y social es poco desarrollado, sufren de aislamiento crónico y prácticas políticas clientelares. Estas carencias han reducido dramáticamente las oportunidades socioeconómicas y la participación de la ciudadanía, acentuando las asimetrías sociales, económicas y políticas.

Sin embargo, en algunos de esos territorios, los factores disgregadores están parcialmente compensados por la fuerte identidad cultural y por la solidaridad desarrollada sobre prácticas sociales de fe, trabajo conjunto, uso compartido de los recursos naturales escasos y de la tierra para la cría de animales. Como resultado de ello, la gestión social figura como una reivindicación en casi todos los foros, asociaciones, sindicatos y otras formas de organización social. Considerando lo anterior, la institucionalización del capital social en este tipo de territorios es percibida como una amenaza al poder político local,

¹⁸ Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible. (2002). *Propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Rural Sostenible. Tercera Versión.*

generando reacciones opuestas de los líderes locales, a aquellas acciones que buscan mediar demandas sociales y de políticas públicas.

Los territorios más pobres sufren también debido a la escasez de capital natural, como es el caso del Semiárido, o por desequilibrios eminentes de sus sistemas ecológicos, como es el caso de la Amazonía¹⁹. Ambos, requieren tecnología y sistemas de producción fundamentados en la preservación y en una gestión ambiental sustentable.

En lo concerniente a las condiciones sociales, políticas y ambientales, existen acuerdos sobre la necesidad de formular propuestas de desarrollo territorial cuyos objetivos permitan:

- Dar prioridad a la educación formal y técnica; aumentar y facilitar el acceso a los servicios de salud; y, ampliar oportunidades de trabajo para fortalecer el capital humano en el espacio de una generación.
- Construir el capital social a través de la movilización, organización, valorización cultural, capacitación, participación y desarrollo institucional.
- Avanzar en la gestión social, renovando prácticas políticas y garantizando el acceso a políticas públicas que reduzcan la dependencia.
- Promover innovaciones tecnológicas ecológicamente amigables que valoricen la importancia de los recursos y conocimientos y saberes locales y que se sustenten en un *saber-hacer* democratizado como fundamento de la diversificación económica y el uso sostenible de los recursos naturales.

En todos los casos, es necesario realizar inversiones públicas y privadas focalizadas en los territorios, por ejemplo: protección social, información, capacitación y asistencia técnica calificada; recordando las dimensiones temáticas transversales como: género, grupo etario, raza y etnia.

¹⁹ Para mayor información sobre los territorios rurales con condiciones críticas ver: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2004) Atlas Territórios Rurais. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável/Ministério do Desenvolvimento Agrário; como apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NFAD

3.1.2. Estructura de Tenencia y Acceso a la Tierra

La concentración de la propiedad y el acceso a la tierra como mencionamos en páginas anteriores, se encuentran entre las principales responsables de la persistencia de las injusticias sociales en el campo brasileño. En efecto, la concentración de la propiedad de la tierra alcanzó índices significativamente altos en la última década, lo que reforzó el carácter excluyente del modelo de desarrollo agropecuario²⁰. La producción de subsistencia se vio minimizada y las familias campesinas debieron emigrar hacia los centros urbanos, incentivando un fenómeno de transformación de las propiedades minifundistas de unidades de producción agropecuaria de pequeña escala para apenas cumplir funciones de vivienda familiar.

Adicionalmente, en el Noreste Brasileño, el acceso al crédito rural, inclusive en las líneas del PRONAF, se limita a menos del 15% de los propietarios²¹; esto como resultado, por un lado, de que la mayoría de los agricultores carece de documentación oficial de propiedad de la tierra, y por otro, de que la cantidad de tierra que poseen es reducida e insuficiente para garantizar préstamos bancarios.

Evidentemente, políticas diferenciadas para cada situación contarán con el total apoyo de los agricultores y trabajadores rurales beneficiados, transformándose en instrumentos para ampliar y consolidar el capital social en los territorios de regiones como el sur y el noreste.

En el contexto anterior, la reforma agraria es una medida estratégica de expansión y fortalecimiento de la agricultura familiar, que depende de una política agraria amplia que viabilice el acceso a la tierra, a los trabajadores sin tierra o con tierra insuficiente. En ese sentido, el proceso de distribución de la tierra debe ser complementado por políticas y servicios que garanticen

²⁰ Buainain, A. M.; Da Silveira, J. M.; Teófilo, E. *Reforma Agraria, Desarrollo y Participación: una discusión sobre las necesarias y posibles transformaciones*. En: *Revista Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo, NEAD*.

²¹ Según datos constantes en www.pronaf.gov.br para el año 2002, que indican 296.349 contratos en 2.055.157 establecimientos.

a la agricultura familiar, condiciones para actuar como actores dinámicos e incidentes en el desarrollo local²².

Consecuentemente, una estrategia para desarrollo de los territorios rurales de alcance nacional requiere una transformación profunda de la situación de tenencia de la tierra, desconcentrando su propiedad y mejorando sustantivamente las condiciones socioeconómicas de casi 14 millones de trabajadores y trabajadoras familiares²³.

3.1.3. *¿Desarrollo Territorial o Sectorial?*

Evidentemente, esta disyuntiva es el centro de la discusión al momento de operacionalizar el enfoque territorial del desarrollo. En efecto, aplicar el enfoque territorial requiere superar la concepción del desarrollo como la sumatoria del crecimiento de diversos sectores económicos o sociales. Sectorializar el desarrollo y enfocar²⁴ políticas públicas ha puesto en evidencia una práctica que conlleva a la exclusión de grandes grupos de la sociedad brasileña, tal como los habitantes rurales y de innumerables centros poblados pequeños y medianos.

La centralización del conocimiento de la información y de la educación, es otra característica del desarrollo tradicional que debe ser superada. En efecto, la gestión democrática del conocimiento y de la información tiene que ser instrumental para que los beneficios del desarrollo alcancen todos los estratos sociales.

La democratización del conocimiento requiere mantener los servicios de estímulo a la formación de capacidades, extensión, propagación de centros de información y promoción rural, ampliación del acceso digital y empleo de tecnologías avanzadas de información y educación.

²² Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible. 2002. *Propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Rural Sostenible. 3ª. Versión.*

²³ *Informe Proyecto FAO/INCRA (1995-1996).*

²⁴ *Una palabra muy usada últimamente por los formuladores, pero contradictoria. Tradicionalmente, el "enfoque" de las políticas públicas ha sido dirigido hacia sectores económicos o sociales que "pueden responder". Usualmente sus respuestas son entorno a la producción y otros efectos deseados sobre indicadores económicos, siendo los demás secundarios. El "enfoque" del abordaje propuesto es el territorio y los indicadores sobre los que se desea actuar son aquellos que expresan claramente la mejoría sustentada de los niveles de calidad de vida de su población.*

Por otro lado, la fragilidad de las estructuras políticas complementa el cuadro de dificultades de los territorios excluidos, pero la falta de capacidades, la insuficiente existencia de capital humano y social, la exigua gobernabilidad e insuficiencia de recursos financieros, impulsan buena parte de la gestión pública local hacia prácticas de rutina, de transparencia dudosa y meramente asistenciales. No obstante, un esfuerzo especial debe ser realizado para superar las deficiencias detectadas en miles de administraciones municipales, ya que son esas instancias del poder local las que deben transformarse en los principales vectores del desarrollo descentralizado.

3.1.4. Recursos Financieros para Inversiones Públicas

Superar las dificultades estructurales que limitan el desarrollo en los espacios rurales, requiere que el poder público reoriente sus inversiones de acuerdo con las demandas captadas en el proceso de planificación participativa del desarrollo territorial.

Así, para transformar sustantivamente las condiciones anotadas en los párrafos anteriores es imperativo establecer un programa de inversiones consistentes y con una visión de largo plazo. En ese contexto, sólo después de que dichas inversiones hayan alcanzado la madurez – y la economías rurales hayan sido dinamizadas – es posible imaginar que las inversiones privadas serán atraídas para ser partícipes de un proceso generalizado de desarrollo.

Además de los temas estructurales, algunos territorios también enfrentan emergencias, tal como hambre, las sequías y las enfermedades endémicas, en cuyo caso pueden ser útiles las políticas localizadas y enfocadas a aquellos grupos expuestos a dichos riesgos. Sin embargo, esos problemas coyunturales podrán ser mejor tratados con una combinación de políticas que resuelvan los orígenes estructurales de los problemas y las urgencias de manera coherente.

3.2. Una Propuesta Estratégica para el MDA

Uno de los desafíos más importantes del Brasil, es adoptar un nuevo paradigma de desarrollo. El MDA asumió la inmensa responsabilidad de definir un modelo centrado en la inclusión y justicia social, en el crecimiento

con equidad, en la reactivación de las economías locales y en la gestión sostenible de los recursos naturales.

Por otro lado, el MDA debió innovar sus propuestas operativas para ajustarse a las restricciones presupuestales, financieras y humanas que condicionan la capacidad de intervención convencional. Por tal motivo, adoptó estrategias descentralizadas, participativas, sustentadas en la planificación ascendente y en la valorización de los recursos locales; factores que, combinados, exigen la reinención de procesos de articulación, ordenamiento y apoyo al desarrollo, así como, del propio rol del Estado.

La jurisdicción del MDA está relacionada con aspectos relevantes que afectan esos asuntos. De hecho, sus atribuciones cubren aspectos entre los que destacan: *a)* reforma agraria y reestructuración de la tenencia de la tierra; *b)* generación de ingresos, trabajo y seguridad alimentaria (agricultura familiar); *c)* articulación de políticas sectoriales y la generación de instrumentos de cooperación técnica para la intervención en desarrollo rural y regional (desarrollo territorial); *d)* formulación, adecuación y negociación de políticas públicas (consejo político).

Como es evidente, todas esas funciones constituyen una formidable plataforma institucional capaz de ejercer un rol sustantivo en el proceso de transformación de las condiciones de vida de 50 millones de brasileños en 4.500 municipios esencialmente rurales²⁵.

Sin embargo, el MDA debe actuar en estrecha vinculación con los demás órganos de la administración federal, estatal²⁶ y municipal, así como de la sociedad civil. Las alianzas y sociedades se convierten en una constante para viabilizar la articulación de diversos instrumentos de políticas públicas comandadas por otras instituciones. Incluso el empresariado debe conocer las oportunidades que surgen de esas articulaciones y de la dinamización económica de los territorios, para ser partícipes del proceso de desarrollo.

²⁵ Más información ver el estudio realizado por el equipo técnico de la SDT (una primera versión) *Levantamiento de las Microrregiones Geográficas "rurales" de Brasil*.

²⁶ El vocablo estatal se utiliza para referirse a los asuntos dependientes de los gobiernos de los Estados de Brasil.

Los lineamientos del MDA, establecen que el poder público municipal deberá fortalecerse para que pueda asumir sus responsabilidades, ofreciendo servicios de calidad a toda la población. Los municipios brasileños, por sus características generales e interacciones diversas, se constituyen en microrregiones geográficas²⁷, entre las cuales alrededor de 450²⁸ pueden ser caracterizadas como esencialmente rurales²⁹, incluyendo las respectivas ciudades de pequeño y mediano porte³⁰.

Con las transformaciones promovidas en su estructura, el MDA creó la SDT como responsable del desarrollo rural. Ésta debe desarrollar estrategias de integración de instrumentos de cooperación técnica complementarios a la función productiva, para estimular el dinamismo entre la base social, los gobiernos de los estados y de los municipios.

Dichas actividades deben ser ejecutadas en estrecha coordinación con las demás secretarías de Estado, así como, con el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), correspondiendo a la SDT - después de una amplia negociación con los diversos actores sociales - indicar cuáles son los territorios rurales en los que estará focalizando su agenda de trabajo para que los demás programas gerenciados por el MDA también concentren articuladamente sus agendas.

En los demás municipios y regiones, tanto la SDT como la Secretaría de Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), y el INCRA, deben desarrollar las acciones de sus respectivos programas de manera estratégica, ajustando sus procedimientos a los principios orientadores del enfoque territorial del desarrollo rural sostenible.

Además al MDA le corresponde proponer un programa de ámbito nacional que establezca objetivos, metas y resultados, por medio de estrategias

²⁷ Según IBGE, los 5.506 municipios brasileños constituyen 560 microrregiones geográficas.

²⁸ Cálculos efectuados por la SDT sobre datos del IBGE.

²⁹ Aplicándose criterios como densidad poblacional y población total promedio por municipio componente de cada microrregión.

³⁰ De ninguna manera, se deben confundir microrregiones geográficas "rurales" con territorios rurales. Ambos tienen características semejantes pero son diferentes en aspectos esenciales.

y procesos capaces de promover no solamente cambios en el escenario rural brasileño, sino también, definir alianzas con la sociedad civil, los estados y los municipios, con los movimientos sociales, así como con los demás socios gubernamentales y no gubernamentales.

Dicho programa cubrirá todas las regiones brasileñas en un determinado período de tiempo. Por lo tanto, su primera etapa se sustenta en una estrategia de aprendizaje, formación de alianzas, sensibilización, movilización, información y capacitación, para avanzar con confianza en las transformaciones que se pretenden. Éstas incluyen aspectos de ordenamiento territorial (formulación e implementación de políticas e instrumentos), como aspectos de desarrollo territorial sostenible (aumentos manifestados en los indicadores de calidad de vida de las poblaciones de los territorios).

El principio estratégico del MDA, es actuar en los territorios coordinadamente con todos los programas bajo su responsabilidad, para promover el desarrollo sostenible de aquellos territorios rurales en los que predomine la agricultura familiar.

En el ámbito de la propuesta del *Gobierno de Lula*, el MDA propone la implementación de cuatro directrices³¹: **a)** *ampliación y fortalecimiento de la agricultura familiar*; **b)** *reforma agraria*; **c)** *inclusión social y combate a la pobreza rural*; y, **d)** *promoción del desarrollo sostenible de los territorios rurales*.

Para enfrentar dichos desafíos, el MDA asumió una estrategia de adopción gradual del enfoque territorial en los programas que ejecuta, sirviendo de estímulo para otros sectores públicos que administran políticas públicas de interés de los territorios rurales, para que estos también adopten el enfoque territorial.

Por lo tanto, en las primeras etapas, la SDT realizó un esfuerzo especial para internalizar conceptos y experiencias sobre la temática del desarrollo territorial y establecer formas de incorporarlos en diálogos de discusión sobre políticas manejadas por cada sector. Durante esos coloquios, los diversos equipos técnicos y gestores tuvieron la oportunidad de compartir conceptos,

³¹ *Propuesta del MDA al PPA 2004-2007.*

métodos y ampliar las posibilidades para la construcción conjunta de ejes de congruencia de las políticas sectoriales.

Una vez realizado el trabajo de ordenamiento e identificación preliminar de las microrregiones con características rurales y mayor demanda social en cada Estado, se realizó la definición de metas conjuntamente entre los actores sociales, agentes de desarrollo y el MDA. Esa selección de territorios prioritarios se realizó con base a un conjunto de indicadores previamente escogidos.

Una vez que se definieron las microrregiones rurales y se analizó la información de cada región y estado, se establecieron los principales ejes productivos sobre los cuales se construirán las bases de su desarrollo.

Cabe resaltar que la propuesta del MDA reconoce y aprovecha la existencia de innumerables iniciativas de desarrollo rural que vienen impulsando los gobiernos municipales y estatales, sociedad civil y organismos de cooperación. En efecto, el ministerio se propone apoyar dichas instituciones y organizaciones, en la medida que ellas puedan ampliar y perfeccionar sus actividades. De esta forma, las peculiaridades de cada territorio serán atendidas y los instrumentos de programas nacionales podrán ajustarse a sus necesidades.

Dicha propuesta establece además que una vez determinadas las prioridades, corresponde a la SDT y sus socios, promover acciones preliminares de sensibilización, información, movilización, organización, capacitación, asesoría técnica, con el fin de realizar el diagnóstico, la planificación territorial, la articulación institucional, el seguimiento y la evaluación. La realización de otras acciones estará a cargo de la SDT, correspondiendo a las demás actuar coordinadamente y de acuerdo con sus competencias temáticas y programáticas.

Es responsabilidad de la SDT desarrollar estrategias de integración de instrumentos complementarios a las funciones productivas para que se dinamicen los vínculos entre la base social, los gobiernos estatales y los municipales.

Por otro lado, es necesario establecer prioridades y focalizar los instrumentos de ejecución de las políticas públicas. En este sentido, le corresponde

al MDA coordinar los sectores bajo su responsabilidad y articularse con otros sectores del Gobierno Federal, así como, de los gobiernos de los estados y de los municipios³². Sin embargo, todos ellos deben ajustarse a la lógica de la estrategia del desarrollo territorial, de manera que las políticas públicas se armonicen entre ellas y con las demandas de la población de los territorios y las organizaciones de la sociedad civil. Esto, de manera que al menos que se adopte el abordaje territorial, la coordinación de las acciones por parte del MDA no podrá cumplir su cometido exitosamente.

Como concepto general, el abordaje territorial puede ser empleado prácticamente en cualquier realidad, correspondiéndole al MDA articular la selección y el ordenamiento de las microrregiones que inicialmente recibirán el apoyo esperado, de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

4. EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

4.1. *Cohesión Social y Territorial*

El enfoque territorial es una visión esencialmente integradora de espacios, actores sociales, agentes, mercados y políticas públicas que busca la integración interna de los territorios rurales y de ellos con el resto de la economía nacional, con el propósito de alcanzar su revitalización y reestructuración gradual.

El desarrollo armónico del medio rural se refleja en el crecimiento y la generación de riqueza, en función de dos propósitos superiores:

- **La cohesión social**, como expresión de sociedades en las que prevalece la equidad, respeto a la diversidad, solidaridad, justicia social, el sentimiento de propiedad y la inclusión.
- **La cohesión territorial** como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones inmersas en regiones, naciones o espacios supranacionales, que los definen como entidades culturales, políticas y socialmente integradas.

³² Principalmente educación, salud, agricultura, energía, transportes, comunicaciones e integración nacional.

Por lo tanto, la meta fundamental del desarrollo sostenible de los territorios rurales, es estimular y favorecer la cohesión social y territorial de las regiones y de los países donde sea empleada como elemento armonizador de los procesos de ordenamiento (regulación descendente) y de desarrollo (reacción ascendente) de las sociedades nacionales.

4.2. Algunas Características de los Territorios Rurales y sus Consecuencias para la Formulación de Políticas Públicas

La perspectiva territorial de desarrollo sostenible parte del hecho de que los territorios rurales son heterogéneos y diversos. Es decir, que cada territorio cuenta con una diversidad de actores sociales e intereses distintos (algunos conflictivos) además de otras características endógenas que los distinguen. Por lo tanto, es imposible aplicar la misma combinación de políticas a territorios que se encuentran en momentos diferentes de su proceso y cuentan con condicionantes diferentes.

Esta característica fundamental determina la necesidad de una estrategia territorial conducida con habilidad y coordinación, actuando, reflexionando y orientando la acción de acuerdo con los resultados pretendidos y a las condicionantes de cada territorio. En ese sentido, alertamos que el enfoque mecanicista de aplicación de las guías metodológicas, son sólo referencias importantes, pero que deberán ser ajustadas o incluso reinventadas a medida que avance el trabajo.

Por lo tanto, la heterogeneidad de los territorios conduce a la necesidad de formular políticas con objetivos múltiples e integrales que respondan a las principales demandas de los actores sociales; de manera que sea posible formar alianzas y sociedades que consoliden y expandan el capital social en beneficio de todos. Se pretende formular una nueva generación de políticas sin excluidos ni perdedores.

Otro aspecto fundamental es que la inversión pública debe asignarse tanto a la dimensión económica, como a la social; ya que ésta es decisiva para mejorar las condiciones de vida de la población. El acceso a los servicios públicos básicos es condición para que el desarrollo se convierta en un valor tangible

para la población pobre. La universalización del acceso a la educación, salud, saneamiento, vivienda digna, energía eléctrica, comunicación, transporte, derechos humanos, trabajo, y protección al niño y al anciano, son derechos que exigen inversiones públicas y privadas, empeño de la sociedad y estímulo de las políticas públicas.

Por último, para tener éxito es primordial establecer mecanismos institucionales que se sustenten y promuevan sistemas participativos abiertos, capaces de formular soluciones desde la base social. Esta ha sido una práctica reciente en la gestión de políticas públicas, especialmente las de carácter social. Sin embargo, el análisis de los consejos municipales, principalmente en el sector de desarrollo sostenible, ha mostrado las inmensas dificultades que enfrentan para alcanzar sus propósitos, debido a fallas en el control social sobre las políticas públicas.

La articulación de políticas públicas desde la base y la ampliación de los espacios de gestión y participación social hasta los territorios, tendrá efectos prácticos relevantes tal como:

- Posible fusión entre varios consejos de territorios vecinos con agendas coincidentes y con necesidades de proyectos de inversión cuya escala requiere asociarse.
- El capital humano ganaría en calificación para participar en esos concejos, pues el conjunto formado por diversos municipios permitiría ampliar el universo de representados y de instituciones civiles, contribuyendo así a la aparición de mediadores sociales más comprometidos, representativos y calificados.
- El capital social tendrá opciones de articulación horizontal y vertical, ampliándose las posibilidades de negociación y articulación entre diversos grupos sociales y de diferentes regiones. Esta puede ser la semilla de un componente de una institucionalidad más auténtica, con mayor capacidad para participar en la gestión social de las políticas públicas.

En síntesis, todos esos aspectos inciden directamente en la definición y ejecución de las políticas públicas que deberán armonizarse con las características comunes de los territorios rurales.

4.3. El Territorio como Objeto de Políticas Públicas Contextualizadas

Frecuentemente las políticas públicas se formulan e implementan con base en interpretaciones parciales de la realidad, procurando atender sectores sociales específicos y prestando poca atención a posibles interdependencias y complementariedades. Una característica frecuente en las políticas nacionales es su incapacidad para asimilar los diversos contextos que pretenden modificar. Es más, una de las distorsiones más significativas en la política nacional de desarrollo es la lectura de la realidad estimulada por una visión de centralización urbana, la cual determina marcadas diferencias en la formulación de las políticas públicas.

Sin duda, países con el tamaño y diversidad de Brasil necesitan de políticas públicas por lo menos regionalizadas, de manera que se adecuen a la naturaleza específica del contexto y a sus problemas. En ese contexto, consideramos que las políticas públicas deben ser regionalizadas y las acciones públicas deben ser territorializadas; así se postula como fórmula ganadora que las políticas nacionales establezcan las directrices para su aplicación –acordes a los diversos contextos regionales– y los instrumentos que se ajusten a las demandas sociales provenientes de los territorios.

A pesar de los sesgos anti-rurales los cuales tratan el espacio rural como residuos de los espacios urbanos, en realidad el 90% de los municipios brasileños tiene sus núcleos urbanos pequeños y medianos dentro de amplias regiones rurales, donde estos municipios son de características rurales. Por lo tanto, los espacios urbanos y rurales son interdependientes, por eso, deben ser articulados e integrados para crear soluciones duraderas a sus problemas, ya que tienen una misma matriz socio-cultural, económica-productiva, ambiental y político-institucional.

Otro problema recurrente al examinar los resultados de las políticas nacionales de desarrollo es que parecen contribuir a acentuar asimetrías entre regiones y clases sociales, ya que no consideran su asociación con otras regiones y actores sociales. Por lo tanto, no generan sinergias, no establecen condiciones equilibradas de acceso a los activos, no democratizan realmente el conocimiento, no contribuyen para que el capital social se desarrolle y se institucionalice.

En contraposición, el abordaje territorial adopta el territorio como el escenario para armonizar, y direcciona las políticas, entre las que se destacan las políticas de ordenamiento territorial, de autonomía y de autogestión, como complemento a las políticas de descentralización.

Por otro lado, se enfatiza el hecho de que para ser efectivas, las políticas públicas, deben estimular una gestión cooperativa entre agentes públicos y privados, nacionales y locales; ya que ello posibilita el control social e alienta el desarrollo de una nueva institucionalidad que consolida el capital social como un activo³³ en el contexto de desarrollo sostenible. En dicho contexto se hace evidente la necesidad de redefinir el rol del Estado, especialmente en lo concerniente a la provisión de bienes públicos, direccionamiento y reglamentación de la economía, construcción de la democracia y de la institucionalidad rural.

Al proponer el desarrollo territorial como enfoque articulador de las políticas públicas y demandas sociales, se hace necesario asegurar que las políticas presentan las características siguientes:

- a)** Tomar en cuenta las dimensiones básicas del desarrollo: economía, sociedad y cultura, ambiente, política e instituciones.
- b)** Actuar sobre situaciones presentes mediante mecanismos articulados a un proyecto de largo plazo.
- c)** Adoptar un modelo de desarrollo que no comprometa las metas de bienestar y progreso de las generaciones futuras.
- d)** Considerar las relaciones entre los diversos sectores de la sociedad, lo que significa romper con esquemas sectoriales y favorecer un enfoque sistémico e integral.

³³ Se define capital social como el contenido de ciertas relaciones sociales: las que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación, que proporcionan mayores beneficios para aquellos que lo poseen, lo que podría lograrse sin este activo'. Durston, J. (2001) *Capital Social – parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.

- e) Priorizar la articulación de una economía territorial, en la que se reconoce la multiplicidad, complementariedad, importancia de otros sectores productivos no vinculados a la producción primaria, servicios ambientales y las externalidades económicas del territorio rural.

El desarrollo sostenible de los territorios rurales depende también de factores diversos propiciados por las políticas públicas y por la acción organizada de la sociedad. Esas políticas deberán apoyar la formación de infraestructura social y económica, favorecer el acceso a los servicios públicos esenciales y a la asistencia técnica calificada, implementar mecanismos de desarrollo y de protección social, promover el ordenamiento territorial, incentivar la práctica de innovaciones tecnológicas, sociales e institucionales y promover la diversificación económica.

Las políticas de incentivo al desarrollo territorial deberán conjugar armónicamente, las cuatro dimensiones fundamentales del desarrollo sostenible:

- i) La dimensión económica, en la que se destaca la competitividad territorial.
- ii) La dimensión sociocultural en la que sobresale la equidad y el respeto por la diversidad.
- iii) La dimensión ambiental que enfatiza el concepto de administración y gestión de la base de recursos naturales.
- iv) La dimensión político-institucional que resalta el concepto de gobernabilidad democrática, promoción de la conquista y ejercicio de la ciudadanía.

4.4. Una Propuesta Política Focalizada en las Personas

La perspectiva territorial de desarrollo rural sostenible es una propuesta centralizada en las personas, integrando tanto los sistemas socioculturales y los sistemas ambientales, como los aspectos productivos y la utilización de los recursos, ambos como medios para alentar la cooperación y la corresponsabilidad de los actores sociales y agentes de desarrollo en la construcción de una institucionalidad territorial.

El desarrollo territorial resalta la cooperación, la corresponsabilidad y la inclusión económica y social. Además, estimula esquemas de cooperación que se adapten a las diversas demandas de la población y actores de los territorios.

En el caso del tema ambiental, el enfoque territorial supera la visión convencional del manejo de recursos naturales, basado en la protección ambiental y de producción limpia; en efecto, aduce una concepción multidimensional del desarrollo que obliga a la gestión integrada de recursos naturales.

Adicionalmente, el enfoque se sustenta en la economía del territorio, en la cual se reconoce que las actividades agropecuarias son apenas uno de los componentes de la economía rural. Articula las dimensiones urbana y rural de forma orgánica y estimula la diversificación económica de los territorios, lo cual se refleja en la importancia que brinda a las cadenas productivas (agrícolas y no agrícolas) escenarios multisectoriales.

El enfoque aborda el tema de tecnología no solamente como factor que incrementa la productividad, sino que promueve conceptos de innovación tecnológica y competitividad territorial, definiendo criterios tales como, la prudencia cuando trata de asuntos relacionados con productos genéticamente modificados e impulsa el desarrollo de sistemas de innovación con base en la gestión democrática del conocimiento.

Supera la visión convencional del capital, destacando la importancia del capital humano como la capacidad transformadora inherente a los conocimientos de las personas; del capital social como las relaciones horizontales (como redes) y verticales (como contratos de integración) que viabilizan la gobernabilidad; y, del capital natural. Configura espacios demográficos integrados que compartan estructuras sociales, económicas e institucionales construidas en procesos históricos de apropiación del espacio.

En ese enfoque, el concepto de prosperidad tiene como referentes la superación de la pobreza y la garantía de la seguridad alimentaria³⁴, siendo estos dos últimos aspectos políticos los más importantes del actual Gobierno de Brasil.

³⁴ *Desarrollo Rural Sostenible: Enfoque Territorial. Síntesis preparada por el Equipo de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del IICA, enero 2003.*

5. REFERENCIAS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL ABORDAJE TERRITORIAL

5.1. Ordenamiento y Desarrollo

Lo que aquí se denomina “ordenamiento” se utiliza en el sentido laxo del término empleado en Ciencias Ambientales y en Geografía, con algunas diferencias básicas. Va más allá de la caracterización, localización o destino de la ocupación del espacio de un territorio. De hecho, se trata del ordenamiento técnico, social, jurídico y político de las políticas públicas, manifestadas en diversas formas, generalmente estimulando o restringiendo actividades, o apoyando a diversos sectores o regiones. En este contexto, el ordenamiento es el proceso de direccionamiento que se desea imprimir al conjunto de medidas derivadas de las políticas públicas.

El ordenamiento territorial tiene un sentido descendente de la articulación entre Estado/Gobierno y Sociedad/Instituciones. Es un proceso complejo de diagnóstico participativos y estudios, formulación y validación, información y capacitación, articulación con los interlocutores e implementación. La participación de los actores sociales, busca perfeccionar los instrumentos de política a las condiciones locales; al mismo tiempo que se induce un proceso formativo, se promueven la participación social y se obtienen resultados económicos. Del ordenamiento se espera la inducción de reacciones de los actores locales involucrados de acuerdo al proceso de planeamiento ascendente (Sociedad/Instituciones – Estado/Gobierno).

Por lo tanto, el ciclo que articula las políticas públicas y el desarrollo territorial sostenible se cumple cuando las reacciones, definidas como resultados e impactos de las políticas, pasan a formar parte del proceso de revisión y perfeccionamiento del ordenamiento. Se denomina a este ciclo planeamiento ascendente. Si dicho proceso es continuo, favorecerá una sintonía permanente entre las demandas de la sociedad y las ofertas de las políticas públicas.

De esa forma, las políticas públicas pasan por tres momentos que conforman un proceso continuo:

- Su formulación general refleja el ordenamiento (políticas públicas en forma de programas nacionales y estatales).
- Las reacciones configuran el desarrollo (planes, proyectos, actividades, resultados e impactos en los territorios).

- Los resultados e impactos que determinan los ajustes en los programas nacionales y en los procesos de desarrollo de los territorios, a través de la negociación y la co-responsabilidad asumida por todos los actores involucrados.

Por lo tanto, el desarrollo territorial será la consecuencia inducida, estimulada, apoyada y esperada del ordenamiento territorial.

5.2. Territorio

Es un espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, que incluye 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, en los que se puede observar uno o más elementos que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial.

5.3. Territorio Rural

Son los territorios descritos anteriormente, pero sus características multidimensionales, así como los elementos que facilitan la cohesión social, cultural y territorial, presentan una predominancia rural.³⁵ Sin embargo, esos territorios incluyen espacios urbanizados ocupados por ciudades pequeñas y medianas, villas y poblados.

5.4. Caracterización de las Microrregiones “Rurales”

En el Brasil, las microrregiones rurales son aquellas que presentan densidad demográfica con menos de 80 habitantes por km² y población

³⁵ Ambiente natural poco modificado y/o convertido parcialmente a actividades agro-silvo-pastoriles; baja densidad demográfica, población pequeña; base en la economía primaria y sus eslabonamientos secundarios y terciarios; hábitos culturales y tradiciones típicas del universo rural.

promedio por municipio hasta 50,000 habitantes.³⁶ Las microrregiones rurales se ordenan de acuerdo con las mayores concentraciones de público prioritario³⁷ del MDA. Básicamente, estas indican en cuales regiones deberán revelarse los territorios rurales que serán trabajados prioritariamente, ya que la disponibilidad de recursos requiere una focalización de acciones.

Ese ordenamiento también orienta las negociaciones entre el MDA y los Estados (gobiernos estatales y sociedad civil), a los que se agregan otros criterios de priorización, siempre y cuando sean coherentes con los criterios empleados.

Las microrregiones rurales también sirvieron para dimensionar los programas bajo responsabilidad de la SDT³⁸. La tipificación actual, con objetivos estrictamente programáticos, consiste en la utilización de indicadores que puedan categorizar un conjunto de unidades geográficas consideradas. En el caso de municipios y microrregiones geográficas, se utilizan indicadores de densidad poblacional y población total por unidad analizada. La selección de los territorios rurales en cada Estado, debe ocurrir una vez concluido satisfactoriamente el proceso de consultas a la sociedad civil y al Gobierno, quedando la aprobación bajo incumbencia de los Consejos Estatal y Nacional.

La selección definitiva de cada territorio ocurre solamente cuando los actores sociales reconocen sus elementos caracterizadores de cohesión social y territorial, inmediatamente después del proceso de construcción de su identidad y proposición de su visión de futuro.

³⁶ La SDT adopta los siguientes criterios: municipio: densidad demográfica hasta 80 hab/km² y población total hasta 50,000 habitantes; microrregión geográfica: densidad demográfica hasta 80 hab/km² y población promedio por municipio componente de la microrregión de 50,000 habitantes. Siempre que una microrregión alcanza índices que la categorizan como "rural", en esta categoría se incluyen todos los municipios que componen la microrregión considerada.

³⁷ Agricultores familiares, familias asentadas por la reforma agraria, agricultores beneficiarios del reordenamiento agrario, familias asentadas, lo que caracteriza una mayor intensidad de demanda social.

³⁸ El MDA sometió al MPOG, en el ámbito del PPA 2004-2007, dos programas que organizan las actividades bajo responsabilidad de la SDT: "Programa de Diversificación y Dinamización de las Economías Territoriales" y "Programa de Gestión Territorial".

Finalmente, esta visión de futuro estructurará un plan, denominado Plan Territorial de Desarrollo Sostenible, PTDS, con la función de organizar el proceso de articulación e implementación de acciones que transformen el cuadro actual del territorio y ejecuten los objetivos elegidos por su población.

Estos serían los desafíos del MDA y de sus secretarías responsables por temas complementarios, así como de importantes segmentos de organismos e instituciones públicas, privadas y sociales, nacionales e internacionales, que asumieron la responsabilidad de enfrentar, con profunda determinación, la desigualdad, la pobreza y la falta de perspectivas en que se encuentra alrededor de 25% de la población brasileña.

BIBLIOGRAFÍA

- Buainain, A. M.; Da Silveira, J. M.; Teófilo, E. *Reforma Agraria, Desarrollo y Participación: una discusión sobre las necesarias y posibles transformaciones*. En: Revista Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo, NEAD.
- Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (2002) *Propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Rural Sostenible*. Tercera Versión. Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible. Brasil.
- Durston, J. (2001) Capital Social – parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- FAO – INCRA (1996) *Informe Proyecto. O FAO/INCRA (1995-1996)*. Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación y Instituto de Colonización y Reforma Agraria. Brasil.
- Franco, R. 2002. *Pobreza, distribución y gasto social en América Latina en los años 90*. En: Panorama Social de América Latina 2001-2002. Chile, CEPAL.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (2004) *Atlas Territórios Rurais*. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável/Ministério do Desenvolvimento Agrário; como apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NFAD
- _____ *Propuesta del MDA al PPA 2004-2007*. MDA – SDT, Brasil.
- _____ *Programa de Gestión Territorial*. MDA – SDT, Brasil.
- _____ *Programa de Diversificación y Dinamización de las Economías Territoriales*. MDA – SDT, Brasil.

Secretaria de Desarrollo Territorial. *Levantamiento de las Microrregiones Geográficas "rurales" de Brasil*. Ministerio de Desarrollo Agrario, Secretaria de Desarrollo Territorial. Documentos Preliminar (primera versión) Brasil.

Sepúlveda, S.; Rodríguez, A; Echeverri, R. y Portilla, M. (2003) *El enfoque territorial de desarrollo rural*. IICA, San José, Costa Rica.



Marco Referencial para Apoyar el Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales

*Marcelo Duncan Alencar Guimarães³⁹
Paulo César Arns⁴⁰*

³⁹ Asesor Especial de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario.

⁴⁰ Consultor por el IICA en la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario

1. FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO TERRITORIAL

1.1. Objetivos de la Estrategia de Apoyo al Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales

La estrategia de apoyo al desarrollo sostenible de los territorios rurales viene siendo implementada desde 2003 con la creación de la SDT del MDA. Durante ese período, se han diseñado y ejecutado una agenda de trabajo y un programa de acuerdo a las orientaciones que se exponen a continuación.

El objetivo general de la estrategia es el de:

Promover y apoyar iniciativas de las instituciones representativas de los territorios rurales que garanticen el incremento sostenible de los niveles de calidad de vida de la población rural.

1.1.2. Objetivos Específicos

El cual se presente alcanzar por medio los siguientes objetivos específicos promoviendo y apoyando;

- La gestión, organización y el fortalecimiento institucional de los actores sociales de los territorios rurales, especialmente de aquellos que actúan en la representación de los agricultores familiares, de los asentados de la reforma agraria y de poblaciones rurales tradicionales;
- La planificación participativa y la gestión social de los territorios, teniendo como referencia los criterios de desarrollo sostenible, la autonomía y la participación social;
- La promoción de iniciativas territoriales que contribuyan a la dinamización y diversificación de las economías territoriales teniendo como referencias la valorización de los recursos locales, la competitividad territorial, el crecimiento y la distribución de la renta con el aumento de empleos;
- La implementación e integración de políticas públicas con el objetivo de reducir las desigualdades sociales y regionales, así como, la generación de riquezas con equidad social.

1.2. Conceptos Fundamentales

Antes de exponer las acciones de apoyo direccionada al cumplimiento de los objetivos presentados, es importante recuperar algunos conceptos e ideas fundamentales que sustentan esa estrategia⁴¹. En primera instancia se retoma el concepto adoptado de territorio como;

“...un espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, que comprende la ciudad y el campo, caracterizados por criterios multidimensionales – tales como ambiente, economía, sociedad, cultura, política e instituciones – y una población con grupos sociales relativamente diferentes, que se relacionan interna y externamente por medio de procesos específicos, en los que se puede observar uno o más elementos que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial.”

En segunda instancia se considera el concepto de abordaje territorial como referencia para una estrategia de apoyo al desarrollo rural, por cuatro razones: **a)** lo rural incorpora a la agricultura y a otras actividades no agrícolas, vinculadas a las características espaciales del territorio; **b)** la escala municipal está restringida a la planificación y a la organización de esfuerzos para la promoción del desarrollo; mientras que la escala estadual es excesivamente amplia para captar plenamente la heterogeneidad y las características locales que se necesitan movilizar con este tipo de iniciativa; **c)** se ha acentuado la descentralización de las políticas públicas con la atribución de competencias y atribuciones a los espacios locales, y; **d)** el territorio es la unidad que dimensiona mejor los lazos de proximidad entre personas, grupos sociales e instituciones que pueden ser movilizadas para favorecer el establecimiento de iniciativas tendientes al desarrollo.⁴²

El abordaje territorial es una escala diferente de los procesos de desarrollo y, lo que es más importante, implica la utilización de métodos participativos

⁴¹ Para una presentación más detenida de las bases conceptuales de dichas estrategias, consultar SDT/MDA. 2005. Referencias para una Estrategia de Desarrollo Rural Sostenible en Brasil. Brasília, DF.

⁴² Sobre la dimensión territorial y el debate sobre desarrollo ver, entre otros, Favareto et al. 2005. Indicadores Analíticos de Desarrollo Territorial – Notas Conceptuales, Metodología y Resultados Iniciales. São Paulo/Brasília, Plural /TEM /ESSP; y, Abramovay, R. 2003. El Capital Social de los Territorios – Repensando el Desarrollo Rural. In: Abramovay, R. 2003. El Futuro de las Regiones Rurales. Porto Alegre, Ed. UFRGS.

para su gestión. Por lo tanto, el desarrollo deja de depender de la acción vertical del poder público, para transformarse en un proceso de creación de condiciones para que los agentes locales se movilicen alrededor de una visión de futuro (mediano y largo plazo), de un diagnóstico de sus potencialidades e insatisfacciones, así como, de los medios para lograr un proyecto propio de desarrollo sostenible.

De esa forma, la perspectiva territorial del desarrollo rural sostenible se fundamenta en la formulación de propuestas focalizadas en las personas a partir de la interacción entre los sistemas socioculturales y ambientales, contemplando la integración productiva y el aprovechamiento competitivo de los recursos como medios de la cooperación y la corresponsabilidad de los actores sociales.

Por lo tanto, se trata de una visión integradora de espacios, actores sociales, mercados y políticas públicas de intervención; y que a través de ella, se pretende alcanzar la generación de riqueza con equidad; el respeto a la diversidad; la solidaridad; la justicia social; y, la inclusión social.

Dichos valores y resultados sólo podrán lograrse si se concibe el desarrollo no como sinónimo de crecimiento económico, sino como un proceso que involucra dimensiones múltiples, cada una contribuyendo en determinada forma a saber:

- i. Dimensión Económica-productiva:* eficiencia a través de la capacidad de innovar, diversificar, usar y articular recursos locales para generar oportunidades de trabajo e ingresos, fortaleciendo las cadenas productivas e integrando redes de pequeños emprendimientos rurales;
- ii. Dimensión Sociocultural:* mayor equidad social gracias a la participación de los ciudadanos y ciudadanas en las estructuras del poder, teniendo como referencia la historia, los valores y la cultura del territorio, el respeto por la diversidad y la mejoría de calidad de vida de las poblaciones;
- iii. Dimensión Político-institucional:* consolidación de una institucionalidad renovada que permite el desarrollo de políticas territoriales negociadas, resaltando el concepto de gobernabilidad democrática y el ejercicio de la ciudadanía;

iv. Dimensión Ambiental: aprovechamiento del medio ambiente como activo del desarrollo, considerando el principio de sostenibilidad y enfatizando la idea de la gestión sostenida de la base de recursos naturales, asegurando su disponibilidad también para las generaciones futuras.

Un tercer concepto es el *Capital Social* visualizado desde el desarrollo sostenible de los territorios rurales, el cual asume un rol crucial y es concebido como el conjunto de relaciones (personales, sociales, institucionales) que pueden ser movilizadas por las personas, organizaciones y movimientos con un propósito final: *la Cohesión social y Territorial*.

El capital social en su origen surge de procesos que son, al mismo tiempo, base y generación de confianza, reciprocidad y cooperación. Implica además, la habilidad de personas y grupos para establecer relaciones duraderas, obtener recursos financieros, materiales, conocimientos para emprender acciones con la finalidad de reducir costos de las transacciones, por medio de la asociación, administración, compra y venta conjuntas, uso compartido de bienes, obtención y diseminación de informaciones.

Existen diversas formas de capital social, que deben ser identificadas y comprendidas en cada territorio para que puedan ser la base de iniciativas de promoción del desarrollo:

- a) *El capital social de grupos e individuos:* involucra relaciones de reciprocidad basadas en la proximidad geográfica o social de las personas como parentesco y vecindad;
- b) *El capital social de comunidades:* comprende relaciones de confianza y cooperación fundadas en identidades colectivas de grupos sociales específicos como una comunidad de agricultores o Quilombolas (grupos de afrodescendientes) que actúan generando beneficios, de cierta forma, compartidos;
- c) *El capital social externo:* se ilustra en las relaciones con personas y grupos externos al territorio, movilizando recursos cognitivos, materiales, financieros, no disponibles localmente y que son esenciales para los procesos de desarrollo.

Esas tres formas de manifestación del capital social son fundamentales para la conformación de la identidad territorial, que a su vez, es un vector

decisivo de la estructuración de un proyecto territorial de futuro. El capital social garantiza el elemento aglutinador capaz de sostener la movilización y organización de los agentes y factores locales, su encuadramiento en modalidades de gestión social de las iniciativas delineadas hasta alcanzar la mejoría anhelada en la calidad de vida de sus habitantes.

La Gestión Social se entiende como el proceso por el cual el conjunto de actores sociales y agentes de desarrollo de un territorio toman parte de manera efectiva y dinámica de todas las etapas y momentos de la gestión de su territorio. Es decir, participan del conjunto de actividades de la planificación, incluyendo la movilización de esos agentes y factores locales, hasta la implementación y evaluación de las acciones planeadas, pasando por las etapas de diagnóstico, elaboración, ejecución y evaluación de estrategias, negociación de políticas y proyectos. Por lo tanto, la gestión social implica una constante co-participación de responsabilidades de acuerdo con los destinos negociados para cada territorio.

Se trata de una idea que pretende superar las modalidades de gestión que han orientado la formulación de políticas públicas para el desarrollo. La *praxis* de la gestión social se contrapone a la lógica vertical y descendente de la planificación, donde generalmente, las instancias centrales del gobierno son responsables por el diseño de las iniciativas y la población local por la participación en su implementación. Por el contrario, aquí la primacía corresponde a los procesos ascendentes con claro protagonismo de los actores sociales del territorio.

Adicionalmente, la gestión social supera también la concepción de participación como simple instrumento de fiscalización de la aplicación de recursos, como es el caso de las atribuciones establecidas para consejos y foros locales. Esta perspectiva de gestión que se plantea busca la participación plena y activa de esas fuerzas sociales, caso contrario, cualquier iniciativa que busque la promoción del desarrollo sufrirá problemas de adhesión de las personas, instituciones y economías locales.

Por tal motivo, la gestión social se constituye en un componente absolutamente necesario para dar sostenibilidad al proceso de desarrollo. Los procesos de gestión social necesitan, por lo tanto, apoyarse en el capital social de los territorios, en los lazos de identidad, de confianza y de colaboración que existen entre los grupos sociales locales. Sin embargo, en aquellos territorios con deficiencias de capital social, es necesario crear espacios y condiciones

para el aprendizaje e identificación de complementariedades, de manera que los actores sociales entablen diálogo, hagan fluir sus perspectivas en procura de convergencias.

Dichas relaciones deben gradualmente, avanzar para la composición de acuerdos entre grupos, organizaciones, instituciones – arreglos institucionales – y para generar espacios cada vez más estables y formalizados, tal como los foros y la institucionalidad local. Estos son importantes para galvanizar y sedimentar los avances alcanzados y dar un mayor grado de organización a dichas fuerzas locales en la gestión de las políticas y procesos de desarrollo.

La reciente experiencia en Brasil y en otros países del mundo han demostrado que esa es la mejor manera de ampliar la eficacia y eficiencia de políticas públicas: aproximar las demandas sociales a las inversiones gubernamentales, establecer sinergias entre las iniciativas privadas y las del Estado.⁴³

1.2.1. *Investir de Poderes a Todos los Actores*

La gestión social presupone la existencia de actores sociales y de gestores públicos capaces de llevar a cabo estrategias que aglutinen a los agentes públicos y a los privados en torno a un proyecto común a mediano y largo plazo, fundamentado en la promoción de éxitos y en la superación de las limitantes. Sin embargo, las competencias y habilidades demandadas por esa función no siempre están presentes. Por eso, la concesión efectiva de poderes a todos los actores e instituciones se convierte en una preocupación actual.

Compartir el poder entre todos los actores de la sociedad es una acción necesaria para que la *nueva institucionalidad* se proyecte en formas democráticas de gobierno, perfeccionando las relaciones entre el Estado y la Sociedad, lo que implica una revisión de los deberes y obligaciones, papeles (roles) y atribuciones formalmente instituidas, enfatizando la convergencia de intereses que conlleven a la articulación de agendas.

⁴³ Ver sobre Dowbor, L. (1999). *Gestión Social y Transformación de la Sociedad*. São Paulo – Brasil.

1.2.2. Institucionalidad

Es común que la sociedad civil se movilice debido a intereses específicos, buscando soluciones y orientaciones que, en la gran mayoría de los casos, involucran la acción gubernamental. Esos intereses individuales o grupales deben adoptar formas estables de consulta, articulación y deliberación en los territorios. Ambos tipos de intereses, métodos y espacios, son necesarios para realizar ejercicios de diálogo, negociación, superación de divergencias y la definición de complementariedades entre las propuestas de diversos actores. Esas nuevas formas permiten superar la fragmentación que caracteriza los procesos de desarrollo actuales.

Lo anterior requiere formalizar estructuras públicas capaces de propiciar la gestión social de las políticas y procesos de desarrollo. En este caso denominamos como *institucionalidad territorial* a los espacios o mecanismos (foros, consejos, comisiones, comités, consorcios, articulaciones y acuerdos institucionales diversos) de expresión, discusión, deliberación que propicien una o varias estrategias, que agrupen diversos actores sociales, cuya atención está volcada a la gestión social de las políticas y procesos de desarrollo. Evidentemente, la *Nueva Institucionalidad* de los territorios debe aprovechar los mecanismos y espacios existentes, siempre y cuando, éstos tengan las características para incorporar al conjunto de fuerzas locales y la flexibilidad para participar en procesos convergentes entre los agentes públicos y privados.

No obstante, dicha institucionalidad podrá adoptar diversas formas, según sea el entendimiento de los actores sociales, expresando siempre la diversidad social y cultural, la representatividad y la paridad entre las fuerzas sociales. Esto, de manera que los procesos horizontales de negociación y decisión transformen prácticas verticales en acuerdos multisectoriales de gestión social y en procesos de planeamiento ascendente.

1.3. Directrices y Estrategias

Las referencias conceptuales del abordaje territorial se traducen en una serie de directrices y estrategias de implementación para alcanzar los objetivos mayores del enfoque territorial: Cohesión Social y Territorial.

1.3.1. Directrices

Las directrices generales para la implementación del desarrollo sostenible de los territorios rurales son:

- i.* Adoptar el abordaje territorial como referente conceptual para la promoción del Desarrollo Rural Sostenible;
- ii.* Comprender el territorio como espacio social e históricamente construido, lugar de manifestación de diversidades culturales y ambientales, que expresan límites y potenciales para la promoción del DRS;
- iii.* Entender el desarrollo sostenible de los territorios rurales como un proceso que articula, de manera integrada, las dimensiones sociocultural, político-institucional, económica-productiva y ambiental;
- iv.* Valorizar acciones que estimulen la participación de los diversos actores sociales en los procesos de elaboración, planeamiento, implementación y gestión del desarrollo sostenible de los territorios rurales, considerando las dimensiones de género, etnia, y generacional;
- v.* Adoptar metodologías participativas y mecanismos de planificación ascendente como estrategias de fortalecimiento de los procesos de descentralización de políticas públicas, estimulando la autogestión de los territorios;
- vi.* Estimular la construcción de alianzas, buscando fortalecer el protagonismo de los agricultores familiares en los procesos de gestión social de las políticas públicas;
- vii.* Actuar en sinergia con los diversos niveles del gobierno, entidades de la sociedad civil y organizaciones de los movimientos sociales representativos de los diferentes segmentos comprometidos con el desarrollo rural sostenible, focalizado en la agricultura familiar y en la reforma agraria;
- viii.* Estimular la articulación entre las demandas sociales y las ofertas de las políticas públicas, promoviendo instancias plurales y participativas, que hagan viable espacios para discusión, negociación, concentración y participación del poder decisorio, en el proceso de gestión social;

- ix.* Priorizar la reducción de las desigualdades económicas y sociales, actuando preferencialmente en espacios donde existe mayor concentración de agricultores familiares, asentados de la reforma agraria y acampados;
- x.* Incentivar procesos de fortalecimiento en participación de los diversos actores sociales en las instancias colegiadas consultivas y deliberativas de los territorios, calificando los mecanismos de representación y participación directa para la gestión social de políticas públicas;
- xi.* Incentivar el desarrollo sostenible considerando la importancia de la dinamización económica en los territorios rurales, con énfasis en la agricultura familiar y en la reforma agraria.

1.3.2. Estrategias de Implementación

1.3.2.1. Articulación

La estrategia adoptada se fundamenta en la articulación de políticas públicas e iniciativas privadas en diversos niveles dentro del territorio, potenciando la convergencia con otros instrumentos capaces de atender las demandas de los territorios. Esa articulación se materializa en planes territoriales de desarrollo, a través de mecanismos *ad-hoc* capaces de realizar la gestión social de dichas iniciativas.

Por otro lado, en el ámbito regional y nacional ese tipo de estrategia y políticas públicas son gestionadas por la SDT. Para agilizar esos procesos, la Secretaría ha establecido procedimientos especiales para difundir los fundamentos del abordaje territorial entre las instancias gubernamentales aliadas. Para tal fin, se han adoptado instrumentos tales como, acuerdos de cooperación interinstitucional sustentados en la articulación de políticas y en su gestión social en los territorios. Dicha articulación aumenta la eficacia y la eficiencia de las políticas y se transforma en el valor agregado que ofrece la SDT a sus aliados institucionales.

En el contexto anterior, la SDT brinda prioridad especial a los acuerdos y contratos con instituciones públicas y sociales de los territorios. De forma que se amplía la participación con procesos en curso, fortaleciéndolos y contribuyendo para mejorar la formación de capacidades técnicas e institucional necesaria para la gestión del desarrollo.

1.3.2.2. Órganos Colegiados

Las instancias colegiadas de desarrollo rural que congregan actores sociales y gestores públicos en los ámbitos federal, estadual, municipal y territorial juegan un papel neurálgico en el DRSET. Existe la posibilidad de que esas instancias enfrenten tensiones eventuales y conflictos de intereses; no obstante, lo importante es que se transformarán en escenarios para la práctica democrática, la búsqueda de convergencias, la transparencia pública y la gestión social.

La estrategia de descentralización busca promover el desarrollo en territorios rurales, para lo cual se pretenden fortalecer una institucionalidad participativa y estable, capaz de gestionar sus iniciativas de desarrollo. En ese sentido, es de suma importante resaltar que las políticas bajo la responsabilidad de la SDT se gestan a través de procesos abiertos y participativos, en los cuales, las instancias locales juegan un papel fundamental en su discusión y aprobación. Es más, se espera que las instancias locales asuman, en el mediano plazo, la gestión de las estrategias de desarrollo de sus territorios, así como, del conjunto de políticas y de procesos de inversión requeridos para promover el desarrollo.

1.3.3. Planificación y Gestión Participativa

La naturaleza de los complejos procesos de desarrollo sostenible requiere establecer estrategias con una visión de largo plazo, por ello, la SDT lanza una política que se proyecta para un período no mínimo de 15 años y con tres ciclos de implementación. La intensidad y la naturaleza de las acciones desencadenadas, son flexibles de modificación en cada ciclo, según los resultados y avances evidenciados en cada territorio.

A la vez, cada ciclo de la estrategia está compuesto por tres fases en las que se intercalan períodos de aplicación de las políticas de promoción para el desarrollo territorial (oferta), con períodos de acompañamiento y apoyo a los territorios (auto-organización) – momento en el cual los territorios realizan las actividades planificadas – siendo que para cada fase se definen determinados resultados, tal como se detalla a continuación.

En la *Primera Fase*, el énfasis es la preparación de la población del territorio para entender el proceso de desarrollo sostenible y los momentos de las otras

fases, como lo es el proceso de formulación del diagnóstico, elaboración del Plan Territorial y del conjunto de acciones inmediatas que se conciben con visión estratégica. Por lo tanto, en esta fase los esfuerzos se orientan a innumerables actividades de movilización, sensibilización y capacitación de los actores sociales.

Adicionalmente, se promueve una discusión sobre posibles inversiones en infraestructura y servicios públicos, se apoya la formación de mecanismos institucionales y capacidades técnicas aptas para la gestión territorial, así como, para la formulación de iniciativas adaptadas a las características del territorio. Esta fase preparatoria tiene como propósito dejar establecida una plataforma capaz de promover la dinamización de la economía territorial, con base en la organización social, las particularidades culturales, la innovación tecnológica, la diversificación productiva y su sustentabilidad con el medio ambiente.

La *Segunda Fase* inicia una vez establecida la plataforma territorial, se pone en marcha propiamente la fase de planificación, con acciones como: *a)* la formulación del diagnóstico participativo; *b)* elaboración conjunta de una visión de futuro; *c)* definición del punto central aglutinador; *d)* formulación del plan territorial con estrategias, acciones e instrumentos de mediano plazo; y, *e)* la formulación de proyectos territoriales para materializar el plan en iniciativas concretas. Como se puede deducir, esta fase se ha concebido también como un momento de fortalecimiento de la institucionalidad identificada en la fase anterior y cuyo fin ulterior es el desarrollo del capital social, la consolidación de la gestión social y el aumento de las capacidades territoriales.

En ese momento, el diagnóstico, el pronóstico y la visión de futuro se constituyen en elementos que estructuran el punto aglutinador del territorio. Este punto aglutinador debe reflejar la visión de futuro – lo que el territorio pretende ser y el camino para alcanzarlo – y, al mismo tiempo, se transforma en el escenario de articulación de políticas públicas y de sinergia de proyectos territoriales de su agenda estratégica. El mismo, marca una ruta de desarrollo que será ampliada en el futuro para concretizar objetivos de mediano plazo. Por otro lado, los proyectos territoriales operarán con fuentes diversos de recursos, siempre procurando agregar contribuciones adicionales que complementen las fuentes tradicionales.

En la *Tercera Fase*, se inicia la ejecución de los proyectos y la concreción gradual del plan, existiendo continuamente actividades de monitoreo

y evaluación. La consolidación de esta fase ampliará la afirmación de la identidad y el sentido de representatividad del territorio, posibilitando el aumento de nuevas alianzas externas, la participación en redes y la cooperación interterritorial.

Los dos ciclos de implementación subsecuentes – aproximadamente diez años – tienen por objetivo consolidar las instancias de *gestión social*, las redes territoriales de servicios y apoyar la profundización de la innovación tecnológica y gerencial, contribuyendo para un ambiente de diversificación de actividades económicas e inclusión social. Es decir, en esos ciclos se promueven acciones que consoliden las inter-relaciones dentro y fuera del territorio, fortaleciendo el capital social y ampliando las capacidades locales.

1.3.4. Desarrollo de Competencias

El proceso de planificación territorial es sustentado continuamente por innumerables actividades de formación de capacidades y el desarrollo de competencias de los actores sociales y agentes de desarrollo. En efecto, el propio proceso de planificación y gestión establece una dinámica pedagógica de aprendizaje y práctica. Adicionalmente, se establecen también procesos de articulación entre centros académicos e instituciones de investigación en los territorios, promoviendo actividades de enseñanza, investigación, extensión y cooperación técnica e institucional. Esa sinergia institucional, generará resultados inmediatos y de largo plazo, ya que diversas necesidades de los territorios podrán ser suplidos con trabajos realizados por instituciones con arraigo local.

2. ESTRATEGIA DE APOYO AL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS TERRITORIOS RURALES

Las referencias conceptuales presentadas en párrafos anteriores orientan la estrategia de apoyo al desarrollo sostenible de los territorios rurales, estableciendo como meta la visión a largo plazo, con acciones que fomenten la promoción y consolidación al proceso de desarrollo de los territorios.

2.1. Selección y Priorización de los Territorios

Las metas de la estrategia de apoyo al DSTR se definieron de acuerdo a la estimación del número de territorios rurales en Brasil; sin embargo, su caracterización se fundamentó en un criterio diferente al criterio de las estadísticas oficiales que convencionalmente definen las zonas rurales y urbanas. En efecto, se adoptó una gradiente de ruralidad para jerarquizar los territorios, la cual se explica a continuación.

En primer término, se realizó una caracterización general de los territorios rurales⁴⁴ con base a la información secundaria de los municipios y de las microrregiones geográficas, así como, de la información geo-política y demográfica del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

A partir de esa caracterización se separaron tres categorías de territorios: **a)** urbanos; **b)** intermedios y **c)** rurales. En la última categoría se definió a aquellos territorios que presentan una densidad demográfica menor a 80 habitantes/km² y con una población promedio de hasta 50 mil habitantes por municipio. Preliminarmente fueron identificados aproximadamente 450 conglomerados municipales con características rurales, 80 con características intermedias entre urbano y rural y 20 con perfil esencialmente urbano.

En un segundo termino, la priorización de los territorios adoptó como filtro el conjunto de parámetros que materializan el enfoque de actuación del MDA, entre los cuales se pueden mencionar: **i)** Concentración de agricultores familiares; **ii)** Concentración de familias asentadas por programas de reforma agraria; concentración de familias de trabajadores rurales sin tierra, movilizados o no, y; **iii)** Ordenamiento, considerando criterios dialogados con los gobiernos de los estados, los Consejos Estaduales de Desarrollo Rural Sostenible y la sociedad civil local. Finalmente, se adoptaron los siguientes criterios complementarios:

- a)** Densidad y actividad de capital social existente en los territorios rurales;
- b)** La convergencia de intereses institucionales y de participación de la sociedad civil y gobiernos estaduales;

⁴⁴ Para esta caracterización se utilizaron las siguientes fuentes de referencias: Veiga, J. E. et al. (2001) *O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Série Textos para Discussão n. 1.* Brasília: Nead; y también, IBGE/IPEA/Nesur-Unicamp. 1999. *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, Campinas, IE/ Unicamp.*

- c) Existencia de áreas prioritarias de acción del Gobierno Federal en los Estados;
- d) Incidencia de programas, proyectos y planes de desarrollo de carácter regional.

Con esos parámetros y criterios, se definió de manera innovadora, el conjunto de los territorios rurales, estableciéndose así el universo de acción que incluía con precisión a las regiones con mayores necesidades, al mismo tiempo, que se aprovechaban las iniciativas en ejecución con el objeto de aumentar la eficacia de los recursos invertidos. Sin embargo, es fundamental resaltar que cada etapa del proceso de planificación se realizó en estrecho diálogo e interacción entre la población local y las instancias colegiadas.

El año 2003 fue el primer año de implementación de la estrategia en 40 territorios, cubriendo aproximadamente 800 municipios. En el año 2004 se amplió la cobertura en 50 territorios adicionales, cubriendo 1.500 municipios en todas las unidades de la Federación. En ambos casos, los territorios seleccionados fueron homologados por los Consejos Estadales de los 20 Estados.

El ciclo completo de la estrategia contempla la implementación de políticas e instrumentos de apoyo para los 450 territorios rurales, en el transcurso de 32 años. Sin embargo, para el período 2004-2007, las metas negociadas comprendían diversas acciones e inversiones en aproximadamente 190 territorios, alcanzando cerca de 2.600 municipios y atendiendo poco menos de 50% de la demanda social (público prioritario) del MDA.

Cuadro 1.

Cantidad de Territorios Rurales atendidos por el Programa en unidades				
	2004	2005	2006	2007
Meta del año	40	10	40	50
Acumulado de años anteriores	50	90	100	140
Total	90	100	140	190

Fuente: Informes Anuales. SDT. MDA.

2.2. Resultados a Alcanzar

Aunque el proceso de desarrollo sostenible de los territorios está condicionado también por factores externos a los territorios, este depende fundamentalmente de la estrategia de apoyo de la SDT y de un conjunto de acciones complementarias de otras instituciones. No obstante, la sinergia entre ambas incide sobre los cuatro ejes de intervención que estructuran las áreas de resultados del programa: *i)* la gestión social de los territorios, *ii)* el fortalecimiento del capital social, *iii)* la dinamización económica de los territorios rurales y *iv)* la integración de políticas públicas.

Por lo tanto, las acciones establecidas en el Plan Territorial de Desarrollo Sostenible de cada territorio son el resultado de la sumatoria de estrategias de apoyo de varias instituciones y no se restringen al apoyo de la SDT. A continuación se presentan los logros esperados en cada área de resultados del programa.

2.2.1 Fortalecimiento de la Gestión Social

El DSTR es en esencia una estrategia de concertación social sobre los modos de producción, distribución y utilización de los activos de una región de manera a alcanzar sistemas socioeconómicos capaces de generar riqueza con plena inclusión social. La experiencia en planificación local de innumerables países ha demostrado la importancia de compartir espacios de reflexión y análisis sobre el rumbo del futuro de cada territorio; éste se torna fundamental para orientar sinérgicamente la iniciativa de diversos actores. Tales escenarios de discusión y construcción conjunta pueden adoptar formas disímiles, entre las que destacan: los consorcios, foros, consejos, comités, agencias, organizaciones sociales de interés público, adquiriendo diversos grados de formalidad y capacidad deliberativa, normativa y gerencial, dependiendo de la historia de sus procesos de desarrollo y de las condiciones de cada territorio.

Cuadro 2.

Resumen de los Territorios Rurales atendidos por el Programa*			
	<i>Cantidaden Brasil (unidades)</i>	<i>Cantidad de Territorios Rurales Apoyados (unidades)</i>	<i>(%)</i>
Agricultores Familiares	4.139.369	1.511.474	36,51
Familias Asentadas	537.618	271.877	50,57
Familias aspirando acceso a la tierra	219.688	94.863	43,18
Demanda Social MDA	4.896.675	1.878.214	38,36
Población Total	169.802.570	33.447.869	19,70
Área (Km ²)	8.502.119		29,20
Municipios	5.561	1.565	28,14

*Datos actualizados al 25/01/2005

Fuente: Informe Anual. SDT/MDA 2005.

La estrategia de apoyo al desarrollo de los territorios rurales no impone formas predeterminadas de mecanismos institucionales locales para la gestión del desarrollo. Por el contrario, la SDT comparte con la población rural conocimiento sobre diversas formas potenciales, para que cada territorio pueda determinar sus propias formas de gestión social.

La constitución de espacios de participación se convierte en requisito fundamental para incentivar y ampliar la participación de la población rural, de manera que puedan guiar las iniciativas de desarrollo en cada territorio. Además de la participación popular, es necesario promover la creación o consolidación de innumerables mecanismos institucionales que logren cautivar y proyectar el saber popular de diversos actores locales. Sólo de esa manera, se puede lograr la convergencia de los innumerables intereses individuales para construir lo que hemos denominado “*espacios de objeto*”. En la medida que esos espacios de participación se vayan formalizando se transformarán en escenarios de deliberación y construcción de pactos que orienten la acción individual hacia la colaboración grupal y la acción colectiva.

En aquellos territorios que carecen de dicha institucionalidad informal, la SDT recomienda la formación de Comisiones de Implantación de Acciones Territoriales – CIATs –. Este tipo de comisión tiene un carácter transitorio y su función es liderar el proceso de construcción y consolidación de una institucionalidad estable y formalizada, genéricamente denominada “*colegiados de desarrollo territorial*”.

Como se mencionó anteriormente, los Planes Territoriales de Desarrollo Rural Sostenible son un instrumento fundamental para la gestión social. Su proceso de formulación participativa, transparente y permeable a las opiniones de los actores locales, garantiza en su contenido una representatividad de la visión del conjunto de actores sociales y agentes de desarrollo y, por lo tanto, que los proyectos específicos que surjan de esa iniciativa puedan consolidar una ruta exitosa de desarrollo.

Es más, en torno de cada proyecto específico deben consolidarse las instituciones para apoyar las acciones previstas en cada uno. Estos arreglos institucionales involucran redes de organizaciones, movimientos sociales, instituciones públicas y privadas, conformando un diseño complejo y flexible.

En síntesis, los planes territoriales, los proyectos específicos y los arreglos institucionales son piezas fundamentales de la estrategia de desarrollo territorial; mientras que su potencial para transformar el destino del territorio se fundamenta tanto en la participación efectiva y adhesión de los actores locales y en su consistencia y coherencia lógica.

2.2.2. Fortalecimiento de las Redes Sociales de Cooperación

El capital social es uno de los factores determinantes en la superación de ciertos problemas locales, así como, en el logro de determinadas condiciones que son indispensables para la ejecución exitosa de ciertos procesos de desarrollo de los territorios.

En ese sentido, el capital social puede jugar un papel importante para aumentar los recursos disponibles para la inversión; de la misma forma que puede cumplir una función aglutinante y garantizar coherencia y adhesión de los actores locales a las agendas colectivas pactadas, incrementando su grado de eficiencia. Los argumentos anteriores hacen evidente la importancia que

la SDT asigna a las organizaciones locales como pilar trascendental en la formulación, implementación y gestión de planes de desarrollo sostenible.

El proceso del fortalecimiento del capital social es la esencia de la estrategia territorial, su primer momento es el rescate de las organizaciones existentes, construidas históricamente entre personas y grupos sociales. Posteriormente, esas organizaciones se adoptan como los ejes que sustentan y alimentan las relaciones de confianza, solidaridad y cooperación y, los que permiten ampliar diversas formas de organización y redes de relaciones internas y externas del territorio, contribuyendo finalmente a la competitividad del territorio.

Sin embargo, descubrir el potencial del capital social existente en los territorios depende de las competencias y habilidades humanas para identificar y movilizar esas redes de relaciones sociales, las que no son fácilmente detectables. En innumerables ocasiones las relaciones pasan por canales no formales difíciles de identificar. En otras situaciones, esas redes de colaboración están bloqueadas por ciertas formas de exclusión y conflictos que deben ser superadas para abrir espacio a la concertación de intereses y objetivos.

Ese proceso no es simple ni fácil, ya que un número significativo de los territorios que hacen parte del programa, se caracteriza por su bajo dinamismo económico, ausencia de instituciones apropiadas y con frágiles relaciones entre agentes del territorio, donde en muchas ocasiones es necesario ampliar el alcance de las relaciones para incluir agentes externos. En ciertos casos existe una carencia casi total de historia de vínculos entre los actores locales, dificultando aún más procesos de articulación del capital social en el territorio.

Por eso, la promoción y fortalecimiento del desarrollo del capital social se transforma en un componente fundamental del trabajo de la SDT y deben ser apoyadas de manera especial con el plan territorial. Eso pasa tanto por el papel articulador de la institucionalidad gestora del territorio, como por el alcance y extensión de los arreglos institucionales creados.

La expectativa es que la etapa de *“movilización y articulación de las fuerzas locales”*, consiga promover la participación de un número significativo de agentes y comunidades locales – ampliando las capacidades y habilidades tradicionalmente movilizadas en el territorio – y sedimentar innovaciones en acuerdos duraderos, orientados por la visión de futuro del plan territorial.

2.2.3. *Dinamización Económica de los Territorios Rurales*

Esta tercera área de resultados se sustenta también en los principios de participación, confianza, solidaridad y cooperación. Esos principios son la esencia de todas las formas de colaboración y son el aglutinante de las redes de cooperación, de cadenas y arreglos productivos, agrupamiento de sectores y empresas, creación de distritos industriales y agroindustriales para alcanzar economías territoriales.

La dinamización económica se concibe como la sumatoria de las actividades del sector privado, del sector público y de las organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, es un proceso que incluye la aplicación de recursos financieros en determinados rubros productivos, así como, la inversión pública y privada en formas colectivas de organización de la producción y de la distribución, estas para reducir las diferencias entre las tasas de retorno privadas y sociales.

El espacio económico es entendido como un sistema articulado que condiciona (facilita o dificulta) la inclusión de los diversos segmentos sociales, como productores, consumidores o ambos. De ahí el importante papel que juegan las redes locales como facilitadores del diálogo entre diversos actores y como articuladoras de actividades rurales y urbanas, agrícolas y no-agrícolas. Al mismo tiempo, este tipo de estrategia permite negociar compromisos relacionados con la generación de empleo e ingresos de buena calidad, amplían las oportunidades que garantizan la inclusión de la agricultura familiar a las organizaciones asociativas y cooperativas, a las micro y pequeñas empresas.

En el contexto anterior, es fundamental promover iniciativas para la generación y difusión de tecnologías y sistemas de gestión compatibles con el uso sostenible de los recursos naturales, complementarias a las tecnologías tradicionales de la Agricultura Familiar y acordes con el potencial endógeno de cada territorio. Del mismo modo, tecnologías que sean intensivas en mano de obra y aseguren la calidad de vida de los trabajadores y sus derechos laborales. En ese contexto, los ingresos y el salario digno contribuyen a la inclusión social, posibilitando el acceso a bienes y servicios, al rescate tanto de la dimensión productiva del individuo y como de sus funciones ciudadanas.

La estrategia de desarrollo territorial enfatiza la agregación de valor y la mejora en la calidad de productos locales (agrícolas y no agrícolas), la diversificación

de actividades productivas (encadenamientos productivos) y la innovación tecnológica y gerencial, así como, la definición de rutas de desarrollo para mejorar significativamente la eficiencia productiva y la competitividad territorial.

El resultado natural de la ampliación de iniciativas productivas, de las sinergias público privadas y de la inclusión de las organizaciones sociales apunta a contribuir con la articulación de las fuerzas productivas de los territorios. Al aumentar el número de emprendimientos locales, se amplían las oportunidades para un mayor número de personas y grupos sociales locales.

2.2.4. *Articulación de Políticas Públicas*

La articulación interinstitucional genera un ambiente innovador para el desarrollo sostenible de los territorios, a través del acceso a servicios y recursos que materializan los resultados del trabajo, garantizando la generación de riqueza y su apropiación equitativa. En este ambiente de instituciones y políticas, se busca apoyar los sistemas productivos (agropecuarios y no agropecuarios) locales, principalmente aquellos que involucran a los agricultores familiares, agricultores sin-tierra, micro y pequeños emprendedores.

Las instituciones públicas tienen la misión original de *gerenciar* el patrimonio público y animar procesos de concertación para el desarrollo. Su acción viabiliza la formación del capital social fomentando emprendimientos sustentados en la colaboración, cooperación y articulación interinstitucional. Esos mecanismos institucionales posibilitan el acceso a servicios innovadores relacionados con el financiamiento, la información, la tecnología, la formación de capacidades, e inclusive el apoyo a la formación de redes de cooperación.

Adicionalmente, las articulaciones interinstitucionales en el territorio permiten integrar horizontalmente programas públicos con enfoque territorial y, paulatinamente, posibilitan recrearlos a partir de la participación local. Por otra parte, esa institucionalidad, facilita la integración vertical o armonización de las políticas sectoriales, superando su concepción genérica y promoviendo la concepción de políticas diferenciadas.

La articulación de políticas públicas en diversos ámbitos, es sin duda el mayor desafío a ser superado en la implementación exitosa de la propuesta de desarrollo territorial. En efecto, para algunos, la articulación tiene

implicaciones importantes en la correlación de fuerzas políticas y en la dinámica tradicional de los espacios de poder.

En conclusión, se espera que las iniciativas de promoción de desarrollo de los territorios rurales logren articular políticas de diversos ámbitos y niveles de gobierno, así como, diferentes instancias gubernamentales (secretarías, ministerios y programas) aglutinando acciones alrededor de los objetivos compartidos del Plan Territorial de Desarrollo Rural Sostenible.

2.3. Instrumentos para el Planeamiento y la Gestión Territorial

Los instrumentos clave de la estrategia son: el Plan Territorial de Desarrollo Rural Sostenible, los proyectos específicos de los territorios y el monitoreo y evaluación de las iniciativas. A continuación, el detalle de cada uno.

2.3.1. Plan Territorial de Desarrollo Rural Sostenible

El proceso de formulación del *Plan Territorial* de desarrollo busca organizar las discusiones, las propuestas y las decisiones para enfrentar los desafíos y alcanzar los resultados. Sus métodos transitan por la reflexión crítica de los problemas y las potencialidades del territorio, las debilidades y oportunidades, con el objetivo de establecer proyectos que materialicen la visión de futuro concertada. Para conseguir lo anterior, es necesario que los actores sociales del territorio se movilicen, sensibilicen y se capaciten para que sean capaces de recorrer el itinerario del proceso político y técnico requerido para el Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales.

El plan está caracterizado por un conjunto organizado de decisiones negociadas y de propuestas adoptadas colaborativamente, estructuradas en un acuerdo territorial; este surge de la participación de la mayoría de los actores sociales y se materializa en un documento. En esa perspectiva, la legitimidad del *Plan Territorial* se sustenta en las siguientes características:

- a)** Se constituye en un instrumento flexible de gestión del desarrollo territorial, objeto de los ajustes que sean pertinentes;
- b)** Surge de un proceso participativo y, por ende, es completamente apropiado por los actores territoriales;

- c) Adopta una concepción multidimensional y multisectorial, ofreciendo una plataforma atractiva para diversas inversiones de características innovadoras.
- d) Establece y asume mecanismos de monitoreo y evaluación sustentados en la información de los territorios, en proceso continuo de revisión y perfeccionamiento de directrices y propuestas.

2.3.2. *Proyectos Específicos de los Territorios*

El programa ha asignado recursos específicos para financiar proyectos innovadores, demostrativos y asociativos, con objetivos económicos, sociales e institucionales. Dichas propuestas deben ser evaluadas, aprobadas y financiadas por las áreas técnicas de la SDT, MDA u otros socios estratégicos, con base en criterios de oportunidad, adecuación, calidad y mérito. Adicionalmente, esos proyectos pasan a formar parte del plan territorial. Entre los ejes atendidos por los proyectos y considerados instrumentos de gobernabilidad de la SDT, se destacan:

Infraestructura y Servicios Territoriales: Para apoyar el desarrollo de la agricultura familiar en los territorios rurales, la SDT asumió la ejecución del PRONAF en el año 2003. El primer objetivo de dicho programa es dotar de infraestructura y servicios municipales, a través de alianzas con los gobiernos municipales, estatales y organizaciones no gubernamentales.

En el año 2005, el PRONAF fue incorporado al “*Plan Plurianual 2004-2007*” como una acción denominada “*Apoyo a Proyectos de Infraestructura y Servicios en Territorios Rurales*”. Los recursos de dicho programa provienen del presupuesto general de la Nación y se asignan a inversiones en infraestructura y servicios públicos, los cuales son detectados en los planes de desarrollo sostenible de los territorios rurales y ejecutados a través de los convenios con la *Caixa Econômica Federal*⁴⁵ y el *Banco do Nordeste do Brasil*⁴⁶.

⁴⁵ Banco Público del Gobierno Federal de Brasil y principal agente de sus políticas públicas. Más información ver: <http://www.caixa.gov.br>

⁴⁶ Es un banco orientado al desarrollo regional, cuya misión es “actuar, en el marco de institución financiera pública, como agente catalizador del desarrollo sostenible del Nordeste Brasileiro, integrando la dinámica de la economía nacional”. Más información ver: <http://www.bnb.gov.br>

Todos los proyectos en los planes territoriales se implementan vía alianzas con alcaldías y gobiernos Estaduales, además de los movimientos sociales y ONG's, para los casos de prestación de servicios. La SDT ha asignado un volumen anual de recursos para proyectos de infraestructura y servicios en cada territorio, siempre y cuando esos proyectos estén vinculados al eje aglutinador del plan territorial y a sus proyectos estructurantes.

Formación de Capacidades: Para el período 2002 – 2007 la SDT destinó gran parte de sus recursos para implementar acciones de capacitación y formación de actores territoriales, gestores públicos, agentes de desarrollo e integrantes de las entidades colegiadas de diversos ámbitos, según las demandas acotadas por el plan territorial. El contenido de la capacitación se adaptó a las necesidades de cada grupo de actores, de acuerdo a las demandas evidenciadas en cada territorio. Adicionalmente, las demandas específicas para la SDT se armonizaron con los programas complementarios de diversos socios institucionales.

Apoyo a las entidades asociativas y cooperativas: La dinamización económica de los territorios atraviesa diversos eslabones de cadenas productivas y sectores. Además de aspectos netamente productivos, la mayoría de los agricultores y pequeños emprendedores, requieren acceso a servicios de innovación tecnológica, de información de mercados, entre otros, que faciliten la agregación de valor a su producción, para que puedan acceder exitosamente a mercados dinámicos. La SDT ha destinado partidas específicas significativas de recursos para apoyar iniciativas de los agricultores familiares que les permita acceder a esos y otros servicios, principalmente a través de asociaciones y cooperativas.

Apoyo a las iniciativas de comercios y desarrollo de negocios: La inserción social puede ser materializada de manera sostenible, sólo si es complementada con una estrategia consistente de inserción económica. En ese sentido, la base económica de los territorios debe superar la producción agropecuaria y debe establecer una plataforma productiva ampliada con sistemas variados de inserción económica, como por ejemplo, los servicios recreacionales, los servicios ambientales, la agroindustria rural, entre otros, es decir, una diversificación de las actividades productivas del medio rural.

La diversificación viene al encuentro de la pluralidad de actividades económicas que pueden ser desarrolladas a partir de la agricultura de base

familiar o colectiva, garantizando el acceso a mercados y a fuentes novedosas de empleo e ingresos. Como orientación general, la estrategia de desarrollo sostenible de los territorios rurales apoya iniciativas que fomenten o fortalezcan arreglos productivos, dedicados a incrementar la inserción competitiva en los diversos mercados, promulgando la economía y el comercio solidarios, así como, la innovación en negocios que diversifiquen y consoliden las alternativas para la generación de renta y empleo.

Cooperación Horizontal e Institucional: Se busca que cada territorio, a través de la entidad gestora del respectivo plan territorial, proponga iniciativas de cooperación horizontal entre sí o con instituciones que aporten conocimientos y servicios diversos. Estas iniciativas son apoyadas por líneas específicas de recursos administrados por la SDT.

Dichas propuestas de apoyo surgen de la discusión colegiada de las instituciones de los municipios, territorios y estados involucrados, captando las demandas del desarrollo territorial que requieren los refuerzos. Estos instrumentos de apoyo se limitan a programas de la SDT. No obstante, y como se enfatizó anteriormente, los planes territoriales de desarrollo rural sostenible se sustentan también en políticas y recursos de otras instancias públicas federales, estatales y municipales.

2.3.3. *Monitoreo, Evaluación y Perfeccionamiento del Programa*

Los planes territoriales de desarrollo rural sostenible envuelven iniciativas de corto, mediano y largo plazo, por lo que es necesario prever momentos, espacios y métodos de evaluación y monitoreo de estas iniciativas, para adecuar y perfeccionar las propuestas originales. En ese sentido, es necesario instituir un método y una instancia institucional específica para el acompañamiento de las acciones, resultados e impactos del programa en los territorios y sus habitantes.

Las acciones promovidas por la estrategia de apoyo a los territorios rurales deben ser sometidas a un control de ejecución de planes anuales y de los productos obtenidos. Es más, las acciones deben ser consolidadas a través de un Sistema de Informaciones Gerenciales (SIG), que consta con un registro de datos relacionados con la gestión de esas acciones.

El monitoreo contempla un sistema con dos niveles de captación de información y análisis. El primero registra, analiza e informa los resultados de las acciones de la estrategia de apoyo a los territorios, con la participación efectiva de los instrumentos y articulaciones implementadas por la SDT. Este sistema busca manejar el avance de los indicadores relacionados con las cuatro áreas de resultados y analizarlos de acuerdo con las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible.

El segundo comprende el manejo de indicadores que representan cambios en los niveles de calidad de vida de la población del territorio. Transformación que es el resultado de procesos más amplios que las iniciativas de la SDT e involucran las dinámicas en curso en el territorio. Es importante destacar que este Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME), se encuentra en etapa de validación.

El proceso de monitoreo y evaluación es un componente de aprendizaje político, ya que busca establecer referencias para el perfeccionamiento de los programas e instrumentos de políticas que, coordinadamente, inciden en el territorio. Ese sistema será implementado, conducido y divulgado en estrecha colaboración con entidades públicas, privadas y académicas de referencia.

Como complemento del proceso de monitoreo, se propone implementar el Proyecto Demostrativo de Gestión Territorial, instrumento concebido para realizar un acompañamiento y análisis profundo y extenso de una muestra representativa de los territorios atendidos. Una de las funciones del proyecto demostrativo es sistematizar y validar prácticas bien sucedidas resultantes de la gestión social de los territorios, analizando el conjunto de instrumentos, procesos y actores involucrados; así como su interacción interna y externa, los ciclos de inversiones y resultados de la implementación de los planes territoriales.

La implementación del proyecto demostrativo se articula con el sistema de monitoreo y evaluación. No obstante, involucra análisis cuantitativos y cualitativos más profundos, aún incluyendo indicadores adicionales acordes con las necesidades del análisis que se desea realizar. Esos estudios se realizarán como parte de acuerdos de cooperación entre la SDT con entidades académicas de referencia.

Para alimentar el SME y difundir los datos e informaciones a los territorios y a la SDT, se estableció el Sistema de Informaciones Territoriales (SIT). El SIT se ha diseñado de manera que sea amigable y permita realizar consultas

con facilidad, generar informes y alimentar análisis complejos, utilizando sistemas y programas estadísticos adecuados. Además, el SIT se constituirá en el canal de información y datos para los otros sistemas y proyectos citados: SIG, SME y Proyecto Demostrativo de Gestión Territorial.

Todos los datos, las informaciones y los análisis generados tienen por objetivo ofrecer a los territorios informaciones relevantes sobre su estructura y evolución; así como, alertar sobre los programas y políticas en ejecución. Ese mecanismo instaura un flujo de información que retroalimentará el sistema y permitirá perfeccionar permanentemente las políticas y los mecanismos institucionales, para hacerlas más próximas a las demandas sociales. Aún siendo el sistema de carácter centralizado, toda la información será ampliamente distribuida al público en general, así como, a las instituciones aliadas y, por supuesto, a los propios territorios.

2.4. Organización de la Secretaría de Desarrollo Territorial

Para ejecutar ese conjunto de instrumentos, la SDT se organizó en una estructura con dos coordinaciones: *a)* acciones territoriales y *b)* órganos colegiados de planeamiento y gerencias de proyectos. Adicionalmente, la Secretaría también es responsable por el Proyecto *Dom Hélder Câmara*, con sede en Recife – Pernambuco, cuyo radio de acción es el semi-árido nordestino.

Paralelamente, la SDT mantiene un acuerdo de cooperación técnica con el Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura (IICA), para apoyar sus acciones con servicios técnicos especializados según los objetivos de la secretaría. Esa alianza definió una agenda de trabajo que opera como una red de consultores nacionales y territoriales en diversas áreas temáticas, según términos de referencia específicos. Además de esa red, la secretaría organizó una red nacional flexible de colaboradores que brinda servicios técnicos diversos, principalmente a los territorios. Esa red se ha ido expandiendo y diversificando para dar mayor y mejor cobertura de servicios técnicos.

Los programas de formación de capacidades y asesoría técnica a los territorios son ejecutados por entidades locales. Adicionalmente, la secretaría apoya la estructuración de servicios territoriales de asistencia técnica, a través de los Núcleos técnicos de las CIATs y redes territoriales de asistencia técnica y extensión rural, en colaboración con la Secretaría de Agricultura Familiar, SAF.

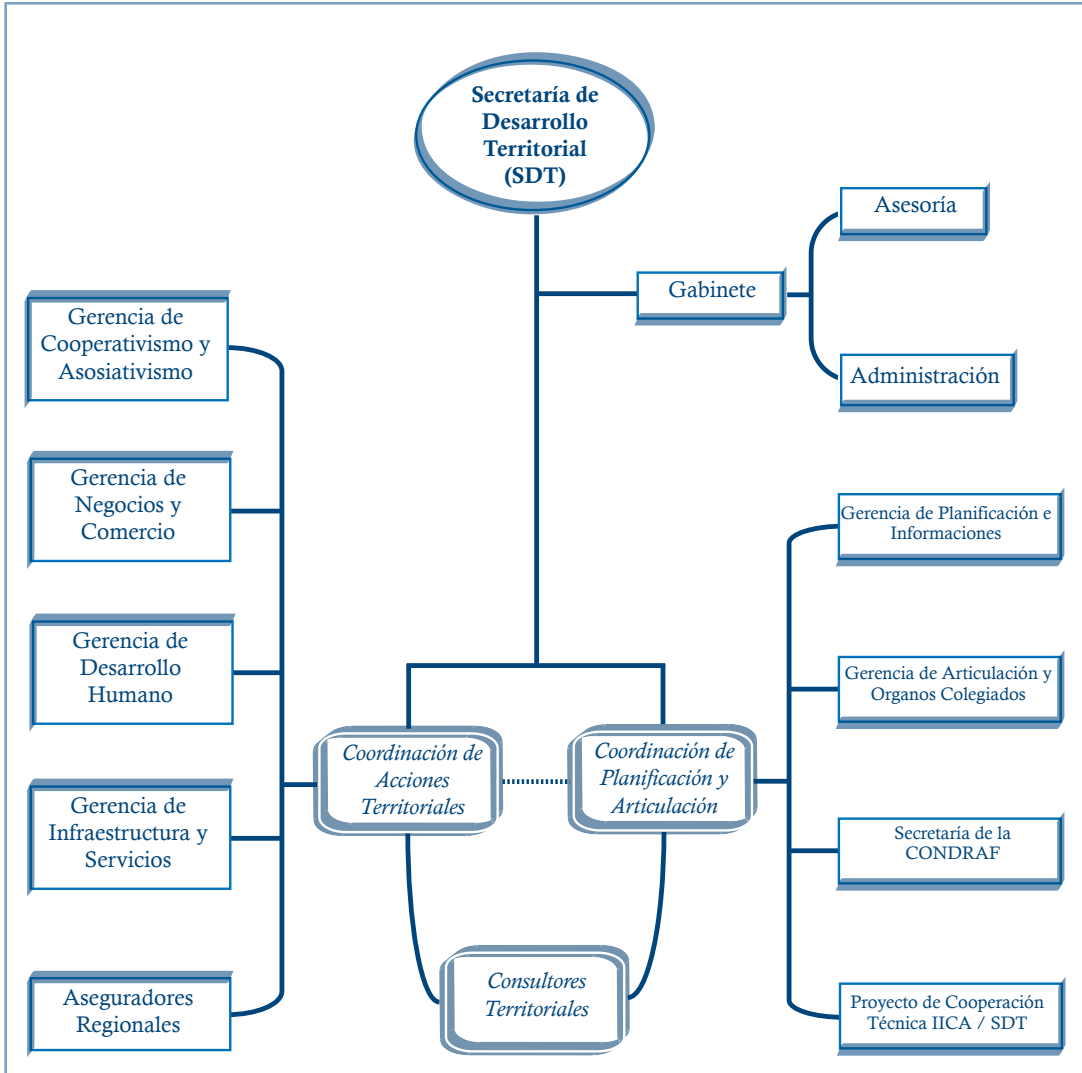
La interacción de la SDT con sus interlocutores federales se materializa por medio de la coparticipación en cámaras y concejos multisectoriales especializados, así como, a través de articulaciones bilaterales; ambos medios generan acuerdos formales de cooperación para la implementación conjunta de programas nacionales.

Cada Estado tiene por lo menos un “*consultor territorial o estadual*”, cuyas funciones son: *i)* realizar el seguimiento de las actividades desarrolladas en los territorios; *ii)* promover la articulación de los territorios y del Programa con entidades públicas y de la sociedad civil; y, *iii)* ejecutar actividades técnicas. Este funcionario tiene una relación especial con los Concejos Estaduales de Desarrollo Rural Sostenible (CEDRS), apoyándolos en la generación de información y análisis de interés del Programa.

Complementariamente, la agrupación de Estados cuenta con un “*consultor regional*”. Sus funciones principales son: *i)* facilitar la interlocución con los Gobiernos de los Estados; *ii)* movilizar recursos; orientar actividades de los “*consultores estaduales*”; y, *iii)* generar información complementaria para el monitoreo del Programa.

Finalmente, en aquellos territorios que ya cuentan con un CIAT, se ha establecido una instancia que ejecuta acciones descentralizadas a través de “*articuladores territoriales*”, éstos son generalmente profesionales contratados en el propio territorio. Dichos articuladores actúan en el núcleo técnico del CIAT apoyando la ejecución de diversas actividades vinculadas al plan territorial, al monitoreo, al acompañamiento de contratos de servicios técnicos y estimulando diversos procesos técnicos. Dicha estructura puede ser visualizada mejor en la figura 1.

Figura 1. Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT).



BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, R. (2003). *El Capital Social de los Territorios – Repensando el Desarrollo Rural*. In: **Abramovay, R. 2003. El Futuro de las Regiones Rurales**. Porto Alegre, Ed. UFRGS.
- Dowbor, L. (1999). *Gestión Social y Transformación de la Sociedad*. São Paulo – Brasil.
- Favareto et al. (2005) *Indicadores Analíticos de Desarrollo Territorial – Notas Conceptuales, Metodología y Resultados Iniciales*. São Paulo/ Brasília, Plural /TEM /ESSP.
- IBGE/IPEA/Nesur-Unicamp. (1999) *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, Campinas, IE/ Unicamp.
- Ministerio de Desarrollo Agrario (2005) *Informe Anual. SDT/MDA 2005*. Ministerio de Desarrollo Agrario / Secretaria de Desarrollo Territorial Brasília, Brasil.
- SDT/MDA. (2005) *Referencias para una Estrategia de Desarrollo Rural Sostenible en Brasil*. Ministerio de Desarrollo Agrario / Secretaria de Desarrollo Territorial Brasília, Brasil.
- Veiga, J. E. et al. (2001) *O Brasil Rural Precisa de uma Estrategia de Desenvolvimento*. Série Textos para Discussão n. 1. Brasília: Nead.

Capítulo IV

Gestión de Territorios Rurales: Conceptos y Referencias

*Arilson da Silva Favareto
Marcelo Duncan Alencar Guimarães
Maria das Graças Correia de Almeida
Paulo César Arns*

1. LA GESTIÓN SOCIAL

Los capítulos anteriores enfatizaron los principales aspectos conceptuales del DSTR que fundamentan las acciones de la SDT, donde se aborda el papel fundamental de la *Gestión Social* en todos los momentos del proceso que implica la DSTR. A continuación se expone detalladamente la concepción de la *Gestión Social* y se describe sintéticamente sus *macro-procesos* claves.

La SDT entiende por *Gestión Social*, a una determinada manera de gestionar participativamente las políticas públicas e iniciativas de desarrollo de las áreas rurales, apoyándose en sistemas descentralizados, alimentados y basados en una fuerte participación de los actores sociales, para alcanzar una mayor fluidez y densidad de información, el establecimiento de alianzas y construcción de redes de cooperación y solidaridad en el territorio.

El desarrollo territorial exige *a)* la construcción de pactos de ajuste social, es decir, formas de articulación social entre los diversos agentes locales, públicos y privados, *b)* plasmar el pacto en un plan de desarrollo negociado, *c)* la construcción de institucionalidades que representen espacios para compartir poder y responsabilidades y, finalmente, *d)* el establecimiento de mecanismos de control social sobre las acciones previstas en el plan.

Esta visión que plantea la Secretaría contrasta con las concepciones más formales de participación social. Mientras para unos, su principal objetivo es fiscalizar la aplicación de recursos, aumentando con eso su eficiencia en el concepto de *gestión social*; para otros pretende que los agentes sociales, la sociedad civil y el poder público estén presentes en todos los momentos, los cuales van desde la movilización y la sensibilización de aquellos que necesitan ser involucrados, hasta el posterior acompañamiento y control social de las acciones pactadas.

Dos requisitos son necesarios para que ocurra un verdadero proceso de *gestión social*, en los términos arriba descritos. En *primer lugar*, se necesita un ambiente marcado por la descentralización política y administrativa, que permita redefinir formas de organización social y establecer nuevas relaciones entre lo político, social, cultural y económico, en una perspectiva de sustentabilidad, transparencia y participación efectiva de la sociedad.

En *segundo lugar*, es necesario trazar acciones que conduzcan al empoderamiento de la sociedad con la formulación de compromisos entre

lo público y lo privado, entre agentes ya constituidos e insertos plenamente en las dinámicas de desarrollo y los agentes marginalizados con dificultad de acceso a los espacios de decisión.

Debido a todo eso, la base pedagógica de las estrategias de apoyo al desarrollo territorial consiste en estimular la participación en la *gestión social*, promoviendo la superación de procesos asistencialistas por el diálogo, en los cuales los objetivos, productos y resultados son establecidos y compartidos por la colectividad. Participar de la gestión es contribuir principalmente para el proceso de decisión sobre los asuntos estratégicos del desarrollo del territorio, ya que es allí donde el individuo refuerza su autoestima, posicionándose como sujeto que ejerce un derecho esencial de ciudadanía.

Los procesos participativos tienen como característica fundamental, la reflexión sobre la práctica social, pues es en dicha base donde los individuos, organizaciones y comunidades adquieren nuevos conocimientos válidos sobre su realidad, y desarrollan capacidades para transformarlas. Al vivenciar el proceso de gestión social del territorio, un conjunto de relaciones e interacciones ocurren entre hombres, mujeres, artesanos, agricultores familiares, empresarios, jóvenes, estudiantes, prestadores de servicios, funcionarios públicos, personas y grupos sociales no organizados y, donde nace el trabajo productivo. Las interacciones generan condiciones para una relación de diálogo entre los elementos del proceso de desarrollo, a partir del conocimiento de la situación presente y futura, la visión de mundo, la revisión de valores, el nivel de crítica, las tradiciones, culturas e identidades de las personas y de los actores sociales, posibilitando una reflexión y transformación significativa⁴⁷.

En el proceso de desarrollo territorial, las sucesivas etapas de autonomía de la sociedad local para determinar sus destinos a futuro deben ser alcanzados por intermedio de reforzar valores y principios de solidaridad, cooperación, confianza, comunicación, participación y de la corresponsabilidad entre los actores, transformando el propio territorio en un actor colectivo de su desarrollo.

Por lo tanto, para ser aplicada en la práctica del desarrollo de los territorios rurales, la *gestión social* no puede tener como único horizonte la participación

⁴⁷ Ver sobre Kuster, A.; Hermanss, K.; Arns, P. C. (2004). *Agenda 21 local: orientações para constituição e avaliação*. Fortaleza, Fundação Konrad Adenauer.

formal. Si bien la participación es una condición para el establecimiento de procesos verdaderos de desarrollo rural sostenible; es necesario realizarlos con ciertos métodos que permitan incorporar preocupaciones y obstáculos que trasciendan la apertura de espacios de concertación social.

En ese sentido, ese momento de participación debe superar los límites de los mecanismos formales de consulta y fiscalización que marcan experiencias recientes⁴⁸. Como ya se comentó, es necesario crear una situación en la cual los actores sociales, los agentes públicos y privados puedan efectivamente decidir sobre el destino y formas de aplicación de recursos. En efecto, el horizonte debe ser la dinamización del territorio y la mejoría de la calidad de vida de su población.

Debido a su importancia, el tema de la *gestión social* está inscrito en la propia misión institucional del MDA, donde se enfatiza la forma participativa por la que se debe apoyar la gestión del desarrollo de los territorios. De la misma forma, en las estrategias delineadas para el cumplimiento de dicha misión, se destaca la necesidad de adoptar principios y prácticas de la *gestión social* mediante procedimientos que estimulen el desarrollo, así como, concretar espacios de debate y concertación entre actores sociales, que garanticen la transparencia, participación y sostenibilidad en los procesos de desarrollo de los territorios rurales en las diversas regiones brasileñas.

Actualmente, las organizaciones civiles y las instituciones públicas están siendo examinadas en función de su capacidad de superar las relaciones tradicionales y construir este tipo de estructuras y de relaciones más autónomas, con mayor dominio social sobre el proceso de toma de decisión y con capacidad de responder a los desafíos enfrentados por la utopía del desarrollo sostenible. Esto indica la presencia de estructuras menos jerárquicas, más críticas y flexibles. Se trata de una nueva manera de definir los contornos de lo que es rural, una nueva delimitación del papel de los actores sociales y agentes de desarrollo a movilizarse y, finalmente, una nueva situación que exige la creación de nuevas instituciones locales.⁴⁹

⁴⁸ Ver la compilación organizada por Schneider et al. (2004). Un análisis del mismo tema – participación y experiencias institucionales – en otras esferas de programas y políticas se puede encontrar en Coelho & Nobre (2004).

⁴⁹ Cf. Kuster, Angela; Hermann, Klaus & Arns, Paulo C. (2004). *Agenda 21 local: orientações para constituição e avaliação*. Fortaleza, Fundação Konrad Adenauer.

1.1. Gestión Social y las nuevas institucionalidades

Si la gestión social es realizada de manera democrática y participativa, puede ser un instrumento de control público sobre las políticas y recursos que le sea posible invertir, pero por sobre todo se transforma en un instrumento que canalice la fuerza del poder de la sociedad. Eso ocurre debido a los procesos de aprendizaje que las articulaciones establecidas generan, por el acceso a informaciones y a las acciones de capacitación relacionadas, así como por la delegación de atribuciones y competencias referentes a la gestión de esas políticas, en los agentes del territorio.

La idea central es el énfasis en la gestión social como instrumento fundamental de promoción del desarrollo territorial en los procesos que desencadena, lo cual posibilita la articulación de redes sociales en esos espacios. Ese fenómeno se entiende como el conjunto de relaciones que los agentes individuales y colectivos disponen y pueden movilizar en una determinada dirección y ponerlas al servicio de la dinamización de la economía territorial. Además de la articulación entre estos tres conceptos: *territorios, redes sociales y gestión social*, un cuarto elemento necesita agregarse, las nuevas institucionalidades. Para que los procesos desencadenados con las iniciativas territoriales puedan ser formalizados y concretizados, es necesario que originen nuevas instituciones, reglas de juego y espacios para resolver los conflictos surgidos de las iniciativas puestas en marcha.

En esa tentativa de articulación, se vuelve necesaria cierta dosis de creatividad – ya que las instrucciones no se aplican de manera uniforme en los diferentes espacios sociales – y también una gran capacidad para aprender de las lecciones derivadas de otras experiencias.

Cuando el asunto es la movilización de redes sociales, no se está hablando solamente de relaciones existentes entre organizaciones sino también entre personas. Además, en la mayoría de los casos, las redes sociales de los territorios no son movilizadas por organismos públicos o privados, sino que permanecen a una cotidianeidad de la vida social local. Uno de los principales desafíos que debe ser superado en el proceso, es descubrir cuáles son los vínculos de colaboración y cooperación entre los miembros de una sociedad y movilizarlos en dirección al desarrollo del territorio.

Aunque se apueste por los recursos locales para la dinamización de los territorios, la fragilidad que tienen muchos de los espacios rurales, hará necesario

recurrir a recursos y capacidades externas al espacio rural (sea en forma de recursos de conocimiento no disponibles o en forma de riquezas atraídas para el territorio). Por eso, es importante no confundir la idea de promover el desarrollo partiendo de la base endógena del territorio, con cualquier tipo de autonomismo, lo que solamente vendría a enfatizar los límites ya vividos.

Si la movilización de las redes sociales de un territorio es lo que se desea alcanzar, entonces es importante no atenerse a los agentes tradicionales de lo rural. Siempre existe una gran dificultad para reconocer y movilizar dichos agentes, así como para evitar que sus intereses se sobrepongan a los intereses de los agricultores familiares, público prioritario del MDA. Sin embargo, sin la siguiente ampliación, el abordaje territorial queda mutilado: es fundamental contar con el conjunto de agentes del territorio, aunque resulte en conflictos a ser sanados o administrados por el proceso de *gestión social*.

La forma de institucionalizar la *gestión social de los territorios* debe orientarse, principalmente, al histórico de éxitos y fracasos del territorio, en los que seguramente ya ocurrieron iniciativas semejantes que deben estar presentes en el raciocinio de los actores locales. Por lo tanto, saber lo que salió bien y lo que necesita mejorarse es un paso decisivo. Frente a eso, se deben agregar aquellas preocupaciones referidas anteriormente: la necesidad de no restringir la *gestión social* a aspectos formales, la importancia de involucrar el conjunto de actores, y el carácter democrático y transparente que deben regir las acciones.

Se espera que al convertirse este espacio de diálogo sea un foro responsable de conducir el proceso de *gestión social* del desarrollo, y que no se constituya en uno paralelo o compita con otros. De ser posible se debe buscar la fusión de estos órganos, evitando pérdida de tiempo y recursos. Este foro puede ser, tanto algo inédito en el territorio – ejemplo, las CIAT's (Comisiones de Instalación de las Acciones Territoriales) – como puede ser articulado a algún foro ya constituido (CONSAD, Foro Territorial, etc.), atribuyéndole las responsabilidades de conducción mencionadas.

Por último, es bueno tener en mente también que el tema de la participación está lleno de peligros que deben ser evitados, tales como: *a)* el democratismo, que puede conducir hacia una exageración absurda de la participación, que inmoviliza las organizaciones; *b)* el centralismo, cuando el poder queda concentrado en pocas personas o entidades; *c)* el populismo, que intenta que la población pase a creer en propuestas con las cuales los liderazgos (proponentes) no se comprometan, al saber de antemano sobre

su inviabilidad; así como, *d*) el asistencialismo, que constituye una práctica inmovilizadora de los movimientos populares.

2. EL CICLO DE LA GESTIÓN SOCIAL

La *gestión social* del desarrollo territorial es, antes que nada, un proceso, por lo tanto, se desdobra en un conjunto de *macro-procesos* que necesitan ser trazados y cuyos límites son muy tenues. Además, hay que tener en cuenta que el camino por estos *macro-procesos* no es lineal. Al contrario, su encadenamiento obedece más a la imagen de un ciclo continuo y retroalimentador que necesita ser sistemáticamente acompañado y evaluado en sus objetivos y resultados obtenidos.

Figura 2. El ciclo de la Gestión Social



Como se puede observar en la Figura 2, el ciclo comprende la sensibilización y la movilización de los actores locales, el avance hacia la construcción de la visión compartida del futuro y del diagnóstico participativo de la situación involucrada, pasa por el planeamiento y su desdoblamiento en planes y proyectos específicos, así como, por la articulación de políticas e instrumentos necesarios para animar dicho plan, alcanzando finalmente, los momentos de monitoreo y evaluación.

Los momentos de monitoreo y evaluación, nos da la capacidad de aprovechar las oportunidades para actualizar aquella visión de futuro, los diagnósticos sobre sus obstáculos y así sucesivamente. Independiente del lugar donde se inicie el diseño, es fundamental que cumpla los tres grandes *macroprocesos* que conforman el ciclo de la *gestión social* de las iniciativas del desarrollo de los territorios rurales: planeamiento, organización y control social.

Como el ciclo de *gestión social* es un proceso continuo y que retroalimenta el desarrollo territorial de los espacios rurales cada nuevo ciclo puesto en práctica tiene que cumplir con: **a)** movilización de nuevos actores **b)** facilitación de diagnósticos más detallados, aprovechando de la mejor manera las potencialidades y oportunidades locales, sean éstas económicas-productivas, medioambientales, político-institucionales, socioculturales; **c)** que reúna condiciones para señalar soluciones más adecuadas para enfrentar los problemas; **d)** articulación y consolidación de las redes de actores y políticas públicas, fortaleciendo los arreglos institucionales; y, **e)** perfeccionamiento del control social del proceso de desarrollo sostenible.

¿Qué ofrece de nuevo la idea de gestión social con relación a la estrategia más reciente de apoyo al desarrollo rural?

En la última década el planteamiento de desarrollo rural que se venía realizando sacó a la luz la necesidad de fortalecer dicho planteamiento con la proposición de estos ciclos de planeamiento y gestión social de las iniciativas territoriales. Con eso, en lugar de fomentar solamente la creación de planes buenos (que en la mayoría de veces no salían de lo escrito), se pretende apoyar procesos de movilización social donde el momento de planeamiento siga siendo fundamental.

No obstante, ahora aparece subordinado y vinculado a otros *macroprocesos* capaces de ofrecer más estímulos y adhesión a las expectativas de los

agentes locales⁵⁰. Es por eso que el tema del perfeccionamiento permanente de las capacidades humanas, sociales y organizacionales del territorio, es de suma importancia. El aspecto pedagógico del proceso de movilización del territorio, por así decirlo, pasa a tener tanta importancia cuanto los proyectos o iniciativas efectivamente generados.

Como los *macro-procesos* y la metodología de su implementación pueden variar de territorio a territorio, dependiendo del nivel de madurez de la articulación entre actores sociales y agentes de desarrollo, o de la experiencia anterior de las personas involucradas, es bueno subrayar que lo fundamental es retener cuatro principios contenidos en el dibujo propuesto en la Figura 2, que pueden ser operacionalizados de formas y en etapas distintas.

- **Participación:** que debe ser siempre activa y estar presente en todos los momentos de elaboración y gestión de las iniciativas planteadas para el desarrollo territorial.
- **Descentralización:** como condición para que la gestión de las políticas quede más cerca del horizonte de intervención de los actores sociales del territorio y que sus contornos se aproximen de las demandas reales y de la vida local.
- **Democracia:** como principio básico que orienta todo el conjunto de acciones y procedimientos involucrados en la *gestión social* del desarrollo territorial.
- **Transparencia:** como elemento fundamental para generar confianza, cooperación y aprendizaje entre los agentes locales.

2.1. *Macro-procesos de la Gestión Social*

Las páginas siguientes traen una definición mínima de los *macro-procesos* contenidos en la idea del ciclo de la *gestión social del desarrollo territorial*. Aún siendo presentados en una secuencia, esto no significa que un momento

⁵⁰ Ver la evaluación de los planes municipales de desarrollo rural realizado por Ibase (2001). Sobre el particular, consultar también Abramovay (2003), en particular el artículo *Conselhos além dos limites*, así como varios de los artículos reunidos en Schneider et al (2004) y que tratan de los consejos y planes de desarrollo, en particular Favareto & Demarco (2004) y Moruzzi Marques (2004).

dependa necesariamente, del agotamiento del anterior. La dinámica local de organización e inserción de la comunidad es lo que determinará el ritmo y diseño final de dichos pasos. En resumen, los *macro-procesos* fundamentales de la *gestión social* pueden ser definidos así:

Sensibilización y movilización: La preocupación constante está en aproximar e involucrar a nuevos actores – políticos y económicos, individuales y colectivos, públicos y privados – al proceso de gestión de las iniciativas territoriales, buscando su movilización y compromiso. Para eso, deberá aportarse información y recursos.

Es una etapa o momento que no debe restringirse al inicio de las actividades, ya que la motivación para la participación permanente debe pasar por todas las fases del ciclo de la *gestión social*. En el momento inicial, las acciones definidas para esta etapa deben contemplar discusiones sobre los elementos de comprensión del desarrollo territorial, posibilitando un ajuste conceptual mínimo sobre lo que se está tratando. Debe haber preocupación con la representatividad y la heterogeneidad de los agentes a ser movilizados: organizaciones de representación, organizaciones productivas, comunitarias, instituciones públicas, empresas y asociaciones privadas, administración pública local y sus órganos.

Visión de Futuro: Es la etapa donde se establecen los rumbos del proceso de desarrollo a los que quieren llegar el conjunto de actores sociales y agentes de desarrollo. Al ser definida participativamente, la visión de futuro pasa a ser un instrumento importante en la construcción del sentido compartido de propósito (punto central de los proyectos colectivos) y en el sentimiento de apropiación del territorio como lugar de identidad y gestión.

Es el inicio de la construcción de una estructura organizacional. Esta fase debe propiciar la formación y articulación de grupos de interés, apuntando a posibles arreglos institucionales. La visión de futuro establece adónde se quiere llegar en determinado espacio de tiempo. Es el estado deseado que indicará los caminos del diagnóstico y la definición de objetivos.

Diagnóstico: Amplía el sentido compartido de propósito y apropiación del lugar, al ampliar la comprensión de la realidad local – sus causas y procesos históricos – y propiciar la racionalización de los elementos de identidad del territorio. Además, debe ser construido de forma participativa,

lo que debe facilitar la obtención de datos primarios y permitir mejores condiciones para una reflexión más crítica de la realidad. El respeto a los conocimientos y modos de pensar de las personas es fundamental, de igual manera es indispensable la movilización de datos secundarios y de estudios ya elaborados sobre el territorio o temas locales que influyan en el modelaje de un plan de desarrollo.

Planeamiento: Momento privilegiado de toma de decisiones estratégicas que definen, a partir de las capacidades y de los recursos movilizados (materiales, humanos, tecnológicos, financieros, etc.), los cuáles son las prioridades de intervención en el territorio. Es el momento de la formación de los planes, programas y proyectos de acción e inversión, así como de los puntos centrales aglutinadores.

Arreglos institucionales: Los arreglos son acuerdos en torno de la implementación de los programas y proyectos acordados y de interés del territorio. A través de estos arreglos se debe establecer formas de catalizar el conjunto de habilidades y competencias, que en general se encuentran dispersas en un entre las organizaciones, agentes públicos y privados, individuales y colectivos; y que estos atributos deben poniéndolos a servicio de la dinamización de la economía local y de la mejoría de los indicadores sociales.

Organización para la ejecución de los planes: Requiere la definición de papeles, atribuciones y tareas articuladas con todas las etapas o *macro-actividades*. La Comisión de Implantación de Acciones Territoriales (CIAT), por ejemplo, y su metamorfosis para una institucionalidad más compleja y duradera – los Colegiados de Desarrollo Territorial (CODETER) – con estatuto y reglamento interno, planes y proyectos para ser ejecutados y acompañados, es algo que debe ser alcanzado con esta etapa o *macro-actividad*. Esto implica generar una capacitación de las organizaciones locales existentes para fortalecer su capacidad de intervención e inserción en estos espacios de gestión compartida.

Dirección para ejecución de los planes: La coordinación del proceso participativo en el planeamiento, ejecución, monitoreo y evaluación, así como, la garantía de que ocurra de manera transparente y eficaz, son las principales preocupaciones de esta etapa. El control y transparencia son pilares importantes de la *gestión social*. Aquí los ciudadanos son responsables por lo que es de interés público y están supeditados al proceso de cambio.

Monitoreo y Evaluación: El monitoreo de las iniciativas de desarrollo territorial comprende acompañamiento minucioso del desarrollo de las acciones dentro del ciclo de gestión, con un apoyo eventual para reorientar las acciones en períodos de corto plazo. A su vez, la evaluación se refiere a momentos de profundización de la reflexión sobre los caminos adoptados, siempre guiándose por indicadores claros y acordados entre los actores sociales y agentes de desarrollo involucrados.

Se espera que al final del ciclo, se logren alcanzar los siguientes resultados: *i)* capital social del territorio reconocido y movilizado; *ii)* diagnóstico y plan de desarrollo territorial elaborado; *iii)* planeamiento de ejecución de las iniciativas validado y mejorado; *iv)* arreglos institucionales de implementación negociados y establecidos; *v)* proyectos específicos elaborados, negociados y en implementación; *vi)* objetivos y metas monitoreados y evaluados sistemáticamente; *vii)* sistema de gestión social retroalimentado; y *viii)* actores locales que dominan el proceso de gestión social del territorio. Los próximos tópicos tratan los aspectos centrales deseados para cada *macro-proceso* del ciclo de gestión social y los resultados esperados en cada uno de ellos.

2.1.1. Sensibilización y Movilización

La sensibilización y la movilización son procesos continuos que deben ser implementados y consolidados durante todo el proceso del ciclo de gestión y no como ocurre regularmente al inicio de las acciones a implantarse en el territorio. Es evidente que el mayor énfasis ocurre en esta etapa, cuando la movilización se presenta a través de actividades de animación, aclaración y aproximación de los actores que participarán en las siguientes etapas. Sin embargo, deben estar presentes también durante todas las etapas de elaboración, implantación y gestión de acciones de desarrollo. Además, es un momento de aproximación a la realidad del territorio para levantamiento de información sobre el territorio, así como de conquista de posibles socios y actores sociales.

Este primer *macro-proceso* comprende por lo menos: capacitación, nivelación conceptual, levantamiento de las institucionalidades locales, búsqueda de datos preliminares sobre el territorio. En ese contexto se establece un acuerdo inicial de cooperación, la definición de objetivos común y de acciones integradas y complementarias.

Se debe dar especial atención a este momento para que no ocurra de manera eminentemente formal como sucede por regla general. El suceso de una iniciativa de desarrollo territorial puede ser comprometido irremediablemente, si estos procedimientos no ocurren de manera real y sentida donde se refleje realmente los intereses de los actores y el compromiso de solidaridad y de llevar de manera conjunta las acciones para el desarrollo territorial. Lo fundamental aquí es aprehender el territorio y a los agentes que lo componen, y hacer que las fuerzas vivas de este espacio – sean fuerzas dominantes o no, conexas o conflictivas – tengan la condición política e institucional de participación.

Vale recordar que la idea de territorio no implica solamente una ampliación de la escala de espacio ha ser priorizada más allá de los municipios de manera aislada; es necesario pensar en la relación entre ellos, pero también en una ampliación de los agentes involucrados en las iniciativas de desarrollo que abarcan acciones más allá de la agricultura. Si el momento de sensibilización y movilización no consigue alcanzar a aquellos agentes y actores que hoy responden por los rumbos del territorio, (donde sus acciones sean benéficas o no para los agricultores), difícilmente se conseguirá establecer pactos y acuerdos que influyan verdaderamente en estas tendencias.

Recuadro 1.

Principales resultados esperados del macro-proceso de sensibilización y movilización

- Acuerdos de integración al proceso por parte de los alcaldes e instituciones locales definidos;
- Compromisos formalizados de apoyo logístico y participación;
- Organizaciones de la sociedad civil movilizadas para participar del proceso; y,
- Co-responsabilización de la población en la definición de directrices.

La SDT/MDA ofrece determinados instrumentos de apoyo para este tipo de iniciativa, como realización de talleres y estudios preliminares. Los caminos para su realización seguramente cambiarán en los diferentes territorios. Lo importante es que, independiente de los instrumentos y caminos adoptados, se consiga partir del cúmulo ya existente en el territorio; obtener la participación del conjunto de fuerzas sociales existentes en el local, que respondan por su dinámica.

2.1.2. Planeamiento

El planeamiento debe ser entendido como el movimiento capaz de concretizar una situación deseada de manera eficiente y efectiva con el mayor aprovechamiento de esfuerzos y recursos disponibles. En ese sentido, el planeamiento presupone la capacidad de los agentes en reconocer la situación actual, proyectar un horizonte anhelado, identificar los obstáculos para alcanzarlo y disponer de manera inteligente, estratégica y viable, los recursos necesarios para esa finalidad.

Las acciones realizadas en este momento deben contribuir para generar en los actores y agentes locales (o para agregarles), habilidades y competencias necesarias para tal emprendimiento. Por eso, es fundamental que aquí exista preocupación por realizar eventos e iniciativas capaces de generar:

- a) reconocimiento de los principales interesados en el proceso de planeamiento y sus expectativas;
- b) una ecualización entre los participantes sobre la historia y la coyuntura socio-económica, ambiental y cultural local. Es decir, establecer un referencial común de la realidad;
- c) identificación o definición de las condiciones legales/estructurales para implementación del plan y proceso de planeamiento;
- d) definición de los objetivos y ejes aglutinadores de las acciones de desarrollo territorial, tanto en la dimensión productiva como en los aspectos sociocultural, ambiental, inclusive organizativo e institucional;
- e) establecimiento de valores/directrices compartidas que orienten la implementación del plan y su evaluación y monitoreo.

Es fundamental prestar especial atención a los riesgos de incurrir en el formalismo y artificialismo. Un buen planeamiento no es aquel que genera un producto (informe, proyecto) técnicamente competente y coherente, si no, aquel que consigue identificar con certeza la estructura del territorio (diferencias entre municipios y grupos sociales, actividades predominantes, relaciones sociales que sostienen los lazos de dominación o actividades más dinámicas), las tendencias sociales y económicas de este territorio, sus impactos benéficos o disgregantes para los agricultores familiares, las fuerzas sociales que responden por esas tendencias, los puntos de confluencia y de divergencia entre los actores, y acuerdos que se pueden hacer en torno de estos puntos.

Por todo eso, no se llega a un buen planeamiento en solamente una o dos reuniones, ni en un tiempo excesivamente limitado. Por otro lado, tampoco se puede extender el proceso de planeamiento por un período demasadamente largo, bajo el riesgo de desmotivar a los agentes y burocratizar los espacios de reflexión y deliberación. Para ganar tiempo y evitar pisar de nuevo en caminos marcados con anterioridad, es necesario partir de los cúmulos existentes, de planes y proyectos ya elaborados y analizar cuidadosamente sus éxitos y limitaciones. A partir de allí y sobre el aprendizaje ya generado, trazar directrices nuevas y actualizadas. Es así que se puede garantizar una buena combinación entre cúmulos, evitando el reinicio permanente, y creatividad, evitando la constante repetición.

En general, un buen proceso de planeamiento tiene que pasar, por lo menos, por tres grandes pasos: la realización de un buen diagnóstico; la construcción de una nueva visión de futuro consistente y capaz de movilizar personas y organizaciones; y la planificación, donde las intenciones se materializan en planes y proyectos buenos.

2.1.2.1. Diagnóstico

Este momento debe servir para ampliar el sentido compartido de propósito y apropiación de lo local, por el hecho de ampliar la comprensión de la realidad –sus causas y procesos históricos– y propiciar la racionalización de los elementos de identidad del territorio. También debe ser construido de forma participativa, ya que debe facilitar la obtención de datos primarios y permitir mejores condiciones para una reflexión más crítica de la realidad. El

respeto al conocimiento y a modos de pensar de las personas es fundamental. Igualmente indispensable es la movilización de los datos secundarios y estudios ya elaborados sobre el territorio o temas locales que influyan en la estructuración de un plan de desarrollo.

2.1.2.2. Visión de futuro

Es el momento donde se establecen los destinos del proceso de desarrollo territorial. Al definirse participativamente, la visión de futuro se convierte en un instrumento importante en la construcción del sentido compartido del propósito para: *a)* pivote de los proyectos colectivos; *b)* el impulsador del sentimiento de apropiación del territorio como espacio de identidad y gestión y; *c)* el promotor para iniciar la construcción de una estructura organizacional. Este momento debe propiciar la consolidación de los *macro-procesos* expuestos anteriormente, para la formación y articulación de grupos de interés, señalando los posibles arreglos institucionales. La visión de futuro establece adonde se quiere llegar en determinado espacio de tiempo, concibiéndolo como el estado deseado que direccionará el detalle del diagnóstico y la definición de los objetivos estratégicos.

2.1.2.3. Planificación

La planificación es un momento privilegiado de toma de decisiones con base en las capacidades y recursos movilizados y por movilizar, donde son definidas las prioridades de intervención e inversión en el territorio, por medio de la elaboración y estructuración de planes, proyectos y programas. Es esta etapa será fundamental levantar cuáles son las posibles fuentes de inversión, prestando especial atención a las complementariedades entre fuentes de recursos públicos y privados, del gobierno federal al municipal, pasando por gobiernos estatales. La planificación exige un ejercicio en el que se alternen diferentes posibilidades, siempre teniendo como horizonte la visión de futuro compartida.

También para este momento hay instrumentos y ofertas de apoyo de la SDT/MDA que pueden ser utilizados por los territorios. Sin embargo, es fundamental que los territorios no estén restringidos a estos instrumentos: la planificación será más eficaz a medida que se consiga, justamente,

alternar políticas y recursos originarios de diversas fuentes y esferas, sean gubernamentales o no. La planificación debe comprender políticas y procesos de desarrollo territorial y no la simple ejecución de líneas de apoyo de una secretaría o ministerio. Viendo estas tres etapas del *macro-proceso* del planeamiento, ese pretende alcanzar:

- a) La mejoría de los acuerdos de integración al proceso por parte de los alcaldes e agentes instituciones locales identificados en el territorio.
- b) Ampliación de los compromisos formalizados de apoyo logístico y de participación.
- c) Movilización de organizaciones de la sociedad civil a participar del proceso de desarrollo territorial.
- d) Corresponsabilización de la población en la definición de directrices, actores locales comprometidos con el proceso de desarrollo.
- e) Intereses colectivos manifestados en los respectivos grupos y segmentos, debidamente representados y comprometidos.
- f) Datos agrupados y analizados sobre el territorio, diagnóstico consolidado, potencialidades y dificultades identificadas.
- g) Visión de futuro y puntos centrales aglutinadores establecidos.
- h) Planes, programas y proyectos de acción definidos y estructurados.
- i) Políticas públicas mejor articuladas y desarrollo territorial construidos de forma participativa.

2.1.3. Organización

El modelo a ser adoptado en la gestión de políticas y procesos de desarrollo en un territorio debe reflejar una especie de arquitectura organizacional que brinde apoyo a la operacionalización de las estrategias previstas en el Plan de Desarrollo Territorial. La organización de la gestión no significa únicamente la división de responsabilidades, sino que exige además, el compromiso de

todos los interesados en el desarrollo del territorio, estableciéndose una co-responsabilidad en la ejecución de actividades gerenciales, así como en la obtención de los respectivos resultados.

Además es importante explicitar los mecanismos e instancias de participación de la sociedad y actores en el acompañamiento e implementación del plan, los papeles de cada uno y las complementariedades a ser establecidas. Estas instancias pueden abarcar las CIATs/CODETER, cámaras técnicas, arreglos institucionales, grupos de trabajo, etc.

Este *macro-proceso* favorece el aprendizaje de la democracia y la descentralización del poder de decisión, al tiempo que propicia condiciones para una creciente cooperación entre los agentes del territorio.

Para que eso ocurra, es necesario:

- a) La identificación de los mecanismos institucionales que garanticen la eficiencia de las políticas públicas, los programas y los proyectos del plan de desarrollo.
- b) Un sistema de acompañamiento y evaluación del plan que permita modificaciones y ajustes necesarios sobre los objetivos, metas y estrategias de acción.
- c) La consolidación de un sistema de participación de la sociedad en el proceso de acompañamiento.
- d) La capilaridad, participación e integración de las diferentes instituciones involucradas.
- e) Contratos claros, basados en resultados a ser alcanzados y establecidos entre los agentes locales.

Esta modalidad de gestión de políticas y procesos de desarrollo no es fácil, ya que la tradición registra la forma gerencial descendente o piramidal, en la que pocos planifican, otros ejecutan y la evaluación se realiza siempre *a posteriori*. Para construir un modelo horizontal, con control social, deben ser pensadas estrategias de estímulo a la formación y capacitación para actuación en este tipo de espacio. En ese sentido, una alternativa es formular

planes de trabajo específicos para los órganos o foros encargados de la gestión de políticas e iniciativas, sean CIAT/CODETER, CONSAD, Foro de Desarrollo Territorial. En este plan de trabajo se pueden contemplar todas las preocupaciones destacadas anteriormente.

Los colegiados territoriales –CIAT, CODETER y otros foros – son nada más que un tipo específico de arreglo institucional. Estos arreglos tienen un papel importante, pues a través de ellos se pretende construir acuerdos en torno a la implementación de proyectos de interés del territorio, catalizando habilidades y competencias dispersas en un conjunto de organizaciones y agentes, públicos y privados, individuales y colectivos, así como, operar esos atributos poniéndolos a servicio del territorio. Por lo tanto, los arreglos institucionales pueden estar orientados hacia la gestión del plan de desarrollo territorial o hacia la implementación de acciones específicas comprendidas. Pero, *¿qué son estos arreglos institucionales? ¿En qué difieren de las alianzas?*

Existen reglas y acuerdos que funcionan a nivel macro, como por ejemplo, la legislación de un país o las normas que rigen la actuación de los órganos públicos y empresas. Existen reglas que operan en una escala menor, principalmente, en el ámbito de los territorios o cubriendo iniciativas y actores más localizados.

Con miras a aclarar esta distinción sobre cómo instituciones operan en diferentes niveles, se acostumbra diferenciar el ambiente institucional de los arreglos institucionales. Por ambiente institucional se entiende el conjunto de grandes reglas, acuerdos, leyes, normas y contratos, todos *macro-referenciales* que establecen las bases para la producción, distribución y cambio entre los agentes de una sociedad. Esto vale también para las macro políticas y orientaciones generales de los órganos públicos. Por otro lado, se entiende por arreglo institucional, los acuerdos y contratos entre agentes específicos, a través de los cuales cooperarán o intervendrán en una situación dada.⁵¹

Esta distinción entre ambiente y arreglo institucional es importante para entender que las articulaciones que se llevarán a cabo en el ámbito de

⁵¹ Para una distinción entre ambiente institucional y arreglos institucionales en el caso aplicado de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, consultar el artículo de Favareto & Demarco, publicado en el libro organizado por Schneider et al (2004).

un territorio no ocurren libremente en espacio y tiempo, no están libres de condicionantes ni son apenas el resultado del anhelo de los agricultores o agentes del poder público. Cada arreglo institucional está acondicionado, por un lado, el conjunto de grandes reglas que orientan el comportamiento de los agentes y, por otro, la trayectoria particular de cada uno de estos agentes, su record histórico de éxitos anteriores, frustraciones en iniciativas similares y su aprendizaje acumulado.

Los arreglos institucionales exitosos son aquellos que: *a)* dan soporte a una estructura de relaciones en las que los miembros puedan cooperar para obtener algo que no conseguirían si no fueran parte de esta estructura y/o *b)* establecen mecanismos de cambio en las normas que gobiernan la acción de estos agentes, para que los mismos individuos o grupos puedan negociar en otras bases. Considerando dichos objetivos, por una parte, y las dificultades citadas anteriormente por otra, se puede decir que la construcción de arreglos institucionales que comprendan las iniciativas de desarrollo territorial, pueden seguir pasos indicativos.

El primer paso debe ser la *definición del aspecto significativo* en torno al que se quiere construir el arreglo. Para conocer el conjunto de agentes que harán parte del arreglo, es necesario definir cuál es ese aspecto en el cual los acuerdos tendrán que ser establecidos. Esto será relativamente fácil si el esquema del arreglo fuese precedido de un buen proceso de diagnóstico y planeamiento del territorio. Cuanto más bien definido esté la iniciativa, mayor será la probabilidad de éxito del arreglo a ser creado. Esto porque es necesario que exista transparencia y acuerdos sólidos para que la cooperación pueda ocurrir.

El segundo paso es la *lectura del cuadro institucional local*. Sabiendo adonde se quiere llegar es posible levantar ese cuadro institucional, identificando quiénes son los agentes que actúan en la situación en cuestión y saber qué habilidades y competencias dispone. La lectura de este cuadro local, no se agota en el levantamiento de las organizaciones y sus posibles contribuciones. Es necesario extenderse en por lo menos dos aspectos:

- Es necesario calificar estas organizaciones y agentes intentando comprender sus motivaciones, limitaciones y posibles áreas de conflicto. De esta manera, es posible salir de una lectura idealista y voluntarista y pensar en términos reales, abriéndose para los intereses de cada uno de estos agentes.

- Además, es necesario identificar las ausencias, es decir, identificar cuáles son las habilidades y competencias necesarias para la buena marcha de las iniciativas en cuestión y que en el momento no se encuentran asistidas por ninguna de las organizaciones con actuación en el territorio.

El tercer paso es el *diálogo con y entre los agentes*. Este paso debe darse con base al aspecto significativo en que se aglutinan las iniciativas y también con base en las potencialidades y límites de cada uno de los agentes de desarrollo involucrados, conforme lo indicado en los pasos anteriores. En este momento, es importante que el diálogo no ocurra solamente en torno a la ejecución de una acción, sino también, que proporcione la posibilidad de que la relación establecida a partir de dicho proyecto pueda ser conveniente para los involucrados en una perspectiva futura.

Los arreglos serán más sólidos y mejor sucedidos a medida en que los agentes consideren en esta relación, la posibilidad de ganancias (tangibles o intangibles) y no solamente una simple “*contratación de servicios*”. Es la única manera de salir de una relación *demandante / demandado* para una relación con compromiso efectivo y real, y con confianza y cooperación verdadera entre los agentes. Junto a esta claridad en torno al objeto y al diálogo efectivo sobre los intereses de los agentes, es necesario que el arreglo contemple la base para la evaluación de los acuerdos establecidos. La definición de las bases en las que ocurrirán el monitoreo de las iniciativas constituye, de esta forma, un aspecto determinante.

El cuarto paso es la *operacionalización de arreglos institucionales*. La arquitectura de los arreglos no termina con el establecimiento de acuerdos, por el contrario, de manera general sólo se muestra correcta o incorrecta, útil o inútil, cuando estos acuerdos comienzan a valer. Como es obvio, en este momento la disputa puede minar las bases de confianza y cooperación. Los arreglos institucionales solo logran alcanzar sus objetivos si son concebidos como procesos permanentes de concertación y diálogo y orientados por la transparencia y la comunicación, estimulando siempre la confianza y la cooperación.

Sin embargo, este carácter procedimental no debe oscurecer el hecho de que los arreglos institucionales son el conjunto de reglas y acuerdos que deben ser definidos explícitamente desde el inicio del proceso. Los Principales resultados esperados del *macro-proceso de organización* son:

- a) Agentes locales fortalecidos, capacitados y actuantes.
- b) Políticas territoriales negociadas entre los agentes gubernamentales (de los diferentes niveles y esferas del gobierno) y entre los agentes de la sociedad civil.
- c) Arreglos institucionales diseñados, alianzas establecidas y actuantes.
- d) Nuevas institucionalidades organizadas, fortalecidas y actuantes.
- e) Políticas públicas articuladas y al servicio del Plan de Desarrollo Territorial.
- f) Pasos y responsabilidades definidas y distribuidas entre los diferentes agentes.

2.1.4. Control Social

La concepción del *Control Social* que se plantea se refiere a la participación de la sociedad en el acompañamiento y verificación de las acciones de gestión pública, en la ejecución de las políticas, evaluando los objetivos, procesos y resultados. El concepto de control social implica que los órganos ejecutores y los propios agentes sociales aprenden de sus propios errores y aciertos, perfeccionándose a cada ciclo repetido. Cuanto más integrados estén los agentes en el proceso en cuestión, más provechoso será el aprendizaje.

Como se menciona anteriormente, existen concepciones de control y participación social que enfatizan principalmente en el papel de fiscalización en que se están involucrados. Sin embargo, es deseable que los actores sociales y el poder público establezcan modalidades participativas en todas las etapas que abarque una política pública o iniciativa local. Se trata de crear un ambiente marcado por la fluidez de información y compromiso con las acciones pactadas, para tener una permanente evaluación y control de los rumbos del proyecto del territorio. Información, comunicación, transparencia y fluidez son cruciales para crear un ambiente social inhibitorio de prácticas disgregadoras y comportamientos discrepantes con los objetivos comunes pactados entre los actores sociales y agentes de desarrollo.

Además de la información, es necesario materializar esta perspectiva en un sistema de monitoreo para que estas evaluaciones permanentes puedan ser canalizadas y transformarse en insumos para el continuo perfeccionamiento de las definiciones establecidas. Por eso, una primera característica de que el proceso de monitoreo y evaluación debe revestirse en un carácter permanente y retroalimentador del ciclo de gestión social de las acciones territoriales. Esta es una condición para que la práctica de la evaluación sea incorporada de hecho al proceso y que sea valorizada por los actores sociales, lo que raramente sucede cuando ocurre solamente al final del proceso. En general, el compromiso del plan ya está muy adelantado para que sean introducidas innovaciones capaces de corregir el rumbo adoptado. Por eso, el monitoreo y la evaluación son dos instrumentos complementarios e inseparables.

Una segunda característica deseada, es que el monitoreo y la evaluación requieren de un carácter eminentemente participativo. Es natural que los actores sociales agentes desarrollo, así como los representantes del poder público fuera de la localidad, se sientan más sensibilizados por los resultados del monitoreo y la evaluación, ya que se apoyan en expectativas e indicaciones previamente discutidas con los mismos actores y agentes. De esta manera, se evita el cuestionamiento posterior sobre las dimensiones y los presupuestos tratados en la evaluación, aumentándose el nivel de compromiso a todos los involucrados en el proceso.

El papel fundamental de las prácticas de monitoreo y evaluación es medir la eficiencia de la implementación de las políticas públicas, subvencionando permanentemente la ejecución del plan. Esto permite que los actores y agentes del territorio controlen los resultados, que gradualmente van siendo construidos. Del mismo modo, permite que la dirección del proceso desencadenado promueva correcciones de rumbo, al tiempo de no comprometer los esfuerzos empeñados.

Sobre la metodología del monitoreo y evaluación, existe una infinidad de técnicas y procedimientos que presentan una diversidad de ventajas y desventajas. Lo fundamental es observar las características deseadas y el objetivo de la acción, conforme lo expuesto anteriormente. La descripción en términos de indicadores a seguir, debe ser objeto de debate y definición en el ámbito del propio territorio. Es altamente recomendable que el mismo conjunto de actores sociales y agentes de desarrollo que vienen participando

desde el momento de movilización y sensibilización, sea llamado también a sugerir y pautar dimensiones e indicadores a ser cubiertos por la práctica de monitoreo y evaluación.

Así como en el caso de los *macro-procesos* anteriores, también en el caso de los mecanismos de control social, es necesario entender que ocurren para combinar espacios formales (los propios colegiados, comisiones de evaluación y otros) con momentos y relaciones informales; el simple diálogo y estrechamiento de contactos entre organizaciones locales favorece una mayor circulación de informaciones, intercambios de impresiones y opiniones, situaciones que implican en una apropiación mayor de las iniciativas en curso, por parte de los actores sociales y agentes locales.

Es necesario, pues valorizar estas formas de fortalecimiento de lazos sociales sin dejar de lado la sistematización necesaria y la formalización de procedimientos de monitoreo y evaluación. Es del buen equilibrio entre procesos no institucionalizados y procesos formalmente establecidos que depende la buena evaluación de las acciones en curso, y más que eso, los usos sociales que las colectividades de los territorios pueden hacer de los elementos provenientes de esta evaluación. Así, los principales resultados esperados del *macro-proceso* de control social son:

- a) Flujos de información en pleno funcionamiento.
- b) Ambiente social inhibitorio, comportamientos desagregadores y discordantes de los objetivos comunes pautados entre los agentes locales.
- c) Estrategias de monitoreo y evaluación definidas.
- d) Indicadores y procedimientos de monitoreo y evaluación construidos participativamente.
- e) Objetivos y metas monitoreados y evaluados.
- f) Ciclo de la gestión social perfeccionado y retroalimentado.

3. CONSIDERACIONES FINALES

En las páginas anteriores fue posible ver cómo el abordaje o enfoque territorial del desarrollo genera una serie de nuevos desafíos con respecto a las maneras de pensar las estrategias de implementación de las políticas públicas para los espacios rurales: se amplía el alcance de los actores y agentes involucrados y la escala geográfica de las iniciativas, como también, los conflictos y dificultades en hacer eso para obtener una visión común de futuro, capaz de conducir estos territorios en el camino del dinamismo económico y de la mejora de la calidad de vida de sus poblaciones.

Pero fue posible ver también cómo junto con esas dificultades, figura un conjunto de nuevas posibilidades, representado por las complementariedades que municipios con diferentes trayectorias y especializaciones en el interior de un mismo territorio pueden presentar, por los recursos diferenciados que distintos actores pueden movilizar, así como por la convergencia de intereses que se pueden establecer entre las diversas fuerzas sociales que influyen en los éxitos y fracasos para lograr aquella visión de futuro.

Sin embargo, la postura adoptada por los actores sociales de los territorios para involucrarse y apropiarse de la tarea de establecer y alcanzar una visión de futuro se torna crucial. La creación de la SDT y el diseño del conjunto de instrumentos previstos en las estrategias de apoyo al desarrollo territorial son instrumentos para alcanzar dicho objetivo y al tiempo, crear nuevas y mejores condiciones para que ocurra la articulación entre los diversos actores. Por eso, el paso decisivo depende de las fuerzas vivas del territorio y de la utilización que éstas hagan de esos instrumentos.

BIBLIOGRAFIA

- Abramovay, R. (2003). *O futuro das regiões rurais*. Ed. da UFRGS. Porto Alegre, Brasil.
- Bourdieu, P. (2000). *Les structures sociales de l'économie*. Ed. Seuil. Paris, France.
- Buarque, S. (1999). *Metodologia do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Brasília, Brasil.
- CIARS. 2004. *Indicadores Sociais e Gestão Social*. Consultado 07 junio del 2004. Disponible en el sitio Web: www.unpan.org
- Coelho, V. e Nobre, M. – orgs – (2004). *Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34. São Paulo, Brasil.
- Favareto, A. e Demarco, D. (2004) **Entre o capital social e o bloqueio institucional – uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros**. In: Schneider, S. et al. (2004) Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Editora da UFRGS. Porto Alegre, Brasil.
- IBASE (2002). *Os planos municipais de desenvolvimento rural*. Relatório de pesquisa. IBASE/IICA-SAF/MDA. Brasília, Brasil.
- Kuster, A.; Hermanss, K e Arns, P. (2004) *Agenda 21 local: orientações para constituição e avaliação*. Fundação Konrad Adenauer. Fortaleza, Brasil.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (2005) *Estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial. Série Documentos Institucionais*, MDA. Brasília, Brasil.
- _____ (2002) *Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável MDA/IICA. Texto para discussão 4*. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar/CONDRAF/NEAD. Brasília, Brasil.

Ministerio de Desenvolvimento Agrario. Secretaría de Desenvolvimento Territorial. (2004) *Formação em desenvolvimento territorial – insumos para as ações de apoio ao desenvolvimento territorial*. Material Audiovisual. MDA/SDT. Brasília, Brasília, Brasil.

Putnam, R. (1998) *Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna*. Ed. FGV. Rio de Janeiro, Brasil.

Schneider, S.; Moruzzi, P. e Silva, M. – orgs – (2004) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Editora da UFRGS. Porto Alegre, Brasil.

Veiga, J. (1999) *A face territorial do desenvolvimento*. **Trabajo presentado en el XVII Encuentro Nacional de Economía, Anais**. Belém, Brasil.

Zapata, T.; Osório, C.; Arns, P. C., Parente, S.; e Jordan, A. (2000) *Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local*. Recife, Projeto BNDES/PNUD.

Guía para la Planificación Territorial

Alberto Renault Adib⁵²

⁵² *Especialista en Desarrollo Rural del IICA – Brasil.*

PRESENTACIÓN

El objetivo de este capítulo es proveer orientaciones metodológicas para elaborar los Planes Territoriales de Desarrollo Rural Sostenible (PTDRS); los cuales contienen un conjunto de directrices logísticas, estrategias de inversión y compromisos de los colectivos territoriales sobre las acciones seleccionadas para determinado período. Como se aborda en capítulos anteriores, estos Planes son el resultado de arduos procesos participativos de negociación entre los actores sociales y el Estado.

El Plan tiene una concepción integral de desarrollo del territorio, por lo tanto su contenido estratégico adopta componentes de las políticas públicas tanto del MDA y de la SDT, como de instancias de otros sectores. En efecto, la visión amplia del territorio obliga a formular propuestas multisectoriales integradoras, independiente de las fuentes de financiamiento y de las alianzas requeridas para viabilizarlas, sean éstas de naturaleza pública o privada, o dentro o fuera del territorio.

En esencia las orientaciones metodológicas del Plan se conciben como un instrumento auxiliar de Gestión Social, surgido de la negociación técnica y política entre actores sociales y todas las instancias del Estado necesarias para viabilizar las acciones propuestas.

El material que se expone en este capítulo se concretó como guía para orientar a los participantes en el proceso de planificación local, como una contribución práctica que contiene los siguientes elementos: conceptos básicos, elementos metodológicos, orientaciones para organizar la información y lineamientos para programar propuestas para el desarrollo del territorio. Es más, la guía es un instrumento flexible que puede ser adaptada innovadoramente por los equipos de planificación a la diversidad de los territorios.

En ese sentido, el material presentado no pretende ser la respuesta a todas las necesidades enfrentadas por los equipos de trabajo, ni tampoco puede ser aplicado mecánicamente como un mero formulario para captar información. En esa perspectiva, la guía espera contribuir con un conjunto de bases metodológicas que deben ser permanentemente perfeccionadas por el usuario.

La formulación del Plan es un proceso con una secuencia de etapas; este capítulo se ha ordenado con la misma lógica e incluye: *a)* Marco conceptual del desarrollo, gestión y planeamiento territorial; *b)* Metodología para la construcción del Plan; *c)* Formulación del diagnóstico; *d)* Identificación de los ejes de desarrollo (directrices y estrategia); y *e)* Orientaciones para el detalle de las propuestas (las líneas de acción y proyectos específicos).

1. Marco Conceptual - Metodológico

1.1. El Desarrollo Territorial

El DSTR se concibe como un proceso que se materializa en un determinado espacio geográfico, incluyendo la dimensión social, económica, ecológica y cultural, y que puede al mismo tiempo, interactuar con otros territorios.

El territorio no se limita a una simple demarcación geográfica o político-administrativa delimitada de forma arbitraria o como reflejo de intereses políticos; al contrario, el territorio existe tanto por sus procesos internos como por su articulación y relación con otros espacios o formaciones socio-culturales (Buarque, 1986).

Según Duncan (2003), el enfoque territorial define a un determinado espacio – no necesariamente continuo – con determinada concentración de poblaciones, sustentado por una base de recursos naturales, impulsado por actividades económicas, articulado por una infraestructura económica y social, y amalgamado por las relaciones sociales, los dominios institucionales y los límites políticos.

Dejando en un segundo plano los límites y atributos geográficos y de tamaños que controlaban las teorías y prácticas relacionadas con la regionalización, Boisier (1992) considera que los actores se transforman en “sujetos” de su propio desarrollo y los territorios organizados dejan de ser el simple producto de las relaciones sociales de producción para transformarse en “agente” o “sujeto” de su propio desarrollo, lo que permite por lo tanto, enfatizar un tipo de desarrollo endógeno y más equitativo. Sin embargo, lo anterior no desconoce la inserción de los territorios en un mundo globalizado. Por otro lado, Sepúlveda (2008) argumenta sobre la necesidad de fomentar el

potencial endógeno de los territorios, sin perder de vista el potencial de las alianzas entre territorios para viabilizar proyectos de mayor envergadura.⁵³

El Programa de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales considera el territorio como un *espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, que comprende tanto centros urbanos como el medio rural y se caracteriza por su multidimensionalidad (ambiental, económica, social, cultural, política e institucional); conformando una red que amalgama organizaciones distintas de la población, a través de relaciones internas y externas en procesos específicos, los cuales a la vez, sirven para consolidar la cohesión social-cultural y la identidad territorial.* (MDA, 2004)

En ese sentido, el abordaje territorial potencia la proximidad social como mecanismo para promover la solidaridad y la cooperación entre los diversos actores sociales. Lo anterior aumenta las probabilidades de formular soluciones sinérgicas entre sectores, como es el caso de la articulación de los servicios públicos, la estructuración de opciones que perfeccionen el acceso a mercados, el fortalecimiento de lazos entre las organizaciones de la sociedad civil y el aumento en el sentido de identidad propia.

Los documentos oficiales del Programa⁵⁴ establecen los objetivos del desarrollo territorial y a su vez éstos se constituyen en Áreas de Resultados, en los siguientes ámbitos:

a) Fortalecimiento de la Gestión Social: como una alternativa para consolidar en el territorio, espacios de discusión sobre los rumbos del desarrollo que puedan orientar la iniciativa de los diferentes actores. Dichos espacios deben evolucionar hacia arreglos institucionales que ejerciten la gestión compartida de asuntos de interés público, internalicen la autogestión de planes de desarrollo, constituyan una institucionalidad apropiada a la dinámica política y social del territorio, integren redes de colegiados similares, promuevan la planificación ascendente, la inclusión y la participación social de nuevos actores y articulen políticas públicas con el objetivo de establecer alianzas

⁵³ Sepulveda, S. (2008) *Gestión del Desarrollo Sostenible en Territorios Rurales: Métodos para la Planificación*. IICA, San José – Costa Rica.

⁵⁴ MDA. 2005. *Documento Conceptual: Áreas de Resultados*. Brasilia, MDA/SDT.

y con ellas, disponibilidad de recursos para la implementación del Plan Territorial de Desarrollo Rural Sostenible, PTDRS.

La constitución de esos espacios populares es fundamental para ampliar la participación, captar la diversidad de actores y fortalecer la identidad territorial. A partir de estos espacios se constituirá la institucionalidad deliberativa y de gestión.

b) Fortalecimiento de las Redes Sociales de Cooperación: como instrumentos eficaces de aprovechamiento del capital social en un territorio; su función fundamental es aumentar, mejorar y articular las relaciones humanas y sociales, transformándolas en instrumento de optimización de las iniciativas colectivas. Se conciben las redes como instrumentos de integración social que manejan información, conocimientos y por lo tanto, cumplen la función primordial de ampliar la capacidad humana e institucional y facilitar las relaciones político – institucionales, económico – productivas, socioculturales y ambientales. La promoción de redes sociales de cooperación se conseguirá apoyando iniciativas que incrementen la capacidad técnica, productiva y gerencial de los actores sociales, así como actividades que empoderen a las comunidades involucradas en el plan territorial.

c) Dinamización Económica en los Territorios: es otro componente crucial imbuido también del espíritu de participación, confianza, solidaridad y cooperación. En efecto, éste es uno de los componentes que da sustento a las redes de cooperación y se afirma en la concepción de cadenas y de arreglos productivos, agrupamientos de sectores y empresas, clusters, creación de distritos industriales y agroindustriales. Todos estos, elementos clave para la consolidación de una plataforma integrada de desarrollo productivo localizado y de la competitividad territorial.

En ese contexto, el espacio económico se concibe como una matriz articulada en componentes que condicionan la inclusión de diversos actores involucrados a lo largo de las cadenas, tal como productores primarios, productores de la agroindustria rural, transportistas, consumidores, etc., agregando valor *in situ* a los productos locales, la diversificación hacia una amplia gama de actividades productivas (agrícolas y no agrícolas) y su complementación en diversos eslabones.

Ese espacio se integra por medio de redes que favorecen el diálogo entre actividades rurales y urbanas, agrícolas y no-agrícolas, manteniendo como

principio el beneficio de las mayorías; es decir, generar empleos e ingresos, con la ampliación de políticas e inversiones de apoyo a los agricultores familiares, a las organizaciones asociativas y cooperativas, y a las pequeñas empresas.

Para lograr una inserción productiva eficiente se promueven propuestas de generación y promoción de innovaciones tecnológicas y sistemas de gestión adaptados a las características de la agricultura familiar y al manejo sostenible de los recursos naturales y potencialidades del territorio. En ambos casos es fundamental recuperar prácticas tradicionales superiores, así como, innovaciones tecnológicas que sean preferiblemente, intensivas en la utilización de mano de obra. Evidentemente, las nuevas opciones de empleos rurales que se generen deben propiciar la calidad de vida de los trabajadores rurales y por ende, sus derechos laborales y sociales.

*d) Articulación de Políticas Públicas*⁵⁵: El territorio es el escenario ideal y el ambiente propicio para la articulación interinstitucional y el diseño de propuestas innovadoras para el desarrollo sostenible. En efecto, la mejoría de los aspectos económico-productivos requieren como complemento mejoras sustantivas en el acceso a servicios y a recursos que, si bien programados, garantizarán la generación de riqueza y una apropiación equitativa. El territorio como escenario de acción, permite focalizar acciones integradas para apoyar sistemas productivos de la agricultura familiar, los agricultores sin tierra y los pequeños emprendedores.

Mientras tanto, el papel del Estado, representado por las instituciones públicas (municipal, estadual y federal), su misión es la de gerenciar el patrimonio público y estimular procesos de concertación. En efecto, su acción permite desarrollar el capital social, creando un contexto de fomento a las iniciativas innovadoras⁵⁶, por medio de la cooperación y de la articulación interinstitucional.

⁵⁵ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2005) *Políticas para la Prosperidad Rural. La Contribución de la Agricultura y de los Territorios Rurales a la creación de Empleo y la reducción de la Pobreza*. IICA, San José, Costa Rica.

⁵⁶ Se entiende por iniciativa innovadora a aquella que cuenta con una visión, concepción, propuesta de organización y potencial para transformarse en emprendimiento exitoso desde el punto de vista económico, social y ambiental.

En síntesis, la articulación interinstitucional a partir del territorio permite integrar horizontalmente programas públicos focalizados. Al mismo tiempo, permite la verticalización ascendente de las políticas públicas, incorporando tanto la diversidad local como la regional. No obstante, la articulación de políticas públicas es un desafío enorme en la ejecución de la propuesta de desarrollo territorial, ya que modifica la correlación de fuerzas de la dinámica tradicional de los espacios del poder político.

1.2. Gestión del Desarrollo Territorial

Una vez que el gobierno descentraliza el proceso de toma de decisiones y desconcentra las acciones del Estado, se abren nuevas opciones para una participación activa de la población en el proceso de construcción y gestión compartida del desarrollo entre el Estado y la Sociedad. Evidentemente, ese fenómeno aumenta el desafío de formular un modelo idóneo de gestión local.

En ese contexto, el PTDRS adoptó la gestión social como eje estructurante de la dimensión político-institucional; ese tipo de gestión es concebido como el proceso de gerencia de la cuestión pública local por la sociedad civil organizada con la colaboración del sector público. Ambos, Sociedad Civil y Estado establecen alianzas sistémicas con objetivos negociados y planes de trabajo e inversiones detallados.

Esa fórmula de gestión territorial responde a las necesidades de la descentralización político-administrativa, la cual debe adecuar sus formas de organización público – privadas, así como, las relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y los mecanismos de participación de todos los actores sociales de la sociedad. La misma, no sólo permitirá lograr transparencia en el manejo de recursos, sino que por encima de todo, permitirá incorporar los intereses de las mayorías en el plan de desarrollo territorial. No obstante, ese desafío requiere realizar ingentes esfuerzos para ampliar capacidades humanas, sociales y organizacionales del territorio.

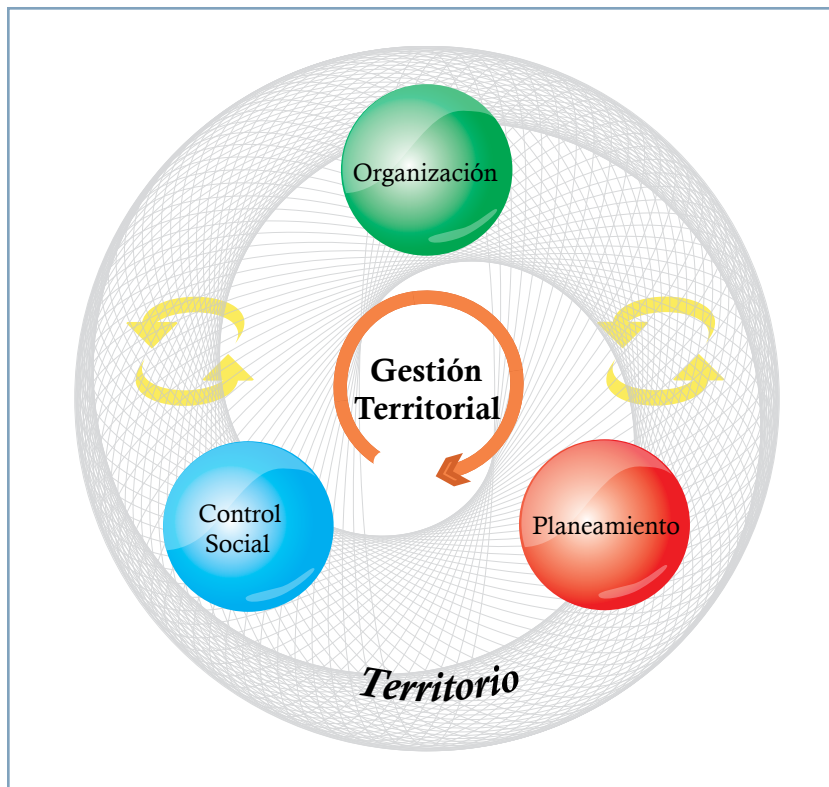
El PTDRS es el instrumento que resume las decisiones conjuntas de los actores sociales y el Estado, resultante del proceso de planificación; convirtiéndolo en una herramienta clave de la gestión participativa, ya que contiene las directrices y estrategias negociadas para cada territorio. A través de ese instrumento, la SDT asume su misión oficial de promotor del desarrollo

del medio rural, implementando aquellas políticas que son de su alzada y facilitando la integración de políticas con otras instancias públicas.

La gestión social hace parte del proceso de empoderamiento de la sociedad y obviamente contribuye a consolidar una gobernabilidad, en la cual comparten responsabilidades la sociedad y el Estado marcando el desafío de superar la visión de que éste tiene la obligación única de resolver los problemas. La puesta en práctica de la gestión social implica la ruptura de las concepciones y prácticas tradicionalmente centralizadoras y poco participativas que, de forma general, todavía son comunes en la administración pública.

La gestión del desarrollo territorial propuesto se fundamenta en una visión de proceso, cuyas fases son: planificación, organización y control social, tal como se presenta en la Figura 3.

Figura 3. Diagrama representativo del ciclo de gestión del desarrollo territorial



A continuación se presentan detalladamente las principales fases del proceso de gestión del desarrollo.

Planificación: Es el momento de tomar decisiones y establecer directrices y estrategias. Ambas, sustentadas en las capacidades y los recursos movilizados (materiales, humanos, tecnológicos, financieros, etc.), así como, en los arreglos institucionales existentes. Las decisiones se adoptan a partir de las prioridades de intervención negociadas para cada territorio y sistematizadas en los PTDRS.

Organización: Para ejecución de los PTDRS. En este momento se definen funciones, atribuciones y tareas articuladas para alcanzar todas las metas. Para tal fin, es necesario crear o fortalecer la institucionalidad, como es el caso de la Comisión de Instalación de Acción Territorial - CIAT⁵⁷, como alternativa de instancia colegiada de protagonismo territorial y su posible evolución como estructura institucional permanente en el futuro. Esta fase de organización para la ejecución requiere establecer procesos de negociación vertical y horizontal, así, como programas de capacitación de las organizaciones locales para fortalecer su capacidad de inserción en procesos de gestión compartida.

Control social: Por medio del monitoreo y evaluación busca constituir un sistema de información con indicadores acordados entre los actores y agentes que participan del proceso. En el monitoreo, se acompaña paso a paso la ejecución de las acciones y se mide la eficiencia en intervalos de corto plazo. En la evaluación, se refiere a momentos de profundización sobre los destinos del proceso de desarrollo, o sea, se mide la eficacia y efectividad de las acciones en el más largo plazo.

⁵⁷ La sugerencia del Gobierno para la composición del CIAT, en aquellos casos que no exista otra institucionalidad territorial es: i) un núcleo de coordinación: cuya función es de interlocución y articulación política con diversos actores sociales, entidades públicas y privadas, dentro y fuera del territorio; ii) un núcleo técnico que sería el brazo técnico de apoyo al CIAT y que asume funciones de formulación, ejecución y acompañamiento de los PTDRS, en articulación con entidades asociadas en el territorio y; iii) grupos temáticos de carácter temporal, que opcionalmente podrán ser formados con afinidades en diversas áreas (o dimensiones), para facilitar el planeamiento y acompañamiento de la ejecución del PTDRS

1.3. Planificación Territorial

Planificación es el proceso sistemático de aprendizaje social en el cual los actores sociales en conjunto con los técnicos y representaciones del Estado, construyen la visión crítica y colectiva de la realidad para la toma de decisión (elección de alternativas) de las acciones necesarias y adecuadas a la construcción de la imagen del futuro deseado (Sepúlveda, 2005).

Planificación participativa es el proceso técnico y político de toma de decisiones compartidas y acordadas sobre las actividades requeridas para el desarrollo territorial, asegurando la participación efectiva de los diversos actores sociales en la aprehensión de la realidad y en la definición de las prioridades (Buarque, 1997).

Una de las estrategias adoptadas para apoyar la planificación del desarrollo sostenible de los territorios es contribuir para la construcción de los Planes Territoriales de Desarrollo Rural Sostenible – PTDRS. El enfoque de la planificación territorial se sustenta en los siguientes principios: *a)* la planificación ascendente⁵⁸; *b)* la participación activa de los actores sociales, de los municipios, Estados y Gobierno Federal; *c)* la flexibilidad de nuevas iniciativas de los actores sociales y del Estado; *d)* el protagonismo y la autonomía de la población y sus organizaciones, *e)* la perspectiva de mercado; y *f)* la multiplicidad de abordajes productivos, teniendo como objetivo final la mejoría de las condiciones de vida de los habitantes del territorio.

De acuerdo a los planteamientos de Boisier (1992), la planificación territorial considera la interacción de tres procesos; el primero depende de la participación relativa de una región en el uso de los recursos extra-regionales, tal como la práctica de planificación regional tradicional con características predominantemente centralistas. El segundo, también exógeno, depende del impacto que la política macroeconómica posee sobre la región, que puede tener la misma dirección que la dotación de recursos, coadyuvando así, al crecimiento regional; o puede tener una dirección opuesta, limitando el crecimiento regional.

⁵⁸ Parte de lo particular, de las demandas de los actores sociales locales, para alimentar la formulación en la definición de las directrices y opciones estratégicas del desarrollo.

El tercero depende de la capacidad de organización social del territorio, o sea, de la suma de las capacidades locales para transformar las fuerzas de cambios cuyo objetivo es el desarrollo autónomo. Ese modelo de desarrollo endógeno se sustenta en la capacidad de la sociedad para liderar y conducir su propio desarrollo, ajustándolo tanto a su organización social, productiva, ambiental e institucional como a su potencial interno.

1.3.1. Dimensiones y Enfoques de la Planificación

Para la elaboración de los PTDRS, se deben garantizar los principios del desarrollo sostenible, internalizados en las dimensiones del proceso de planificación y que, a su vez, sirven para orientar la formulación de los Planes:

Tabla 1.

Orientaciones de los PTDRS por dimensión	
Dimensión Económica – productiva:	Se deben plantear <i>a priori</i> resultados económicos (productivos) que utilicen de manera eficiente los recursos locales para generar nuevas oportunidades de empleo e ingresos, fortaleciendo cadenas productivas e integrando redes de pequeñas empresas. De esa forma, se debe promover la organización de los sistemas locales de producción, aprovechando las ventajas comparativas locales y buscando establecer ventajas competitivas regionales.
Dimensión Sociocultural:	Debe sentar las bases para establecer procesos que promuevan equidad social (de género, etaria, racial), a través de la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas en las estructuras del poder, tomando como referencia la historia, los valores, la cultura del territorio, el respeto por la diversidad y el sentimiento de pertenencia.
Dimensión Político-institucional:	Es el sustento para establecer una nueva plataforma institucional que permita la construcción de políticas territoriales negociadas, promueva la gobernabilidad democrática y el ejercicio de la ciudadanía.
Dimensión Ambiental:	Es la base para promover la comprensión del ambiente como activo del desarrollo, de manera que se adopte el principio de sustentabilidad y se enfatice el principio de gestión integrada de los recursos naturales. La dimensión ambiental se incorpora en todas las decisiones y prioridades de inversión, no sólo como una medida preventiva, sino también, en propuestas innovadoras tales como: <i>servicios ambientales, recuperación de áreas degradadas, protección de manantiales, establecimiento de corredores ecológicos, y cobertura vegetal de laderas y áreas de reserva y de preservación.</i> De igual forma, se deben incorporar de forma permanente el manejo de desechos sólidos y líquidos de todos los procesos productivos.

Además de las cuatro dimensiones de la sostenibilidad del sistema territorial, el enfoque de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales, DSTR, se sustenta en los principios que se mencionan a continuación y que deben ser internalizados en los procedimientos de la planificación territorial:

- *Percepción integral del territorio.* Fundamentado en su heterogeneidad, fortalezas y debilidades, sirve de sustento para promover procesos continuos de planificación, los cuales se materializan en la formulación e implementación de programas y proyectos estratégicos convergentes y/o complementarios.
- *Construcción de alianzas.* Estimulo entre actores sociales organizados y el Estado que los vinculen a procesos de coparticipación y corresponsabilidad, las cuales sirven como instrumentos de acción solidaria y contribuyen fortalecer la cohesión social.
- *Articulación y sincronización* entre las demandas sociales y las ofertas de las políticas públicas.
- *Descentralización.* En sintonía con los intereses y objetivos de las organizaciones de la sociedad civil, de los movimientos sociales y del sector público. *La Descentralización* es el proceso de transferencia de autoridad y de poder decisorio de instancias elevadas para instancias de unidades de menor espacio, entre las cuales territorio, municipio y comunidades, otorgando capacidad de decisión y autonomía de gestión para las unidades territoriales de menor amplitud y escala. Representa un cambio efectivo en la capacidad de selección y definición sobre sus prioridades y directrices de acción y sobre la gestión de programas y proyectos (Araújo, 1998).
- *Multidimensional y multisectorial.* Permite abrir opciones para atraer nuevas fuentes de inversión para proyectos innovadores y promueve alternativas sinérgicas.
- *Enfoque sistémico.* La realidad de los territorios es tratada como una sumatoria compleja de componentes interrelacionados y cuyas propiedades esenciales surgen de las interacciones entre las partes.

- *Pasos progresivos.* Con base en un enfoque deductivo que evoluciona desde la situación general hacia la específica, comenzando por fenómenos y niveles de análisis genéricos (país, estado, territorio) para concluir en ámbitos específicos (municipio, comunidad, unidad de producción, familia, etc.) y en fenómenos particulares.
- *Subsidiaridad* es el principio que implica que toda actividad que pueda ser ejecutada por una instancia de gobierno menor, como territorio, municipio o instancias locales, no debe ser realizada por instancias mayores, como el Estado o la Nación. Este principio induce a establecer soluciones locales propias⁵⁹.
- *Procesos continuos de capacitación* concebidos como el medio idóneo para formar capacidades locales, a partir de una combinación de experiencias y conocimientos propios y nuevas opciones.
- *Participación de mujeres y jóvenes.* Construcción de una visión innovadora de relaciones sociales, en las cuales se garantiza mayor participación de mujeres y jóvenes en todo el proceso de formulación del plan.
- *Interrelaciones entre lo rural y urbano.* Aprovechando la presencia de todos los actores del territorio, entre otros agentes comerciales, agentes financieros, transportistas, agroindustriales, entre otros.
- *Integración entre los poderes públicos y consejos municipales.* Viabilizar determinados programas y proyectos; especialmente aquellos que se relacionan con temas y responsabilidades propias del ámbito municipal, como son la salud, enseñanza, construcción y conservación de carreteras vecinales.

2. METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

La metodología de planificación participativa a ser adoptada como instrumento auxiliar al diagnóstico y planificación, debe incorporar explícitamente formas de estimular a los actores y agentes de desarrollo involucrados en una reflexión crítica sobre su realidad. Es decir, en la formación

⁵⁹ Montoro (1995).

de la conciencia crítica y constructivista⁶⁰, logrando el conocimiento adecuado de los problemas para el proceso de transformación de esa realidad.

La población formula con su conocimiento, en simbiosis con el saber de los técnicos, en un proceso dialógico, una posición crítica frente a la realidad, conduciendo a un proceso transformador. También es necesario que tenga una connotación capacitadora y los técnicos se consideren los agentes educadores en su socialización de conocimientos. Los procedimientos metodológicos contribuirán a: *a)* incorporar la visión de la población sobre el contexto; *b)* apropiarse del proceso de toma de decisiones; *c)* eliminar el paternalismo/ asistencialismo; y *d)* crear condiciones para que los técnicos colaboren con los participantes a determinar sus necesidades concretas y superar sus problemas. (Furtado y Furtado De Souza, 2000)

En ese contexto se propone el tipo de planificación en la que el sujeto realiza la investigación y también es investigado, para conocer su realidad objetiva (hechos, situaciones, condiciones de la situación local y el contexto mayor); las actividades que podrían realizarse para transformarla y el nivel de interpretación que tiene sobre la realidad y sus acciones. Existen diversas metodologías de planificación participativa que pueden ser utilizadas, y es responsabilidad de cada equipo adoptar aquella que parezca más apropiada a determinadas realidades y que responda al dominio que tengan sus integrantes del método.

Las metodologías de planificación participativa más conocidas son las siguientes:

- *Intervención Participativa de Actores – INPA*
- *Diagnóstico Rápido Participativo – DRP*
- *Planificación de Proyectos Orientados por Objetivos – ZOOP*
- *Planificación Estratégica Situacional – PES*
- *Diagnóstico de Sistemas Agrarios - DAS*
- *Investigación-Acción*

⁶⁰ Capacidad de las personas para prever y planear previamente su futuro, de reflexión en el transcurso de la acción y logro de resultados, sea con los planes o principios e ideas teóricas o prácticas. La conciencia crítica es la capacidad de planear, pensar y criticar (acción – reflexión – acción).

No siempre los métodos utilizados para la planificación participativa logran cumplir con su cometido. Por lo tanto, es necesario aproximarse al proceso con la mente abierta de manera que, en situaciones especiales de las comunidades, se formule el instrumento durante el proceso mismo de participación. No obstante, bajo cualquier circunstancia es fundamental excluir, en la medida de lo posible, los instrumentos y métodos inductores. Para asegurar la participación se pueden utilizar técnicas de cuño pedagógico, fundamentales en el proceso de planificación. Entre esas técnicas se encuentran: *a)* la dinámica de grupo, *b)* la visualización, *c)* las entrevistas y comunicación oral y; *d)* la observación de campo. Las metodologías de planificación deben garantizar un contenido suficiente de información para fundamentar el proceso decisorio y las acciones programáticas que pasarán a formar parte de los PTDRS.

Sin embargo, es necesario tener cautela en la aplicación de cualquier técnica, ya que como recomienda Buarque (1997), “... *toda técnica constituye solamente una herramienta de apoyo para la organización y tratamiento de la información, visión y propuesta de alternativas y no debe transformarse en un factor inhibidor de la creatividad y sensibilidad de los técnicos y actores sociales, ni tampoco sustituir los intereses y objetivos de la sociedad.*”

2.1. Planificando la Participación

La participación es un proceso en el cual los actores involucrados colaboran en la formación de consensos, la toma de decisiones y la aplicación de los recursos de determinados proyectos. Además, la participación consolida el fortalecimiento social y político de los grupos con la ampliación de sus responsabilidades y el rescate de la ciudadanía. Eso hace que los actores evolucionen de la condición de sujetos a agentes de desarrollo como parte del proceso de empoderamiento. Eso es, los actores participantes son los agentes de cambio y no meros observadores del proceso de desarrollo.

En este caso, se destaca la importancia de la afinidad que debe establecerse entre los involucrados en el proceso – Estado y Sociedad – para alcanzar los cambios y objetivos definidos en respuesta a los diversos intereses y, en muchas ocasiones, hasta conflictivos. Sin la activa participación y afinidad de todas las partes, es poco probable que la pluralidad de intereses de los grupos sociales sea

consensuada e internalizada en el Plan. La participación no ocurre de forma espontánea, por lo tanto debe ser estimulada permanentemente, monitoreada y evaluada periódicamente. Eso requiere establecer una estrategia específica para promoverla.

Aunque no existe una estrategia única, es posible estructurar una secuencia de acciones que puede ayudar a promover la participación. Para eso, inicialmente, es necesario definir:

- i.* ¿Quién va a participar activamente/parcialmente?
- ii.* ¿Qué instrumentos/herramientas o técnicas serán utilizados para ampliar o fortalecer la participación?
- iii.* ¿Cómo y dónde serán operacionalizados los eventos/encuentros?
- iv.* ¿Cuándo ocurrirá cada evento (calendario compatible con las disponibilidades de los participantes)?

La participación de los interesados en todas las etapas refuerza, entre otras: *a)* la transparencia; *b)* la consistencia; *c)* claridad de objetivos; *d)* integración de los actores; *e)* mayor probabilidad de éxito; *f)* sostenibilidad de los efectos. A continuación, se presenta una relación de grupos de actores sociales y entidades públicas y privadas, vinculadas al medio rural y actuantes en el territorio, que podrían ser invitadas a participar del proceso de planeamiento del desarrollo territorial:

i) Comunidades de Agricultores Familiares; **ii)** Comunidades de Productores Extractivos o actividades no-agrícolas; **iii)** Asentamientos de la Reforma Agraria; **iv)** Comunidades Quilombolas; **v)** Comunidades Indígenas; **vi)** Trabajadores rurales acampados; **vii)** Pescadores artesanales; **viii)** Alcaldías Municipales; **ix)** Colegiados formalmente constituidos, vinculados al desarrollo rural; **x)** Sindicatos y Movimientos Sociales vinculados al medio rural; **xi)** Asociaciones de jóvenes y mujeres; **xii)** Cooperativas de pequeños productores; **xiii)** Órganos públicos vinculados al desarrollo rural; **xiv)** Universidades; **xv)** ONG's de enseñanza, investigación, extensión, planeamiento y consultoría que actúan en la región.

2.2. Etapas y Pasos de la Planificación Territorial

Con el objetivo de facilitar el proceso de planificación y formulación del PTDRS, se sugieren etapas y pasos que pueden ser seguidos, de acuerdo el grado de avance de los trabajos en cada territorio. Sin embargo, se destaca que éstos son flexibles en cuanto contenido y cronología, ya en la práctica se genera un diálogo constante entre el diagnóstico, la formulación de la propuesta y su ejecución, y por lo tanto, en algunas situaciones específicas, las etapas y los pasos pueden ser modificados o adaptados. Sin embargo, independiente de las adaptaciones, es fundamental promover la construcción colectiva con prácticas y técnicas idóneas.

2.2.1. Preparación

El primer paso es averiguar si los requisitos previos se cumplieron, entre los cuales se encuentran:

- a)*** Actividades de sensibilización y movilización seguida por la organización y participación de los actores del territorio.
- b)*** Corroborar la existencia, aunque sea de formas embrionarias, de un colegiado u otro tipo de instancia institucional territorial, que pueda responsabilizarse por la coordinación del proceso.
- c)*** Definición de papeles de coordinación política y técnica.
- d)*** Constitución del equipo responsable por la conducción de la formulación es la primera actividad de la institucionalidad territorial (CIAT u otras formas).
- e)*** Homogeneización conceptual y metodológica del equipo responsable por la elaboración de planes de trabajo, estructuración de diversas actividades y fases de trabajo.
- f)*** Desplazar el equipo técnico a los municipios del territorio para promover el compromiso de participación de las municipalidades para que pueda mantener contactos locales, con personas clave, formación de alianzas y participación de eventuales colaboradores.

En ese trayecto, el equipo podrá identificar: diversos tipos de actividades productivas; condicionantes socio-ambientales; y, potencial y limitación en el territorio, así como algunas hipótesis alternativas de desarrollo.

2.2.2. Conocimiento Crítico de la Realidad

El proceso de planificación participativa permite a los actores sociales en conjunto con los agentes de desarrollo (públicos y privados), aprehender y comprender de manera crítica su realidad y formular propuestas innovadoras para el futuro. Por lo tanto, se trata de un proceso dinámico de construcción permanente como un ejercicio de preparación de las personas para el ejercicio de la ciudadanía y se transforma en una vía para la formulación de propuestas.

- a) *La motivación, movilización y sensibilización* de los actores sociales requiere establecer procesos de divulgación para mantenerlos informados sobre el estado de los trabajos, generando un ambiente propicio para transformar el Plan en un referente colectivo. No obstante, la divulgación es un instrumento potente y necesario el cual no se limita a ésta fase de la planificación.
- b) *El levantamiento y sistematización de datos secundarios*, necesita de un equipo de investigadores, el cual deberá crear una base de datos de las informaciones principales de la región y del territorio, tomando como referentes las cuatro dimensiones adoptadas por el Programa de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales.

A continuación, se sugieren algunas de las fuentes para consulta: *i)* anuarios estadísticos; *ii)* Sistema de Informaciones Territoriales (SIT/SDT); *iii)* Sistema de Informaciones Geográficas – SIG; *iv)* Sistema Información Ambiental; *v)* Estudios de Organismos Internacionales; *vi)* Planes de Gobiernos Municipales; *vii)* Plan de Gobierno Estadual; *viii)* Actas de reuniones de los Consejos municipales y estadual (Desarrollo Rural, Educación, Salud, entre otros); *ix)* Programas, federal y/o estadual, de desarrollo (regional, cuencas hidrográficas, sectoriales, etc); *x)* Publicaciones, mapas y estudios diversos sobre la región de interés, entre otros.

- c) *La Sistematización de la información* es un proceso complejo que necesita entablarse por medio de una estrategia investigativa eficiente para ordenar la información obtenida sobre un mismo tema y establecer las relaciones horizontales y verticales entre ellas.
- d) *La complementación de las informaciones* con consultas directas y levantamientos de datos primarios, por medio de metodologías participativas y adecuadas a cada tipo de información requerida.
- e) *La reflexión crítica sobre realidad* se sustenta en la información obtenida en etapas anteriores y en el conocimiento de los actores involucrados. A partir de esa información, se identifica el potencial, las limitaciones y las relaciones causa-efecto en el contexto histórico.
- f) *La formulación del diagnóstico crítico* se estructura a partir del análisis de la información, el potencial y limitaciones del territorio, así como las posibles alternativas para estructurar la propuesta de desarrollo.
- g) *La socialización de la información* a todos los que, directa o indirectamente, participan del proceso, divulgando a través de técnicas diversas que garanticen la igualdad de acceso, a la información y a las opciones de participación, de hombres, mujeres y jóvenes, en la reflexión sobre la realidad y la formulación de propuestas.

2.2.3. Planificación

La planificación es el momento de profundización de la discusión sobre el futuro. Su punto de origen está en las reflexiones y el análisis sobre la realidad, los problemas y el potencial del territorio. Esta fase del proceso, se concentra en las causas y efectos y el potencial y limitaciones, que son los principales determinantes del futuro.

- *Establecimiento de la imagen de futuro anhelada* utilizando herramientas y técnicas apropiadas, para asegurar la participación activa y dialógica de los participantes; se establece el conjunto de aspiraciones y el sistema de preferencias de los actores sociales, técnicos y decisores políticos. Ésta

reflexión orientará la transformación del estado actual y la definición precisa de las directrices – a partir de los *puntos centrales aglutinadores* – y las estrategias – con base en las *líneas de acción*.

- Elaboración de *proyectos específicos*⁶¹, de la misma forma, a partir de las líneas de acción, la institucionalidad territorial en plenaria, con la participación de todos los involucrados, discute los fundamentos principales, que *legitiman las acciones previstas*⁶².
- Ajustes y redacción final del PTRDS, adoptando la estructura propuesta.

2.2.4. Formulación del Plan

2.2.4.1. Diagnóstico

“Nadie transforma su vida sin conocer su propia realidad”.

Es un momento de fusión y síntesis del conocimiento de la realidad, teniendo como base el conjunto de información secundaria del territorio, complementada con consultas de campo y discutidas en un proceso dialógico entre técnicos y actores sociales. Ese proceso brinda contenido interpretativo a diversos fenómenos de la realidad y permite entender los problemas, sus causas y efectos, identificando el potencial y las limitaciones para el desarrollo del territorio.

El diagnóstico busca registrar la información sobre la complejidad y la diversidad del territorio, considerando que esas sociedades están compuestas de categorías, grupos y clases sociales que se relacionan (agricultores familiares,

⁶¹ Como instrumental auxiliar se puede utilizar una matriz de planeamiento constante de algunas metodologías o la “matriz de planificación” sugerida en páginas posteriores.

⁶² Como recomienda Buarque (1997), el conjunto de las actividades definidas para la elaboración del plan debe generar elementos suficientes para componer una primera versión del documento que expresa la estrategia de desarrollo sostenible. No obstante, antes de la producción de la versión final del plan, el documento preliminar debe ser sometido a una discusión estructurada con la sociedad para la última prueba de adhesión política a los deseos de los actores.

asentados, hacendados, empresas, asalariados y diaristas, acampados, inquilinos y socios, agroindustrias, bancos, proveedores de insumos, comercio local, poder público, organizaciones de la sociedad civil, etc.). La acción de cada actor está condicionada por la acción o reacción de otros, así como, por su entorno ambiental, social, político y económico.

En ciertas ocasiones, la información puede no estar disponible para posibilitar la caracterización de la realidad. No obstante, es importante realizar esfuerzos para consolidar la mejor base de datos posible, de manera que los actores sociales, técnicos y representantes del Estado, tengan un dominio sólido de la realidad y que sus propuestas sean coherentes y confiables. A continuación, se presenta el contenido que debe ser incorporado en el diagnóstico territorial y que será también la base para la formulación de proyectos.

Configuración del Espacio. Este momento involucra la descripción y presentación del territorio (incluye mapas del territorio y su localización en el Estado) con los respectivos municipios y la localización de los centros geográficos importantes, tales como: asentamientos de reforma agraria, reservas indígenas, unidades de conservación, principales cuencas hidrográficas, lagos grandes, carreteras principales, entre otros.

Aspectos Históricos. Aspectos fundamentales de la evolución histórica de la perspectiva social, política, económica y cultural de la región. Dicha información y análisis facilitará el entendimiento del comportamiento, las relaciones sociales y sus implicaciones en el proceso de formación del territorio, así como su organización social y productiva.

Aspectos Ambientales. La disponibilidad de información de Unidades Ambientales generadas por Sistemas de Informaciones Geográficas, SIG,

Tabla 2.

Temas Ambientales	
Temas	Tipos de Información
Clima	Descripción y análisis, con base en series históricas, de los datos de la precipitación pluviométrica, temperaturas (mínima, mediana y máximo) y balance hídrico. Identificación de las potencialidades y limitaciones, considerando que esas informaciones son importantes para la formulación de los proyectos productivos agrícolas.
Suelos	Caracterización de los tipos y clases de uso de los suelos predominantes y el grado de degradación debido a la acción del ser humano. Descripción del relieve predominante por sub-área y tipo (plano, suave ondulado, ondulado, montañoso, etc.) Identificación de las potencialidades y limitaciones, considerando que esas informaciones son imprescindibles para la formulación de los proyectos productivos agrícolas y propuestas de recuperación y conservación de los suelos.
Vegetación	Presentación de la cobertura vegetal predominante, teniendo como referencia la clasificación de vegetación del IBGE. Indicación de las áreas ocupadas por las diferentes formaciones, caracterizando y cuantificando áreas de reforestación y el grado de deterioro.
Recursos Hídricos	Descripción (de preferencia con presentación de mapas) de las cuencas y micro cuencas hidrográficas, disponibilidad y calidad de las aguas subterráneas. El uso actual, limitaciones y potencialidades (irrigación, piscicultura, navegación, consumo humano y animal, etc.).
Recursos Minerales	Descripción de las unidades geomorfológicas predominantes, con énfasis para ocurrencia de recursos minerales con potencial para explotación económica. Relato de experiencias de explotación de los recursos minerales (pedreras, alfarería, cerámicas, etc.).
Pasivo Ambiental	Describir los problemas identificados por las instituciones ambientales, población y técnicos de la región y analizar las causas de los más significativos para sustentar la definición de acciones adecuadas para resolverlos.

Especial atención debe prestarse a los problemas de deterioro ambiental que pueden ser corregidos con proyectos específicos, entre otros se puede mencionar: sedimentación de cursos de agua, diques y represas; contaminación del agua; disminución de fuentes y volúmenes de agua utilizada en actividades productivas y de consumo humano; gestión inapropiada de desechos sólidos

y líquidos de la agroindustria; erosión de los suelos y pérdida de fertilidad; destrucción de bosque nativo; salinización de los suelos, entre otros.

Población. Caracterización y análisis (con base en datos del Estado) de la distribución y evolución de la población (tasas de crecimiento) en los últimos años, por municipio. Datos actuales de las poblaciones rurales y urbanas, por edad, género y totales de cada municipio y territorio. Población en edad escolar. Población Económicamente Activa, PEA (ocupada y desocupada). Densidad demográfica. Tasa de urbanización. Caracterización y análisis de las informaciones cualitativas sobre los flujos migratorios en la región. Análisis de la información relacionada con los Índices de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M) y sus principales componentes (ingreso, longevidad y educación), relacionándolo con los datos de otras regiones, estados o país.

Organización Social. Descripción y análisis de las formas representativas de organización social formales e informales de la población rural, como por ejemplo los consejos, comisiones o comités formalizados, las organizaciones asociativas existentes; asociación de mujeres y de jóvenes; las formas de organización vinculadas a procesos productivos y de comercialización, abastecimiento y transformación. Adicionalmente, es importante captar el nivel real de participación de los movimientos sociales en la toma de decisiones.

Estructura Agraria. Análisis de los aspectos relativos al número de establecimientos rurales por estrato de área (según el IBGE), las condiciones del productor, uso actual de la tierra y el grado de concentración (Índice de Gini). Identificación de áreas plausibles de desapropiar, número de campamentos de trabajadores sin tierra, número de asentamientos de reforma agraria. Situación actual de cada asentamiento, referente a: regularidad de las familias, viviendas, agua, energía, PDA's⁶³, parcelas de tierras, Crédito para Implantación, PROCERA⁶⁴, PRONAF⁶⁵, etc. Relato de ocurrencia de conflictos por tierra en la región. Participación de la agricultura familiar y de los asentados en el conjunto de los establecimientos rurales.

⁶³ *Plan de Desarrollo de Asentamientos de la Reforma Agraria.*

⁶⁴ *Programa de Crédito Especial para Reforma Agraria.*

⁶⁵ *Crédito rural destinado a los beneficiarios de la Reforma Agraria*

Aspectos Económicos. Finanzas Públicas Municipales. Presentación y análisis de las fuentes de recaudación municipal, recaudaciones tributarias por sector, grado de dependencia de recursos externos (transferencias, el PIB por sector y per cápita).

Producción Agrícola. Análisis de la producción agrícola: área plantada, producción, rendimiento y valor bruto de la producción de los productos principales. Evolución del área plantada de los principales cultivos en los últimos 10 años.

Producción Pecuaria. Efectivo del rebaño, por especie, producción de leche (vacas ordeñadas, producción y rendimiento), producción de huevos, de miel, de gusano de seda y otros productos de importancia económica en el territorio. Evolución del área con pasto plantado en los últimos 10 años.

Extractivismo: descripción y análisis de las actividades extractivas de importancia desde el punto de vista socio-económico (madera, leña, carbón, látex, frutas, almendras, entre otros, etc.) Identificar el potencial, las limitaciones e impactos ambientales.

Producción Pesquera. Producción anual, por especie o grupos de especies.

Sistemas Productivos Agrícolas. Caracterización de las combinaciones típicas o más frecuentes de producción vegetal y animal de la agricultura familiar, tal como: (i) los subsistemas agrícolas, definidos a nivel de las unidades familiares con características similares respecto a tecnología, uso de mano de obra y vínculos a mercados; (ii) subsistemas de cría definidos a nivel de los grupos de animales.

Tipologías de los Productores Rurales: clasificación y análisis de los agricultores familiares según el nivel de acumulación⁶⁶:

- i. **Nivel acelerado de acumulación:** es representado por aquellos productores que acumularon capital en forma de máquinas, animales y otros bienes durables y disponen de recursos para mejorar sus sistemas productivos.

⁶⁶ Según clasificación utilizada por la FAO (2001).

Su ingreso agrícola suficiente les permite minimizar el riesgo de descapitalización y mantenerse como empresas viables en la agricultura;

- ii. Nivel lento de acumulación:* en esta categoría el nivel de ingresos puede, en situaciones favorables, permitir alguna acumulación de capital; aunque no garantiza seguridad y estabilidad a largo plazo. Sin embargo, en condiciones ligeramente adversas, este tipo de productor puede enfrentar una situación inviable;
- iii. Nivel estancado:* el nivel de ingresos de su finca es insuficiente para darle viabilidad a su unidad de producción y sustento suficiente a la familia. Debido a esa inestabilidad, deben recurrir a fuentes externas de ingresos para sobrevivir (trabajo asalariado temporal, actividades complementarias permanentes, trabajo urbano de algunos miembros de la familia, jubilaciones, etc.)

Beneficiamiento de la producción. Descripción y análisis de las actividades de beneficiamiento o transformación de la producción de importancia económica. Debe analizarse el grado de verticalidad de la producción, representado por procesos de agregación de valor, generación de ingresos y empleo. Caracterización y análisis de estructuras ociosas financiadas con recursos públicos. Identificación del origen de materias primas y el destino de la producción. Precisión del potencial y las limitaciones.

Actividades no-agrícolas. Descripción y análisis de las actividades no-agrícolas en el medio rural de importancia económica y social, tal como: artesanías, cerámica, carpinterías, serrerías, turismo, servicios ambientales, zoo criaderos, minería, etc. que están contribuyendo al incremento de ingresos y a la generación de empleo. Identificación del potencial y las limitaciones y sus impactos ambientales.

*Comercialización y Abastecimiento*⁶⁷. Análisis de los procesos y formas de organización de la comercialización (individual o colectiva), los canales y

⁶⁷ Es importante resaltar que la agricultura familiar no puede ser considerada aisladamente, ni para el análisis, ni para la formulación de propuesta de alternativas, cuyas soluciones, muchas veces, responden a un determinado elemento de una cadena productiva, sin separar estrictamente la agricultura familiar de otras formas de organización de la producción presentes en un territorio (Cerdan, 2000).

flujos de los productos principales, márgenes y costos de comercialización, los principales polos y agentes comerciales vinculados a la producción de cada territorio.

El grado de vinculación de la producción con el mercado, porcentaje de la producción destinada al autoconsumo (consumo, semillas y alimento animal) y los precios recibidos por los productores. Identificación de Sistemas Locales de Producción que inducen a la formación de grupos con intereses económicos compartidos y asociados alrededor de un área productiva, espacialmente unidos por prácticas comunes y complementarias. Analizar las formas exitosas de organización de las familias para abastecimiento de implementos o insumos de la producción.

Servicios Sociales y de Apoyo a la Producción. *Asistencia Técnica y Capacitación.* Análisis (calidad, frecuencia y resultados) de los servicios de asistencia técnica y social a los agricultores familiares. Existencia de entidades públicas y privadas que prestan servicios en el territorio.

Análisis (tipos, calidad y resultados) de los programas capacitación: cursos ofrecidos, grado de coherencia de los contenidos con base productiva y social, con los proyectos en marcha y el grado de participación de la población en la selección de temas. Identificación de los patrocinadores más activos en el territorio.

Crédito Rural. Análisis de los datos cuantitativos de los diversos tipos de créditos recibidos por productores rurales familiares (PRONAF, PROCERA, Crédito Fundiario, Garantía Cosecha, Compra Anticipada, entre otros). Descripción de la red de agencias bancarias y cooperativas de crédito y el nivel de acceso de productores rurales. Volumen aplicado y demanda insatisfecha. Grado de incumplimiento y capacidad de endeudamiento. Describir las principales potencialidades y limitaciones.

Educación. Análisis del grado de instrucción de la población en edad escolar en el medio rural, por edad, tasas de evasión y repetición por año, nivel de escolaridad; número de analfabetos; disponibilidad y calidad de la merienda escolar; transporte escolar; disponibilidad y calificación de los profesores; orientación pedagógica y adecuación de los currículos a la realidad local.

Identificación de las experiencias con escuelas nucleadoras (polo) y de la pedagogía de la alternancia (Escuelas Familiares Rurales). Educación superior y profesionalizante presente en el territorio. Descripción de las experiencias diferenciadas y exitosas de la educación formal o informal en el territorio.

Salud y Saneamiento. Identificación de las principales enfermedades y las causas principales de mortalidad de adultos y niños; índice de mortalidad infantil; campañas de vacunación; acceso a los servicios de salud pública, número de camas, grado de atención médico-odontológico, incluyendo funcionamiento del PSF⁶⁸ en los municipios. Condiciones sanitarias: acceso y calidad del agua de consumo humano, existencia de alcantarillado, destino de la basura, hábitos alimentarios. Nivel de seguridad alimentaria y nutricional, considerando las condiciones de acceso a alimentos básicos de calidad, en cantidad suficiente y de modo permanente. Descripción de las condiciones de las viviendas en el medio rural, disponibilidad de baños, hábitos de higiene, etc.

Infraestructura Social y Productiva. Calificación, cuantificación y análisis de los problemas principales y potencialidades de la infraestructura social y productiva, de uso colectivo, presentes en el territorio, tales como:

- Carreteras, Energía, Vivienda, Saneamiento básico, Escuelas e guarderías infantiles, Hospitales y puestos de salud, Comunicación, Agroindustria, Almacenaje, Cultura y Recreación.
- Identificación y análisis de las principales manifestaciones culturales, folclóricas, gastronómicas, fechas importantes y prácticas de recreación para adultos, jóvenes y niños. Datos de los principales problemas y potencialidades.

Participación Institucional. Descripción y análisis de las instituciones y entidades que, directa o indirectamente, están involucradas en actividades cotidianas del territorio; programas y proyectos gubernamentales y de entidades privadas (ONG's, cooperativas, sindicatos, movimientos políticos y religiosos, organizaciones empresariales, entre otros) que actúan en la región. Describir también los beneficios otorgados, de manera que se pueda detectar su potencial y las limitaciones en la formación de alianzas.

⁶⁸ Programa de Salud y Familia del Ministerio de la Salud.

2.2.4.2. Recomendaciones Generales para el Diagnóstico

- a) El trabajo con datos estadísticos es fortalecido si se basa en series de tiempo ya que éstas posibilitan la comparación de tendencias; por ejemplo, la evolución de la población en determinadas regiones contribuirá a la identificación de su dinámica; de la misma manera que el análisis de la evolución de áreas plantadas con determinados cultivos podría ser un indicativo de necesidades futuras y opciones complementarias para dichas actividades.
- b) Los datos de población, estratificados por edad y género, deben ser cruzados con información sobre educación y salud, pues posibilitan verificar el nivel de atención de dichos servicios sobre cada categoría de la población. Igualmente, es fundamental comparar movimientos migratorios, número de jóvenes, mujeres y ancianos.
- c) Si la información está disponible, se sugiere realizar un análisis comparativo de los datos secundarios, con otras regiones próximas y con el propio estado, de manera que se puedan estimar sus niveles relativos de desarrollo.
- d) Las informaciones sobre los aspectos ambientales deben incorporar los contenidos necesarios para servir de fundamento técnico a los proyectos específicos, principalmente, agrícolas y ambientales; por ejemplo un proyecto de riego exige un conjunto de información sobre clima, suelos y recursos hídricos disponibles, entre otros.
- e) El uso de mapas temáticos es un método visual importante para incentivar la reflexión y alimentar el análisis de cada situación, al mismo tiempo que facilita la formulación de soluciones.
- f) La información sobre el funcionamiento de organizaciones sociales puede alimentar el análisis de experiencias colectivas en el proceso de desarrollo y señalar caminos para la gestión del desarrollo territorial.
- g) Rural no es sinónimo de agrícola. Por eso, es importante estar atento para identificar formas alternativas y no-agrícolas de generación de ingresos y empleos familiar.
- h) Un instrumento importante es el análisis y discusión de las causas del éxito o del fracaso de proyectos gerenciados colectivamente, sea para multiplicar experiencias o para evitar los mismos errores.

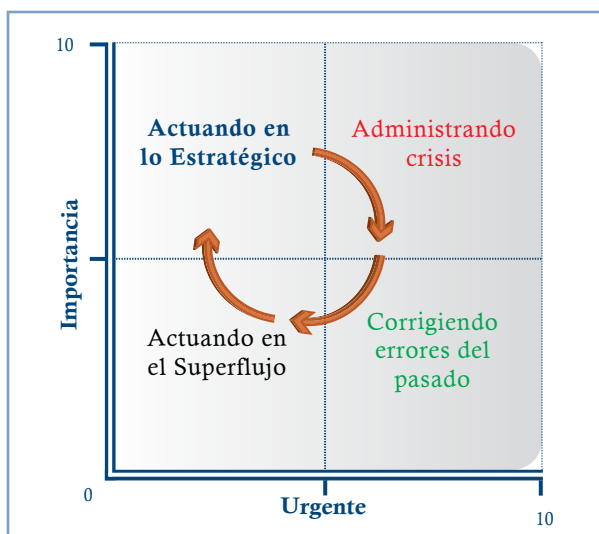
- i) Identificar las experiencias exitosas de manejo sostenible de recursos naturales en el territorio.

2.2.5. Programación y Desarrollo

La programación es la etapa que sucede al diagnóstico. En esta etapa, es importante separar con claridad los problemas importantes de los urgentes, es decir aquellos que tienen su raíz en problemas estructurales de larga data (acceso a la tierra) versus aquellos que se deben a situaciones coyunturales (inundación).

El enfoque sugerido es concentrar la mayor parte de los esfuerzos en problemas y soluciones estratégicas, con visión de largo plazo y con objetivos productivos, económicos, sociales y ambientales. Adicionalmente, es estratégico fortalecer la red de infraestructura de apoyo a las necesidades de la sociedad civil de forma sostenible. (Ver Figura 4)

Figura 4. Los trade offs entre temas Importantes y Urgentes⁶⁹



La etapa de planificación debe tener como objetivo una combinación razonable entre las urgencias del corto plazo y las acciones estratégicas de largo plazo. En efecto, en innumerables ocasiones la solución de problemas urgentes

⁶⁹ Adaptado de Stephen (1977) y Buarque (1997).

puede resolver trabas relacionadas con los pasivos sociales, productivos y ambientales y al mismo tiempo, viabilizar o complementar propuestas para resolver problemas de orden estructural de mayor plazo de madurez. Es importante identificar e incorporar las demandas de aquellos grupos sociales que no participan directamente del proceso de planificación.

Adicionalmente, en algunas circunstancias, la estrategia puede tener ejes que articulan actividades y proyectos regionales (extra territoriales); por lo tanto, es necesario diagnosticar los obstáculos regionales de orden social, ambiental, productivo o de infraestructura que estén limitando el potencial de expansión de actividades territoriales. En ese sentido son intervenciones verticales, centradas en los territorios, establecidas para alcanzar economías de escala por medio de inversiones selectivas.

2.2.6 Directrices y Estrategias

A partir del diseño del tipo de situación futura que se desea alcanzar, los formuladores deben programar el desarrollo fundamentado dos bases, en primer término la definición de los ejes aglutinadores y en segunda instancia, las directrices que orientarán el desarrollo del territorio. En este caso, se debe especificar el objetivo general a alcanzar y, si es posible, definir también los escenarios y los principales resultados esperados del plan, en un horizonte temporal definido.

El establecimiento de los puntos centrales es una forma didáctica para sistematizar y organizar las propuestas y establecer un conjunto de prioridades convergentes para el desarrollo territorial. En cada punto central, se preferirán las actividades relacionadas directamente con las cuatro dimensiones del desarrollo, que se materializarán en proyectos cuyos resultados se asocian con la generación de empleo, eficiencia económica, reducción de la pobreza, calidad de vida, perfeccionamiento de las relaciones político-institucional, conservación ambiental, etc.

La función aglutinadora de los puntos centrales sirve de plataforma para definir las estrategias como líneas de acción⁷⁰ y, a partir de ellas, se formulan

⁷⁰ La definición de las Líneas de Acción es una forma didáctica de desagregación de las directrices (puntos centrales aglutinadores) con indicación de los resultados intermedios, permitiendo una reflexión crítica sobre las potencialidades y limitaciones de las acciones (confrontación del futuro anhelado versus futuro posible), antes de definir las estrategias (proyectos específicos) para alcanzarlos.

los proyectos específicos que conformarán los programas y plan operativo del plan. A continuación se presenta un ejemplo práctico y su respectivo diagrama que explica la función de los puntos centrales como espacios aglutinadores.

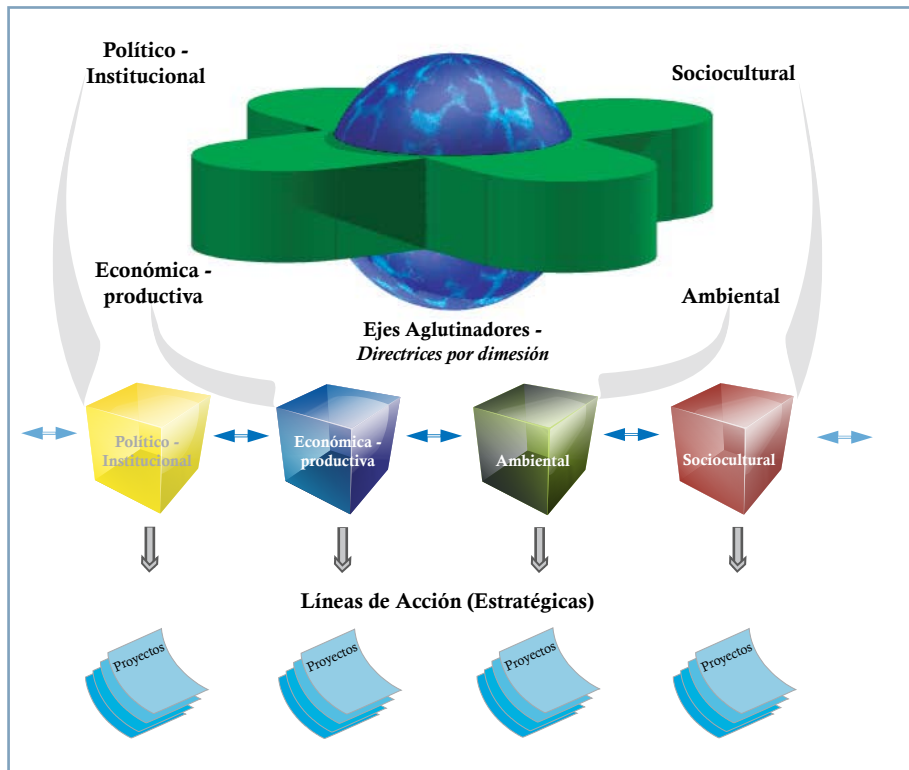
Punto Central Aglutinador:

Conservación y Uso Racional de los Recursos Naturales

Líneas de Acción:

- Manejo sostenible de los recursos suelo y agua, con especial atención al uso de agro-tóxicos.
- Recuperación de las áreas de conservación y reservas legales.
- Fortalecimiento de las estructuras y de la capacidad de gestión y monitoreo de los recursos naturales.
- Saneamiento y control ambiental de conglomerados poblacionales rurales.
- Proyectos.
- Implantación de viveros de mudas.
- Reforestación por medio de Sistemas Agroforestales, SAF.
- Recuperación de fuentes, manantiales y acuíferos.
- Implantación de cisternas rurales.
- Capacitación y Educación ambiental.
- Implantación de sistemas orgánicos de producción, etc.

Figura 5. Diagrama representativo de los ejes y líneas de acción para el DRTS



A continuación, se presenta una sugerencia de matriz de planificación que puede ser utilizada como herramienta auxiliar en la reflexión crítica, análisis y ejecución de las propuestas, basada en los puntos centrales aglutinadores y líneas de acción, para formular proyectos específicos.

Tabla 3.

Ejemplo de un eje de Desarrollo: Fomento y Diversificación de la Actividad Productiva. Matriz de Planificación para la Definición de los Proyectos				
Línea de acción	Potencialidades	Limitaciones	Lo que todavía precisamos conocer (Diagnóstico)	Proyectos
Fomento a la producción de Leche.	Practica en la actividad.	Manejo inadecuado.		Capacitación en el manejo de bovinos de leche.
		Animales de baja calidad genética.		
	Pasto nativo de buena calidad.		Capacidad soporte de los pastizales.	Proyecto de mejoramiento de pastizales/
	Estructura de enfriamiento.	Carreteras mal conservadas.		Infraestructura colectiva de enfriamiento de leche.
	Número de familias que practican la actividad.		Número de medio de matrices / familia y total.	Adquisición de matrices y reproductores. Construcción de majadas.
			Demanda del mercado local / territorial.	Agroindustria de derivados.

2.2.7. Proyectos

Los proyectos, definidos a partir de las líneas de acción, son el instrumento práctico que permite alcanzar las metas propuestas en el plan.

Los proyectos pueden ser clasificados considerando tres categorías⁷¹ que definen los objetivos diferenciados de las prioridades y de la aplicación de las inversiones:

⁷¹ Para una descripción mayor de la lógica y de tipología de proyectos revisar Sepúlveda. S. (2005) Desarrollo Sostenible Microrregional: Métodos para la Planificación Local. San José, CR, IICA.

a) Proyectos estructurantes: se focalizan en la implantación o ampliación de infraestructura social, económica y ambiental y, en particular, proyectos de formación de capacidades sobre desarrollo sostenible, de manera que posibilite la creación de condiciones favorables para viabilizar los proyectos.

b) Proyectos productivos: tienen como objetivos apoyar diversos componentes de los sistemas de producción, y la entrega de servicios en cualquier sector o ramo de actividad productiva que mejore los ingresos, aumente el empleo y contribuya a perfeccionar la competitividad territorial.

c) Proyectos sociales: son definidos como aquellos de carácter re-distributivo y/o compensatorios, cuyos objetivos buscan superar la situación de los pasivos sociales en las áreas de: organización social, salud, saneamiento, seguridad alimentaria, vivienda, entre otros.

Ésta clasificación se utiliza por su carácter didáctico para que el lector entienda la función crucial que cumplen las prácticas participativas, en especial en el caso de los proyectos estructurantes los cuales generalmente extralimitan los intereses de grupos comunitarios específicos o de áreas determinadas. En efecto, ese tipo de proyecto tiene efectos de amplia cobertura de clientes y territorio; por lo tanto, en ciertos casos, sus resultados parecen casi intangibles a nivel de las comunidades; por otro lado, el proceso de planificación participativa local puede conducir a la selección de proyectos para solucionar problemas urgentes y de impacto tangible a grupos menores.

A la luz de esa observación, se hace más evidente la función fundamental que juega la reflexión crítica, entre actores y agentes del desarrollo, tanto sobre la realidad territorial, como sobre la estrategia adecuada para promover su desarrollo. En efecto, esos procesos participativos deben generar propuestas balanceadas que combinen soluciones de temas puntuales con otros de interés colectivo para la mayor parte de los habitantes del territorio.

En el contexto anterior, se recalca la importancia de los acuerdos multilaterales para definir los proyectos específicos, además de estar integrados a una directriz y estrategias amplias y tener viabilidad técnica, económica, gerencial y ambiental. Se resalta también la necesidad de que todos esos proyectos cuenten con componentes de formación de capacidades, para maximizar la probabilidad de alcanzar mayores impactos.

Por otro lado, la SDT ha formulado una categorización adicional de proyectos, la cual busca promover la innovación, los efectos demostrativos y el asociativismo. En efecto, esas son las categorías que tipifican los proyectos cuyas características especiales busca promover la SDT, toda vez que cumplan con los criterios establecidos por el PDSTR.

Como es obvio, ambas categorías de proyectos son complementarias; es decir, pueden coexistir y cualquier proyecto con una y otra característica tendrá un valor agregado mayor; por ejemplo un proyecto productivo puede contar con características innovadoras en procesos de gestión asociativa; lo que le dará mayor probabilidad para acceder a diversas fuentes de financiamiento.

Las categorías complementarias incluyen a los proyectos:

a) Innovadores: están orientados a generar avances en conocimientos y prácticas emprendidas de desarrollo territorial, principalmente en aquellas directamente ligadas a los instrumentos específicos operados por la SDT.

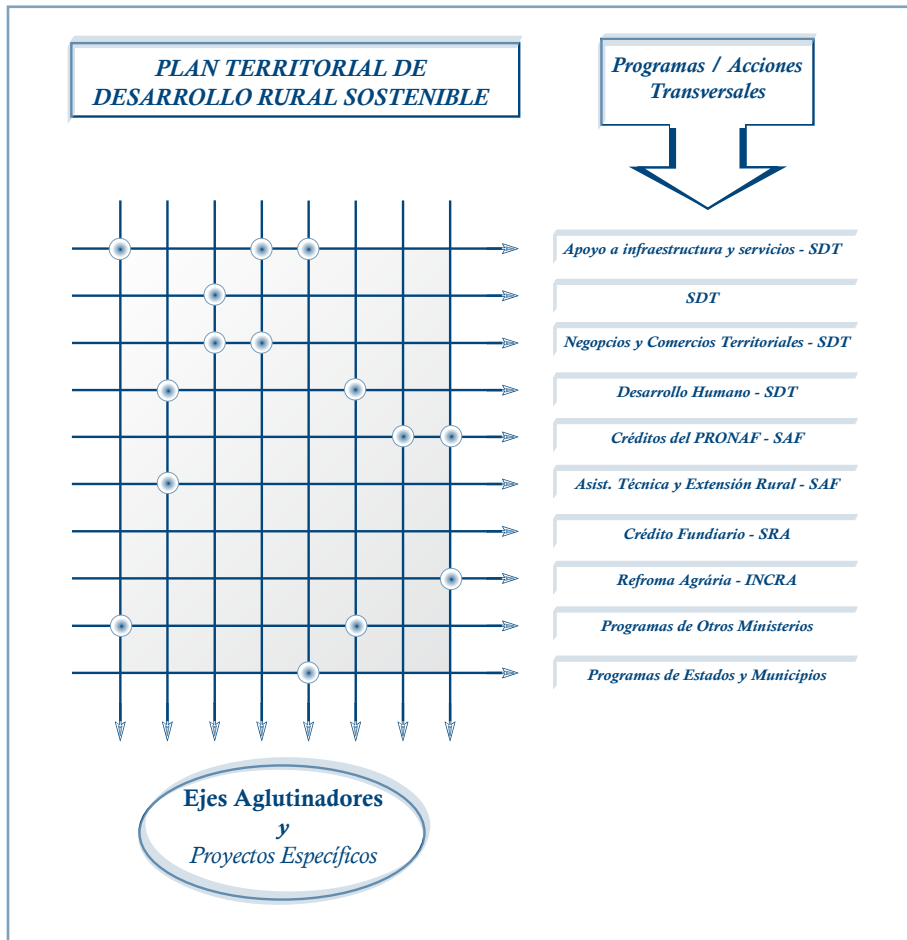
b) Demostrativos: sus características, componentes y posibles buenos resultados tienen el potencial de estimular a otros grupos o territorios a adoptar su ejemplo de buenas prácticas.

c) Asociativos: tienen como eje la promoción de alternativas grupales de gestión y trabajo. Es decir, priorizan el apoyo a iniciativas que beneficien al colectivo más que a los individuos.

Los documentos de proyectos específicos deben tener el contenido requerido para acceder a fuentes públicas de financiamiento, con el fin de facilitar: la mejor comprensión de las propuestas por parte de los actores sociales que no estén involucrados directamente en el proceso de planeamiento; la negociación con entidades y agencias de financiamiento; y, el cumplimiento de las exigencias y formatos requeridos.

Los recursos *financieros y humanos* requeridos por las opciones estratégicas, deben ser gestionados en diversas fuentes de financiamiento, sea el MDA u en otros Ministerios e instancias públicas, de acuerdo con las interfaces (cruces) entre la demanda propuesta y la oferta de las instituciones.

Figura 6. Diagrama demostrativo de las interfaces verticales y horizontales del PTDRS



2.2.7.1. Sugerencias de Contenidos de los Proyectos

Se recomienda que los documentos de proyectos a ser presentados incluyan contenidos con el potencial de ser expandidos y detallados si el caso amerita y en concordancia con las exigencias del organismo financiador. En ese sentido, a continuación se presenta una sugerencia de contenidos.

- a) Título del proyecto.
- b) Localización del proyecto en el territorio.
- c) Calificar y cuantificar a quien se destina directamente el proyecto.

d) Justificativa en función de las potencialidades, limitaciones, ejecutabilidad teniendo como referencial la lectura crítica de la realidad (diagnóstico).

e) La definición de los objetivos que se pretenden alcanzar de forma clara y compatible con el diagnóstico. Los problemas (situación negativa), identificados en el diagnóstico se convierten en los objetivos específicos (situación positiva) a ser alcanzados.

f) La descripción de las metas (son los objetivos cuantificados) a ser alcanzadas dentro de un horizonte temporal definido.

g) Estrategia o medios disponibles y posibles para viabilizar la intervención sobre la situación actual, incluyendo el detalle de la propuesta técnica, que permita transformarla y obtener los resultados esperados, previstos en los objetivos.

h) Modelo de Gestión como definiciones negociadas de las responsabilidades en relación a las acciones a desarrollar, de las atribuciones de los actores locales y de la coordinación de esfuerzos institucionales para ejecución del proyecto.

i) La estimativa de los costos necesarios para viabilizar el proyecto.

j) Análisis de viabilidad financiera (cuando necesario)

k) Fuentes alternativas de financiamiento.

2.2.7.2. Recomendaciones generales para la formulación de los Proyectos

I. En la formulación y discusión de las propuestas se debe prestar atención a las siguientes recomendaciones generales:

- Las propuestas son resultados de un proceso de reflexión con los actores sociales; es decir, son formuladas con ellos y no para ellos.

- Excluir de la discusión aquellas soluciones que induzcan a la práctica del paternalismo y asistencialismo.
- Soluciones que puedan ser ejecutadas a nivel local, no deben transferirse a instancias en ámbitos superiores. Esa lógica implica generar soluciones alternativas propias.
- Las propuestas que buscan dinamizar las actividades productivas agrícolas, deben incluir consideraciones ambientales, acceso a mercados, capacidad de los agricultores para implementar actividades innovadoras, la disponibilidad de mano de obra y la capacidad de endeudamiento, entre otros.
- Prevalece la visión sistémica en las propuestas productivas; es decir, la integración vertical y horizontal, coherentes con la situación diagnosticada.
- Proyectos que promuevan la inserción exitosa de los agricultores familiares en cadenas productivas que apuntan a mercados dinámicos.
- Identificar oportunidades que aprovechen ventajas comparativas locales, convirtiéndolas en ventajas competitivas. Descubrir formas de articulación a diversos mercados.
- En las propuestas de verticalización de la producción comunitaria (agroindustrias, granjas, sericultura, apicultura, etc.), se recomienda:
 - Considerar la ejecutabilidad en las discusiones: el mercado, la disponibilidad de materia prima, las exigencias legales (fiscales, ambientales, sanitarias) y la capacidad de endeudamiento.
 - Discutir y observar profundamente el modelo de gestión colectiva del emprendimiento, considerando que la actividad debe ser autónoma y auto sostenida. Cuidado con el voluntarismo, muy común cuando se discute ese tipo de propuesta.
 - Discutir y observar el destino de los lucros y dividendos de la actividad.
 - Advertir para la probable necesidad de un estudio de viabilidad económica y ambiental del emprendimiento para obtención de financiamiento (conforme exigencia específica de la entidad financiera).
 - Buscar siempre soluciones alternativas con la menor tasa de Costo/Beneficio.

II. En las discusiones de las propuestas de Obras de Infraestructura, se recomienda:

- Todas las propuestas de obras deben ser elaboradas con base en estudios técnicos preliminares que aseguren su viabilidad técnica y su sostenibilidad ambiental, con una estimación de costo para posibilitar la evaluación de los analistas.
- Buscar siempre la solución alternativa con menor tasa de costo/beneficio.
- Es imprescindible negociar alianzas con el gobierno local para contrapartidas en las obras. Es recomendable involucrarlas desde el inicio de las discusiones.
- La simplicidad y la funcionalidad son premisas básicas de las construcciones. Por lo tanto, el bajo costo de las obras será reflejo de dichas premisas.
- Las propuestas de recuperación o construcción de carreteras y puentes, energía eléctrica, sistemas de abastecimiento de agua y otras obras deben estar fundamentadas en estudios técnicos, formulado por profesionales idóneos.

III. En las propuestas de salud y educación, se recomienda:

- El pedido de cierta comunidad por una escuela o un centro de salud, en determinadas ocasiones, puede no ser una solución coherente, si éstos no están integrados o hacen parte de un programa mas amplio del Estado. En efecto, esa demanda puede ser entendida sólo como un deseo de la comunidad de acceder a servicios de educación o salud.
- En ese tipo de situaciones es fundamental analizar las políticas de educación y salud del Estado y de los municipios, para establecer alianzas y promover sinergias entre diversas instancias y ámbitos del Gobierno.

IV. En las propuestas ambientales, se recomienda:

- Los proyectos deben internalizar la recuperación ambiental en áreas protegidas (áreas de preservación permanente, según el Código Forestal y reserva legal colectiva), tal como los servicios ambientales con el doble propósito de generación de ingresos y empleos. Otro ejemplo interesante es la implantación de Sistemas Agroforestales regenerativos para lo cual utiliza mayor diversidad de material vegetal y adopta los principios de sucesión secundaria del bosque tropical (imita medio del bosque nativo).
- La legislación ambiental estadual y federal y la normativa para el manejo de áreas de preservación permanente deben ser los referentes de cualquier propuesta de gestión ambiental.
- El Plan deberá incluir explícitamente las Medidas de Mitigación de Impactos Ambientales de los proyectos de infraestructura, acordes con la naturaleza y magnitud de sus impactos ambientales. La inclusión de dichas medidas facilitará la futura obtención de licenciamiento ambiental del proyecto en cuestión.

BIBLIOGRAFIA

- Abramovay, R. (2000). *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento territorial*. In: **Economia Aplicada**, N° 4 vol. 2, abril/junho.
- Adib, A. R. *Planejamento Regional: um novo enfoque da atuação do PAC*. Documento de trabajo. Instituto de Colonización y Reforma Agraria. Brasilia, Brasil.
- Amaral, J. Filho. (1996) *Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista*. In: **Planejamento e políticas públicas**. N° 14 – IPEA. Brasília, Brasil.
- Araújo, T. B. (1998) *Descentralização e Participação na Reforma Agrária*. In: **Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Fortaleza, Brasil.
- Associação de Apoio às Comunidades Rurais. (1998). *Sugestão de Roteiro para Apresentação dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos*. Documento de Trabajo. Natal, Brasil.
- Boisier, S. (1992) *El difícil arte de hacer región: las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional*. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas. Cuzco, Perú.
- Buarque, S. (1986) *Ciência Tecnologia e Desenvolvimento Regional*. In: **Cadernos de Ciências Sociais**. Recife, Editora Massangana, 2 (2). Jul/Dez.
- _____ (1997) *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal*. Recife, PCT INCRA/IICA.
- Campregher, G.; Paiva, C.; Detoni J. (2002) *Política pública de ênfase territorial: avanços e limites da experiência gaúcha recente*. Encontro Nacional de Economia Política. Documento de trabajo. Curitiba, Brasil.
- Castro, M.; Adib, A. (1997) *Auto-diagnóstico: a prática adotada no planejamento em assentamentos no Estado do Ceará*. Documento de trabajo. Fortaleza, CE.

- Cerdan, C. et al. (2000) *O estudo das cadeias produtivas para o desenvolvimento da agricultura familiar*. Petrolina, EMBRAPA-CPATSA.
- Cia de Desenvolvimento e Ação Regional. (1997) *Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável do Oeste da Bahia*. Cia de Desenvolvimento e Ação Regional. CAR, Salvador.
- _____. (2000) *Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável: modelo teórico-metodológico*. 2 ed. Cia de Desenvolvimento e Ação Regional, Salvador.
- CONTAG. (1997) *Desenvolvimento Local Sustentável Baseado na Agricultura Familiar: construindo um projeto alternativo*. CONTAG/MTB/SEFOR/CODEFAT. Brasília, Brasil.
- Costa, W. (1992) *Geopolítica e geografia política. Discursos sobre território e poder*. São Paulo, Edusp.
- Cunha, M. (2005) *O Planejamento Territorial como um Instrumento de Política para Operacionalização do Desenvolvimento Sustentável*. Em Web: http://www.ipv.pt/millennium/19_spec7.htm
- Duncan M. (2003) *Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais*. IICA/NEAD. Brasília, Brasil. En Web: <http://nead.gov.br/mapeamento/desenvolvimento.doc>,
- FAO. (1992) *Principais Indicadores Socioeconômicos dos Assentamentos de Reforma agrária: versão resumida do relatório final do Projeto BRA 87/022*. FAO/PNUD/MARA. Brasília, Brasil.
- _____. (2001). *Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários – guia Metodológico*. Convênio FAO/INCRA. Brasília, Brasil.
- Ferreira R. (1997) *Descentralização e Municipalização de Apoio à Reforma Agrária e Desenvolvimento da Agricultura Familiar*. Documento de Trabajo. PCT IICA/INCRA. Brasília, Brasil.
- _____. (1998) *Proposta de Roteiro para Elaboração de Plano de Desenvolvimento Sustentável em Assentamentos de Reforma Agrária*. Documento de trabajo. PCT IICA/INCRA. Brasília, Brasil.

- Ferreira R. y Cunha C. (1994) *Avaliação do PROCERA: Fluxo das Variáveis dos Indicadores de Avaliação*. PCT IICA/INCRA, Brasília, Brasil.
- Freire, P. (1989). *Educação como Prática da Liberdade*. Paz e Terra. Rio de Janeiro, Brasil.
- Furtado, R.; Furtado, E. (2000) *Intervenção Participativa dos Atores – INPA: uma metodologia de capacitação para o desenvolvimento local sustentável*. IICA. Brasília, Brasil.
- Giovenardi, E.; Luna, L. (1997) *Modelo de Gerência com Indicadores*. INCRA/PNUD. Brasília, Brasil.
- Goni, A.; Castro, W. (1993) *Guia Metodológico para Elaboração de Projetos em Áreas de Assentamento*. PCT - INCRA/PNUD. Brasília, Brasil.
- IAPAR. (2000) *Estudo das Cadeias Produtivas para Prospecção de Demandas do Agronegócio Paranaense*. Curitiba, PR. Em Web: <http://www.pr.gov.br/cadeias/oquee.html>
- IICA. (1997) *Diretrizes Metodológicas para o Planejamento Municipal e dos Assentamentos de Reforma Agrária: orientações técnicas para os trabalhos dos consultores e multiplicadores*. PCT-IICA/INCRA, Brasília, Brasil.
- _____ (1998). *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento de Recreio – Quixeramobim*. CE, PCT-INCRA/IICA. Brasília, Brasil.
- _____ (2005) *Políticas para la Prosperidad Rural. Contribución de la Agricultura y de los territorios rurales a la Reducción de la Pobreza, la creación de Empleo y la promoción de la Prosperidad Rural*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San Jose, Costa Rica.
- INCRA. (2001) *Roteiro para Formulação de Planos de Consolidação de Assentamento da Reforma Agrária*. PCT-IICA/INCRA. Brasília, Brasil.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2003) *Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável*. MDA/SDT/CONDRAF. Brasília, Brasil.

- _____ (2004a). *Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territorios Rurais: referência para o apoio ao desenvolvimento territorial*. Documento de trabajo. MDA/SDT. Brasília, Brasil.
- _____ (2004b). *Orientações para Prática no Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territorios Rurais*. Documento de trabajo. MDA/SDT. Brasília, Brasil.
- Montoro, A. (1995) *Subsidiaridade e fortalecimento do poder local*. Konrad Adenauer Stiftung. São Paulo, Brasil.
- Paiva, C. (2002) *O que são Sistemas Locais de Produção. Encontro de Economia Agrícola*. Fundação de Economia e Estatística. Porto Alegre, Brasil.
- PNUD. (1998) *Roteiros Indicativos para Elaboração e Análise de Projetos de Investimentos do PROCERA*. INCRA/PNUD. Brasília, Brasil.
- Santos, M.; Souza, M. , Silveira, M. (1996) *Territorio, globalização e fragmentação*. HUCITEC; ANPUR. São Paulo, Brasil.
- Sepulveda, S. 2002. *Gestión Integrada de Recursos Naturales. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura*. San Jose, Costa Rica. En Web: <http://www.cndrs.org.br/documentos>
- _____ (2003) *Desarrollo Rural Sostenible: Enfoque Territorial. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura*. San Jose, Costa Rica. En Web: <http://www.cndrs.org.br/documentos>
- _____ (2004) *Desenvolvimento Sustentavel Microregional: métodos para o planejamento local*. IICA/SDT, IICA. Brasília, Brasil.
- Stephen, R. (1997) *Conjuntura & Tendências*. TGI. 4 (139).

Gestión Social y Territorio: La Experiencia en el Estado de Maranhão, Brasil

Melania Portilla Rodríguez⁷²

⁷² Especialista de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del IICA.

INTRODUCCIÓN

Entre los años 1999 y 2004, la Gerencia de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Estado de Maranhão (GEAGRO), el Núcleo Estadual de Programas Especiales (NEPE) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, establecieron una alianza de cooperación para impulsar un proceso de formación de líderes y actores sociales, capaces de desempeñarse como multiplicadores de procesos de desarrollo rural sustentable. Los esfuerzos de capacitación impulsados, sirvieron como punto de arranque de un *modelo de gestión social del territorio*, a partir de la activación e integración de las comunidades rurales y organizaciones sociales, como las fuerzas motoras de los procesos de desarrollo sustentable en territorios rurales.

En este capítulo⁷³ se resumen algunas de las principales lecciones aprendidas por el IICA resultantes del proceso. Se destacan como factores innovadores dentro de este modelo, *la calidad de la interlocución y la sinergia* establecida entre las instituciones públicas, el Instituto y las comunidades y organizaciones sociales, para llevar adelante un proceso altamente participativo y deliberativo. Todo lo anterior, en un contexto histórico donde la política de Estado ha tendido a reproducir un modelo de desarrollo altamente concentrador y excluyente.

Por otra parte, sobresale también el *énfasis que se le dio a la cultura*, como elemento fundamental para viabilizar los procesos de aprendizaje y cambio desde los actores sociales locales, así como *la gestión del territorio a través de mecanismos democráticos* de construcción de conocimiento, planificación del desarrollo y fortalecimiento del tejido social. Esto permitió una creciente integración de comunidades rurales, en estructuras reticulares denominadas “*Redes Territoriales*”. Finalmente, se destaca que el modelo impulsado *interrelaciona tres estrategias claves*:

a) la formación de *capital humano local* capaz de gestionar procesos desde los territorios;

⁷³ El texto que aquí se presenta fue extraído de la versión en portugués, del libro *La Gestión Social del Territorio: Experiencias del Estado de Maranhão, Brasil*, publicado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en el año 2005, Brasilia, DF. El texto ha sido mejorado y actualizado.

b) el fortalecimiento y *mejoramiento cualitativo del tejido social y el capital social* de los territorios; y

c) el manejo de las inversiones para el desarrollo de servicios y bienes públicos básicos, *como un medio para la creación de una nueva institucionalidad local*.

Este último aspecto merece especial atención, pues representa una alternativa ante la frecuente práctica de inversiones paliativas en infraestructura de los Programas de Combate a la Pobreza o Inversión Social en América Latina y el Caribe, que resultan insostenibles y socialmente retrógrados por su carácter asistencialista. A continuación se describen los principales rasgos, resultados y lecciones de esta experiencia.

1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTERLOCUCIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Asumir el desafío de propiciar el desarrollo sostenible en una región signada por desigualdades sociales profundas como el Nordeste Brasileño, y en particular, en un Estado donde la pobreza es una condición generalizada de la población rural, es una tarea arduamente difícil. Sobre todo cuando en este contexto, se propone la formación de capacidades humanas como el medio principal de las transformaciones necesarias.

Por esto, la decisión del gobierno de Estado de Maranhão a través de la GEAGRO, de construir una alternativa que permitiera, en el largo plazo, romper los círculos viciosos de pobreza y promover procesos de desarrollo más sustentables, es una decisión que rompe los esquemas convencionales. No obstante, tal como lo expresara la Doctora Concepción Andrade – gerente de la GEAGRO en el 2004 – ante la presencia de organizaciones sociales y movimientos de trabajadores y trabajadoras rurales del Estado:

“...es también una decisión necesaria para la viabilidad de la sociedad Maranhense, para tener una posibilidad de futuro”⁷⁴.

⁷⁴ Extraído y traducido al español de las palabras pronunciadas por la Gerente de GEAGRO, Doctora Concepción Andrade, durante el acto de clausura del V Curso de Desarrollo Local Sustentable, el sábado 1 de Julio del 2004, en San Luis, Maranhão.

Esa posibilidad de futuro constituye el motivo central que llevó al IICA a este escenario. Para afrontar este desafío de cooperación técnica, fue indispensable construir una relación de interlocución, de escucha atenta, de reflexión sobre la realidad y las transformaciones necesarias, así como de negociación entre el Instituto y el Gobierno de Estado. Simultáneamente, fue preciso facilitar los espacios necesarios para que las organizaciones sociales participaran, con capacidad de presentar y negociar sus propuestas y demandas, ante la esfera pública.

La apertura de estos espacios fue un proceso. Josemar Sousa Lima⁷⁵, ubica el inicio de la cooperación técnica del IICA en Maranhão en 1992, con el impulso de los Programas de Apoyo al Pequeño Productor (PPAP) financiados por el Banco Mundial. Al igual que ocurrió en otros Estados del Nordeste⁷⁶, el IICA fue invitado a dar una contribución a la reformulación de dichos programas, a partir de su evaluación y de brindar formación a un grupo de técnicos locales. El apoyo del Instituto al Gobierno del Estado se canalizó a través del Núcleo de Apoyo de los Programas Especiales (NEPE), que en ese entonces era el órgano responsable del Estado por la ejecución de los programas con financiamiento externo.

Por esta época, el grueso de los recursos del PAPP se canalizaba directamente a las instituciones del Estado, para que estas a su vez redistribuyeran los recursos en rubros de asistencia técnica o investigación. Pero además de esos recursos, existía un pequeño componente de inversión denominado Apoyo a las Pequeñas Comunidades Rurales (APCR), que se había creado en forma experimental para traspasar los fondos directamente a las comunidades, con el fin de que éstas ejecutaran proyectos, siempre y cuando estuvieran organizadas en asociaciones.

Es claro que la creación de este componente por el Banco Mundial, indicaba que había cierta intencionalidad de probar, a una escala muy micro, la capacidad de las comunidades para administrar directamente las inversiones. Los efectos que esta modalidad pudieran tener se convertirían

⁷⁵ La construcción de esta visión retrospectiva sobre el trabajo del IICA en Maranhão tiene como base la entrevista realizada el 26 de mayo del 2004 al Doctor Josemar Sousa Lima, enlace técnico del IICA en Maranhão.

⁷⁶ Y como se explicó en el capítulo II.

sin duda, en insumos para evaluar la posibilidad de un nuevo esquema. El IICA fue designado para realizar la evaluación sobre el desempeño del PPAP incluyendo el componente APCR, lo que le permitió al Instituto darse cuenta de que era precisamente este pequeño componente, que se destinaba a financiar las comunidades de manera directa, el que mostraba mayor eficacia y dinamismo. A partir de esto, se empezó a concebir una nueva propuesta.

En 1998, el IICA fue llamado de nuevo por el Estado, para *diseñar* la primera etapa del *Programa de Combate a la Pobreza Rural o PCPR I*, con duración de seis años (1998-2004) y un presupuesto de US\$ 100 millones. De estos, 80% eran financiados por el Banco Mundial, el 20% por el Estado y 10% por las comunidades en calidad de contrapartidas. El diseño del PCPR I por parte del IICA, se inspiró en las lecciones aprendidas en torno al éxito del componente Apoyo a las Pequeñas Comunidades Rurales (APCR), que posibilitó una reformulación del PPAP, *con la intención de hacer llegar directamente a las comunidades la mayoría de estos recursos, de manera que esto permitiera el fortalecimiento de la organización local*. Se gestaba aquí una posibilidad de reorientar sustantivamente el impacto de los programas de combate a la pobreza rural.

En el marco del PCPR I, prácticamente el 90% de los recursos pasaron a canalizarse en una línea de inversión directa a las asociaciones comunitarias. Se financiaron proyectos de infraestructura básica o productiva, hasta un límite de US\$ 50.000 por asociación. No obstante, el mecanismo adoptado para seleccionar las asociaciones y los proyectos a financiar fue la *formación de consejos municipales*, constituidos por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, o sea, sociedad civil y gobierno local. Los Consejos eran los órganos encargados de analizar las demandas y propuestas de las asociaciones, y una vez que se seleccionaban los proyectos, éstos recibían seguimiento de una unidad técnica de proyectos del Estado. Lo anterior debe entenderse, en el marco del proceso de descentralización en Brasil, que apostaba a los gobiernos locales como los órganos redistributivos incrustados en las dinámicas locales.

Además de esto, *se conservó un pequeño componente de 10% (correspondiente al APCR) de recursos financieros para ser canalizado directamente a las comunidades*. La decisión sobre dónde y cómo aplicar este porcentaje se reservó a criterios técnicos, que debían a su vez responder a las prioridades del Estado para atender las demandas comunitarias.

Si bien en su formulación inicial, el programa de Combate a la Pobreza Rural tenía como una meta fundamental fortalecer la autonomía de las comunidades, en realidad lo que ocurrió fue que todo el proceso de cambios en el direccionamiento de las inversiones que se dio con la ejecución del programa a través de la formación de los consejos municipales, provocó desplazamientos de las estructuras de poder tradicionales. En términos de dos años de funcionamiento del PCPR I (1998-2000) la influencia política de los alcaldes sobre los consejos municipales se hizo evidente, sesgando las decisiones sobre la selección de proyectos y asociaciones, donde emergieron además prácticas de corrupción política y los viejos clientelismos. Así, las inversiones empezaron a pasar por los filtros y grupos de interés vinculados a las viejas estructuras estatales y no por las organizaciones de la sociedad civil. *No existía una estructura reguladora del desempeño de los consejos municipales en la distribución de las inversiones, y en el seguimiento de los resultados de las mismas. Como apunta Josemar Sousa:*

*“...esto era un contrasentido en relación con lo que se pensaba inicialmente. Porque el proyecto (PAPP reformulado) fue conmutado (convertido en PCPR) para garantizar la autonomía a las comunidades, a través de las asociaciones comunitarias. Lo que se pretendía originalmente es que las organizaciones locales se pudiesen reunir, y partir de esto decidir la búsqueda de un proyecto que fuera lo mejor para ellos. Entonces eso no estaba sucediendo de forma absoluta. Lo que estaba pasando era lo inverso a eso... las inversiones se estaban utilizando como una **forma de aumentar la subordinación de las comunidades**. Las inversiones llegaban a las comunidades, no como si fuesen para responder a una demanda, sino como una oferta presentada o por los políticos o por los empresarios⁷⁷”*

Los grupos de poder político y económico desplegaron su fuerza en el nivel municipal para captar las inversiones⁷⁸. Las denuncias de los movimientos sindicales en torno a la manipulación de los recursos no se hicieron esperar, así como los cuestionamientos hacia el manejo técnico del PCPR I.

⁷⁷ Entrevista realizada el 26 de mayo del 2004 al Doctor Josemar Sousa Lima, enlace técnico del IICA en Maranhão.

⁷⁸ Los empresarios estaban muy interesados en la selección de proyectos del PCPR, pues las obras de infraestructura son ejecutadas por empresas.

Pese a que el IICA había apoyado la formulación del PCPR I, el Instituto no había sido convocado a hacer el seguimiento de su ejecución, sino que esta tarea correspondió a una unidad técnica del Gobierno de Estado. Pero esto no impidió cobrar conciencia de que en el proceso de formulación e implementación del I Programa de Combate a la Pobreza del Estado había una falla fundamental: *no se había informado ni preparado a los actores sociales, las comunidades y líderes para manejar adecuadamente la profundidad de los cambios que se pretendían impulsar con la formulación del PCPR I*. Así, se concluyó que fortalecer la capacidad de las comunidades, las organizaciones locales, los movimientos sociales y los mismos consejos municipales, resultaba clave para gestionar y aprovechar de manera más sustentable las inversiones para el combate a la pobreza.

En 1999 se inicia una reforma institucional profunda del sistema de instituciones del Gobierno Estadual, que se ejecutaría en definitiva en el 2002. Se reemplazaron las secretarías de estado, creándose 18 gerencias regionales. Estas regiones administrativas se delimitaron en torno a la importancia de las ciudades, evidenciando el sesgo urbano-céntrico de las políticas. Sin embargo, la sociedad maranhense es predominantemente rural, y el tipo de sus ciudades no corresponde con otros Estados de Brasil, que tienen altos índices de desarrollo. Posteriormente en el 2003, la estructura fue ajustada para adecuarse a los principios, objetivos y metas del Plan de Desarrollo Económico y Social Sustentable del Estado, lanzado en el 2002⁷⁹.

La reforma institucional del Estado trajo consigo una serie de impactos que abrirían espacios políticos para el cambio. Por una parte, el nombramiento de las gerencias es competencia de la Gobernación del Estado, lo que da a la figura del gobernador(a)⁸⁰ mayor poder de control sobre las acciones de descentralización de los alcaldes. Por otra parte, a partir de la reestructuración institucional, el NEPE se convierte en una subgerencia de la GEAGRO, y pasaría a encargarse de la formulación y gestión de políticas y estrategias para el fortalecimiento de *poblaciones especiales (definidas así por su profunda situación de exclusión y sus particularidades culturales)*. El IICA entonces entra a catalizar

⁷⁹ GEAGRO, NEPE, BIRD. (2003) *Propuesta de Programa de Desarrollo Integrado de Maranhão –PRODIM – PCPR II*. Gobierno del Estado de Maranhão, São Luis do Maranhão, Brasil

⁸⁰ *En el momento de la Reforma, la gobernadora del Estado era Roxana Sarney.*

una serie de contactos⁸¹ y abre un proceso de negociación, que aprovecha para diseñar y ejecutar una estrategia de formación de líderes y multiplicadores del desarrollo sustentable, que en el mediano plazo se orientara a fortalecer a los actores sociales de territorios rurales. El primero de estos cursos se impartió a los gerentes regionales nombrados por la gobernadora, con lo cual se *sensibiliza aliados claves con poder de toma de decisiones* sobre las inversiones para el combate a la pobreza.

En ese mismo año y en medio de las duras críticas hechas publicas, al manejo técnico del Primer Programa de Combate a la pobreza rural, el IICA logra negociar con NEPE una cooperación técnica para propósitos formativos de técnicos de instituciones públicas, consejos municipales y asociaciones comunitarias, es decir, precisamente las instancias que se encargaban de manejar técnicamente el financiamiento del Programa de Combate a la Pobreza Rural. Con esto se buscaba *sensibilizar aliados claves con poder de toma de decisiones* sobre las inversiones. Es así como el Instituto entró a diseñar y ejecutar en 1999, el *Primer Curso de Planificación para el Desarrollo Local Sustentable en Maranhão*. Con este, se pretendió iniciar el fortalecimiento de la capacidad local a partir de la *formación de los cuadros técnicos de instituciones públicas y privadas*, incorporando elementos del enfoque territorial del desarrollo.

Pese al gran esfuerzo hecho en la formulación e implementación del I curso, se verificó con el seguimiento posterior que la capacitación realizada *no tenía el impacto que el IICA pretendía*, en términos del fortalecimiento de la organización local. Por una parte, el entorno institucional presentaba múltiples limitaciones para garantizar que la capacitación “en cascada” incidiría de manera suficiente en el fomento de capacidades locales. Por otra parte, se reconocía que los efectos de fortalecimiento que genera la participación directa de los actores locales en los procesos de planificación y gestión del territorio, no son sustituibles con la intermediación de cuadros profesionales, por más alta que sea su calidad. Finalmente, había sectores empobrecidos a los cuales el Programa de Combate a la Pobreza Rural no estaba llegando, pues se cumplía la regla de que aquellos sectores entre los pobres que tenían más condiciones (mayor escolaridad, mayor formación, mayor información y capital político), lograban con mayor facilidad la aprobación de un financiamiento. Las poblaciones que sufren mayor marginación histórica,

⁸¹ Gracias al Trabajo del Doctor Carlos Jara, quien además diseñara e impartiera el curso para los gerentes regionales.

debido a factores étnicos, a su poca organización como trabajadores o a desigualdades de género, no estaban siendo abordadas mediante estrategias diferenciadas por el Programa.

“Y fue a partir de ahí que nosotros entonces pasamos a tener el apoyo de Carlos Jara⁸². El comenzó a desarrollar para el IICA, un trabajo sobre como podíamos nosotros fortalecer la capacitación de esos segmentos sociales que eran los más frágiles de la sociedad, y que ya teníamos identificados: como los afrodescendientes, los indios, las mujeres, que eran los que menos recibían de esos proyectos”⁸³.

El IICA impulsa entonces un proceso de construcción de estrategias específicas para el fortalecimiento del capital humano y social con los sectores considerados como los más vulnerables de población rural: *las comunidades de afrodescendientes quilombolas*. Es decir, poblaciones heredadas de un territorio fundado por población africana esclava huida a las montañas y selvas en procura de no morir por la explotación esclava⁸⁴. La formación de quilombos fue especialmente importante en el nordeste brasileño, entendiendo, como se explica mas adelante, que Brasil fue el país de todas las Américas y el Caribe donde el comercio esclavo se desarrollo en su máxima expresión. Dada su condición de subordinación, estrategias dirigidas hacia este tipo de poblaciones buscaron fortalecer de manera simultánea, a cuadros de profesionales multiplicadores de instituciones públicas y privadas y las organizaciones y actores locales en la gestión del territorio.

1.2. Proyecto Identidad como Marco para la Innovación y el Trabajo desde la Cultura

Gestionar procesos de desarrollo territorial a partir de la cultura es una posibilidad que ha sido escasamente retomada en las políticas, estrategias

⁸² *Quien ya venía realizando, un trabajo con comunidades negras en la región de Itapecurú Mirim. La más connotada de estas experiencias, fue el trabajo realizado con la comunidad de Felipa. La experiencia en Felipa permitió a Jara, escribir el marco del proyecto Identidad.*

⁸³ *Entrevista realizada el 26 de mayo del 2004 al Doctor Josemar Sousa Lima, enlace técnico del IICA en Maranhão.*

⁸⁴ *Este es un fenómeno que se dio en toda América Latina y el Caribe, estas poblaciones adquieren distintos nombres en los países: ejemplos: cimarrones (Cuba, Costa Rica), maroons, en las islas caribeñas.*

y programas públicos. Precisamente, esto es lo que distingue la evolución de los procesos de capacitación y gestión social del territorio en Maranhão desde el año 2002.

Este énfasis se explica por una serie de factores combinados: la alta diversidad cultural de los Estados del Nordeste Brasileño y en particular de Maranhão; la fuerza de los movimientos sociales; la concentración de los Índices de Desarrollo Humano (IDH) más bajos en territorios indígenas, Quilombolas y afrodescendientes; la interlocución lograda entre el IICA, las instancias públicas y las organizaciones sociales para realizar acciones conjuntas de combate a la pobreza.

En estas condiciones, la propuesta del Proyecto Identidad surge en medio de tres desafíos⁸⁵.

El primer desafío era realizar una mediación social en el trabajo con las comunidades rurales más afectadas por la pobreza en el Estado, de manera que fuera posible *desplazar la lógica asistencialista y enraizar nuevas relaciones sociales* para el desarrollo, capaces de una mayor autosustentabilidad. Dado que esto no es posible sin la activación de las fuerzas endógenas, es decir, de los grupos y actores sociales presentes en los territorios, fue preciso construir una estrategia de fortalecimiento que identificara y actuara ahí *donde las relaciones de dependencia y subordinación debilitan el potencial de estas fuerzas sociales*. Ese ámbito resultó ser la **identidad cultural**, revelándose así la sedimentación de la marginación histórica que sufren los grupos étnicos indígenas y afrodescendientes desde tiempos coloniales, así como las poblaciones de trabajadores rurales pobres. Con este convencimiento, el reto se presentaba como la *reconstrucción cultural del territorio por parte de los actores y grupos sociales de comunidades más marginadas*, de forma que este proceso impulsara la creación de *redes inter-comunitarias e inter-territoriales* para el desarrollo sustentable. Es decir, estructuras reticulares.

El segundo desafío era la necesidad de transformar del marco institucional y de políticas públicas, de manera que el *ámbito público pudiera responder con*

⁸⁵ IICA. (2002). *Projeto Identidade, Construindo o Desenvolvimento Sustentable das Comunidades Afro-Descendentes do Estado do Maranhão*. San Luis do Maranhão, IICA. Este proyecto fue escrito por el consultor Carlos Julio Jara.

mayor coherencia a las dinámicas territoriales. Se busca entonces que el proyecto Identidad genere un marco territorial de trabajo con comunidades, así como recursos humanos capacitados y mecanismos e instrumentos adecuados a los procesos generados. Si bien este reto se presentaba en el corto y mediano plazo, como un problema de *formación de capital humano de los cuadros del Estado*, la presencia de un sector público más articulado y coherente implicaba también transformaciones complejas de largo plazo de y carácter político. *Un verdadero cambio de modelo institucional implica la gestión de políticas con enfoque territorial en el nivel local, regional y estadual, donde cada conjunto de políticas guarde correspondencia con las de los otros niveles.* Sin un modelo nuevo, la formación de capital humano bajo nuevos enfoques pierde fuerza, pues debe insertarse en instituciones con dinámicas asistencialistas tradicionales.

Para el año 2002, cuando se lanza el proyecto Identidad, el Estado de Maranhão carecía de Planes Regionales de Desarrollo. Es claro que este proceso complejo de naturaleza político-institucional, tiene un ritmo diferente a los avances que actores sociales fortalecidos logran en los territorios. El cambio en las instituciones públicas en América Latina y el Caribe suele tener un ritmo más lento, pues se trata de estructuras de poder que luchan por reproducir el orden vigente. Lo anterior afecta no sólo la sincronización y la coherencia en las respuestas del Estado a las demandas territoriales, sino la misma eficiencia y eficacia de los Programas de Combate a la Pobreza. No obstante, las presiones por el cambio institucional también llegan desde el territorio. Este desafío crece en complejidad si las fuerzas sociales (movimientos, actores territoriales) despliegan su energía y legitimidad en procesos de desarrollo, al mismo tiempo que crece su capacidad para elevar las demandas a las esferas públicas. Al hacer esto, los actores y movimientos sociales se convierten también en factores de cambio de la institucionalidad pública.

Finalmente, el tercer desafío implicaba retomar la experiencia acumulada por el IICA, en la gestión de procesos de desarrollo territorial anteriores, y aprovecharla en el nuevo contexto estadual y cultural. La tendencia hasta el 2002 en el Brasil en términos de la aplicación del enfoque territorial por parte del IICA, era de una evolución hacia los niveles de las *grandes subregiones* (Proyecto Aridas) y *regionales* (estrategias de desarrollo sostenible con conjuntos de municipios, como en la región de Seridó, en Río Grande del Norte). Las exigencias particulares de fortalecimiento del capital social de poblaciones afrodescendientes aisladas, marginadas y poco organizadas para la gestión del desarrollo, obligaba a volver a las comunidades como unidades de gestión.

Esto no implicaba un retroceso, sino una estrategia diferente de carácter más cualitativo e inductivo. En este sentido, las acciones de capacitación y fortalecimiento del tejido social en Maranhão, fueron marcadamente innovadoras en relación a las acciones de fortalecimiento comunitario que el IICA impulsó en la época de la reformulación de los PAPP, a través del componente APCR⁸⁶.

Todos estos desafíos quedaron de una forma u otra, planteados en los objetivos del proyecto Identidad, de manera práctica.

2. OBJETIVO GENERAL DEL PROYECTO IDENTIDAD⁸⁷

Contribuir al perfeccionamiento de las Políticas y Programas de Combate a la Pobreza Rural del Estado de Maranhão, mediante la construcción de una nueva modalidad de intervención institucional compartida, basada en la formulación de estrategias territoriales y sustentada en la creación de redes inter-comunitarias de cooperación, a través de acciones de capacitación y formación de capital humano, destinadas a facilitar los procesos de planificación de programas y proyectos de desarrollo local sustentable.

Los objetivos específicos del Proyecto incluyeron:

- Capacitar técnicos de instituciones públicas y privadas, así como de líderes comunitarios, en la formulación de estrategias territoriales y la gestión participativa de los proyectos locales.
- Apoyar y orientar los procesos de desarrollo local en los territorios seleccionados, mediante la formulación de estrategias de desarrollo sustentable surgidas democráticamente de las comunidades, estimulando una dinámica para adoptar decisiones y acciones colectivas, fomentando la interdependencia y la complementariedad.

⁸⁶ Esto se explica en el apartado anterior en este capítulo, así como capítulo II de este documento.

⁸⁷ IICA. (2002). *Projeto Identidade, Construindo o Desenvolvimento Sustentable das Comunidades Afro-Descendentes do estado do Maranhão*. Sao Luis do Maranhão, IICA.

- Promover la formación de capital social entre las comunidades, formando redes, creando vínculos horizontales a partir de valores compartidos, normas y sentimientos comunes de identidad, fortaleciendo la autonomía del movimiento social y el ejercicio de la ciudadanía.
- Formular proyectos estructurantes⁸⁸ de corto plazo, basados en estrategias territoriales, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las comunidades, mediante inversiones diferenciadas que puedan orientarse hacia efectos de integración y cambio a escala territorial.

Así, el punto de arranque del proceso fue la capacitación de cuadros técnicos y de líderes territoriales, y el principal instrumento para llevar a cabo esta formación fueron los Cursos de Planificación para el Desarrollo Local Sustentable (CPDLS). No obstante, es preciso enfatizar que los cursos son instrumentos de los procesos de gestión social del territorio y no actividades de capacitación que puedan separarse. Los elementos fundamentales de la mediación social y cultural realizada, se aplican tanto en la capacitación, como en la preparación de instrumentos, la investigación en los territorios, el trabajo en las comunidades y las negociaciones con los socios del proceso. Por esto, es importante explicitar aspectos conceptuales y metodológicos claves que viabilizaron trabajar desde la cultura y el tejido social.

La propuesta de mediación social que planteó el proyecto identidad desde sus inicios, se basó fuertemente en el *vínculo entre identidad cultural y territorio*. Este vínculo aparece con cierta claridad en las poblaciones afrodescendientes con las que se planteó el primer proceso en el 2002. En palabras de Carlos Jara⁸⁹:

“El mundo local de las comunidades afrodescendientes se objetiva en el territorio; una multi-realidad tangible que constituye el factor fundamental de identidad, posibilitando sustentar los vínculos positivos de reciprocidad y solidaridad. Territorios vivos, reales,

⁸⁸ El concepto proyecto estructurante connota la visión de las inversiones de corto plazo como instrumentos movilizadores de la energía social comunitaria y a la vez, de formación de capacidades, competencias y destrezas. Estos proyectos permiten estructurar relacionamientos sociales para el desarrollo autónomo, que se busca catalizar en la formación de estructuras reticulares.

⁸⁹ IBIDEM. Jara también cita a Naomi A. de Vasconcelos. (1997). *Qualidades de Vida e Habitacao*. In: Regina de Freitas (comp.). *Psicología Social Comunitaria*. Brasil.

multidimensionales, diversos e históricos. En ellos, las comunidades afrodescendientes conservan su memoria histórica, sus hábitos y costumbres, sus narrativas particulares, su lugar de origen. El lenguaje cultural se presenta íntimamente ligado a una determinada territorialidad. Por eso, las tierras del negro (“terras de preto”), tienen significado simbólico, como el lugar donde se reproducen las relaciones de parentesco, y donde se manifiestan formas peculiares de convivencia y afectividad. El territorio, culturalmente vivido, lleva al enraizamiento de valores, creencias y sentimientos, posibilitando la construcción del entusiasmo colectivo para salir de la pobreza”.

El reforzamiento del vínculo entre identidad cultural y territorio, se presenta como una tarea fundamental de mediación, pues éste desata una energía social que adecuadamente catalizada, moviliza a las poblaciones a construir un destino, una visión de presente y de futuro. Esta visión es multidimensional e integrada pues tal es la naturaleza cultural del territorio.

Para Jara, el fortalecimiento de este vínculo *permite mejorar la calidad del tejido social, de la cual depende la fluidez de los procesos de desarrollo rural sustentable*. Y para mejorar la calidad de este tejido, hay que partir de los **atributos positivos de la cultura y de la identidad**. En el caso de las comunidades afro descendientes en Maranhão, Jara ha identificado manifestaciones de un patrimonio vivo como la “alegría del tambor de Crioula”, el “sentido colectivo de ecuanimidad” y energía religiosa que plantea el principio de igualdad al “ser todos hijos de Dios en la tierra”, y la confianza enraizada en los lazos de parentesco. Estos han sido considerados **activos intangibles para la integración social y el desarrollo sustentable**, que solo aparecen como tangibles cuando se hace una aproximación cultural al desarrollo⁹⁰. Todo esto hace referencia a la existencia de un orden implícito que es determinante para la gestión de un desarrollo más sustentable, así como de un etno-desarrollo.

Esta perspectiva trasciende la visión de la pobreza como la incapacidad de acceder a bienes y servicios básicos, llevando el problema al ámbito de la incapacidad de hacer, de desplegar acción social que permite recuperar la integridad el ser social y subjetivo. En efecto, gran parte de los Programas de

⁹⁰ Jara ha desarrollado este punto ampliamente en el libro IICA. (2002). *Las dimensiones Intangibles del Desarrollo Sustentable*. Brasilia.

Combate a la Pobreza no han dimensionado que la condición de exclusión provoca estados de anomia social que impiden romper con los círculos viciosos de pobreza. Aun hoy en la actualidad, muchas de las comunidades más pobres de Maranhão están endeudadas con el Estado, a causa de proyectos fallidos, con concepciones que no corresponden a los atributos, talentos y recursos de los territorios, y que aumentan la sensación de fracaso e inferioridad. Las poblaciones pobres, aisladas y desintegradas, con una historia de marginación antigua y recurrente, aumentan su vulnerabilidad social y su deterioro individual.

Sobre todo cuando se trata de generaciones descendientes de poblaciones rurales marginadas y dominadas en razón de su condición étnica. Porque al ser despojados de esa identidad, que aparece en adelante negativizada ante el imaginario progreso, *se arranca de estas la fuente que le da sentido a su existencia como colectividad*, se fragmenta la conciencia colectiva, rompiendo a su vez las redes que enlazan el territorio.

Así por ejemplo, expresiones de patrimonio cultural como el tambor de Criuola en poblaciones quilombolas, son muchas veces escondidas por “vergüenza” a ser catalogadas como prácticas “atrasadas” en el ámbito público. Estas expresiones quedan relegadas al ámbito privado, donde de generación en generación se sedimentan en el inconsciente colectivo.

3. LA DIMENSIÓN CULTURAL DE LA POBREZA EN BRASIL⁹¹

Recuadro 2.

La dimensión Cultural de la Pobreza en Brasil

De 1549 a 1850, se registró la llegada al Brasil de cerca de 4 millones de hombres y mujeres de origen africano en condición de esclavos. Eso corresponde a seis veces más de los esclavos que fueron llevados a Estados Unidos, sin contar la reproducción de las generaciones nacidas en ambos países. De manera que la población negra esclava del Brasil tuvo un papel decisivo en la conformación económica-social del país. No obstante, éste fue el último país en abolir la esclavitud en 1888. Las condiciones de trabajo y de vida de los esclavos negros brasileños fueron ignominiosas en todo sentido.

Huir de dichas condiciones hacia las selvas y las montañas inhóspitas y desconocidas, significó para esta población, una de las pocas - sino la única alternativa - para poder recuperar su vida. Así, se formaron históricamente las comunidades negras, llamadas quilombos. Estas comunidades son una forma de resistencia y lucha con experiencias sociales, culturales y económicas propias. Las recuperaciones históricas relatan que muchos de los quilombos fueron liderados por reinas o reyes africanos esclavizados, convertidos en guerreros. Sus características de vida y apropiación colectiva de la tierra, permitió procesos sincretismo cultural mas complejos, cuyas manifestaciones valoradas como "primitivas y atrasadas" por muchos, persisten hasta hoy en el tambor de Crioula o en el tambor de Mina.

Hoy se sabe que la formación de quilombos no fue un movimiento esporádico producto de esclavos marginales sin conciencia social, sino un movimiento que actuó en el centro del sistema nacional brasileño de manera permanente. En 1988, una disposición constitucional reconoció el derecho a la propiedad definitiva, a aquellas poblaciones negras que viven como remanentes de comunidades de quilombos originales. Esto desató una polémica actualmente en marcha, sobre como definir estas poblaciones y sus derechos. Una mujer quilombola se definió de esta manera: *"Ser quilombola representa la resistencia del negro, porque es el negro conquistando, sobre todo un territorio, transformándolo en un espacio cultural de preservación de valores y construcción de identidad como garantía de sustentabilidad colectiva"*.

Pese toda esta historia de lucha y patrimonio cultural, las poblaciones negras rurales del Brasil continúan afectadas por la pobreza. Maranhão es el tercer Estado del Brasil con la mayor población negra, y la mayoría de esta reside en el espacio rural. Se han registrado hasta el momento 443 comunidades negras quilombolas. Los municipios rurales en que estas habitan corresponden a aquellos con los más bajos índices de Desarrollo Humano del Estado.

⁹¹ Los datos consignados en este recuadro fueron tomados de las siguientes fuentes: Furtado, R. y Pontes, E. 2004. (R) *Evolucao no Desenvolvimento Rural: Território e Mediação Social. A experiencia com Quilombolas e Indígenas en Maranhão*. Brasilia, IICA. p. 66-68. La recopilación de esta información fue hecha gracias al aporte de trabajo de Fabrina Furtado.

GEAGRO, NEPE, BIRD. (2003). *Propuesta de Programa de Desarrollo Integrado de Maranhão –PRODIM – PCPR II*. Sao Luis do Maranhão, Gobierno del Estado de Maranhão, CEAGRO, NEPE, BIRD.

Revalorar las expresiones culturales de las poblaciones que han sufrido marginación, requiere de algo más que de discursos racionales. Es preciso **el sentimiento colectivo de aceptación** sobre significados y prácticas que subsisten. El entusiasmo que produce esta aceptación, permite identificar fracturas en el tejido social, desde las cuales es posible hacer un trabajo de recuperación de confianza. Esta tiene un espacio privilegiado en el territorio rural, que puede permitir armonizar la superación de la pobreza con la generación de nuevos modelos de desarrollo sustentable.

La organización de los pobres rurales es pues, un factor determinante en la superación de la pobreza. No obstante, puesto que la deuda social con las poblaciones rurales es tan profunda y antigua, la recuperación de la confianza resulta una estrategia indispensable pero insuficiente.

Esta abre un camino para que otras estrategias complementarias de acceso a activos e inclusión social, se combinen en un proceso de desarrollo de largo plazo. De ahí la **centralidad que el IICA le dio al proceso de planificación participativa, como elemento metodológico estructurante**. Los Programas de Combate a la Pobreza no lograrán su cometido si no logran modificar sustantivamente las determinaciones estructurales que la reproducen. No obstante, es posible que estos programas amplíen su incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales, si los procesos de formación de capacidades, la planificación y la gestión de inversiones, se hacen a través y con el fin de alimentar el tejido social y la cultura de los territorios. Dicho mejoramiento tiene una relación estrecha con el logro de mayores niveles de integración y cohesión social.

Es por esto que la mediación social que el IICA realizó, procuró extender la construcción cultural del territorio al concepto de Redes Territoriales. Pues las estructuras reticulares permiten mayor fluidez de los procesos de desarrollo sustentable, de integración y aprovechamiento de oportunidades y recursos.

La concepción de cultura como *producción de sentido, integración, pertenencia y territorialidad*, fue un aspecto principal de fortalecimiento de capital social que se desarrolló con todas las poblaciones y territorios en que el IICA trabajó durante el 2003 y 2004 en Maranhão: poblaciones indígenas, pescadores artesanales y mujeres trabajadoras rurales agroextrativistas⁹². Una cultura pensada y sentida desde el territorio.

⁹² Quebradoras de Coco Babacu.

Y ese fue el gran reto que se enfrentó en la construcción de la propuesta metodológica y pedagógica para trabajar con las poblaciones rurales especiales. Los aportes orientadores de Proyecto Identidad, pasaron de nuevo al plano de la interlocución con los actores sociales. Para Eliane Pontes y Ribamar Furtado, responsables de la realización de la metodología, aprender a oír a las comunidades Quilombolas, los indígenas, los pescadores y las mujeres rurales y a construir teóricamente junto a éstas, una gestión solidaria del desarrollo, ha sido una de las experiencias más ricas en términos cualitativos, que el IICA ha podido desarrollar en el Nordeste Brasileño. Porque al lograr esta interlocución, los actores sociales dejan su huella en la cooperación técnica, y se establece una verdadera sociedad de cooperación y responsabilidad compartida.

Las manifestaciones culturales de la identidad varían en los distintos grupos de población y territorios, pero el principio metodológico de fortalecimiento de la confianza y la identidad se mantiene. Y esto es indispensable, no solamente para la gestión social del territorio con etnias específicas, sino para aquellos con poblaciones cuya energía social ha sido fragmentada o negativizada por causa de marginación y la subordinación.

Los multiplicadores formados mediante la metodología de los cursos, ya sea como participantes o en calidad de monitores, se convirtieron en parte fundamental del proceso de mediación social.

Esto se confirma en la percepción del trabajo de mediación realizado por uno de equipos en el V CPDLS en el 2004, en el municipio de Caxias y con asentamientos de Reforma Agraria establecidos por el Gobierno Federal.

“Lo que más va a dejar el curso en las comunidades, es la recuperación de la confianza en sí mismos. Estas han sido comunidades donde los proyectos fueron impuestos y por eso fracasaron. Eso hizo a la gente retroceder a las viejas prácticas de agricultura de roza para subsistir. Ellos no pidieron las lagunas de criadero de peces, no conocían esa actividad ni tenían tradición, pero el financiamiento obligo a que fuera así”⁹³

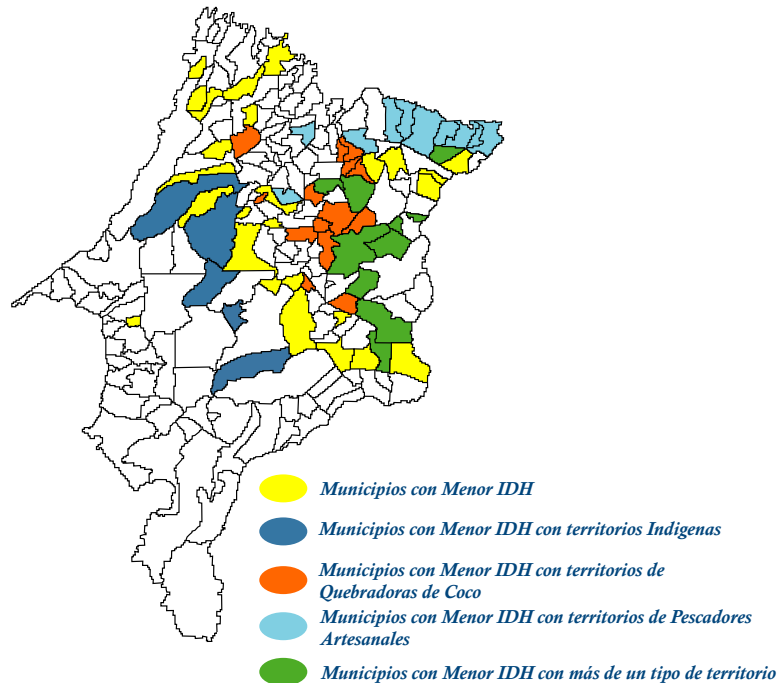
⁹³ Notas de campo, conversación con el Monitor José Ribamar Mesquita y Eliane Furtado en Caxias, sobre proceso de fortalecimiento de las comunidades del territorio Concepción-Mocambo, 29 de junio del 2004, Maranhão, Brasil. El texto corresponde a la percepción de Mesquita sobre los efectos del V CPDLS en Caxias.

4. ALCANCE TERRITORIAL DEL MODELO DE GESTIÓN SOCIAL

Hasta el 2004, el modelo de gestión social del territorio con actores sociales estableció *cuatro redes territoriales amplias*: territorios de quilombolas y negros, territorios de pescadores de aguas dulces y saladas, territorios indígenas de distintas etnias y territorios donde prevalece el trabajo de las mujeres rurales y familias agroextrativistas de coco babacu, como principio de organización social y económica. Cada una de estas redes coincide con un conjunto de municipios y comunidades. En este sentido, es importante retomar los criterios para la **definición de estos territorios**, y distinguir entre el proceso de **selección** de territorios y el proceso de **delimitación** de los mismos. En ambos casos IICA brindó orientación técnica.

a) El nivel de la selección de las unidades territoriales microrregionales. En la selección de las áreas donde se delimitarían posteriormente los territorios, tuvieron un nivel de participación alto los tomadores de decisiones y los núcleos técnicos del gobierno de Estado, que están encargados de planificar a nivel Estatal las políticas de inversiones para el combate a la pobreza. En este sentido se retomaron dos criterios. Uno es que los territorios deberían inscribirse dentro de los **80 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH)**, en función al objetivo principal del Programa de Combate a la Pobreza. El segundo criterio fueron los **patrones de asentamiento territorial de los denominados Grupos Especiales**, entendidos como aquellos grupos cuya condición cultural y productiva-organizativa, los dota de capitales sociales, humanos y culturales de enorme valor y potencial, pero que se encuentran en tales condiciones de vulnerabilidad y exclusión, que sólo acceden desigualmente a las estrategias de combate a la pobreza. En esta situación se ubicaron territorios de comunidades afrodescendientes Quilombolas, territorios de siete distintas etnias indígenas, municipios con presencia de poblaciones de pescadores y pescadoras artesanales y de las mujeres trabajadoras agroextractivistas y agricultoras. Es importante tener en cuenta que **existe una participación significativa de los movimientos y organizaciones sociales** en la aplicación de este último criterio, pues estas organizaciones también indican cuales son las áreas de presencia de las distintas poblaciones a las cuales representan de manera legítima, donde deben llevarse a cabo acciones de capacitación.

Figura 7. Relación de 80 municipios con menor IDH en el Estado de Maranhão



Nota: De los 80 municipios con menor IDH, 41 se han incorporado a los territorios definidos para los cursos- proyectos de identidad y para las acciones de la Reforma Agraria / CEDRUS

Un diferencia relevante en el proceso de definición de territorios, es que mientras los patrones de asentamiento de los territorios afrodescendientes, quilombolas e indígenas, fueron condicionados geográficamente por los procesos históricos de discriminación étnica (por ejemplo, la conformación de aldeas indígenas tuteladas por el Estado, traslado a tierras inhóspitas o degradadas), los territorios de los pescadores artesanales y de las mujeres quebradoras de coco son vastos y con altas dotaciones de recursos naturales, aunque también sujetos a vulnerabilidad. *Se establece una diferencia entre territorios definidos por factores étnicos⁹⁴, y territorios definidos por grupos con actividades económicas específicas, que también poseen una cultura particular.* En el caso de los pescadores, la baja organización, la movilidad propia de la actividad pesquera y la dependencia de los recursos naturales, hace que las unidades territoriales de incidencia de pescadores artesanales sean muy amplias y flexibles. Si bien la dispersión y las condiciones económicas

⁹⁴ Aquí se evidencia el carácter fundamentalmente político del concepto de etnia como categoría que expresa una relación de dominación-marginación específica en razón de la diferencia cultural.

marginales hacen que tengan poco acceso a las estrategias de combate a la pobreza. Así lo explica Josemar Sousa (2004):

*“El Estado tiene 640 Km. de costa además de los ríos. Y este segmento social de los pescadores artesanales también compartía la situación de prácticamente no tener acceso a los proyectos de PCPR. Esta actividad no estaba visibilizada como importante, y la organización de ellos era muy pobre, casi sin organización alguna. Ellos tenían las comunas de pescadores pero estas no se encuadraban dentro de las normas de NEPE para ser un instrumento a recibir proyectos. Y ellos no tenían organizaciones locales. Hubo también una demanda de los propios pescadores, para que hubiese un curso también para ellos. Ahí nosotros tuvimos que hacer de nuevo un abordaje territorial... y como dentro de los pescadores hay blancos, negros, indios... ahí no fue una etnia la que identificó un territorio, sino mas bien un **espacio de actividad**”.*

A diferencia de las comunas de los pescadores artesanales, las mujeres quebradoras de coco si cuentan una organización fuerte. Esta organización ha logrado asegurar el acceso de estas trabajadoras al coco babacu, y luchar por su preservación. De esta forma los territorios de las quebradoras no se definen únicamente por la presencia de la palmera (plantaciones) sino por la incidencia de las organizaciones y movimientos sociales de quebradoras.

“...Usted tiene mujeres en todo Maranhão. Pero existe un segmento de mujeres quebradoras de coco, que es un segmento bastante organizado. Una actividad que se ha venido destacando, que se viene organizando como un parte de un movimiento sindical de trabajadoras rurales. Pero con una característica bien definida de Quebraderas de Coco. Y ellas actúan donde hay palmeras de Babacu. Entonces nosotros llegamos a un acuerdo con ellas, de que el territorio para el curso sería definido donde hubiera incidencia de quebradoras de coco Babaco...”⁹⁵.

b) Una vez seleccionadas las áreas geográficas de impacto se procedió a la **delimitación de los territorios**. Para esto, la metodología de los cursos incluyó una

⁹⁵ Entrevista realizada a Josemar Sousa, enlace técnico del IICA en Maranhão en el 2004.

consulta en el campo que tuvo como fin focalizar el proceso de capacitación y de las acciones de fortalecimiento de capital social. En este nivel hubo una participación relevante de técnicos, en constante consulta con las comunidades, organizaciones y movimientos sociales. La delimitación comprendió la selección de participantes de los distintos cursos y de las **comunidades donde se impulsó el proceso de planificación y gestión participativa, es decir, la gestión social del territorio**. Como resultado de esto, se construyó, junto con las poblaciones rurales, instrumentos para el desarrollo sostenible tales como planes o agendas estratégicas de inversión legitimadas. Las comunidades fueron seleccionadas a partir de una prospección o trabajo de campo, que incluye observación, contacto con líderes y organizaciones locales, caminatas exploratorias y visitas domiciliarias.

Esto permitió identificar comunidades cuyo relacionamiento social e histórico las integra real o potencialmente como territorio, utilizando para esta identificación una serie de indicadores que los especialistas del IICA han ido construyendo, a partir sus propias experiencias de investigación teórica, así como referentes surgidos de la interlocución con los grupos y poblaciones que han participado en los procesos de formación y planificación. Dependiendo de la escala del proceso (subregional, regional, comunitario, etc.), se utilizan o construyen distintos indicadores.

5. FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO

El Programa de Formación de Capacidades del IICA ha capacitado a casi 800 multiplicadores⁹⁶ en distintos Estados de Brasil, incluyendo técnicos, líderes de organizaciones y comunidades y monitores. De estos, aproximadamente 200 multiplicadores han sido líderes de territorios, organizaciones y comunidades rurales graduados de los Cursos para el Desarrollo Local Sustentable desarrollados en el Estado de Maranhão.

⁹⁶ IICA. (2002). *Redes Territoriais para o Desenvolvimento Rural Sustentable. Construindo vínculos de cooperacao, equidade de genero y esquemas de gestión compartida nos territorios Afrode-descendentes, Indígenas y Pesqueiros de estado de Maranhão*. Sao Luis do Maranhão, IICA.

Cuadro 3.

Municipios y líderes capacitados a partir de los CPDLS ⁹⁷		
CURSOS REALIZADOS	Numero de Municipios seleccionados	Numero de líderes capacitados
CPDLS con comunidades afrodescendientes y quilombolas	8 municipios	37 líderes
CPDLS con población indígena (7 naciones Krikati, Kanela, Guajajara, Awa, Gavião, Timbira y Kaápor).	12 municipios 25 aldeas ⁹⁸	33 líderes
CPDLS con pescadores artesanales	43 municipios	38 líderes
CPDLS con mujeres trabajadoras rurales y quebradoras de coco	43 municipios	38 líderes

En la experiencia de Maranhão, la población capacitada tiene dos perfiles básicos: los monitores (o técnicos locales que apoyan los cursos) y los líderes multiplicadores en los territorios. El rol del monitor es dar seguimiento al proceso de formación de los participantes durante la práctica de campo. No son instructores como tales, pero se convierten en facilitadores del proceso de gestión que despliegan los líderes y las comunidades.

Generalmente los monitores han cursado estudios universitarios y tienen experiencia en procesos participativos. En contraste, los líderes capacitados tienen por lo general bajo nivel educativo, pero la mayoría tiene experiencia en organización social. Están en capacidad de establecer un proceso de comunicación y empatía casi inmediata con las comunidades, y de hecho, son considerados por éstas como trabajadores rurales y no como agentes exógenos.

Mas allá de esto, existen variaciones individuales en el perfil de las personas capacitadas en los CPDLS, en términos de la capacidad de multiplicar procesos de planificación participativa, por condiciones como la

⁹⁷ Fuentes: Entrevista realizada el 26 de mayo del 2004 al Doctor Josemar Sousa Lima, enlace técnico del IICA en Maranhão y Ribamar y Eliane Furtado (2004) ©Evolucao No Desenvolvimento Rural: Territorio y Mediacao Social, IICA, Brasilia.

⁹⁸ Ipu, Urucu-Juruá, Bacurizinho, Cocal, Escalvado, Felipe Bone, Ximmboreda, Riachinho, Governador, Rubiácea, Tiracambú, Canudal, Juçaral, Zutiua, Januária, Cocalinho, Colônia, Cachoeira, Mangueira, Sardinha, São José, Sibirino, São Pedro e Barreirinha.

edad y el género, actitudes personales y competencias logradas a partir de las trayectorias de vida. Refiriéndose al proceso de formación y aprendizaje que los CPDLS propician, un monitor del V CPDLS explicó de la siguiente forma el acompañamiento de campo a las mujeres trabajadoras rurales participantes del curso en las comunidades:

“Yo les dije a ellas: esto es un proceso pedagógico para ustedes. Pero para las comunidades se trata de su vida. Entonces ellas comprendieron esto y lo asumieron. Aunque ellas tenían mucha experiencia organizativa y en comunidades, ellas han cambiado, han aprendido y están reconociendo esto. Ya la misma gente de las comunidades en los talleres de autodiagnóstico territorial empieza a decir, nosotros no vamos a ser los mismos después de esto⁹⁹”.

Las monitoras (es) y las participantes del V CPDLS que se entrevistaron, coincidieron en que **el trabajo en las comunidades es el corazón del curso**. Por una parte, la orientación práctica de la acción en el campo tiene significados asociados la posibilidad de cambiar la realidad. Es por tanto una realidad política, tanto para las lideresas rurales como para las comunidades. Mientras que las comunidades se expresaban sobre las lideresas como “*niñas que son como nosotros, trabajadoras rurales*”, las participantes del curso hicieron un fuerte despliegue de energía y la gran mayoría expresó un sentido de compromiso y responsabilidad muy alto. De ahí que el mayor grado de empatía se desarrolló en el campo. Asimismo, el trabajo de seguimiento y apoyo de los monitores alcanza aquí su mayor punto, viéndose obligados a negociar con las comunidades, a resolver conflictos, ha realizar una mediación pedagógica, metodológica y emocional muy cercana con las participantes. Por otra parte, si bien las clases en el aula tienen una función importante de apropiación conceptual, estas parecen no haber logrado aún una armonización y complementariedad total con el trabajo de campo. Aunque en las aulas se enfatiza un lenguaje coloquial y la estructura de las mismas (horas aula, presencia de especialistas, centralización en espacio no rural, etc.), produce un impacto fuerte en poblaciones que tienen baja escolaridad en general. La valoración de estos aspectos hizo que los coordinadores pedagógicos y los monitores plantearan la necesidad de revisar los objetivos y estructura las

⁹⁹ Comunicación personal con José Ribamar Mesquita, monitor del V CPDLS, trabajo de campo en comunidades del municipio de Caxias.

clases de aula, y dar un mayor espacio a la transición al campo, que implica fortalecer competencias metodológicas y actitudinales.

La situación anteriormente descrita, ilustra que la formación directa a actores sociales para que estos se conviertan en multiplicadores, implica innovar constantemente. Los espacios de aprendizaje tienen que responder no solo a las condiciones de los actores, sino al potencial de transformación que estos pueden desplegar. Las estructuras y espacios formales de educación pueden tener una función, si se logra un balance apropiado, y siempre recordando que con población poco escolarizada y cuya inserción práctica en la ruralidad no enfatiza los espacios formales, largos periodos de aula resultan inadecuados. De ahí que la alternancia resulte una fórmula muy adecuada, entendiendo que la práctica debe estar en el aula de manera reflexiva, y que el aprendizaje de conceptos también se da en el campo.

Es preciso entender que la formación de multiplicadores trasciende los efectos directos de los graduados del curso. El proceso de planificación y gestión del territorio que se desarrolla en las comunidades rurales, es también un proceso de formación y capacitación. Si bien los comunitarios tienen por lo general bajo nivel educativo, generalmente reconocen los principios fundamentales de la metodología de fortalecimiento de actores que se desarrolla con los CPDLS. Las oportunidades de apropiación son mayores cuando los comunitarios tienen mayor experiencia previa en formación, y participación en organizaciones sindicales o movimientos sociales. Los CPDLS generan aprendizajes en las comunidades y preparan a las personas a enfrentar de manera conjunta un proceso de cambio y construcción social para la autogestión. Este proceso encuentra en los talleres comunitarios un espacio para hacerse evidente y auto reforzarse. En las evaluaciones de los talleres realizados en las comunidades del municipio de Caxias, los comunitarios expresaron de muchas formas los aprendizajes logrados. Algunos ejemplos son:

“Esto nos es solo para nosotros, sino para nuestros hijos y nuestros bisnietos”. Antonio Oseas, poblado de San Antonio, Caxias.

“Aquí nunca habían aparecido personas para hacer lo que ustedes están haciendo, hacer que las personas hablen y se respete y valore a la gente por lo que la gente es”. Raimundo Machado, Poblado de Rodagem, Caxias.

“La gente sabe muchas cosas y la gente piensa que no sabe nada... en el taller, nosotros entendimos que tenemos que trabajar juntos para mejorar nuestras vidas”. Joao Antonio. Poblado de Rodagem, Caxias.

Los CPDLS lograron no sólo informar a las comunidades sobre la existencia del Programa de Combate a la Pobreza, sino capacitarlas para entender las inversiones como oportunidades de formación colectiva y fortalecimiento organizativo. Dado que uno de los factores identificados para el bajo impacto del Programa de Combate a la Pobreza en estas comunidades, era el bajo nivel de información y conocimiento existente, el efecto multiplicador de la formación de líderes rurales y comunidades se volvió un elemento clave. El fortalecimiento de las comunidades genera un re-direccionamiento de las demandas del programa de combate a la pobreza, a partir de los proyectos planteados en las agendas estratégicas construidas por las comunidades, como se explica más adelante.

En la evaluación final del V CPDLS, Jordania, una alumna destacada de 18 años de edad, líder juvenil del municipio de Lago du Junco, expresó lo siguiente:

“Tener una visión mayor sobre la realidad muchas veces me dejó indignada, pero no me entristeció. Por tener una visión tan diferente, lo que ahora tengo es un deseo de lucha y de cambio cada vez más fuerte. También creo que el curso puede profundizar más en la cuestión de género”.

6. CONSTRUCCIÓN COMUNITARIA DE TERRITORIOS Y REDES INTER-TERRITORIALES

“A partir de aquí nace una nueva visión. Yo no estoy preocupado nada mas por mis problemas, sino por los problemas de todo el territorio” Joao Neto, Poblado de Alecrim, Caxias, Primer taller con los representantes de las comunidades, V CPDLS.

El fortalecimiento y el mejoramiento de la calidad del tejido social, implica la construcción de confianza colectiva y el autodescubrimiento de las

propias potencialidades y recursos de los territorios. El fortalecimiento del tejido requiere de la formación de redes que trascienden el nivel comunitario, para potenciar los canales intercomunitarios. En la realidad social de las comunidades, estos canales existen por tradición, por parentesco o filiación, y por necesidades prácticas de relacionamiento mediante los cuales las comunidades han creado vínculos. No obstante, por lo general lo anterior no aparece objetivado en la conciencia de los comunitarios como un territorio.

Por eso, la construcción colectiva del territorio que se dio en los talleres de planificación y gestión de los CPDLS, constituye la situación deliberativa del proceso que permitió dar el **salto de una visión comunitaria a una visión territorial de desarrollo**. Esto implicó retos tanto para las comunidades más organizadas como para las que se encuentran más aisladas y desintegradas. En el caso de estas últimas, a la construcción social del territorio antecede un fuerte trabajo de construcción de confianza colectiva.

Por otra parte, las comunidades que sí cuentan con asociaciones y organizaciones sociales, generalmente se estructuran con objetivos e intereses restringidos al ámbito comunitario. Muchas de estas asociaciones reproducen la lógica de desarrollo sectorial y sus liderazgos responden al modelo asistencialista. La visión territorial implica un nuevo modelo de gestión, con estructuras flexibles y horizontales que permitan integrar a una pluralidad de organizaciones y liderazgos con objetivos de bienestar comunes. La creación explícita de redes inter-comunitarias constituye el primer paso de un proceso mayor de construcción autogestionaria del territorio.

En Guimaraes, una localidad que fue trabajada con la metodología de los CPDLS en el 2002 durante el curso con comunidades negras y quilombolas, fue posible identificar avances en el proceso de fortalecimiento del tejido social y la construcción de estructuras reticulares. Las comunidades experimentaron una multiplicación de los espacios participativos y del trabajo en redes territoriales. Durante CPDLS en 2004, se trabajaron 6 comunidades, pero después, de manera endógena, éstas generaron la participación de 20 comunidades¹⁰⁰. Se formó la *Coordinación de las Comunidades Negras y Quilombolas de Guimaraes*, con el fin de abrir un espacio descentralizado y horizontal de toma de decisiones participativas. Este esquema es distinto

¹⁰⁰ Comunicación personal con Eliane Furtado, junio del 2004.

al de otras organizaciones sociales reconocidas como la Asociación de las Comunidades Negras, Quilombolas de Maranhão, ACONERUQ, con la que también se estableció coordinación.

La Propuesta del Proyecto de Desarrollo Integrado de Maranhão, PRODIM, que dará continuidad a lo impulsado con la ejecución del Programa de Combate a la Pobreza Rural, pretende perfeccionar el instrumental de las políticas y estrategias del Gobierno de Estado con poblaciones especiales, en los próximos cuatro años, fomentando la creación de redes territoriales comunitarias.

7. AGENDAS CONSENSUADAS SOBRE PRIORIDADES DE INVERSIÓN Y PERFILES DE PROYECTOS

Los cursos desarrollados con poblaciones especiales en Maranhão, instalaron procesos de gestión social del desarrollo en los territorios, culminando la primera parte de estos procesos con la elaboración de una cartera de proyectos para el desarrollo sustentable. De esta cartera, las comunidades seleccionaron dos proyectos de alta prioridad, cuya ejecución es asegurada con fondos del programa de Combate a la Pobreza Rural del Estado, hasta un máximo de US\$ 50.000 por territorio. Existieron variaciones significativas en los productos puntuales que surgieron en cada uno de los CPDLS. Para ilustrar esto, se retoman los productos que resultaron del CPDLS con poblaciones indígenas y el V Curso con Mujeres Trabajadores Rurales Quebraderas de Coco Babacu.

En términos de la población indígena, se levantaron 36 perfiles de proyectos con poblaciones de ocho etnias distintas. La mayor parte de estos proyectos ya han sido ejecutados, habiendo únicamente cinco proyectos pendientes.

Esto marca una diferencia significativa, pues anteriormente el PCPR únicamente había elaborado entre cuatro y cinco proyectos con población indígena. Además, hubo un impacto significativo en la forma como se logró la gestión de estos proyectos, pues éstos eran conseguidos mediante “*la ocupación de la estructura...*”¹⁰¹, es decir mediante la presión de movimientos indígenas

¹⁰¹ Comunicación personal, proceso de trabajo de campo en la s comunidades de Caxias, V CPDLS.

relativamente espontáneos que ocupaban y después demandaban proyectos. Después del CPDLS no se dieron ocupaciones sino demandas por más cursos. No obstante, la propuesta del Gobierno de Estado apunta también a fortalecer los procesos dentro de los territorios que ya fueron sujetos del CPDLS.

En el caso del V Curso con las Mujeres Quebradoras de Coco, se logró elaborar agendas estratégicas de inversión en los cinco territorios que se conformaron aplicando la metodología de mediación y gestión social. Existe un compromiso del Gobierno de Estado en dotar de fondos a aproximadamente 40 perfiles de proyecto, derivados de las agendas estratégicas. De esta forma, las agendas se constituyen en instrumentos de negociación de los actores del territorio con el Gobierno de Estado y el Programa de Combate a la Pobreza Rural, pero no únicamente con estas instancias. Esto pues, como apunta Eliane Furtado¹⁰², la agenda de prioridades tiene que verse como un instrumento flexible, como una base de un proceso de construcción conjunta que ha fortalecido a las personas individual y colectivamente, que orienta pero que es flexible, pues debe responder a las oportunidades que surgen en la vida real. Por ejemplo, si en algún momento se genera una oportunidad de financiamiento para un abordar un problema que ha sido colocado en la agenda como número tres, aun así la oportunidad debería ser aprovechada, pues la agenda sirve para orientar y no para limitar la perspectiva o los procesos.

8. CONSIDERACIONES FINALES

Los cuatro CPDLS con actores sociales realizados en Maranhão han cubierto a comunidades y territorios en 40 de los 80 municipios con IDH más bajos, que tiene como meta el Programa Estadual de Combate a la Pobreza. El financiamiento para los procesos y proyectos que implican los cursos, representa menos del 1% de los 4 mil proyectos que financió la primera etapa del Programa. La propuesta del IICA en este caso, es la ampliación y profundización del trabajo en estos 40 municipios donde se iniciaron procesos, de manera que se de una mejora cualitativa y pueda verse con mayor claridad, los efectos que producen estrategias y modelos distintos de combate a la pobreza.

¹⁰² *Comunicación personal, proceso de trabajo de campo en las comunidades de Caxias, V CPDLS.*

Las estrategias diferenciadas fomentadas mediante la gestión social del territorio, son capaces de retomar aspectos de la cultura y de la organización social de los territorios, que difícilmente pueden potenciar las políticas aplicadas de manera universal. Un ejemplo de esto, son las políticas de combate a la pobreza que por procedimiento general, obligan a la formación de una asociación para poder ser sujetos de financiamiento. Esto resulta contradictorio en poblaciones que cuentan con otro tipo de institucionalidad, indicando que la definición de lo local que implica una asociación, no concuerda con el patrón de asentamiento territorial y el tejido social de poblaciones culturalmente diferenciadas:

“...los procedimientos dicen que los proyectos sólo pueden ser financiados a través de una asociación. Y con los indios era un problema, porque a la hora de crear una asociación, usted quebraba la organización tradicional de ellos. Porque ellos tenían ya una aldea con tantas familias. Entonces, a la hora de usted formar una asociación para atender 30 familias, cuarenta familias, que es la media de una asociación, se quebraba la aldea de ellos. Se empezó a verificar que no se puede trabajar con los negros, y los indios y con los pescadores, con una visión local. Por causa de la organización originaria de ellos. Cuando usted va a trabajar una comunidad indígena, en la cual una parte de ésta no es atendida por el proyecto, ellos se sienten marginados y rechazados. Nosotros teníamos que hacer un proceso selectivo, pero no podíamos hacer una selección. Porque los líderes indígenas llegaban y decían: oye, si la gente hace un proceso selectivo...y algunos no fueran seleccionados, ellos se van a sentir rechazados y como indios de segunda categoría. Entonces tuvimos que modificar el proceso de selección, ellos, los caciques, eran los que se reunían y decían quienes iban a participar. Ese no fue un proceso selectivo como se dio con los negros, con ellos si hubo un proceso de selección, de entrevista. Pero con los indios no. Porque la cultura de ellos no dejaba que hubiese selección. Y también cuando se iban a hacer los proyectos se verificó allá, que no podían ser hechos en ese proceso de asociaciones locales. Sino se quebraba media aldea, unos con casa y otros sin casa, unos con energía eléctrica y otros sin energía. Un proceso complicado¹⁰³”.

¹⁰³ Entrevista a Josemar Sousa Lima, enlace Técnico del IICA en Maranhão.

Estas lecciones y otras aprendidas en el devenir de los CPDLS, fueron aprovechadas por el IICA para apoyar la formulación del PRODIM, como una segunda fase del Programa de Combate a la Pobreza Rural, propuesta por el Gobierno de Estado. El PRODIM busca continuar las acciones de combate a la pobreza, incluyendo la atención de los 80 perfiles de proyecto que se generaron en los territorios de incidencia de los pescadores artesanales y de las mujeres quebradoras de coco. El abordaje territorial fue también considerado en el PRODIM, como una línea de referencia. Lo anterior evidencia un impacto sobre el re-direccionamiento de la demanda del PCPR, que aunque es leve en términos relativos, sí establece una alternativa con resultados de eficiencia y de fortalecimiento de las poblaciones rurales.

A manera de síntesis, se consignan a continuación algunas de las principales lecciones de la experiencia Brasileña, en particular las del Estado de Maranhão, que pueden resultar de utilidad para otros países de América Latina y el Caribe.

Si bien los Programas de Combate a la Pobreza Rural en Brasil, no tienen comparación desde el punto de vista de su magnitud, con las estrategias, programas e inversiones de otros países de la región en este campo, sí es posible rescatar sus bondades para formular y gestionar intervenciones en diferentes escalas, a partir de la identificación de sus elementos estructurantes. Dichos elementos constituyen en realidad, relaciones que enlazan la inversión económica pública con la formación de capital humano y capital social, a través de procesos de mediación social para el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de actores. Es decir, a través de *una mediación que facilite el desarrollo de una institucionalidad*, que permita el mayor aprovechamiento posible de la inversión pública y de los diversos recursos del territorio. A esta articulación se le ha llamado en este documento la **gestión social del territorio**.

Un elemento central de este modelo, es el énfasis que se da a los atributos culturales del tejido social, como una fuerza central del desarrollo sustentable. Se parte de la cultura para enriquecer el tejido social con oportunidades afines a ésta, de una manera integral y multidimensional, y de manera que el tejido social, enriquecido paulatinamente, pueda lograr la fluidez necesaria a los procesos de autogestión. En contextos territoriales afectados por la pobreza rural, es necesario trabajar sobre aspectos considerados como *intangibles* por las visiones tradicionales de la pobreza (i.e. confianza, apropiación de referentes significativos que enfatizan la auto-percepción positiva a través de

la acción social para el cambio y no del consumo de bienes, entre otros), *que no se desprenden de las diferentes metodologías que promueven mediciones cuantitativas de la pobreza.* La experiencias de Maranhão demuestran que la vivencia de la subordinación, y las complejas relaciones entre los aspectos significativos que la componen, es uno de factores que sustentan los círculos perversos de reproducción de la pobreza rural, a la par de las limitaciones al acceso de activos concretos.

Las inversiones para el desarrollo requieren de conocimiento y capacidades para ser aprovechadas y gestionadas de manera adecuada y legítima. Sin una base de conocimiento y capacidad local, capaz de construir institucionalidades que permitan el aprovechamiento de las inversiones, éstas no tienen posibilidades de sustentar procesos de desarrollo. No obstante, los contextos rurales afectados por la pobreza, por lo general arrastran grandes déficit en formación de recursos humanos. Dichos contextos se caracterizan por tener carencia de *cuadros profesionales y técnicos* con una formación que les permita responder a la complejidad de los problemas a los que son enfrentados cotidianamente.

Por otra parte, el nivel educativo y las condiciones de vida de la población rural son bajos, si bien existen talentos, destrezas y conocimiento local. En este marco, los procesos de capacitación que son necesarios para romper con círculos viciosos de pobreza, ya de por sí son onerosos por naturaleza, requieren de inversiones muy altas.

Lo que la experiencia del IICA en Maranhão demuestra, es que si se forman los multiplicadores adecuados, y si se combinan con procesos de capacitación con la gestión de inversiones y el fortalecimiento del tejido social, la capacitación logra un impacto estructurante. Es decir, instala cuadros y redes de gestión de locales proclives a la generación de capacidades, que tienen un efecto positivo en la promoción de procesos más sostenibles.

En este sentido, los Cursos de Planificación para el Desarrollo Local Sustentable, CPDLS, que ha organizado la oficina del IICA en Brasil, son instrumentos que permiten que en un tiempo relativamente corto (aproximadamente cuatro meses, si se incluyen los periodos de preparación), confluyan todos los elementos y actores que hacen al modelo de gestión social del territorio. *La duración de los cursos no equivale al proceso, sino que son eventos de capacitación que lanzan e instalan el modelo de gestión social de los territorios. Constituyen el punto de partida, con la ventaja de que incorporan en un mismo*

momento la capacitación con la gestión del territorio y permiten la formación de nuevos liderazgos. Lo anterior contrasta con la práctica arraigada en los países, que concibe los momentos de capacitación como situaciones de aprendizaje que se dan en forma independiente o previamente, a la gestión de inversiones de infraestructura y servicios básicos en la ruralidad.

Cuando se capacita a un líder rural, no sólo se está formando a un multiplicador que incidirá en una comunidad o en un territorio. Se están incorporando elementos de cambio que viajan a través de las estructuras y las organizaciones de los movimientos y organizaciones rurales. Esta posibilidad supera las formas mediáticas tradicionales de formación de recursos humanos, para revalorar y potenciar las competencias, capacidades, destrezas y conocimientos que los actores sociales ganan, en el seno de su participación activa en organizaciones y movimientos rurales.

Aprender haciendo es una de las características del proceso organizativo de las poblaciones pobres rurales. En la experiencia de formación de lideranzas en Maranhão se evidenció que, pese a que existen jerarquías y relaciones verticales en las organizaciones sociales, el valor de una persona es reconocido por su acción social, *por su trabajo*, más allá de su nivel de acceso privado a bienes y servicios. Por esto, las organizaciones y los movimientos de trabajadores rurales son también espacios donde la gente construye conocimiento sobre su propio potencial y el de los recursos territoriales. Se forma una identidad individual y colectiva basada en la acción, que no es solamente reivindicativa, sino propositiva en términos de alternativas de desarrollo. Entre más horizontal y equitativas son las estructuras de las organizaciones y movimientos sociales, mayor será la democratización de los saberes necesarios para la toma de decisiones.

En este sentido existe una vinculación entre el mejoramiento de la calidad del tejido social de las organizaciones y movimientos rurales y la fluidez de los procesos de conocimiento y gestión del desarrollo. Los efectos de la capacitación directa a los actores sociales refuerzan positivamente este vínculo, mientras que los efectos de las formas mediáticas como la formación en cascada, no garantizan que dichos efectos se desencadenen.

Los técnicos y líderes locales son expuestos simultáneamente a facetas técnicas y políticas, aprendiendo el enfoque territorial desde sus aspectos conceptuales pero también, utilizando instrumentos y mecanismos que

fortalecen las competencias de planificación y gestión del desarrollo, y las destrezas de convocatoria y negociación con los distintos actores. Esto permite trabajar tres esferas entrelazadas en la formación: lo cognitivo (visión crítica de la realidad y saberes para el desarrollo territorial), los desempeños prácticos (manejo de instrumentos y mecanismos) y lo afectivo (las actitudes para trabajar con gente con metas de cohesión social). Al adoptar una visión de proceso multidimensional, no se fragmentan los procesos de planificación y de gestión, sino que estos son adaptados a las posibilidades de cambio del territorio y de aprovechamiento de los recursos locales, estaduais y federales. De esta forma, se lleva a cabo la instalación de capacidad local, que permanece en el territorio y tiende a multiplicarse, a partir del fomento de estructuras reticulares (redes de comunidades y redes inter-territoriales) que son activadas.

La activación de las economías territoriales, el fortalecimiento de una institucionalidad proclive a la cohesión social y territorial, así como la gestión sustentable de los recursos naturales dependen, en gran medida, de la existencia de un tejido social cuya calidad permita la fluidez de los cambios. Este tejido constituye la base que soporta la multifuncionalidad de las actividades y los recursos del territorio. La experiencia Brasileña ha puesto un especial énfasis al abordaje de la cultura del territorio, como punto de partida de fortalecimiento y mejoramiento del tejido social, provocando una gestión incluyente de las organizaciones de base y los movimientos sociales, en todos los procesos que buscan promover la cohesión social y territorial. Reconocer esto, hace que se generen propuestas particulares según el territorio.

En este sentido, es preciso percibir al tejido social como la red que se puede *mejorar en calidad* para servir a múltiples propósitos y no sólo al desarrollo económico. Asimismo, la *densificación del tejido social* en forma de estructuras reticulares (redes de comunidades que integran al territorio) constituye una nueva institucionalidad que promueve:

- Mayor aprovechamiento de las inversiones en infraestructura pública.
- Fortalecimiento de la identidad y el sentido de pertenencia a través de la generación de organizaciones propias. Un ejemplo de esto, es la creación de una asociación de 20 comunidades negras, creada en el municipio de Guimaraes en Maranhão como producto de la intervención.

- Fortalecimiento de capacidades para la gestión de agronegocios y sistemas productivos locales. Ejemplos de esto, es la armonización de las actividades de capacitación con las actividades agrícolas y agroextractivistas de la microrregión del Medio Mearim y de Itapecurú Mirim, así como el intercambio de experiencias entre líderes capacitados de distintos territorios.
- La democratización del conocimiento y la información fluyendo a través de las redes de organizaciones.
- La generación de procesos de toma de decisiones deliberativas inclusiva de la totalidad comunitaria y con legitimidad representativa en el territorio.
- Ampliación de visión de planificación del desarrollo, proclive a la generación de valores agregados a partir de oportunidades e inversiones.

La experiencia de Maranhão también evidencia la importancia de valorar la articulación de objetivos de interés mutuo, lograda entre las organizaciones de base en las comunidades y territorios, y los movimientos sociales de escala estadual, interestadual y federal. Esta articulación, constituye un tipo de redes que tiene un potencial clave para la reorientación de los procesos de desarrollo rural hacia la sustentabilidad. Hay significados culturales del tejido social que están en la base de esta articulación, que son evidenciados entre mayor es la capacidad de acción organizada de los movimientos. Esto es aún más importante, cuando los valores y significados aglutinantes son proclives tanto a la preservación del medio como a la constitución de alternativas para la inclusión económica y social de las familias, a partir de un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos, como se ilustró con el caso del Movimiento Interestadual de Mujeres Quebradoras de Coco Babacu.

Los movimientos rurales por naturaleza tienen a ser transterritoriales, es decir, operan en distintos territorios, cruzando el nivel local, el nacional y en algunos casos el supranacional. En este sentido tienen incidencia, tanto en el desarrollo de territorios particulares, como en la cohesión territorial o integración entre territorios. Dado este potencial, es imprescindible el

envolvimiento y la apropiación de los procesos de desarrollo sostenible territorial por parte de éstas fuerzas sociales.

Finalmente, en términos de los programas de combate a la pobreza rural, es preciso señalar que gran parte de las inversiones para el combate a la pobreza en ALC, son inversiones de corto plazo (caminos, vivienda, electricidad, acueductos, infraestructura para educación, salud y deportes, entre otras) que pueden ser aprovechadas como instrumentos de desarrollo de capacidades. Estas inversiones responden mayormente a deudas sociales con comunidades que sufren gran carencia de servicios públicos básicos. Si estas inversiones se aíslan o atomizan, o se gestionan de manera asistencialista, sus efectos positivos se diluyen. No obstante, si las inversiones de corto plazo sirven como un elemento pedagógico que no sólo permite un mayor aprovechamiento de la inversión misma, sino que provocan mayor cohesión social al interior del territorio, así como mayor vinculación interterritorial, dichas inversiones se convierten en instrumentos de generación de capital social que estará en mejores condiciones de generar valores agregados en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, para que esto ocurra, es preciso que haya una garantía real de que las inversiones públicas se colocarán de acuerdo a las agendas de prioridades de inversión construidas participativamente en los territorios. Una intervención que plantea la gestión social del territorio, y se estrella después en trámites administrativos o bien en la inviabilidad política de colocar los fondos públicos, puede tener repercusiones nefastas en las comunidades. Por tanto, la gestión de fondos apropiados debe garantizarse mediante mecanismos formales.

Garantizar que los procesos de planificación y gestión tienen como respaldo una inversión real, se convierte en un factor de movilización desde el punto de vista del interés y las actitudes de los líderes y las comunidades involucradas. Se generan mayores niveles de responsabilidad para aprender a multiplicar exitosamente los procesos de planificación, de toma de decisiones deliberativas y de legitimación de resultados con la totalidad comunitaria. Asimismo, se obliga a generar un proceso de negociación fuerte con las fuentes de financiamiento. Los líderes locales capacitados comprenden que la inversión de corto plazo tiene sus límites concretos, pero que el proceso de activación social generada requerirá la búsqueda y aprovechamiento de recursos adicionales, técnicos y financieros, endógenos y exógenos, que tendrán que salir a buscar, con el apoyo de las redes y enlaces generados.

La experiencia brasileña ha mostrado una evolución cualitativa en términos de generar distintos modelos de gestión social del territorio, a distintas escalas: subregional, microregional y local. Como se mencionó antes, esto no habría sido posible sin la capacidad para crear alianzas estratégicas entre múltiples instituciones y actores. Existe hoy día un reconocimiento de que parte de las crisis y desequilibrios en los países de ALC encuentran un común denominador en la inexistencia de una institucionalidad adecuada o en la vulnerabilidad de las instituciones. La radicalización de las confrontaciones de las organizaciones sociales con las instituciones públicas y viceversa, la pérdida de confianza, la desintegración de las comunidades, la sectarización de los movimientos sociales, la persistencia desde esquemas verticalistas y clientelistas en las instituciones públicas, son todas expresiones, entre otras, de la vulnerabilidad institucional donde la pobreza persiste y se reproduce. Los efectos erosionantes del tejido social que generan, ya sea, los intereses de capitales privados sin rentabilidad social o la subsistencia de poblaciones empobrecidas, son más fuertes ante una institucionalidad que no tiene capacidad de regularlos.

En las alianzas para el desarrollo sostenible, germinan otros contratos de convivencia social y en ambiente natural, y con ellas la posibilidad de que, como fuera postulado desde la conferencia Internacional de Río en 1992, surjan nuevas “culturas de consumo y bienestar social” que hagan más sostenibles los procesos de desarrollo. El desarrollo territorial acerca a los actores sociales capaces de establecer estas alianzas. El gran reto para la cooperación técnica es continuar promoviendo la interlocución.

Finalmente, resulta necesario fortalecer más la apropiación del enfoque territorial por parte de los cuadros técnicos de las instituciones públicas, pero acudir también a las lecciones que dicen que la formación de un nuevo profesional requiere de un nuevo entorno institucional y un modelo de gestión coherente. La formación de capital humano en las instituciones, no puede superar los resultados tradicionales si ésta se inserta de nuevo en modelos de gestión institucional asistencialistas y compensatorios, en los niveles estaduales, regionales y locales. El nuevo profesional requiere cambiar el locus de su trabajo, de la institución física al territorio.

BIBLIOGRAFIA

- Comunicación personal de José Ribamar Mesquita, en el V CPDLS, trabajo de campo en comunidades del municipio de Caxias. 29 de junio del 2004.
- Conversación con el José Ribamar Mesquita y Eliane Furtado. Gira de Campo del proceso de fortalecimiento de las comunidades del territorio Concepción-Mocambo, Maranhão, Brasil. 29 de junio del 2004.
- Discurso de Doctora Concepción Andrade, Gerente de GEAGRO. En: Acto de clausura del V Curso de Desarrollo Local Sustentable. San Luis, Maranhão, Brasil. sábado 1 de Julio del 2004.
- Entrevista al Doctor Josemar Sousa Lima, enlace técnico del IICA en Maranhão. Maranhão, Brasil . 26 de mayo del 2004.
- Furtado, R. y Pontes, E. (2004) (R) *Evolução no Desenvolvimento Rural: Território e Mediação Social. A experiência com Quilombolas e Indígenas em Maranhão*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Brasília, Brasil.
- GEAGRO, NEPE, BIRD. (2003) *Propuesta de Programa de Desarrollo Integrado de Maranhão –PRODIM – PCPR II*. Gobierno del Estado de Maranhão, São Luis do Maranhão, Brasil.
- ____ (2003a) *Programa de Desarrollo Sustentable de Maranhão: Segundo Proyecto de Combate a la Pobreza Rural del Estado de Maranhão*. IICA, Brasil.
- IICA. (2002) *Redes Territoriais para o Desenvolvimento Rural Sustentable. Construindo vínculos de cooperacao, equidade de genero y esquemas de gestión compartida nos territorios Afrode-descendentes, Indígenas y Pesqueiros de estado de Maranhão*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Sao Luis do Maranhão, Brasil.

- _____ (1998) *Programa de Combate a la Pobreza Rural (1998-2004)*. Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura. Brasil.
- Jara, C. (2002) *Projeto Identidade, Construindo o Desenvolvimento Sustentable das Comunidades Afro-Descendentes do Estado do Maranhão*. Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura. San Luis do Maranhão.
- _____ (2002a) *Las dimensiones Intangibles del Desarrollo Sustentable*. Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura. Brasília, Brasil.
- _____ (1997) *Qualidades de Vida e Habitação*. **In: Regina de Freitas (Comp.). Psicología Social Comunitaria**. Brasil.
- Portilla, M. (2005) *La Gestión Social del Territorio: Experiencias del Estado de Maranhão*. **Serie Desenvolvimento rural Sustentavel**. Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura. San José Costa Rica.

Conformación de los Territorios de Identidad¹⁰⁴

Rafael Echeverri Perico¹⁰⁵

¹⁰⁴ Este capítulo es una síntesis, preparada por Sergio Sepúlveda y revisada por el autor, de un grupo selecto de apartados del libro del mismo autor y un grupo de colaboradores, titulado: "Territorios de Identidad la experiencia brasileña". Septiembre 2008. SDT-IICA.

¹⁰⁵ Consultor del IICA en la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario.

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo se focaliza en el componente metodológico que ha sido adoptado por la Secretaría de Desarrollo Territorial –SDT– para instrumentalizar, en un primer momento, el innovador modelo de desarrollo rural¹⁰⁶ del Gobierno brasileiro, el cual adoptó los territorios de identidad como objeto de políticas diferenciadas para el desarrollo rural.

En ese país, el modelo territorial tiene una larga tradición de gestión regional territorial en respuesta a los desafíos espaciales que impone su dimensión y su diversidad. Esa trayectoria del enfoque, enmarca los procesos iniciados en la estrategia actual, sirve como referentes que facilitan su aplicación y aumenta las probabilidades de que tenga un impacto exitoso.

Cabe resaltar que en América Latina se han emprendido diversas fórmulas en la búsqueda por mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público vinculado a estrategias de política para el desarrollo rural. En los últimos años, se viene transitando hacia una nueva generación de políticas, de programas y de estructuras institucionales para su ejecución.

En ese contexto, Brasil ha introducido una estructura de políticas que intentan proporcionar integralidad a las estrategias, para lo cual ha recogido lecciones aprendidas y se puede afirmar que su proceso de formulación de política y rutas de desarrollo ha sido particularmente activo e innovador, tornándose en un referente obligatorio para otros países de la región que atraviesan desafíos similares para dinamizar el medio rural.

Es importante destacar que la política de desarrollo rural con enfoque territorial brasileña, adopta una base conceptual que además de orientar sus decisiones, tiene como propósito dar coherencia política, ideológica, teórica, metodológica y práctica al proceso de gestión de la política.

Habida cuenta de la importancia de esa experiencia, este capítulo se focaliza en el ejercicio que define la tipología de territorios. Por tal motivo,

¹⁰⁶ Aplicado por la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) del Brasil.

el capítulo también aborda los atributos territoriales que marcan diferencias significativas entre Territorios de Identidad y por lo tanto fundamentan las tipologías de territorios, las que a su vez, sustentan la propuesta técnica y operativa para la formulación y aplicación de áreas estratégicas de gestión de política diferenciada de desarrollo rural.

Considerando el valor de dicho ejercicio, el capítulo aborda también las bases conceptuales e instrumentales de un esquema de tipificación, la definición de indicadores a ser utilizados, plantea una aproximación a las formas de aplicación de dicho esquema al proceso de planeación de la política de desarrollo rural.

Para tal propósito el capítulo se ha organizado en cuatro partes, después de la breve introducción, la siguiente sección se aboca a presentar los principales elementos del contexto en el cual y para el cual se realiza la tipificación de los territorios, a continuación se presenta, sucintamente, la red institucional que sirve de sustento a la ejecución de la propuesta de desarrollo de los territorios de identidad, en la cuarta sección se describen los principios conceptuales clave. Mientras que en la última sección se presenta el método y una primera aproximación de los indicadores utilizados para determinar los territorios de identidad.

2. LA RED INSTITUCIONAL

2.1. *El Enfoque Territorial desde el MDA*

El MDA entiende que el concepto de territorio de identidad es de amplia cobertura y, por tanto, la instancia institucional que debería responsabilizarse por dicha propuesta es el Ministerio de la Planificación o el Ministerio de Integración Nacional. En ese sentido, el esfuerzo es encaminar un acuerdo de gobierno (Federal) para establecer un mapa territorializado del país, de carácter general, a partir del cual cada Ministerio¹⁰⁷ desdoble sus acciones sectoriales

¹⁰⁶ Entre esos Ministerios se encuentran: Integración, Medio Ambiente, Desarrollo Agrario, Agricultura, Planificación, entre otros. Esta red institucional corresponde a su vez a un conjunto convergente de políticas públicas en el territorio. Más información ver: www.mda.gov.br/sdt

y particulares. En el caso del MDA, la progresión estaría determinada por la secuencia entre Territorio de Identidad, Territorio Rural y Territorio de la Agricultura Familiar.

Esa progresión abre al MDA un abanico de actores y amplía los espacios de participación de diversas organizaciones, tales como el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), la iglesia, los sindicatos, entre otras. En ese sentido, el papel del MDA está orientado a hacer que esa participación se refleje en los esfuerzos de territorialización. Las principales herramientas con las que cuenta el MDA para conseguir ese objetivo, surgen de la interlocución que tiene con las organizaciones de base (sindicatos, ONG, movimientos sociales, etc.) y en la calificación metodológica que tiene, para articular los diferentes actores. Caso particular es la perspectiva del MST, reacio a la participación en cualquier consejo supra-territorial, pero propenso a la interlocución en los consejos de territorios.

Esa articulación de actores no sólo pasa por una relación entre agentes públicos, privados y sociales, sino debe contemplar los diversos niveles de competencias y relaciones de poder entre las instituciones públicas. De las tres relaciones de poder que se presentan en el país (federal-provincial, FE; provincial-municipal, EN; y federal-municipal, FM) la más conflictiva es la relación entre provincia y municipio (EN), por cuánto la alineación del alcalde al gobernador debe ser estricta para tener acceso a los recursos provinciales.

Por otro lado, la estrategia de fortalecimiento de la agricultura familiar implica llevar temas de su interés para los “concejos”. Aun así, temas generales como salud y educación deben pasar, de forma articulada, por consejos menores y mayores. Eso supone una articulación entre consejos y una conducción estratégica de las discusiones.

3. ENFOQUE DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL

Los objetivos finales de la política de desarrollo rural adoptada por el MDA y expuesta en diversos documentos de política pública, establecen: a) la búsqueda del crecimiento económico de los territorios rurales; b) el logro de la sostenibilidad de los modelos de gestión; c) la equidad social expresada en

cohesión social y territorial; d) el desarrollo de oportunidades y condiciones para la retención de la población rural en sus espacios, en condiciones de calidad de vida y posibilidades de desarrollo pleno de la ciudadanía y de la inserción económica; y e) el logro de un modelo de gobernabilidad que permita el pleno desarrollo de los proyectos territoriales de desarrollo.

Sin embargo, para que esos impactos sean alcanzables se hace necesaria la ejecución de las estrategias que maneja el MDA en convergencia con el conjunto de políticas públicas del Estado en sus diversos niveles. Esa consideración conduce a la definición de una estrategia especializada que coordina y articula políticas sectoriales delimitadas a partir de un conjunto de acciones demandadas por los territorios rurales y que, en su conjunto, conforman la planeación del desarrollo rural territorial.

En efecto, existe una red de políticas públicas expresada en una oferta de estrategias, programas, instituciones e inversiones que hacen parte de las políticas sectoriales, macro o territoriales. Mientras, el fundamento de la política de desarrollo territorial es crear condiciones para que los territorios rurales optimicen el uso de los recursos disponibles de esas políticas. Eso confiere a la política de Desarrollo Territorial, un carácter transversal y articulador que busca potenciar las sinergias entre políticas.

Una de las decisiones vitales adoptadas por las estrategias del MDA/SDT es crear nuevas condiciones para el desarrollo. Para tal fin, se adopta el principio de cambiar el sistema de incentivos y el comportamiento de los agentes territoriales, públicos y privados. Lo anterior propugna la creación de mayor capacidad de gestión a partir de una construcción institucional y del establecimiento de procesos concretos, expresados en cuatro objetivos de la política que buscan establecer una nueva forma de gestión territorial.

El primer objetivo propugna el fortalecimiento a nivel de las organizaciones territoriales, de su capacidad de gestión, representatividad, participación, legitimidad y reconocimiento, de forma que se constituyan en interlocutores válidos para la gestión del desarrollo territorial. Así, al tiempo de canalizar sus demandas, se conviertan en agentes activos del desarrollo, induzcan procesos de democratización de decisiones y control social y asuman responsabilidades en la gestión, el control social y la planeación de su desarrollo.

El segundo objetivo busca el desarrollo de capacidades políticas y técnicas para la gestión. Los principios de descentralización y participación hacen necesario fortalecer las capacidades territoriales con procesos de formación, información e instrumentación para la gestión. Se espera que las organizaciones de la sociedad civil, los productores y los agentes públicos, logren elevar sus niveles de conocimiento e información, adquieran destrezas y habilidades para la planeación y la gestión, construyan escenarios de negociación y manejo de conflictos y se constituyan en actores de su propio desarrollo, capaces de asumir tareas, responsabilidades y liderazgo para la gestión.

El tercer objetivo es lograr que los agentes territoriales, sus organizaciones civiles y públicas, establezcan procesos para aprovechar el potencial de articulación de las políticas públicas. Ya que la convergencia de objetivos de las políticas sectoriales y de las inversiones en los territorios, es un resultado de la organización y del desarrollo de capacidades. Eso implica nuevas formas de interlocución del territorio con las políticas federales, estatales y municipales de manera que los objetivos y metas de los planes de desarrollo territorial sean favorecidos por el acceso articulado y ordenado, de acuerdo con las estrategias territoriales del conjunto de programas de desarrollo.

El cuarto objetivo es alcanzar la dinamización económica de los territorios con base en su potencial, acompañado por la inserción de agentes económicos en mercados dinámicos. La dinámica económica es considerada una meta estratégica en tanto que permite crear las condiciones para el desarrollo integral. En ese sentido, la dinamización económica se concibe como un objetivo estratégico intermedio, al igual que los tres anteriores, que permite alcanzar los objetivos finales del desarrollo.

Para alcanzar los objetivos estratégicos intermedios, representados en organización, desarrollo de capacidades, articulación de políticas y dinamización económica, se estableció un conjunto de acciones estratégicas que conforman la agenda de política de la SDT para los territorios rurales. Ésta, está conformada por tres grandes áreas de gestión que buscan cubrir los procesos estratégicos que se ejecutan en los territorios rurales: a) establecimiento del ciclo de gestión social; b) fortalecimiento institucional y c) estrategia de inversión. Éstas demarcan las acciones concretas realizadas por la Secretaría.

Adicionalmente, el ciclo de gestión social de las políticas establece una visión integral de las acciones de desarrollo en el territorio, definiendo un curso que determina las fases y etapas que sigue una gestión adecuada de los territorios e integra sus diferentes componentes.

3.1. Bases Conceptuales

A continuación se presentan los principales conceptos subyacentes de la política de DRS, cuya formulación adoptó como referente (objeto y sujeto) a los Territorios de Identidad. Un modelo innovador como el que está ejecutando la SDT, requiere del continuo ejercicio dialéctico, entre la teoría y la práctica, a través de procesos de reflexión que permitan recuperar las lecciones aprendidas y establecer una base de conocimiento que coadyuve a comprender su potencial y limitaciones, en el camino de crear una base teórico conceptual a partir de la práctica política y social.

No obstante, al mismo tiempo, es imprescindible establecer definiciones operacionales para cada una de las dimensiones, en términos prácticos, con el propósito de aportar luces para la toma de decisiones, asociadas a una agenda de políticas de desarrollo rural y de desarrollo de la agricultura familiar.

El territorio como eje de una política pública de desarrollo, trae consigo una serie de conceptos que ayudan a comprender la naturaleza misma de su objeto de trabajo (espacio, identidad, territorio, territorialidad). En ese contexto, se entiende por territorio la dimensión política del espacio, cuando éste es referido, reconocido, identificado, como una unidad de gestión política que lo distingue y le asigna o atribuye una existencia institucionalizada de cualquier forma.

Por otro lado, en el marco político institucional, la identidad asociada al territorio se expresa como territorialidad, la cual denota el sentimiento político, la energía social, la voluntad colectiva, que hace que existan sentimientos como el patriotismo, el amor al terruño y otras manifestaciones de una fuerza social objetiva, de cuyo reconocimiento y comprensión depende la viabilidad de las estrategias de desarrollo.

En diversos países se constata la evolución del medio rural, incluyendo Brasil; en efecto, en las últimas dos décadas, se han perfilado sociedades rurales significativamente diferentes a las tradicionales. La nueva sociedad rural y local

muestra mayor capacidad para discernir, participar y reivindicar, lo que implica que las tensiones no sean exclusivas a los intereses particulares de algunos grandes propietarios rurales, sino que emerjan y ganen espacio los intereses de las comunidades, de pequeños propietarios y de una sociedad rural diversa.

Esas transformaciones sociales profundas de los últimos años, han perfilado una sociedad rural radicalmente diferente de la imagen de una población analfabeta, desarticulada de mercados, con carencias de acceso a servicios públicos, sin posibilidades de participación en procesos políticos determinados por estructuras centralizadas que concentran el poder político.

3.2. Sentido Metodológico del Enfoque Territorial

El abordaje territorial no significa únicamente una consideración sobre las escalas de los procesos de desarrollo considerados, sino que también implica un determinado método para favorecerlos. Ese abordaje no es el resultado de la acción vertical del poder público, por el contrario, dicho sector está llamado a crear las condiciones para que los agentes locales se movilicen en torno a una visión de futuro, de un diagnóstico de sus potencialidades y limitaciones y de los medios propios para lograr el desarrollo sostenible.

De esa forma, la perspectiva territorial permite la formulación de una propuesta centrada en las personas, que considera la interacción de los sistemas socioculturales y ambientales. Al mismo tiempo que contempla la integración productiva y el aprovechamiento competitivo de sus recursos como medios que posibilitan la cooperación y corresponsabilidad de los actores sociales del territorio. Se trata por tanto, de una visión integradora de espacios, actores sociales, mercados y políticas públicas de intervención, a través de la cual se pretende alcanzar la generación de riquezas con rentas sociales y equidad redistributiva, el respeto a la diversidad, la solidaridad, la justicia social y la inclusión social, económica y política.

3.3. Fundamentos Conceptuales de la Estrategia de los Territorios de Identidad

La construcción de tipologías territoriales, como un instrumento para la implementación de políticas de desarrollo en espacios rurales, requiere

establecer las relaciones entre *cultura-identidad-territorio* como conceptos de referencia teórica. Esos conceptos son relativamente recientes en la historia occidental y han estado sujetos a múltiples definiciones y procesos de reformulación.

En efecto, la territorialidad es entendida como un esfuerzo colectivo de un grupo social para ocupar, usar, controlar e identificarse como porción específica de su espacio biofísico, convirtiéndolo así en su “territorio” o *homeland* (Little, 2002).

A continuación se presentan las definiciones de los temas clave que proveen los fundamentos del desarrollo de los territorios de identidad.

3.3.1. Concepto de Espacio

El concepto de espacio, o espacio geográfico, en el referencial brasilero, está referido a la visión de Milton Santos, como aquel “*formado por un conjunto indisoluble, solidario y también, contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no consideradas aisladamente, sino como un marco único en el cual se da la historia*” (1999, p. 51)

En términos analíticos, el concepto de espacio es amplio y complejo y frecuentemente resulta difícil de operacionalizar. En ese sentido, el concepto de espacio asume dos connotaciones: a) el espacio es un concepto esencial para cualquier discusión de carácter geográfico, como fundamento de su razón de ser como ciencia; b) la necesidad de entender el espacio a partir de las cuatro categorías: forma, función, estructura y proceso, propuestas por Milton Santos (SANTOS, 1985). La forma es un aspecto visible de un conjunto de objetos que forman un patrón espacial, caso de una ciudad o un espacio rural. La función es una tarea o acción desempeñada por las formas. Los aspectos sociales y económicos de una sociedad producen una estructura que refleja la naturaleza histórica del espacio en que las formas y las estructuras son creadas y justificadas. El proceso es una acción que produce un resultado cualquiera, un cambio sobre estas categorías.

Correa define que “*...proceso es una estructura en su movimiento de transformación. Resalta que si consideramos únicamente la estructura y el proceso, estaremos realizando un análisis a-geográfico, no geográfico, incapaz de captar la*

organización espacial de una sociedad dada, en un momento determinado, ni su dinámica espacial. Por otro lado, si consideramos únicamente la estructura y la forma estaremos eliminando las mediaciones (proceso y función) entre lo que es subyacente (estructura) y lo exteriorizado (forma)” (Corrêa, 2003, p. 29).

3.3.2. Concepto de Territorio

En esa perspectiva, el territorio expresaría la conjugación de un pueblo (vivo) y de un suelo (estático), o como señaló Moraes, el territorio sería *“una determinada porción de superficie terrestre apropiada por un grupo humano”, en tanto que “el espacio vital manifiesta la necesidad territorial de una sociedad teniendo en vista su equipamiento tecnológico, su demografía y sus recursos disponibles”*. Teniendo como referencia al Estado, entendido como sus subdivisiones o contradicciones internas, el territorio constituiría su expresión legal y moral, que justifica, no solo su defensa, sino también la conquista de nuevos territorios.

Schneider y Tartaruga señalan que la principal reacción a las ideas ratzelianas viene de la geografía francesa, especialmente de los trabajos de P. V. de La Blanche, que elaboró el concepto de región, definida como *“un área que posee una homogeneidad en sus propiedades que la diferencia de áreas adyacentes”*. Su desarrollo consagró la perspectiva de la geografía regional con un aporte de largo alcance, no sólo académico sino político, como fundamento a las intervenciones estatales. Para Schneider y Tartaruga, es ese concepto de región fortalecido, frente al de territorio.

Otros autores, como el geógrafo norteamericano R. Sack, también examinó el territorio a partir de la perspectiva de las motivaciones humanas. De acuerdo con sus postulados, el territorio constituiría una expresión de un espacio dominado por un grupo de personas que, a través de ese dominio, controla e influencia el comportamiento de otros, implicando relaciones de poder. La territorialidad conforma las estrategias espaciales para el ejercicio de este control, el cual está constituido por tres aspectos fundamentales: una forma de clasificación del área, una forma de control y un modo de comunicación. Esta concepción determina un carácter dinámico y flexible de los territorios, ya que a pesar de que la mayoría de los territorios son fijos, algunos pueden ser móviles, moviéndose de acuerdo a las conveniencias, intereses o conflictos.

Por otro lado, existen varias vertientes en la comprensión del territorio según su naturaleza y enfoque de aproximación:

- a) para la perspectiva jurídico-política, el territorio está definido como un espacio delimitado y controlado por el ejercicio del poder;
- b) desde una concepción cultural y simbólica, que constituye la visión más subjetiva, se entiende como el producto de la apropiación y valoración simbólica de un grupo, relacionado con el espacio sentido, vivido y compartido;
- c) en la concepción económica, el territorio evoca la dimensión de las relaciones exclusivamente económicas, pensando el territorio como sinónimo de recursos, de relaciones capital-trabajo o de la división “territorial” del trabajo;
- d) una concepción naturalista enfatiza las relaciones hombre-naturaleza-sociedad manifestando la relación ambiental;
- e) la dimensión político institucional involucra los aspectos de construcción o renovación de instituciones que permitan el logro de estrategias negociadas, logrando la gobernabilidad democrática y la promoción del ejercicio ciudadano;
- f) la dimensión ambiental referida al medio ambiente como un activo del desarrollo, considerando el principio de sostenibilidad y enfatizando la idea de gestión sustentada en la base de recursos naturales, asegurando su disponibilidad a las generaciones futuras.

El propósito de esta reflexión es alcanzar una definición operacional de territorio, que permita establecer parámetros para formular un instrumento de gestión de políticas de desarrollo de los espacios rurales.

Como Schneider y Tartaruga indican, es preciso hacer una distinción entre territorio, en el sentido heurístico y conceptual, y el instrumental y práctico que se *“refiere a un modo de tratar fenómenos, procesos, situaciones y contextos que ocurren en un determinado espacio (demarcado o delimitado por atributos físicos, naturales, políticos u otros) sobre el cual se producen y transforman”*. En ese caso, el territorio es utilizado en una perspectiva de desarrollo, considerándolo como una variable en

las políticas de intervención sobre el espacio y las poblaciones que objetivan los cambios en el marco de las relaciones sociales y económicas existentes.

3.3.3. Concepto de Cultura

Para los propósitos prácticos del trabajo de la SDT, se asume la definición de cultura planteada por Geertz, entendiéndola como sistemas simbólicos compartidos por los miembros de una sociedad, para ordenar sus comportamientos, valores, manifestaciones, expresando unidad y cohesión social. De esa forma, como estableció ese autor, *“la cultura suministra el vínculo entre los hombres, lo que son intrínsecamente capaces de hacerse y lo que ellos realmente se hacen, uno por uno. Hacerse humano es hacerse individual, y hacernos individuales bajo la dirección de los patrones culturales, sistemas de significados creados históricamente en términos de los cuáles damos forma, orden, objetivo y dirección nuestras vidas”*.

3.3.4. Concepto de Identidad

Discutiendo la necesidad de distinguir “identidades” de los diferentes papeles que los individuos desempeñan en la sociedad, Castells señala que las identidades *“constituyen fuentes de significado para los propios autores, por ellos originados, y construidas por medio de un proceso de individualización”*. De esa perspectiva, resaltó que, aunque *“las identidades también puedan ser formadas a partir de instituciones dominantes, solamente asumen tal condición cuando y si los autores sociales las internalizan, construyendo su significado con base en esa internalización”* (p. 23).

Así, mientras la definición de cultura, vista anteriormente, configura sistemas de significados creados históricamente en términos de los cuáles los individuos dan forma, orden, objetivo y dirección a sus vidas, las identidades constituyen fuente para la construcción de esos significados, que sirven para orientar sus comportamientos.

Un importante aspecto en la formulación de Castells es la perspectiva constructivista y procesal de las identidades, presentando, por lo tanto, un carácter contextual y relacional. Como afirmó dicho autor, *“toda y cualquier identidad es construida. La principal cuestión de esos argumentos son: ¿para qué, por quién, y para qué acontece esto?”*

Así siendo, “las identidades se construyen a partir de insumos de la historia, geografía, biología, instituciones productivas y reproductivas, por la memoria colectiva y fantasías personales, por las pompas de poder y revelaciones de cuño religioso. Sin embargo, todos esos materiales son procesados por los individuos, grupos sociales y sociedades, reorganizan su significado en función de tendencias sociales y proyectos culturales enraizados en su estructura social, así como en su visión de tiempo/espacio”.

Esa perspectiva, ofrece referencias vitales para los procesos de construcción de las identidades que conformarían unidades territoriales en Brasil, lo cual implica concebirlas en sus contextos específicos, y en sus procesos de desarrollo a lo largo del tiempo y del espacio. Para tanto, es necesario rescatar el proceso histórico de ocupación de la región, la constitución de sus grupos sociales y sus formas de organización social y política, los principales movimientos sociales, migraciones, conflictos sociales, manifestaciones culturales, ambiente natural y recursos, sistemas agrarios y acceso a la tierra, formas de producción y comercialización, en el sentido de percibir la forma que esos aspectos se interrelacionan y son procesados por los actores sociales, atribuyéndoles significados que indiquen pertenencia territorial.

3.3. Operacionalización de Conceptos Subyacentes a los Territorios de Identidad

Sobre este tema fundamental se realiza a continuación una precisión de orden conceptual y operacional de las dimensiones del proceso territorial, a partir de las categorías básicas del análisis territorial y espacial, tal como aparecen en la política formulada.

Espacio geográfico. Como base del análisis se asume que el espacio geográfico es el conjunto de dimensiones interactuando, entre las que se incluye el medio físico natural o construido y la sociedad que lo apropia a través de procesos económicos, estructuras y redes sociales, construcciones institucionales, valores, reglas de juego, acuerdos normativos, intereses, conflictos y expresiones culturales que los representan y expresan.

Territorio. La acción social, como expresión política, implica la organización de los componentes del espacio geográfico en procesos concretos que buscan el logro de propósitos comunes. De esa forma el espacio

y sus componentes, adquieren expresión territorial en cuanto permiten que la pertenencia, la apropiación, el empoderamiento y la adscripción social a ese espacio se conviertan en movilización, frente a finalidades concretas; constituyendo un territorio identificable en su dimensión política e institucional. Es decir, un territorio se constituye en tanto acción o expresión política.

Cultura. La cultura es la síntesis, históricamente definida por la tradición, de todos los componentes del espacio geográfico a través de la tradición, en la construcción de valores, costumbres, principios compartidos, cosmovisión, creencias, simbologías, formas de vida, que hacen lo común a un espacio, a su gente. La cultura es lo que une a un grupo social. En el caso en cuestión, interesa la cultura referida a un espacio geográfico, es decir, la cultura localizada, que expresa los rasgos comunes que conforman grupos culturales.

Identidad. Frente a estímulos externos, un grupo cultural, se expresa diferenciándose de los otros. Esa expresión es la manifestación de su identidad, es decir, de aquellos rasgos distintivos que les permite, frente a una situación concreta, en un momento determinado, reconocerse y diferenciarse. La identidad se fundamenta en la cultura, pero no es lo mismo. Mientras la cultura está siempre en un grupo, la identidad se manifiesta como una acción social y colectiva concreta frente a otro. Mientras la cultura une a un grupo, la identidad lo diferencia de otros.

Territorialidad. La forma como los grupos se organizan para gestionar, defender o integrar su territorio, como expresión política de la identidad en un territorio determinado, es la expresión de territorialidad que se manifiesta en valores como el patriotismo, el amor al terruño, la diferenciación, afirmación y competencia con otros grupos o territorios.

Subsidiaridad y escalamiento. El espacio geográfico, el territorio, la identidad y la territorialidad, tiene niveles y escalas en las cuales se pueden diferenciar desde lo local y comunitario hasta lo nacional o, inclusive, regional y supranacional. En esa estructura, cada ámbito contiene a los que les siguen en la escala. De esa forma los niveles (tamaños) están determinados por la realidad del tema o asunto del que se trate. En el caso de Brasil el nivel municipal está contenido en el subregional y éste en el estadual y este a su vez en el macroregional.

Regionalización. Los procesos de identificación y definición de unidades espaciales geográficas se pueden realizar a partir del establecimiento de dimensiones, variables, indicadores y datos fácticos que permiten mapear esos espacios. Ese proceso es el que se utiliza técnicamente con el propósito de regionalizar los territorios. De esa forma, el IBGE diseñó el mapa de microrregiones con propósitos de planeación, o ha realizado el ordenamiento temático de los territorios para sustentar su análisis, planeación o gestión.

Territorialización. La construcción de territorios y de los espacios de expresión de la territorialidad son procesos vivos que se producen a partir de la acción política de sus actores en emprendimientos de interés colectivo. La territorialización es dinámica, muda de acuerdo con las circunstancias políticas e históricas. Se entiende como territorialización al proceso que demarca los alcances que abarca un proceso determinado, generando diversos tipos de territorialización que se sobreponen en espacios geográficos, contrario a lo que ocurre con los procesos de regionalización.

Disparadores de la territorialización. La construcción de territorios está condicionada por el factor externo que la dispara. Ese estímulo hace que la cultura de un determinado espacio geográfico, exprese una forma de organización u ordenamiento del espacio de gestión política, para un propósito determinado. Eso implica que la naturaleza del estímulo define una territorialización particular, al movilizar los elementos de identidad. De esa forma se tendrán procesos de territorialización diferentes si el disparador es un proceso de desarrollo rural sostenible, o uno de desarrollo productivo, o de una estrategia de políticas culturales, o una de defensa del territorio frente a una amenaza externa.

Complementariedad entre regionalización y territorialización. Con propósitos principalmente de planeación, formulación y gestión de políticas, la regionalización complementa y soporta los procesos de territorialización. El fundamento radica en que la regionalización es un proceso técnico, ex - ante, que permite visualizar y aprehender el espacio geográfico. La territorialización es un proceso de construcción institucional para la acción. El primero es técnico, el segundo es político social. El primero se basa en instrumentos de manejo de información, el segundo se soporta en procesos participativos, de acción colectiva o de cooperación.

Continuidad entre espacio y territorio. Los componentes y atributos que asume cada una de las dimensiones de un espacio geográfico, son la fuente

y el fundamento de los rasgos culturales de un espacio y a su vez los que moldean las características de los procesos políticos que definen el territorio y las acciones generadoras, delimitadoras o definitorias de esos territorios.

4. PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LOS TERRITORIOS DE IDENTIDAD

4.1. Definición y Delimitación de los Territorios de Identidad

Fase de Regionalización. La construcción de los espacios de focalización de la acción del SDT, adoptó las 556 microrregiones establecidas por el IBGE en su trabajo pionero de microrregionalización. Ese trabajo sustentó el establecimiento de microrregiones homogéneas con base en criterios de orden ambiental, económico, social e institucional. En ese contexto se advierte que Brasil cuenta con una estructura de regiones, mesorregiones y microrregiones.

Es importante enfatizar, que esa regionalización es utilizada por los diversos órganos del Estado Brasileiro, permitiendo algún grado de identificación entre ministerios y políticas y programas públicos.

Fase de definición del universo de actuación. A partir de esa regionalización, la SDT seleccionó las unidades espaciales que serían elegibles para la acción de las políticas. Para ello, establecieron criterios de selección de microrregiones rurales basadas en dos factores básicos: población (microrregiones cuya población municipal promedio no exceda los 50.000 habitantes) y densidad (microrregiones con densidades inferiores a 80 habitantes por kilómetro cuadrado).

Ese ejercicio permitió seleccionar 449 microrregiones “rurales” que podrían estar en el ámbito de acción de la SDT, 63 microrregiones intermedias “rural-urbano” que cumplen una de las condiciones y 44 microrregiones “urbanas” que no cumplen ninguna de las condiciones. Luego, la selección de las microrregiones se concentró en las rurales, es decir aquellas que cumplen las dos condiciones simultáneamente. Algunas de las características de esas microrregiones, de acuerdo con la clasificación son:

Cuadro 4.

Características de las Microrregiones del Brasil			
	Rural	Rural- urbano	Urbano
Número de municipios promedio microrregión	10	9	8
Área promedio microrregión (km ²)	13.366	8.761	2.915
Familias asentadas promedio microrregión	10.229	14.802	44.649
Población 2005 (año?) promedio microrregión	178.899	355.353	1.831.293
Densidad 2000 (año?) promedio microrregión	26	95	720
Población media municipal 2000 (año?)	17.812	42.402	234.923

Jerarquización. Adicionalmente, el conglomerado de microrregiones rurales se clasificó en función al grado de importancia, presencia relativa, de la agricultura familiar. Para tal fin, se usó el indicador de incidencia de unidades familiares de producción en la microrregión, construyéndose un ranking de mayor a menor incidencia. Para ello se utilizaron criterios que otorgaron prioridad a la población objetivo del MDA, entre los que se incluyó pequeños productores (hasta 4 módulos fiscales), población asentada, población acampada, área beneficiaria de programas de infraestructura de MDA y el Índice de Desarrollo Humano.

Selección de microrregiones. Dentro del ranking creado, se seleccionaron las 100 microrregiones con mayor presencia relativa de unidades familiares de producción. Ese número se definió con base en el criterio de la capacidad instalada de la SDT para atender esa clientela con estrategias directas. Esa primera selección se ajustó para cumplir con criterios de orden técnico y político: a) al menos una microrregión seleccionada por Estado, y b) participación efectiva de las entidades territoriales en la selección final.

Territorialización. En cada una de las microrregiones seleccionadas, se realizó una convocatoria amplia a los actores locales y estatales para la puesta en marcha de la estrategia.

En ese ínterin, se realizó un proceso que condujo al ajuste de las áreas que conforman las microrregiones, de manera que expresen con claridad la realidad política y cultural de cada una. En este proceso predominaron las definiciones de los Consejos Estadales de Desarrollo Rural. De manera que éste es el primer paso del proceso de construcción de territorios de identidad y conforme el procedimiento, se fundamentó en la expresión real de los actores respecto a su propia interpretación de una unidad espacial.

Este paso se denomina territorialización, habida cuenta que es el resultado de una expresión de la realidad política del espacio y es un reconocimiento de las identidades (aquello que los identifica y diferencia) que determinan una unidad de gestión frente a las políticas de la SDT. Cabe resaltar que los criterios aplicados por los actores para redefinir los espacios son diversos, en particular a nivel estadual; entre otros se pueden mencionar los: políticos, técnicos, culturales, productivos o institucionales que dan cuenta de procesos diferenciados de conformación territorial.

Como parte del proceso de aplicación de una estrategia de operacionalización de las políticas y programas, la SDT ha seguido un proceso de focalización en el espacio rural con el propósito de constituir Territorios de Identidad, que permiten la organización a partir de la definición de áreas de actuación. Ese proceso ha obedecido a etapas que se sintetizan así: regionalización, definición de universo de actuación, jerarquización, selección de microrregiones, territorialización, creación de institucionalidad territorial y puesta en marcha de los programas.

Los Territorios de Identidad no tienen un status político administrativo, pero constituye una unidad de planificación, participación y gestión, consolidada a través de la creación de una estructura de gestión política representada en el Consejo Territorial y de gestión técnica, representada en los equipos de apoyo.

El Territorio de Identidad, en este sentido puede, inclusive, llegar a constituir espacios discontinuos. Ahora, un elemento central de la reflexión que nos ocupa, es el hecho de que la identidad, como expresión de los rasgos diferenciadores, distintivos, de la población perteneciente a un espacio, se convierte en el espíritu esencial, básico, estructurante del territorio, sirviendo, no sólo a la posibilidad de describir o caracterizar un territorio, sino más importante, a la orientación y ordenamiento de las estrategias de desarrollo,

soportando y definiendo el carácter de las fuerzas motoras que permiten avanzar en el logro del bienestar.

En el marco político institucional, la identidad asociada al territorio se expresa como territorialidad que denota el sentimiento político, la energía social, la voluntad colectiva, que hace que existan sentimientos como el nacionalismo, patriotismo, regionalismo, amor por el terruño y otras muchas manifestaciones de una fuerza social objetiva, de cuyo reconocimiento y comprensión depende la viabilidad de muchas de las estrategias de desarrollo.

Regionalización y focalización. De acuerdo con esta estructura de la política pública, se puede construir el primer conjunto de indicadores que permite tener en consideración las diferencias o diversidad existente entre los diferentes territorios, en virtud de las diferenciales condiciones que enfrentan estas estrategias de política pública. Esto permitirá constituir el primer nivel de diferenciación o tipologías territoriales que determinan las condiciones de evolución o gestión de las estrategias que componen la política. Para ello, se parte del proceso seguido por la Secretaría de Desarrollo Territorial para la selección de las áreas de gestión en las cuales se focalizaría la política. En ese sentido, se siguieron las siguientes etapas:

- a) **Construcción de la primera tipología.** Para la aplicación de un criterio de selección de los territorios se partió de la estructura de microrregiones que ha definido el IBGE como agrupaciones de municipios. Esta fase consistió en la definición de categorías de acuerdo con su grado de ruralidad, utilizando los criterios de población media municipal y de densidad de población, lo cual se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.

Característica Poblacional de las Microrregiones del Brasil		
Categoría	Media Poblacional (hab.)	Densidad Demográfica (hab./Km ² .)
Urbano	Más de 50000	Más de 80
Intermedio	Más de 50000	Menos de 80
Intermedio	Menos de 50000	Más de 80
Rural	Menos de 50000	Menos de 80

Fuente: Informe SDT/MDA. 2007

La Media Poblacional se estimó como Población Total de la Microrregión / el Número de Municipios de la Microrregión. La densidad se estimó como Población Total de la Microrregión / Área Total de la Microrregión. El resultado de esta clasificación dio el siguiente resultado para las 557 microrregiones de Brasil.

b) *Elaboración de indicadores de base para la selección de microrregiones.* La estrategia de la Secretaría de Desarrollo Territorial priorizó la agricultura familiar de acuerdo con su mandato institucional, para ello buscó reflejar una prioridad en aquellas microrregiones que presentaran su mayor incidencia. Por eso, se establecieron cinco criterios de número de establecimientos rurales de hasta 4 módulos fiscales, buscando representar los pequeños productores (A), número de familias asentadas por el INCRA hasta marzo de 2004 (B), número de familias acampadas hasta enero de 2003 (C). Estos criterios constituyeron un primer indicador T1 que refleja la presencia de agricultura familiar o de pequeños productores. Para enfatizar la prioridad de la agricultura familiar, se le otorgó un peso de 50% mayor al criterio de familias asentadas y se construyó el indicador como la suma de los valores:

$$T1 = A + 1.5 B + C$$

Categoría de municipio beneficiario del programa de infraestructura del PRONAF (beneficiario D = 1, no beneficiario D = 0): A los municipios beneficiados se les otorgó una priorización equivalente a un 20% superior, definiendo el indicador de la siguiente forma:

$$T2 = T1 + 0.2 D * T1$$

Índice de desarrollo humano en 2000 IDH municipal. Para priorizar aquellos municipios con menores condiciones de desarrollo se utilizó el valor del IDH que va de 0 a 1 (cero más bajo nivel, 1 máximo nivel) de forma que aquellas microrregiones con más bajo nivel, tuvieran una mayor posibilidad de ser seleccionados:

$$T3 = T2 / IDH$$

Finalmente, se obtiene un indicador de elegibilidad como la suma de los valores de T3 para los municipios de cada una de las microrregiones:

$$T (\text{microrregión}) = \sum T3 (\text{municipales})$$

Con este procedimiento, se seleccionaron las primeras 120 microrregiones para ser tenidas como referenciales, para la definición de los focos territoriales de gestión de la estrategia de la Secretaría de Desarrollo Territorial. El resultado de esta calificación, permitió establecer valoraciones que en promedio se reflejan en las siguientes cifras para las microrregiones clasificadas y seleccionadas, que se expresa definitivamente como una combinación de la tipología de ruralidad y la calificación de prioridad de forma que se establecieron las 120 microrregiones.

Las microrregiones seleccionadas indican una focalización hacia una tipología clara de áreas rurales y hacia las regiones con mayores déficit en condiciones de vida de la población, lo cual se expresa en bajos indicadores de saneamiento básico, mortalidad infantil, alfabetismo y renta.

El resultado del proceso de definición territorial, en este momento, determinó la existencia de 118 territorios, de los cuales 105 cumplen con las dos condiciones de ruralidad, 11 cumplen solo con una de ellas y 2 no cumplen con ninguna de ellas, mostrando que en términos de delimitación territorial, las decisiones de los actores estatales tienen criterios de inclusión, en algunos casos diferentes de los criterios técnicos de ruralidad. Las siguientes variables, indican las características de los territorios finalmente constituidos:

Cuadro 6.

Características Generales de las Microrregiones			
Categoría	Media Poblacional (hab.)	Densidad Demográfica (hab./Km2.)	Urbano
Número de municipios promedio territorio	16	14	8
Área promedio territorio	20.231	41.659	4.095
Familias asentadas promedio territorio	18.773	38.893	27.512
Población 2005 (año?) promedio territorio	277.866	977.668	512.103
Densidad 2000 (año?) promedio territorio	22	76	114
Población media municipal 2000 (año?)	17.622	72.543	59.177

- a) ***Aplicación de los programas en los territorios.*** En los territorios demarcados, como producto de esta secuencia, se han iniciado los procesos específicos que forman parte de los programas y acciones de SDT, y que han sido referidas en la primera parte de este artículo, partiendo del impulso a diferentes formas de organización, desarrollo de capacidades, gestión social del territorio, articulación de políticas y dinamización empresarial.

4.2. Desafíos de la política para los territorios de identidad

La estrategia de los Territorios de Identidad es una de las más innovadoras estrategias de aplicación de las visiones de desarrollo basadas en el territorio, que se han implementado en América Latina. Es una visión emergente que tiene corto recorrido en las políticas brasileras, con instituciones que están en proceso de consolidación, desde la cabeza misma del proceso, la Secretaría de Desarrollo Rural, que tiene poco tiempo de vida. El alcance de la estrategia, en cuanto a las implicaciones reformadoras de la gestión pública, impide que se pueda tener apreciaciones concluyentes de la evaluación de los procesos que involucra. En esencia, el esfuerzo propuesto implica un cambio profundo en la cultura de hacer política pública y un cambio en la estructura del poder detrás de la gestión pública. Por ello, es necesario recalcar que los análisis del proceso deben tener en consideración los horizontes temporales en los se esperan resultados. El cambio que es impulsado por un modelo diferente, va más allá del largo plazo, es en realidad una opción de futuro que verá sus resultados en las generaciones venideras. Esto implica la necesidad de tener la coherencia necesaria para entender que es necesario construir para un futuro que será quien realmente tome cuentas de sus impactos.

La sistematización y el aprendizaje a partir del proceso, son necesarias como formas de gestionar el conocimiento que se genera en los ciclos de gestión territorial. No existe una fórmula preestablecida para lograr la certeza del desarrollo. Nuestros países, sus Estados y su sociedad civil, están construyendo una nueva generación de políticas públicas. Por ello, se hace necesario establecer un proceso permanente de sistematización, seguimiento y evaluación de estos procesos. La condición integral, descentralizada y participativa del enfoque territorial, impone el protagonismo de un amplísimo número de actores, que ponen en cuestión, las visiones de evaluación y seguimiento centrales o de control, en beneficio de sistemas de seguimiento

que involucren a todos los actores. De esta forma es claro que uno de los principales desafíos es la gestión del conocimiento, el saldo pedagógico, la flexibilidad en la gestión y la apropiación por parte de los actores y agentes involucrados.

La naturaleza integradora de la estrategia centrada en los Territorios de Identidad, representa uno de los desafíos más complejos de reforma de la operación del Estado, tradicionalmente caracterizado por una gestión sectorial y centralizada. El desarrollo territorial impone la concurrencia o articulación de las políticas que van dirigidas a los territorios. Cada una de estas políticas representa visiones políticas, técnicas e ideológicas diferentes, aún más, es fácil distinguir los grupos de interés detrás de las estrategias de las políticas públicas.

La necesidad de lograr la articulación de políticas ha llevado a una de las más fuertes críticas al modelo, referidas al limitado avance en la coordinación de estas políticas sectoriales, abogando por una utópica unidad del Estado en su gestión. Es evidente que aún falta mucho por recorrer en el camino de la articulación, sin embargo, lo que se pone de manifiesto es la naturaleza de la red de políticas públicas y de instituciones que conforman el Estado, con espacios de autonomía y complejos procesos de interacción.

El Estado tiende a constituirse en un sistema complejo, donde se configura una oferta variada y diferenciada de instrumentos de intervención que deben enfrentar una nueva y cualificada demanda. Este es el eje central de la estrategia territorial, su capacidad para fortalecer, ordenar y empoderar, si se quiere, a los destinatarios de estas políticas. El gran desafío radica en la capacidad de respuesta de estas políticas, no hacia la unicidad, sino hacia un enfoque que responda a las demandas descentralizadas, empoderadas e integrales.

Es pertinente la discusión sobre la legitimidad del Ministerio de Desarrollo Agrario para liderar un proceso territorial, de naturaleza multidimensional y multisectorial. Se debate sobre la necesidad de des-ruralizar el desarrollo territorial. En el caso de la Secretaría de Desarrollo Territorial, se aprecia un dilema entre sus objetivos y responsabilidades de apoyar la agricultura familiar y la natural presión que recibe de los territorios que demandan acciones en áreas diferentes a la agricultura, al tiempo que los actores territoriales rebasan los grupos específicos de agricultores familiares. La forma como se ha dado

este proceso es el del establecimiento de una puerta de entrada, la agricultura familiar, que abre el espacio de nuevas estrategias orientadas a la atención del contexto de esta actividad, conduciendo a una visión de integralidad que se resuelve en el territorio mismo. Sin embargo, esto abre una nueva puerta que da albergue a un conjunto mucho más amplio de actores sociales que forman parte del territorio. Este es uno de los desafíos que enfrenta la estrategia de Territorios de Identidad, representado en la forma como se hacen compatibles las metas de desarrollo territorial con la especificidad de las estrategias para la agricultura familiar. En este punto no se debe olvidar que el enfoque territorial no se antepone o contradice con las responsabilidades sectoriales, en este caso de la agricultura familiar, por el contrario, se complementan, brindando un escenario de eficiencia y de mayor impacto.

La forma que da campo a la solución de estos dilemas está en la estrategia definida para la gestión de la política territorial, sobre la cual se soportan los territorios de identidad. Se ha establecido un proceso de gestión social del territorio que pretende involucrar dimensiones técnicas y políticas en una visión pragmática del desarrollo. El concepto de gestión social, implica la consideración de que la política pública no se limita a la acción de los agentes públicos, sino que se asume un esquema de corresponsabilidad, que hace más complejo el modelo, pero que logra que el involucramiento político y de gestión de los actores del territorio, garantice un proceso más fluido y efectivo. La consolidación de este modelo es el punto crítico de la política, implicando retos políticos y técnicos de gran envergadura. Hasta el momento, se ha iniciado el proceso en sus dimensiones más formales, pero que requieren ser consolidadas en un sistema de valores e incentivos que se traduzcan en la confianza como soporte de todo el proceso.

La participación ha sido fundamento de los nuevos modelos de gestión del desarrollo, demostrando con creces su enorme capacidad para mejorar la gestión de las políticas. Sin embargo, esto es sólo el primer paso de un proceso que debe ir mucho más lejos. La participación sigue teniendo el sabor de lo ajeno, lo que viene de fuera. Los modelos territoriales tienden irrevocablemente a las autarquías, a procesos de descentralización, de autogestión e inclusive, a la auto-institución. El proceso iniciado es claro, en tanto abre la posibilidad de territorios flexibles ligados a la identidad expresada, en forma autónoma, por los territorios. Este aspecto reviste un enorme desafío, particularmente por su naturaleza política y subversiva del orden establecido por la tradición de la política pública que se define en forma exógena al territorio y es ejecutada

participativamente. El modelo que se pretende desarrollar busca generar las capacidades, los incentivos y la legitimidad para esta autonomía territorial, en la cual el eje central se desplaza de la operación de los tradicionales programas de desarrollo, a una interlocución y gestión compartida entre los actores territoriales y la compleja malla de políticas e instituciones públicas. Estos nuevos modelos favorecen en gran medida los procesos de descentralización y fortalecimiento de las regiones como entidades territoriales, esta vez basadas en su identidad.

La estrategia de desarrollo territorial impulsada por la SDT ha asumido un instrumental técnico para el logro de los propósitos de la gestión social del territorio, definiendo un ciclo soportado en procesos de planeación. En este caso, se observa un avance en cuanto se antepone la gestión social a la planeación. Esto se antepone a otros modelos aplicados, en los cuales el verdadero protagonista es el método, la aplicación de las herramientas de planeación. Este no es un desafío menor. Se intenta que la planeación, con todo su instrumental técnico esté al beneficio y en apoyo a la gestión social, lo cual entraña retos complejos, particularmente referidos a las débiles capacidades técnicas de los actores territoriales. No obstante, se destaca el avance logrado en un plazo relativamente breve en cuanto al establecimiento de planes territoriales que, más allá de sus cualidades técnicas, representan un primer paso para legitimar la participación de los actores territoriales en los procesos de toma de decisión, que es, en últimas, la única verdadera forma de ejercer la corresponsabilidad que hay en la base del concepto de gestión social del territorio.

Ahora, pasar de los procesos de participación y planeación participativa, hacia modelos autonómicos de gestión social del territorio, depende en forma crítica del acceso que estos procesos tengan a los sistemas de inversión pública. Los mecanismos y reglas de operación de la inversión vital para hacer realidad las estrategias de desarrollo territorial, representados en proyectos estratégicos territoriales, aún no inician el proceso de reconocimiento de las estructuras territoriales, de la descentralización o de los planes territoriales. Este es un enorme desafío de articulación, de negociación y de gestión, para llegar a afectar los sistemas presupuestales y de inversión de otras estructuras, ministerios propiamente dicho, desde al ámbito de gestión del Ministerio de Desarrollo Agrario. Este es otro de los desafíos que se enfrenta y que está claramente identificado como una de las áreas de resultado de la estrategia, referida a la articulación de políticas. Esta reflexión no se agota en las

instituciones federales, ya que se aplican de igual forma a las inversiones estatales y municipales, que deben responder a las demandas ordenadas y legitimadas por la gestión social del territorio.

La fuerza del proceso está centrada en la capacidad de movilización de la sociedad, de la creación de espacios de legitimidad para albergar esa movilización y de la creación de un sistema de incentivos basados en la confianza. Allí aparece la importancia de la organización social como motor de este proceso. La democracia representativa, como espacio único de ejercicio ciudadano, a través de la elección de sus representantes, ha dado paso, a modalidades más amplias que incluyen la participación o la democracia directa. Esto ha reforzado la importancia de organizaciones para la acción, para la gestión, para la planeación, para la ejecución y para el control social, que replantea los modelos tradicionales de las organizaciones para la reivindicación, enfrentada tradicionalmente a espacios cerrados que las conducen naturalmente a organizaciones que agotan su acción en un espacio contestatario. El fortalecimiento de estas organizaciones, particularmente en el campo político es otro de los enormes desafíos del proceso territorial, ellas se constituyen en el factor determinante de la fuerza política de la estrategia y, por tanto, el soporte de su sostenibilidad de largo plazo.

La gestión social del territorio implica la intervención activa de los actores sociales, como energía social en movimiento. Esta es la fuerza real del proceso territorial y, en el fondo, es a esta que están orientados los esfuerzos de la política. En la definición de esta fuerza social, se ha utilizado el concepto de capital social, el cual explica bastante bien la energía social como uno de los componentes fundamentales del desarrollo económico, con un especial énfasis en su capacitación y desarrollo humano. Sin embargo, en el escenario de la gestión social del territorio, que tiene un sentido político de mayor envergadura, el concepto que mejor define esta fuerza social es la que se refiere a la acción colectiva, esto es a la movilización misma, canalizada, legitimada y dotada de instrumentos para su gestión. Allí radica el verdadero desafío de la movilización, convertir la energía social en acción colectiva.

El factor más importante de la estrategia brasilera radica en la forma como se ha asociado la identidad con el proceso de movilización social en el territorio. El análisis realizado permite soportar la idea de que el reconocimiento de la identidad que conforma los territorios, permite allanar muchas de las barreras que tradicionalmente ofrece la participación,

ofreciendo espacios más efectivos para que las organizaciones sociales, que en última instancia son manifestaciones de identidad, encuentren un camino natural a sus procesos históricos, para insertarse en el proceso impulsado desde la gestión social del territorio. Mantener esta flexibilidad para soportar en la identidad los procesos de delimitación territorial y de configuración del proceso alrededor de la fuerza de la tradición y la historia territorial, es un enorme reto de la política.

La instancia de formalización, pero especialmente de legitimidad, de la acción colectiva está determinada por los colegiados territoriales, como canalizador y centro de interlocución público privado. Las funciones más importantes de estos Consejos es el logro de acuerdos, consensos y procesos de negociación. Se han dado importantes pasos en el camino de su conformación y formalización, en eso es evidente el avance logrado. Los desafíos corren por cuenta de la posibilidad de crear las capacidades necesarias para que esta instancia cumpla su papel.

Hay desafíos de orden técnico relativos al desarrollo de capacidades, a la información plena, a la creación de motivaciones y al establecimiento de confianza entre los componentes públicos y privados. Pero hay otros dos que son aún más importantes: el primero, relativo a la sensibilización de los agentes públicos que pertenecen a los colegiados y que no forman parte de la estructura institucional de la SDT, en los cuales radica la posibilidad real de la articulación de las políticas. El segundo, se refiere a la legitimidad y representatividad de los voceros de las organizaciones y las comunidades que forman parte de los procesos de negociación, lo cual se refleja en la calidad de los procesos de convocatoria, comunicación con las bases y defensa de los intereses particulares y colectivos. Estas son tareas que deben tener un espacio central en las estrategias de fortalecimiento del modelo de gestión social del territorio.

En otra dimensión de la política, se advierte la importancia de los avances conceptuales de la estrategia. Tal como se puede constatar en el presente estudio, es indiscutible la coherencia teórica-conceptual con la instrumentación aplicada. Particularmente, la forma como se han asumido conceptos como identidad y territorio, proporciona una fortaleza y consistencia al planteamiento. Pero así como se ha detectado importante la gestión del conocimiento que surge del proceso mismo, es de enorme importancia

política, el esfuerzo de legitimidad que proporciona una estrategia con rigor y síntesis, por lo cual es recomendable mantener abierta una puerta para la reflexión y para el análisis comparado con políticas territoriales que se adelantan en otros países.

Finalmente es necesario reconocer, destacar y valorar el desafío que implica la aplicación de criterios de diferenciación de las estrategias y políticas. La heterogeneidad territorial de Brasil tiene su expresión en una sociedad multi-identitaria que obliga a la consideración de mecanismos de focalización y de autonomías territoriales. La propuesta de criterios para establecer tipologías presenta desafíos importantes para su aplicación y adaptación de los procesos a las diversas condiciones que presentan los territorios.

BIBLIOGRAFIA

- Abramovay, R. (2000) *Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. In: **Textos para discussão**. IPEA. N° 702. Brasília, Brasil.
- Castells, M. (1999). *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. In: Paz e Terra. Poder da identidade. Vol. 2. O São Paulo, Brasil.
- Geertz, C. (1998) *O saber local. Novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis, Editora Vozes.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (2004). *Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: referência para o apoio ao desenvolvimento territorial*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretaria do Desenvolvimento Territorial. Brasília, Brasil.
- Sack, R. (1980) *Concepciones del Espacio en el Pensamiento Social*.
- Santos, M. (1985) *Espaço e método*. Editorial Nobel. São Paulo, Brasil.
- _____ (1999). *A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção*. Hucitec, 3. ed. São Paulo, Brasil.
- Schneider, S.; Tartaruga, I. (2005) *Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural*. In: **Primeras jornadas de intercambio y discusión: el desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial**. CONICET. Buenos Aires, Argentina.
- Souza, M. (1995) *O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento*. In: **Castro, I. E. de; et. all. org. Geografia: conceitos e temas**. Bertrand. Rio de Janeiro, Brasil.