



Aprendizajes de experiencias latinoamericanas en gestión social del desarrollo territorial:

Reflexiones e implicaciones conceptuales, metodológicas y político-institucionales

Mario Samper



20

Aprendizajes de experiencias latinoamericanas en gestión social del desarrollo territorial:

Reflexiones e implicaciones conceptuales, metodológicas y político-institucionales

Mario Samper

Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión No. 20
Diciembre de 2020

Índice

SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	VII
PRESENTACIÓN	XIII
INTRODUCCIÓN	1
1. Procesos relevantes y pertinencia actual.....	4
1. Procesos relevantes y pertinencia actual.....	4
1.1 Referentes comparados	4
1.2 Transformaciones territoriales	7
1.3 Políticas públicas e institucionalidad para el desarrollo territorial.....	16
1.3 Plataformas de concertación y gobernanza relacional	22
1.4 Actores territoriales	33
1.5 Tejido social, redes y acción colectiva.....	44
1.6 Inclusividad y exclusión en procesos de desarrollo territorial.....	48
1.7 Fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento	51
1.8 Problemática actual	56
2. Aprendizajes generales derivados de experiencias latinoamericanas.....	57
<i>Aprendizajes sobre políticas públicas e institucionalidad nacional o subnacional para el desarrollo territorial</i>	58
2.1 Sobre procesos político-institucionales y desarrollo territorial.....	58
<i>Aprendizajes conceptuales y metodológicos</i>	79
2.2 Sobre aspectos conceptuales del desarrollo territorial	82
2.3 Sobre el abordaje metodológico general del desarrollo territorial	102
2.4 Sobre tareas específicas y acciones a lo largo de procesos de gestión territorial	108
<i>Aprendizajes relacionados con institucionalidad territorial, gobernanza relacional y gestión social</i>	112
2.5 Sobre arreglos institucionales y gobernanza en los territorios	112
2.6 Sobre actores sociales, institucionales y privados en el desarrollo territorial	116
2.7 Sobre tejido social, redes y desarrollo territorial	119
<i>Aprendizajes acerca de temas transversales relevantes</i>	120
2.8 Sobre equidad e inclusión en procesos territoriales.....	121

2.9 Sobre el fortalecimiento de capacidades de actores territoriales y responsables político-institucionales.....	123
2.10 Sobre la gestión del conocimiento y el aprendizaje a partir de la experiencia.....	126
2.11 Sobre otras facetas de la gestión social del desarrollo territorial	129
3. Implicaciones, reflexiones y retos actuales	132
3.1 Enfoque territorial, políticas públicas y gestión social del desarrollo territorial	132
3.2 Algunas implicaciones de los aprendizajes latinoamericanos.....	135
3.3. Retos actuales en la gestión del desarrollo territorial en América Latina.....	152
ANEXOS	160
1. Políticas, normativas y entidades públicas para el desarrollo rural y territorial.....	160
2. Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial a distintas escalas.....	166
3. Instancias de concertación territorial a distintas escalas	169
BIBLIOGRAFIA CITADA.....	172

Lista de ilustraciones

Ilustración 1.	América Latina en el globo terráqueo.....	3
Ilustración 2.	Mapa físico de Brasil en América del Sur.....	4
Ilustración 3.	Mapa físico-político de Colombia.....	5
Ilustración 4.	Mapa del istmo centroamericano y el Caribe	5
Ilustración 5.	Línea de tiempo de procesos político-institucionales y agrarios en Brasil	11
Ilustración 6.	Línea de tiempo de las políticas de desarrollo rural en Colombia.....	12
Ilustración 7.	Contexto regional y desarrollo rural territorial en Centroamérica	13
Ilustración 8.	Línea de tiempo: Normativas, políticas, programas e instituciones públicas para el desarrollo rural en América Latina, 1940-2020	17
Ilustración 9.	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads) implementados por el Ministerio de Desarrollo Social en Brasil hacia 2009	23
Ilustración 10.	Territorios Rurales/Territorios de Identidad en Brasil hacia 2009.....	24
Ilustración 11.	Áreas de resguardos indígenas y comunidades negras en Colombia.....	25
Ilustración 12.	Nuevos Territorios de Paz y focalización de procesos de Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad hacia 2016 en Colombia.....	26
Ilustración 13.	Territorios focalizados priorizados por los países para la ejecución de la Ecadert en la región del SICA hacia 2015.....	27
Ilustración 14.	Trifinio centroamericano	28
Ilustración 15.	Territorio Afín Garífuna en el Caribe centroamericano.....	29

Acrónimos

Aacid	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ACT	Alianzas Comunitarias Territoriales (Colombia)
ADEL	Asociación de Desarrollo local (El Salvador)
Adesco	Asociación de Desarrollo Comunal (El Salvador)
ADG	Area Development Group (Belice)
ADIS	Asociación de Desarrollo Integral Sostenible (Colombia)
Adizal	Asociación de Desarrollo Integral de la Zona Alta de Chalatenango (El Salvador)
ADR	Agencia de Desarrollo Rural (Colombia)
AeA	Ayuda en Acción
Aacid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AF	Agricultura familiar
AID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
ANT	Agencia Nacional de Tierras (Colombia)
Amuch	Asociación de Municipios de Chile
ART	Agencia de Renovación del Territorio (Colombia)
Asadas	Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados comunales (Costa Rica)
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Asocam	Plataforma Latinoamericana de Gestión de conocimientos para el Desarrollo rural
AVSF	Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Brads	Belize Area-based Development Rural Development Strategy
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Cddrs	Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (México)
Cdpmm	Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (Colombia)
CDT	Consejo de Desarrollo Territorial (Panamá)
Cedrs	Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable (Brasil, México)
CEDS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável (Brasil)
Cegel	Centro de Gestión Local (Panamá)
Cepad	Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (Bolivia)
Cepal	Comisión Económica para América Latina
Ceplan	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Perú)
CEUR	Centro de Estudios Urbano Regionales de la Universidad del Bío-Bío (Chile)
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
Ciesin	Center for International Earth Science Information Network
Cirad	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CMDR	Consejos Municipales de Desarrollo Rural (Colombia)
Cmdrs	Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (Brasil, México)
Cndrs	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Brasil)
Cocodes	Consejo Comunitario de Desarrollo Urbano y Rural (Guatemala)

Codedes	Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural (Guatemala)
Codes	Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Brasil)
Codeter	Consejos de Desarrollo Territorial (Brasil)
Cofeplan	Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (Argentina)
Comudes	Consejo Municipal de Desarrollo (Brasil y Guatemala)
Conadur	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Guatemala)
Condraf	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Brasil)
Congat	Consejo Nacional para el fomento de la Gestión Asociada de los Territorios (El Salvador)
Conot	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial
Consad	Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Brasil)
Consea	Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Colombia)
Cootad	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador)
Coredes	Consejo Regional de Desarrollo (Brasil y Costa Rica)
Coredures	Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural (Guatemala)
Corfo	Corporación de Fomento de la Producción (Chile)
Cosoc	Consejos de la Sociedad Civil (Chile)
Cosude	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
Cotag	Coordinadora del Territorio Afín Garífuna
CRII	Programa Cambio Rural, Innovación e Inversión (Argentina)
CRS	Catholic Relief Services
CTDR	Consejo Territorial de Desarrollo Rural (Costa Rica)
CTDS	Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável (Brasil)
CTP	Consejos Territoriales de Planeación (departamentales, municipales, distritales y de entidades territoriales indígenas) (Colombia)
DEL	Desarrollo Económico Local
DET	Desarrollo Económico Territorial
Dgota	Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental (Perú)
Dinot	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Uruguay)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
Dnpet	Dirección Nacional De Planificación Estratégica Territorial (Argentina)
DR	Desarrollo rural
DRET	Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (Colombia)
DRI	Desarrollo rural integrado
DRS	Desarrollo rural sustentable/sostenible
DRT	Desarrollo rural territorial
DS	Desarrollo sostenible
DT	Desarrollo territorial
Ecadert	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030
Endes	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 2020-2031 (Brasil)
ENDR	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (Perú)
ETN	Estrategia Territorial Nacional (Ecuador)
Expider	Programa Experiencias Piloto en Desarrollo Rural (Cooperación Española)
FAO	Agencia de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCCyT	Foro Consultivo Científico y Tecnológico
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Flacma	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados (Ecuador)
GAL	Grupo de Acción Local
GAT	Grupo de Acción Territorial
GC	Gestión del conocimiento
Giadr	Grupo Interagencial de Desarrollo Rural
Grump	Global Rural-Urban Mapping Project
GSFC	Goddard Space Flight Center
GTZ/GIZ	Corporación Alemana para la Cooperación Internacional
IAD	Instituto Agrario Dominicano
IAF	Inter-American Foundation
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario (Costa Rica)
Idecoas	Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento (Honduras)
Idiaf	Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales
Ifpri	International Food Policy Research Institute
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Incora	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
Incra	Instituto Nacional de Reforma Agraria (Bolivia)
Indap	Instituto de Desarrollo Agropecuario (Chile)
Inder	Instituto de Desarrollo Rural (Costa Rica)
Indert	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Paraguay)
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria (Bolivia)
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Argentina)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPGH	Instituto Panamericano de Geografía e Historia
JAC	Juntas de Acción Comunal (Colombia)
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
Ldcpabd	Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental (Uruguay)
Ldppc	Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Uruguay)
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable (México)
Leader	Programa Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Unión Europea)
LODT	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (El Salvador)
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Colombia)
LOPD	Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Colombia)
LOT	Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Ecuador)
Lotds	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Uruguay)
Maara	Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (Brasil)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería (El Salvador, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y República Dominicana)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala)
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Argentina)
Mamugah	Mancomunidad de Municipios Garífunas (Honduras)
Mancepaz	Mancomunidad de Municipios del Centro de la Paz (Honduras)
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario (Brasil)
MDR	Mesas de Desarrollo Rural (Uruguay)
MDS	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (Brasil)

MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Uruguay)
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Panamá)
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)
Mideplán	Ministerio de Planificación y Cooperación (Chile)
Mvotma	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Uruguay)
NASA	National Aeronautics and Space Administration
NGDC	National Geophysical Data Center
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
NGT	Núcleos de Gestión Territorial (Guatemala)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGM	Organismos genéticamente modificados
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay)
OT	Ordenamiento territorial
Paffec	Programa de Agricultura Familiar para el fortalecimiento de la Economía Campesina (Guatemala)
PDBR	Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (proyecto de ley)
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Colombia)
PDM-OT	Planes de desarrollo municipal con enfoque de ordenamiento territorial (Honduras)
Pdpmm	Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (Colombia)
PDR	Programa de Desarrollo Rural (Costa Rica, Argentina, México)
PDR-OT	Planes de Desarrollo Regional con enfoque de Ordenamiento Territorial (Honduras)
Pdriet	Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (Colombia)
PDTI	Programa de Desarrollo Territorial Indígena (Indap, Chile)
PDyOT	Planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (Ecuador)
Pedrt	Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense 2015-2030
PEOT	Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
PET	Plan Estratégico Territorial (Argentina)
Pgdes	Plan General de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien (Bolivia)
PGTC	Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien (Bolivia)
Pider	Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (México)
Pideral	Proyecto Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina
Pirdt	Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (Subdere, Chile)
PMDT	Plan Marco de Desarrollo Territorial
PMDyOT	Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Paraguay)
Pmoet	Programas municipales de ordenamiento ecológico y territorial
PNBV	Plan/es Nacional/es para el Buen Vivir (Ecuador)
PND	Plan/es nacional/es de desarrollo (varios países)
PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Humano (Nicaragua)
Pndri	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (Guatemala)
Pndst	Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios (Argentina)
PNDT	Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Argentina)
PNDU-OT	El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (México)
PNDz	Plan Nacional de Descentralización (Ecuador)
PNEA	Programa de crédito y apoyo técnico a pequeños productores del noreste argentino
PNOA	Programa de apoyo para pequeños productores del noroeste argentino
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial (Costa Rica, Brasil, República Dominicana)

Pnter	Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (Argentina)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Pnuma	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Podtie	Planes de Ordenamiento y Desarrollo de los territorios indígenas y étnicos de las regiones autónomas del Atlántico (Nicaragua)
Predesur	Programa Regional de Desarrollo del Sur (Ecuador)
PRFC	Programa Regional de Formación de Capacidades de la Ecadert
Prisma	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
ProCampo	Programa de Apoyos Directos al Campo (México)
Procoder	Programa Cooperativo para el Desarrollo Rural del Cono Sur
Prodaf	Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (Argentina)
Prodear	Programa de desarrollo de áreas rurales (Argentina)
Proder	Programa de Desarrollo Rural Territorial (Ecuador)
Proderi	Programa de Desarrollo Rural Incluyente (Argentina)
Prodernea	Programa de desarrollo rural del noreste argentino
Prodernoa	Programa de desarrollo rural del noroeste argentino
Prodesal	Programa de Desarrollo Local (Indap, Chile)
Prodesur	Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo de los Territorios Rurales de Barahona (República Dominicana)
Profam	Programa para Productores Familiares (Argentina)
ProFeder	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (Argentina)
ProHuerta	Programa para la Autoproducción de Alimentos (Argentina)
Proinder	Proyecto de desarrollo de pequeños productores rurales (Argentina)
Prolocal	Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local Ecuador)
Pronaders	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Honduras)
Pronadri	Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (México)
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (Brasil)
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad (México)
Pronat	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Brasil)
Prorural	Mejoramiento del Desarrollo Económico Rural en el Centro y Este del País (República Dominicana)
Prorural I	Programa de desarrollo rural incluyente (Nicaragua)
Prosap	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (Argentina)
Protterritorios	Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial
PSA	Programa Social Agropecuario (Argentina)
PTDI	Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (Bolivia)
PTI	Programas Territoriales Integrados (CORFO, Chile)
PTP	Planejamento Territorial Participativo (Brasil)
RA	Reforma agraria
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte (Nicaragua)
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur (Nicaragua)
REAF	Reunión Especializada en Agricultura Familiar
Red GTD	Red de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural de México
Red GTD Paz	Red de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural y Construcción de Paz en Colombia
Red PP-AL	Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural
RETE	Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial
Rimisp	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería (Honduras)
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (México)

SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (Argentina)
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (Guatemala)
SDR	Subsecretaría de Desarrollo Rural de SAGARPA (México)
SDT	Secretaría de Desarrollo Territorial del MDA (Brasil)
SE-CAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (México)
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social (México)
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Guatemala)
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación (Ecuador)
Seplán	Secretaría Técnica de Planificación y de Cooperación Externa (Honduras)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
Sigest	Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (Paraguay)
SiGET	Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar
Sinaplan	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Perú)
Sindot	Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Argentina)
Sinpet	Sistema Nacional de Planificación Estratégica (Guatemala)
Siscode	Sistema de Consejos de Desarrollo (Guatemala)
Sisplan	Sistema Nacional de Planificación (Paraguay)
Sndpp	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (Ecuador)
Snpsc	Sistema Nacional de Producción, Consumo y Comercio (Nicaragua)
SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria (Bolivia)
SPDR	Secretaría de Políticas de Desarrollo Regional, del Ministerio de la Integración Nacional (Brasil)
SPIE	Sistema de Planificación Integral del Estado (Bolivia)
SPPP	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Guatemala)
Ssdtd	Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización (El Salvador)
Ssptip	Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (Argentina)
STAF	Sistemas territoriales de agricultura familiar
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (Paraguay)
STPP	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (El Salvador)
Subdere	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Chile)
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Brasil)
Sudeco	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Brasil)
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Brasil)
Sudesul	Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Brasil)
Supra	Superintendência Regional da Política Agrária (Brasil)
TAG	Territorial Action Group
TLC	Tratado de libre comercio
UE	Unión Europea
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNLA	Universidad Nacional de Lanús (Argentina)
ZEE	Zonificación Ecológica Económica (Brasil, Perú)
ZRC	Zonas de Reserva Campesina (Colombia)

Presentación

El cuaderno de trabajo que presentamos complementa una lista de publicaciones en las que se analiza la situación de los procesos de desarrollo territorial implementados en Latinoamérica. Con una visión crítica y propositiva, el Dr. Samper hace un recuento de las principales experiencias implementadas durante los últimos 15 años. Los casos de Brasil, Colombia, y América Central, se toman como ejes para las reflexiones planteadas en el documento, aunque se considera también otros procesos relevantes, como son los casos de Argentina, Chile, Uruguay, Ecuador, Bolivia y México.

La forma como se estructura el análisis es en sí misma, un aporte importante, ya que recurre a una visión integral de la gestión de los territorios rurales y los distintos elementos que la componen, incorporando en el análisis una diversidad de aspectos que van desde las políticas públicas, actores, redes de pobladores rurales, formas organizativas, plataformas de concertación, entre otros. El esquema utilizado permite un análisis rico y detallado, que, además, facilita la identificación de aprendizajes en forma estructurada.

Un valioso aporte es la revisión que el Dr. Samper realiza de algunos aspectos conceptuales del desarrollo territorial y la valoración sobre su aplicación, llamando a la reflexión sobre la importancia de uniformar conceptos y métodos para facilitar su implementación. Es también de destacar el

énfasis que se pone en aspectos operativos de las experiencias analizadas, que presentan una gran diversidad y suponen un reto para una efectiva gestión de territorios.

El documento se suma a una destacada lista de investigaciones que estudiosos latinoamericanos del desarrollo territorial han elaborado en los últimos años, y resultan esenciales para mejorar la comprensión sobre los aciertos y las limitaciones de las acciones impulsadas por nuestros países durante década y media aproximadamente. Esta comprensión, a su vez, permitirá mejorar el diseño de políticas, estrategias y futuros proyectos dirigidos al medio rural.

En el IICA sentimos una gran satisfacción por los aportes realizados a nuestros territorios rurales a través de la implementación del enfoque territorial, así como también, complacidos por haber contado con el Dr. Samper como parte de nuestro equipo de trabajo, quien durante muchos años realizó notables contribuciones para mejorar la conceptualización e implementación de ese enfoque, con la mirada siempre puesta en la equidad y la inclusión de todos los habitantes rurales.

Mario León

Gerente
Programa Desarrollo Territorial
y Agricultura Familiar

Introducción

Este documento de trabajo tiene por finalidad compartir y someter a discusión algunos aprendizajes generales sobre gestión social del desarrollo de territorios rurales y de políticas públicas relacionadas en América Latina, principalmente a partir de experiencias brasileñas, colombianas o centroamericanas, y de la contrastación entre sí de los aprendizajes específicos derivados de ellas. Para estos últimos, nos basamos -y remitimos a las personas lectoras- a tres trabajos anteriores en esta misma serie de publicaciones¹. Aunque nos apoyamos en un conjunto de reflexiones comparadas colectivas e individuales sobre esas y otras experiencias latinoamericanas, su comparación sistemática se presentará en otro texto del autor, en proceso de elaboración².

La sección inicial, cuyo propósito es ofrecer algunos antecedentes y elementos de contextualización, presenta de manera muy sucinta los tres referentes comparados principales, propone determinados aspectos y procesos especialmente significativos en la conformación dinámica y diferenciada tanto de los territorios y territorialidades en la región como de los procesos de gestión social de su desarrollo y de las políticas relacionadas, e introduce algunos elementos generales referidos a transformaciones territoriales en Brasil, Colombia y América Central. Seguidamente -sin pretender hacer aquí una presentación y explicación integrales de dichos procesos- aborda varias facetas de experiencias político-institucionales y territoriales relevantes en esos tres casos, con algunas referencias al ámbito iberoame-

-
1. Sobre las experiencias brasileñas y colombianas, pueden consultarse las síntesis interpretativas y propositivas elaboradas por Samper y González (2018 a y b). Un conjunto relativamente amplio de aprendizajes basados en procesos en la región del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) fueron comparados más recientemente en esta serie de publicaciones por el autor (Samper 2019).
 2. Múltiples discusiones comparadas entre las experiencias de Brasil, Centroamérica y Colombia se efectuaron en el marco de intercambios y procesos de formación con participantes y expositores de esos países, y la contrastación de aprendizajes territoriales, nacionales y regionales se amplió en los módulos de interaprendizaje y foros virtuales del Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar (SiGET).

ricano. Finalmente, se refiere a la necesidad actual de aprender de esas y otras experiencias, en un momento de grandes incertidumbres y transformaciones en curso o en ciernes, que subrayan tanto la pertinencia como la urgencia de reflexionar al respecto en forma abierta y dialógica, autocrítica y propositiva.

En la segunda sección se comparten algunas posibles lecciones generales sobre la gestión social de procesos territoriales y político-institucionales relacionados con ellos en América Latina. Para ello, se presentan primero las atinentes a políticas públicas e institucionalidad para el desarrollo territorial. Luego se resumen algunos aprendizajes conceptuales y se plantean varias lecciones aprendidas generales sobre metodología de la gestión social del desarrollo territorial. Seguidamente se proponen otros aprendizajes sobre arreglos institucionales y gobernanza relacional en los territorios; en torno a la participación de los distintos actores territoriales en procesos de gestión social del desarrollo de sus territorios, y acerca del tejido social y las redes formales e informales en dichos procesos. Se mencionan, asimismo, determinadas lecciones que pueden derivarse de esas experiencias, en perspectiva latinoamericana, sobre cómo lograr efectivamente la equidad e inclusión de grupos históricamente excluidos o en proceso de exclusión; sobre el papel del fortalecimiento de las capacidades

de los actores y grupos territoriales, como también de los responsables político-institucionales y de quienes brindan apoyo técnico a esos procesos, y sobre la función de la gestión del conocimiento, el aprendizaje a partir de la experiencia y el interaprendizaje entre unos y otros. Finalmente, se mencionan ciertos aprendizajes relacionados con determinadas facetas específicas del desarrollo territorial.

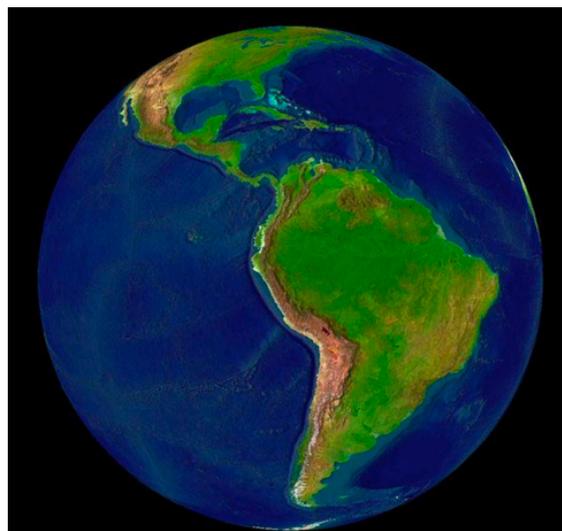
La tercera sección explora las implicaciones conceptuales, metodológicas y político-institucionales de tales aprendizajes, ofrece algunas apreciaciones de índole general al respecto, y presenta luego una síntesis propositiva sobre retos actuales en la gestión del desarrollo de los territorios rurales en Latinoamérica.

Las lecciones propuestas guardan relación tanto con aspectos positivos y posibles buenas prácticas como con limitaciones y dificultades enfrentadas, sobre las cuales no se trata de hacer juicios de valor sino de preguntarnos qué podemos aprender de ellas. Unas y otras se derivan de experiencias conocidas de primera o segunda mano y de reflexiones individuales o compartidas sobre ellas. También nos apoyamos en estudios de caso y balances interpretativos hechos por participantes en iniciativas territoriales o en su acompañamiento técnico. Asimismo, se recurre en forma selectiva al creciente acervo de trabajos investigativos o propositivos que contrastan entre sí

algunas de esas experiencias o proponen elaboraciones conceptuales y metodológicas pertinentes.

Este Cuaderno de Trabajo es sólo una aproximación inicial, necesariamente incompleta y exploratoria, a una problemática bien diversa y compleja, que sólo podrá abordarse cabalmente por medio de un esfuerzo dialógico sostenido. Para ello son fundamentales las redes que enlazan a quienes impulsan, apoyan o estudian dichos procesos en los distintos países y territorios de América Latina, así como los espacios de encuentro, por ahora necesariamente virtuales, tanto existentes como en construcción. Se encuentra en proceso de elaboración un texto interpretativo más amplio, con diversos recursos asociados³. La realimentación que se reciba sobre lo aquí propuesto se tomará muy en cuenta -junto con otras reflexiones comparadas, síntesis interpretativas y planteamientos pro-

Ilustración 1. América Latina en el globo terráqueo



Fuente: Tomado de: <http://latinoamerica.info/diversidad-de-ecosistemas-en-latinoamerica>

positivos sobre la gestión social del desarrollo territorial y las políticas públicas relacionadas en América Latina-para enriquecer la reflexión comparada e interpretación de experiencias y el planteamiento sobre lecciones aprendidas e implicaciones y retos actuales⁴.

-
3. En portalsiget.net se encuentra documentación sobre diversas experiencias latinoamericanas. Para Brasil hay un conjunto creciente de publicaciones y otros documentos disponibilizados por especialistas de ese país en el portal/red Academia.edu. Actualmente está completándose la construcción del portal web territoriosydesarrollos.net, por medio del cual se facilitará el acceso a materiales publicados, literatura gris, enlaces y otros recursos relacionados con experiencias latinoamericanas en desarrollo territorial y elaboraciones conceptuales o metodológicas al respecto; en este centro virtual de recursos se podrá acceder asimismo a versiones preliminares de un texto de análisis comparado del autor y a otros trabajos conceptuales o metodológicos.
 4. El autor, único responsable de los contenidos de este documento, agradece la cuidadosa revisión editorial por parte de José Carlos Arze, con quien compartió como colega y especialista en desarrollo rural en IICA hasta 2017, como también en el Programa Regional de Formación de Capacidades de la Estrategia Centroamericana en Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 y en el Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar, y en múltiples intercambios de experiencias, discusiones comparadas, esfuerzos de sistematización, reflexiones sobre aprendizajes, elaboraciones conceptuales y metodológicas, producción de bienes públicos de gestión del conocimiento y publicaciones conjuntas.

1. Procesos relevantes y pertinencia actual

En este apartado inicial se enumerarán, primero, ciertos procesos cuyo desenvolvimiento entrelazado e interactuante a lo largo del tiempo ha sido fundamental en la conformación y transformación de los distintos tipos de territorios, en sus dinámicas pluridimensionales y multiescalares, y en su diferenciación al interior de cada país como también entre países. Luego se enfocará la atención principalmente en las experiencias de Brasil, Colombia y América Central, abordando sucesivamente -en forma muy sucinta- algunos aspectos medulares de los procesos político-institucionales pertinentes; de las nuevas institucionalidades territoriales para la concertación y la gobernanza relacional; del involucramiento de actores sociales, privados e institucionales en la gestión del desarrollo de los territorios; del tejido social, las redes y las modalidades de acción colectiva; de la elusiva inclusividad cabal necesaria en dichos procesos, y del indispensable fortalecimiento de capacidades y aprendizaje a partir de la experiencia en lo atinente a la gestión social del desarrollo territorial. Finalmente, se aludirá brevemente a la pertinencia de estas cuestiones en el momento actual.

1.1 Referentes comparados

La experiencias principales de las cuales se derivan los aprendizajes latinoamericanos que se proponen en secciones subsiguientes, son:

- La experiencia de Brasil (ilustración no. 2), principal referente latinoame-

ricano en políticas públicas y gestión social del desarrollo rural territorial (DRT) durante los tres primeros lustros de este siglo, que actualmente enfrenta fuertes cambios político-institucionales en el plano federal, con hondas implicaciones para ciertos programas de las administraciones anteriores. Por otra parte, hay ciertas continuidades en las políticas públicas y procesos institucionales en determinados Estados de la Unión Federal, y dinámicas bastante variables en los distintos territorios rurales.

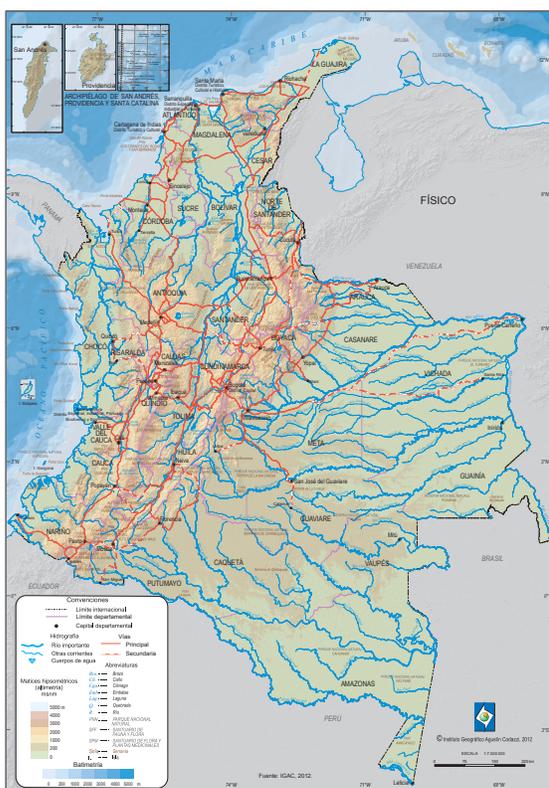
Ilustración 2. Mapa físico de Brasil en América del Sur



Fuente: *Topografische Karte von Brasilien*, 4. Julio 2005 (Original-Hochladedatum), file: *Brasilien topo.jpg*

- La experiencia de Colombia, (ilustración no. 3) rica y diversa, con sucesivos programas y procesos paralelos desde final y principio de siglo para la planificación y gestión del desarrollo

Ilustración 3. Mapa físico-político de Colombia



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

en distintos tipos de territorios. Más recientemente, se generó en ese país un conjunto propositivo de medidas para la transformación rural asociadas al proceso de paz, incluyendo el reasentamiento de quienes dejaron las armas, la restitución de tierras a los desplazados, la sustitución de cultivos ilícitos e iniciativas territoriales estratégicas. Al respecto ha habido algunos avances, varias limitantes y dificultades, en un complejo entorno político pero especialmente en los territorios escenario de conflicto, antes y después de la firma de los acuerdos, de todo lo cual se derivan múltiples interrogantes y aprendizajes.

- Las experiencias de Centroamérica, en los ocho países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con distintos abordajes, trayectorias y aprendizajes, así como una pluralidad de escalas desde el ámbito local hasta el supranacional. En esta región, se hace referencia a ciertos aprendizajes derivados del proceso de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (Ecadert), con sus logros y limitaciones, como también a varias experiencias nacionales y a ciertos procesos territoriales. Aquéllas y éstas se han desarrollado bajo condiciones muy variables en cuanto a las voluntades políticas y las capacidades institucionales, los mecanismos de planificación y procesos de concertación, el tejido social y las dinámicas organizacionales, entre otros aspectos.

Ilustración 4. Mapa del istmo centroamericano y el Caribe



Fuente: <https://www.mapas.top/wp-content/uploads/2019/08/Mapa-fisico-de-America-central.jpg>

Las experiencias relacionadas con el proceso Ecadert son de varios tipos, y a distintas escalas. En el plano regio-

nal, incluyen las derivadas de su formulación ampliamente participativa, ejecución inicialmente muy dinámica y posterior desaceleración. Otras son de índole institucional, como la conformación, funcionamiento y desaparición de la Comisión Regional para la Ejecución de la Ecadert; el papel proactivo y relevante de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano y algunas otras instancias del SICA durante su fase de ejecución inicial. Otra fuente de aprendizajes fueron la creación y operación del Fondo Regional Ecadert, con apoyo financiero y acompañamiento de la Aecid y recursos posteriores de un fondo de cooperación de la República de China en Taiwan. También lo fueron, de manera significativa, los encuentros regionales e intercambios dentro y fuera de la región entre responsables político-institucionales, organizaciones de gestión territorial y movimientos sociales, gobiernos locales y mancomunidades, así como entre profesionales tanto técnicos como académicos. Múltiples aprendizajes compartidos resultaron de la construcción y funcionamiento sostenido, debilitamiento paulatino y desaparición final de un sólido Programa Regional de Formación de Capacidades, con participación activa de universidades, instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales, apoyado por las Agencia de Cooperación Española (Aecid) y Andaluza (Aacid), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y otras agencias de

cooperación. Hay, asimismo, valiosas lecciones derivadas del proceso de conformación, operación y eventual desarticulación de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico, en la cual participaron además de dichas agencias de cooperación algunas entidades públicas, académicas y otras de sociedad civil con proyección centroamericana.

Complementariamente, se tomarán en cuenta determinados aprendizajes derivados de otras experiencias nacionales iberoamericanas como las de México, varios países andinos, y otros del Cono Sur. Por su trayectoria, políticas públicas e institucionalidad, como también por sus aportes conceptuales y metodológicos, son especialmente pertinentes en términos de experiencias territoriales y político-institucionales, para nuestros propósitos, los casos de Argentina, Chile y Uruguay; ciertos procesos ecuatorianos, peruanos y bolivianos, así como los avances mexicanos en el plano político-institucional y las dificultades para la implementación efectiva y eficaz de ciertas políticas, programas y acciones institucionales.

Aunque se hacen algunas referencias a países específicos y se contrastan determinadas experiencias político-institucionales o territoriales, no se busca ejemplificar de manera detallada ni se pretende fundamentar empíricamente, en este ensayo interpretativo general, las afinidades o diferencias encontradas. La reflexión comparada anterior y paralela en la cual se sustentan apren-

dizajes de índole general se apoyó en síntesis interpretativas anteriores sobre las experiencias en Brasil, Colombia y Centroamérica, ya citadas, y se han tomado en consideración ciertas cuestiones planteadas en otros países latinoamericanos, sin entrar a detallarlas aquí. La contrastación de experiencias latinoamericanas, que se desarrolla de manera más amplia y detalladamente en otra obra en preparación, con mayor fundamentación y referencias más específicas, se apoya parcialmente en la bibliografía citada sobre ellas y en algunos trabajos, también referenciados, en los cuales se realizan síntesis interpretativas de casos nacionales y experiencias territoriales, o discusiones comparadas sobre varias de ellas.

1.2 Transformaciones territoriales

La construcción sociohistórica y características actuales de los territorios y las territorialidades rurales latinoamericanas, a sus múltiples escalas y con sus muy diversas características y dinámicas, resultan de un conjunto entrelazado de procesos, algunos de los cuales tienen especial relevancia para su comprensión y contrastación pero, sobre todo, para los aprendizajes derivados de las experiencias territoriales y político-institucionales en nuestra región⁵. De manera muy sintética y selectiva, cabe mencio-

nar aquí -sin entrar a su explicación o elaboración- una decena de ellos:

- la relación coevolutiva entre sociedad y naturaleza, sus influencias recíprocas y la artificialización progresiva del medio natural por la acción humana; la degradación de los suelos, la biodiversidad y otros recursos naturales, así como los impactos climáticos de origen antrópico, la adaptación innovadora a ellos, su mitigación y la generación de servicios ambientales;
- los procesos de poblamiento y las dinámicas poblacionales espacialmente variables y cambiantes a lo largo del tiempo, incluyendo lo atinente al crecimiento demográfico y densidad de la población, a los procesos migratorios y a las ocupaciones rurales;
- los aspectos territoriales de la conformación de los Estados nacionales y el marco político-institucional para el desarrollo de sus territorios rurales, con referencia especial a las entidades o instancias subnacionales y a las modalidades de gobernanza y gestión territorial a distintas escalas;
- la cuestión agraria, incluyendo las formas de posesión y el control de la tierra, el acceso social y geográficamente diferenciado a ella, y los distintos procesos y grados de

5. Se encuentra en proceso de elaboración final y revisión integral un ensayo interpretativo que ofrece una visión de conjunto de los procesos históricos de construcción de territorialidades en América Latina durante los siglos XIX y XX, sus transformaciones recientes y disyuntivas actuales, y sus perspectivas, retos y potencialidades en el contexto de incertidumbre, amenazas y oportunidades que se abre a partir de la conjugación de múltiples crisis de índole estructural y coyuntural.

concentración, redistribución y reconcentración de la propiedad fundiaria, con sus expresiones territorialmente diferenciadas;

- cambios en la estructuración de las vías, medios y modos de transporte local y regional e internacional de personas y bienes, como también en las articulaciones rural-urbanas y en las modalidades y facilidades de comunicación;
- la reorganización económica de los espacios rurales, a partir de la distribución territorialmente diferenciada de las actividades extractivas y productivas, de transformación, movilización y comercialización de bienes primarios, así como la diversificación creciente de las actividades y ocupaciones rurales;
- las trayectorias de los principales sistemas de producción agropecuaria y la organización técnica y social del trabajo rural, con formas de reclutamiento y remuneración diversas y cambiantes; con usos de la tierra mixtos o especializados; con distintos itinerarios técnicos, métodos de manejo de la fertilidad y control de plagas o enfermedades y grados de tecnificación, y con especies nativas o introducidas, híbridas o genéticamente modificadas, con sus diferentes productividades y rentabilidades, resiliencias y adaptabilidades;
- la conformación de sistemas territoriales de producción basados en agricultura familiar campesina, indígena o afrodescendiente, mestiza o inmigrante, u otros centrados en

haciendas, plantaciones o complejos agroindustriales, y de sistemas agrarios regionales más heterogéneos u homogéneos en términos de los sistemas de cultivo y de cría; redes de acopio, procesamiento primario y transporte; servicios y otras actividades económicas cada vez más diversificadas; estructuras de tenencia de la tierra y relaciones entre productores directos y dueños de capital;

- los cambios y continuidades en el tejido social y la cohesión territorial; en el acceso desigual a recursos y derechos; en las relaciones de poder y formas de concertación; en la diferenciación e imbricación de lo urbano y lo rural, y en la relación entre territorialidades socio-históricas, entidades territoriales constitucionalmente reconocidas y territorios definidos como unidades de gestión para iniciativas de desarrollo; territorios en disputa y territorios en construcción como proyectos de futuro;
- la construcción, desconstrucción y reconstrucción de territorialidades de diversa índole, a distintas escalas, y la forja y transformación de identidades compartidas relacionadas con sus dinámicas ambientales, económicas y sociales; formas de acción colectiva y gobernanza; rasgos culturales y sentidos de pertenencia, resultantes tanto de procesos endógenos como de cambios en su entorno, y en las interacciones rural-urbanas, con la sociedad nacional y con procesos suprana-

cionales o mundiales que inciden en dichas dinámicas.

Diversos procesos a largo o mediano plazo y cambios recientes en cada una de las facetas antedichas y en sus interacciones, como también en los respectivos entornos nacionales e internacionales, han contribuido a la conformación o transformación de territorios y territorialidades muy diversas, a múltiples escalas, cuyas situaciones actuales, grados de resiliencia ante coyunturas adversas y potencialidades de desarrollo son bien variadas.

Históricamente, a las cosmovisiones, modos de relación con la naturaleza, estructuras de poder y modalidades de control territorial y tributario de por lo menos medio millar de pueblos originarios (pero probablemente un número considerablemente mayor) se superpusieron e impusieron progresivamente, aunque en forma parcial e inacabada, la visión de mundo, formas de dominación política, organización del espacio económico y apropiación de la tierra y del trabajo de los conquistadores y colonizadores ibéricos. Quinientos años de interacción generalmente conflictiva y a menudo violenta, pero también de intercambio y mestizaje, complementados por la introducción de esclavos africanos y de un modo de producción esclavista colonial (Cardoso, 1971) ante la fuerte declinación de la fuerza labo-

ral autóctona, dieron origen a nuevas identidades colectivas y formas o modos de vida con expresiones étnica y territorialmente diferenciadas en las áreas sometidas al dominio español o portugués, mientras que vastas áreas del interior sudamericano, como también en el extremo sur del continente y en la periferia mesoamericana, permanecían sin conquistar o se convirtieron en zonas de refugio para grupos indígenas o afrodescendientes, que construyeron allí nuevas territorialidades autónomas.

El proceso de independencia de los Virreinos y Capitanías Generales de la Corona Española en el continente, entre 1810 y 1825, no transformó de manera inmediata la posesión de la tierra ni las relaciones sociales en el campo. Inicialmente hubo muchas continuidades coloniales, incluyendo las referentes a leyes o normativas e instituciones; al control territorial o al ejercicio del poder en la sociedad, y a la organización espacial, económica, técnica y social de actividades económicas relevantes, algunas de las cuales siguieron proveyendo bienes de consumo local o urbano y productos para el comercio ultramarino. Pero la ausencia del poder metropolitano y la dinámica del proceso independentista con sus secuelas inmediatas y mediatas trastocaron las relaciones de fuerza entre élites urbanas y rurales, reforzando el poder de estas últimas entre 1825 y 1850⁶. La persistencia de la propiedad común

6. En su obra clásica sobre la historia latinoamericana en este período, Tulio Halperín (1969, p. 142), quien se refirió a “la larga espera” post-independentista, explicaba cómo “es el entero sector terrateniente, al que el orden colonial había mantenido en posición subordinada, el que asciende en la sociedad postrevolucionaria.”

de una parte de la tierra, principalmente en comunidades indígenas, facilitó que se mantuvieran etnicidades e identidades colectivas, medios y modos de vida de los pueblos originarios, aunque alterados por la experiencia de dominación colonial y por las desposesiones e imposiciones por parte de las élites agrarias republicanas. Estas últimas tenderían a acentuarse a lo largo del siglo XIX, bajo el impulso del crecimiento agroexportador y en ausencia del contrapeso parcial que había representado la Corona española. La apropiación latifundiaria conocería avances importantes asociados a la expansión ganadera, a nuevos cultivos de exportación y al otorgamiento de tierras a empresas mineras, ferroviarias y agroindustriales, tanto en Mesoamérica como en los países andinos y en el Cono Sur.

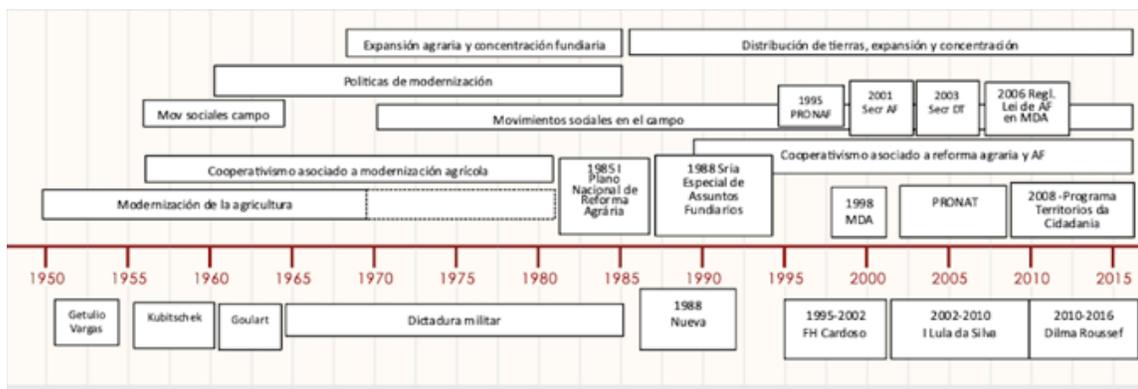
En Brasil, el traslado de la Corte imperial desde Portugal generó un proceso de independencia sui generis, sin cambios relevantes en las estructuras de poder, de posesión fundiaria y de explotación de fuerza de trabajo esclava, con un tránsito tardío hacia relaciones de colonato en el marco de la inmigración finisecular y de una nueva expansión agroexportadora. La fuerte concentración de la propiedad resultante de las concesiones de vastas extensiones como capitanías y la entrega de porciones de éstas a terceros bajo el sistema colonial de sesmarias para su explotación extractivista o agropecua-

ria, incluyendo la producción cañera en el Nordeste, se complementaría en el siglo XIX con apropiaciones ilegales sistemáticas, especialmente para la expansión cafetalera, primero bajo la modalidad de “frontera hueca” y luego con el establecimiento de grandes fazendas en el centro-sur. A ello se sumarían el mandonismo o coronelismo nortestino de mandamases locales y las concesiones ferroviarias entre Sao Paulo y Rio Grande do Sul. La Ley de Tierras de 1850 contribuiría a la consolidación y legalización de la posesión latifundiaria, al tiempo que avanzaba, bajo presión británica, la transformación de la fuerza de trabajo esclava en asalariada o bajo relaciones de colonato con obligaciones laborales contraídas por inmigrantes endeudados por sus gastos de viaje y manutención⁷.

Tras una espera más o menos prolongada, según el caso, fueron gestándose transformaciones sustanciales, tempranas o tardías, hondas o parciales, en diversas facetas que atañen directa o indirectamente a lo rural y la ruralidad, los territorios y la territorialidad. Hubo, asimismo, persistencias, inercias y resistencias activas ante fenómenos emergentes y portadores de futuro en lo atinente a los procesos territoriales a distintas escalas, sus dinámicas endógenas y los factores exógenos que incidieron sustancialmente en ellos. Con el trasfondo histórico de los cambios y continuidades entre mediados del siglo XIX

7. Rocha y Cabral, 2016. Sobre la cuestión agraria de Brasil, cf. Girardi (2008) y sobre la evolución del espacio rural brasileño, IBGE (2011), ambos en perspectiva histórico-geográfica.

Ilustración 5. Línea de tiempo de procesos político-institucionales y agrarios en Brasil



Fuente: Elaboración propia (Samper y González, 2018 b)

y mediados del siguiente, que no es posible detallar aquí, en Brasil, Colombia y Centroamérica fueron decantándose después de 1950, de maneras diferentes y a ritmos distintos, cambios político-institucionales, enmarcados en transformaciones de las respectivas sociedades y de las relaciones socioeconómicas y sociopolíticas a su interior, que posteriormente establecerían el marco de referencia y las condiciones para la realización de diversos tipos de experiencias en gestión social del desarrollo de los territorios rurales.

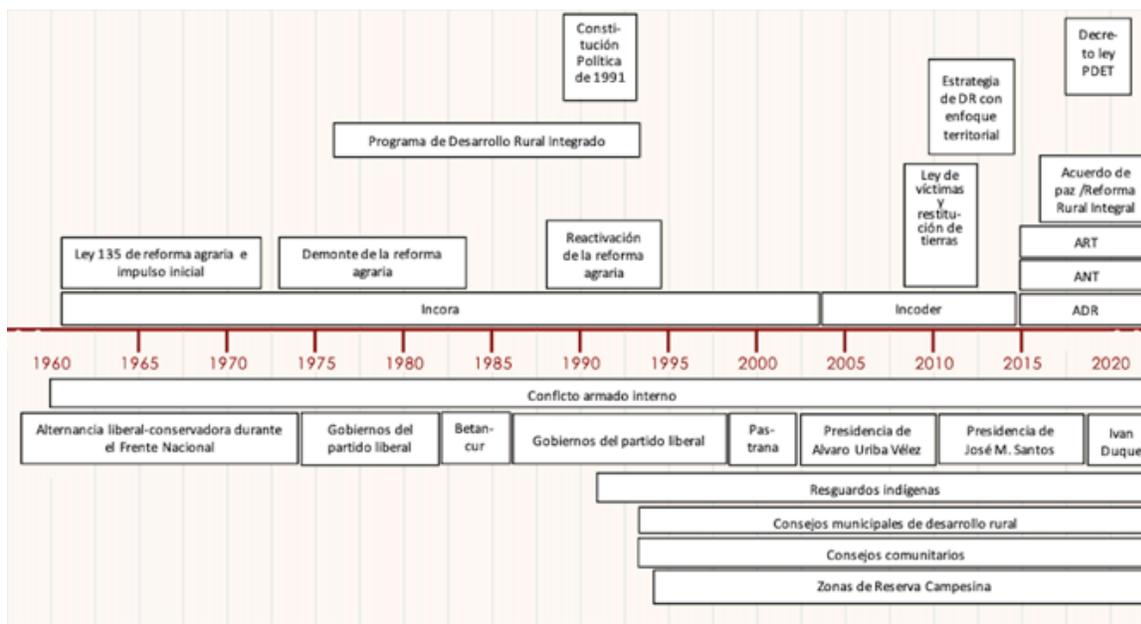
En Brasil (ilustración 5), tras los ensayos reformistas de mediados de siglo y el gobierno de facto subsiguiente, con procesos paralelos de modernización agrícola, cooperativismo asociado ella y movimientos sociales emergentes en el campo, destacan a partir de mediados de los años ochenta varias transforma-

ciones interrelacionadas: el proceso de democratización del país; una nueva Constitución Política; el proceso de reforma agraria y un nuevo movimiento cooperativista vinculado a ella; el primer programa enfocado en la agricultura familiar hacia finales del siglo XX y los programas de desarrollo de los territorios rurales a partir de principios del siglo actual⁸.

En Colombia (ilustración 6) los procesos de reforma agraria a partir de la década de 1960 tuvieron avances y retrocesos en un contexto de conflicto armado interno y esfuerzos de construcción de paz. Un hito relevante, en términos de normativa, fue la innovadora Constitución Política de 1991. Otros avances significativos fueron el reconocimiento de derechos ancestrales de comunidades indígenas y afrodescendientes y el establecimiento de

8. Los procesos en cuestión, resumidos aquí en tres líneas de tiempo, fueron explicados en los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión ya citados referentes a Brasil, Colombia y Centroamérica.

Ilustración 6. Línea de tiempo de las políticas de desarrollo rural en Colombia



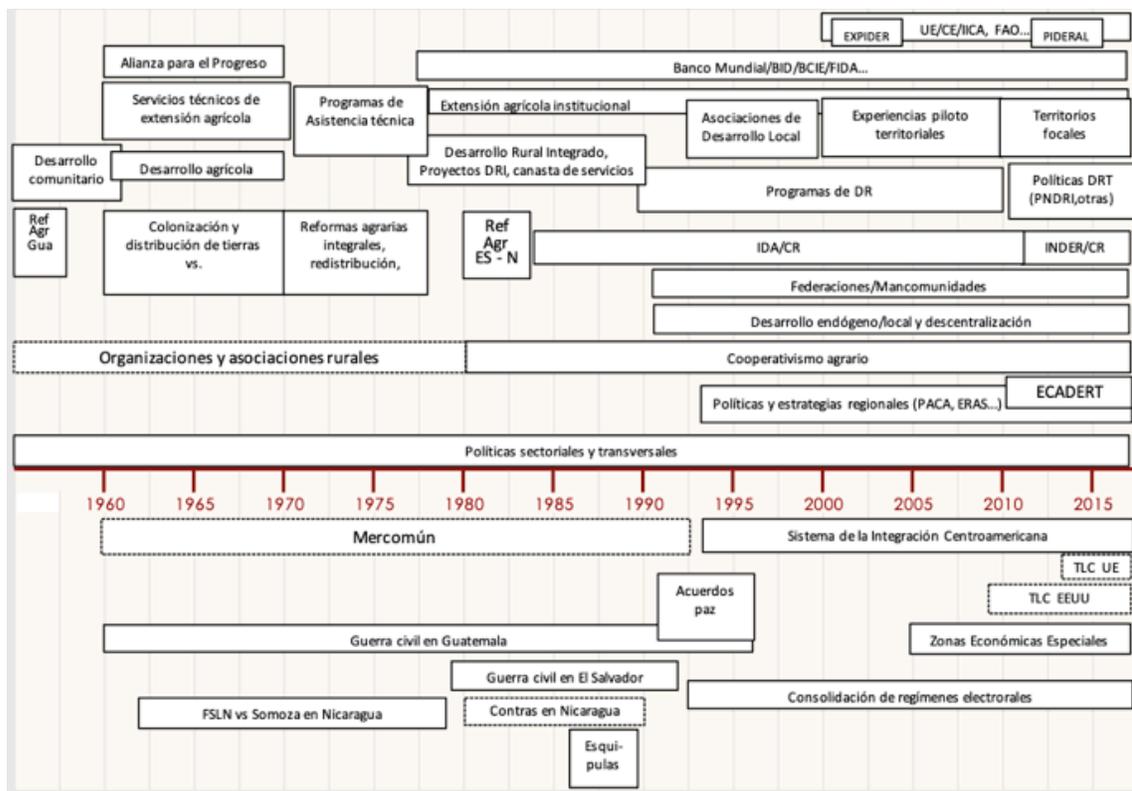
Fuente: Elaboración propia

Consejos Comunitarios de Desarrollo Rural y Zonas de Reserva Campesina a partir de la década de 1990. Durante las dos primeras décadas del presente siglo hubo sucesivas transformaciones institucionales en lo atinente al desarrollo rural con enfoque territorial y un complejo proceso de negociación, firma e implementación inicial de acuerdos de paz. Éstos incorporaron elementos relevantes de dicho enfoque de la problemática rural y marcaron rutas por explorar al respecto, pero no se ha logrado la plena pacificación del campo ni la creación de condiciones idóneas para la gestión social del desarrollo de los territorios en disputa.

En América Central, (ilustración 7) experiencias iniciales de desarrollo comunitario a mediados del siglo XX y una

temprana reforma agraria luego revertida dieron lugar a sucesivas políticas y programas de desarrollo agrícola, colonización y distribución de tierras, en los años sesenta, con apoyo internacional. También se gestaron nuevas reformas agrarias en mayor o menor profundidad en los años subsiguientes, con programas de desarrollo rural integrado y expansión del cooperativismo agrario, en un escenario sociopolítico complejo por conflictos armados internos y gobiernos de facto en varios países. Con la progresiva democratización política y los acuerdos de paz entre principios y mediados de los años noventa, la región transitó hacia una nueva fase, enmarcada a su vez en la construcción de un sistema de integración regional. A principios del siglo actual se realizan experiencias piloto

Ilustración 7. Contexto regional y desarrollo rural territorial en Centroamérica



Fuente: Elaboración propia (Samper, 2019).

territoriales y se dan los pasos iniciales hacia la incorporación del enfoque territorial en algunas políticas nacionales, y posteriormente en instrumentos de política regional, como la Ecadert a partir de 2010. Paralelamente se conforman mancomunidades o asociaciones intermunicipales y plataformas de concertación territorial, se realizan transformaciones institucionales en algunos países y se impulsan programas de desarrollo rural territorial en varios de ellos.

Hacia finales del siglo XX y principios del actual se conjugaron múltiples procesos emergentes, relacionados directa o indirectamente con los territorios y

territorialidades rurales en América Latina, en sus varias facetas:

- La cuestión cada vez más urgente del cambio climático, su mitigación y las adaptaciones o transformaciones territorialmente diferenciadas necesarias para enfrentarlo, así como una valoración creciente de la agrobiodiversidad y de la resiliencia ante eventos extremos y coyunturas adversas del mercado, dando mayor relevancia a la agroecología como campo de conocimiento, como manera de practicar la agricultura, y como movimiento.
- Los desplazamientos forzados internos e internacionales de millones

- de campesinos mestizos, indígenas y afrodescendientes de múltiples países, como también de habitantes de centros urbanos en territorios rurales y de ciudades secundarias, por violencia e inseguridad o adversidades económicas y falta de oportunidades. Dichos desplazamientos generaron procesos de desterritorialización inéditos por su escala y velocidad, así como la construcción de nuevas territorialidades con elementos identitarios rurales y urbanos.
- La incorporación progresiva y dispar del enfoque territorial o elementos medulares de éste en políticas públicas y programas nacionales, asociados a otros para la agricultura familiar en Brasil y otros países del Cono Sur; a un instrumento de política supranacional en América Central; a una ley nacional de desarrollo rural en el caso de México, y a procesos de planificación del desarrollo subnacional en varios países andinos, con grados de profundidad y continuidad muy desiguales, y con resultados prometedores pero insuficientes en algunos países, regiones o territorios, y muy limitados o inapreciables en otros.
 - El incremento o persistencia de una fuerte concentración de la propiedad en los países andinos, del Cono Sur y Brasil, y en algunos centroamericanos como Guatemala o Nicaragua, en contraste con reducciones sustanciales de la misma en otros, como El Salvador, Costa Rica y México.
 - La imbricación creciente del campo y la ciudad a través de la movilización cotidiana o semanal de trabajadores de zonas rurales próximas a centros urbanos, flujos ecosistémicos e intercambios de servicios e información en regiones o territorios funcionales.
 - Una expansión de áreas de ganadería en tierras de vocación agrícola (especialmente en Colombia) o forestal (principalmente en la cuenca amazónica y el litoral Caribe centroamericano), y de la agricultura intensiva agroindustrial, incluyendo la producción de soja en Brasil y Argentina.
 - La difusión de semilla y paquetes tecnológicos de cultivos genéticamente modificados en Argentina y Brasil, a partir de final y principio de siglo, con decenas de millones de hectáreas especialmente en soja, maíz y algodón, y posteriormente en Paraguay, Uruguay y Bolivia. Una difusión a escala considerablemente más reducida de ese tipo de cultivos en México, Colombia y lugares específicos de Centroamérica, en productos para consumo animal o procesamiento agroindustrial. Lo antedicho en contraste con varios países andinos y Guatemala donde no se permiten los OGM en la agricultura y se conserva in situ la agrobiodiversidad nativa en sistemas de producción campesinos, y otros territorios

mesoamericanos donde se cultivan variedades criollas o híbridas con diversos grados de tecnificación y especialización, en explotaciones a diversas escalas.

- La incorporación creciente de indicaciones geográficas, marcas territoriales y denominaciones de origen para identificar y comercializar productos de territorios específicos con condiciones agroecológicas, sistemas de producción y modos de procesamiento particulares, así como atributos socioculturales y conocimientos tradicionales específicos, asociados a determinados sistemas agroalimentarios locales, sistemas territoriales de agricultura familiar, formas de elaboración artesanales de localidades específicas o sistemas territoriales de producción a mayor escala, con cadenas de valor locales o regionales.
- Un marcado deterioro del tejido social en diversos territorios rurales, de manera especialmente acentuada en Colombia y en varias regiones de México, pero también en zonas rurales del norte de Centroamérica y del litoral caribeño de buena parte del istmo, afectadas por la narcoviolenencia y las disputas por control territorial, aunadas a conflictividad agraria, socioambiental o en torno a reivindicaciones de diversa índole, con algunas confrontaciones violentas o acciones selectivas contra liderazgos locales en territorios mesoamericanos o sudamericanos.

- Diversas territorialidades emergentes asociadas por una parte a nuevas dinámicas, formas de acción colectiva y comunicación, construcción o reconstrucción de identidades compartidas y proyectos de futuro, por parte de jóvenes y mujeres rurales, movimientos sociales o ambientalistas, y procesos de afirmación de derechos o defensa de bienes comunes, que tienen arraigo territorial pero trascienden el ámbito local, y por otra parte, territorialidades locales o regionales, nacionales y transnacionales resultantes de nuevas formas de control económico y político del espacio.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, América Latina ha tenido avances -varios de ellos significativos, otros más limitados, y algunos revertidos- en cuestiones relevantes para la gestión social del desarrollo de sus territorios rurales y en las políticas públicas e institucionalidad para promover y facilitarlas. También se han generado fuertes expectativas -parcialmente realizadas pero también, en parte, frustradas- acerca de la incorporación efectiva del enfoque territorial en el quehacer de la institucionalidad pública. Otro tanto ha sucedido con la posibilidad de una gobernanza territorial que involucre activamente a la sociedad civil en conjunto con los distintos niveles de gobierno en la toma de decisiones y la construcción de visiones de futuro y estrategias para concretizarlas, y en torno

a la viabilidad de procesos e iniciativas de desarrollo desde los territorios y articulados con instancias nacionales y subnacionales. La revisión y contrastación sucinta de algunas experiencias territoriales y político-institucionales latinoamericanas, en los siguientes apartados, permitirá luego presentar un conjunto de aprendizajes de índole general derivadas de ellas, con atención especial a las de Brasil, Colombia y América Central.

1.3 Políticas públicas e institucionalidad para el desarrollo territorial

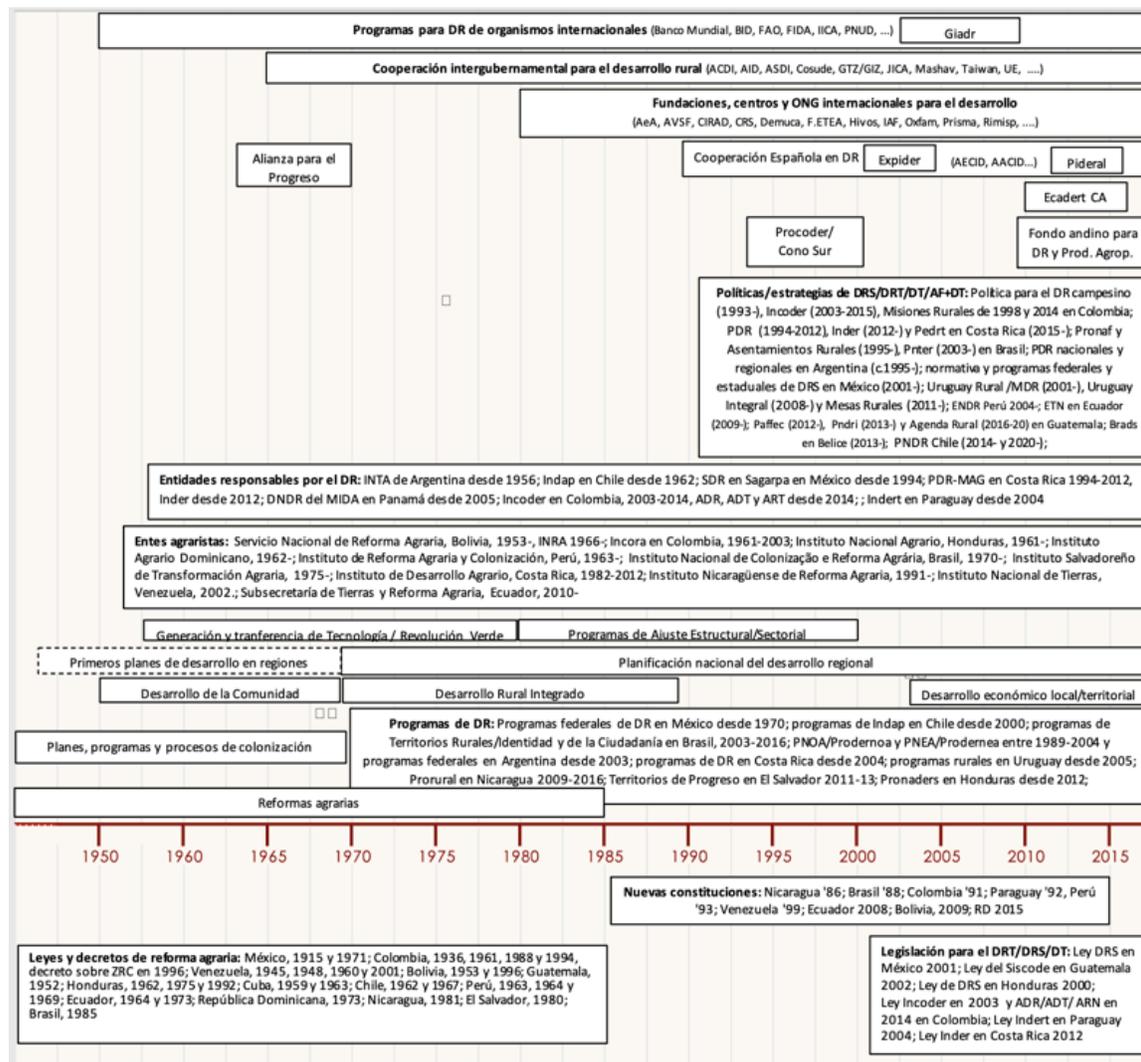
Las iniciativas regionales, subregionales, microrregionales o locales para promover o facilitar la gestión participativa del desarrollo territorial de los países latinoamericanos durante las últimas décadas se enmarcan en políticas, programas o acciones institucionales e interinstitucionales; gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales, algunas directamente enfocadas en promover el desarrollo rural bajo diversos enfoques u otras de índole más general o transversal.

En la siguiente línea de tiempo (ilustración no. 8) se presentan de manera sintética y selectiva ciertos procesos político-institucionales relevantes, a partir de mediados del siglo XX⁹.

Algunos países latinoamericanos han formulado una política general o un conjunto interrelacionado de políticas públicas para impulsar su desarrollo territorial, y en particular el de sus territorios rurales, mientras que en otros hay más bien una serie de políticas sectoriales y ciertas políticas transversales que confluyen en los territorios rurales, con distintos grados de convergencia y coordinación entre ellas. La contrastación de ambas situaciones permite visualizar con mayor claridad lo que es posible lograr por una u otra vía, así como sus limitantes y retos; también nos ayuda a comprender la cuestión de la intersectorialidad y a valorar distintos mecanismos para coordinar acciones interinstitucionales en los territorios. Por otra parte, es necesario relativizar la contraposición entre ambos tipos de abordaje político-institucional del desarrollo de los territorios rurales, por las dinámicas nacionales que transitan desde una hacia otra situación, como también por sus complementariedades e interrelaciones. Es importante reconocer que lo sectorial cumple funciones relevantes, por lo cual no se trata de optar entre sectorialidad e intersectorialidad sino de lograr una integración efectiva y eficaz entre ellas, y explicitar que una mezcla apropiada de políticas o programas sectoriales, debidamente coordinados entre sí, regionalizados y territorializados, puede contribuir a ge-

8. Los anexos de este documento presentan información detallada para la mayoría de los países iberoamericanos, agrupados en cuadros específicos para la región del SICA, Brasil-Colombia, y el resto de Iberoamérica continental, con las referencias mínimas a sus fuentes de información principales. En el anexo no. 1 se especifica la información sobre políticas, programas, normativas y entidades públicas para el desarrollo rural y territorial. En el segundo se mencionan, en forma sucinta y selectiva, algunos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

Ilustración 8. Línea de tiempo: Normativas, políticas, programas e instituciones públicas para el desarrollo rural en América Latina, 1940-2020



Fuente: Elaboración propia, con información derivada de la bibliografía referenciada en los Anexos 1, 2 y 3.

nerar condiciones propicias para dicho desarrollo. La cuestión, por supuesto, es cómo hacerlo.

En los países que han adoptado una política general para el desarrollo de los territorios rurales o que cuentan con un conjunto de políticas interrelacionadas con ese objetivo común, tiende a ha-

ber esfuerzos concertados y sostenidos, aunque de eficacia variable, para articular intersectorial e interinstitucionalmente las acciones para promover dicho desarrollo. En ciertos casos hay legislación específica y una institucionalidad nacional especializada con expresiones subnacionales o territoriales, mientras que en otros hay instancias, programas

e iniciativas que promueven dicha articulación. Tal es el caso, por ejemplo, de Costa Rica con la ley de transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural y la exploración de convergencias entre procesos territoriales y regionales, aunque en este país hubo experiencias anteriores en un programa de desarrollo rural, adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, que buscó incorporar el enfoque territorial, y también un conjunto previo y paralelo de políticas sectoriales complementarias entre sí que mejoraron sustancialmente las condiciones en muchos territorios rurales. En Colombia se transitó desde una yuxtaposición de políticas agraristas y sectoriales hacia un abordaje más territorial al esbozar un conjunto de políticas, programas y cambios institucionales que buscan atender de manera coordinada las causas y consecuencias del conflicto armado en los territorios más gravemente afectados por éste, e impulsar de manera más general el desarrollo de los territorios rurales y la superación de hondas brechas socioeconómicas y violentas confrontaciones sociopolíticas con expresiones armadas. En Brasil hubo un esfuerzo sostenido durante tres lustros por implementar una política de desarrollo territorial, estrechamente vinculada a la de fortalecimiento de la agricultura familiar en el marco del Ministerio de Desarrollo Agrario, y por desarrollar mecanismos de articulación intersectorial en torno a aquélla en los planos federal, estadual y territorial, aunque con recursos financieros modestos en

comparación con los del Ministerio de Agricultura y sin que se lograra aprobar la ley correspondiente.

En aquellos países donde continúa prevaleciendo lo sectorial, las distintas políticas y acciones institucionales pueden territorializarse en alguna medida al diferenciar su ejecución de acuerdo con las características de diferentes regiones, territorios o lugares, e incluso consultar de alguna manera las necesidades o demandas locales. Sin embargo, ello tiende a realizarse en forma segmentada y de maneras distintas en cada sector o entidad, lo cual dificulta la coordinación interinstitucional, a través de acciones concertadas o complementarias de entidades independientes, y mediante la articulación intersectorial en torno a objetivos comunes y planes integrales.

Ciertas políticas transversales pueden contribuir al tratamiento más integral e integrado de determinadas problemáticas. Es el caso de las políticas para la inclusión socioproductiva, que suelen involucrar a un conjunto de programas e instituciones sectoriales, y pueden diferenciarse territorialmente para tomar en cuenta las distintas problemáticas de exclusión y diversas modalidades de inclusión. Pero la territorialización de las políticas públicas requiere, en todo caso, avanzar en su articulación entre sí y con las dinámicas territoriales.

La conformación de gabinetes u otras instancias de coordinación interministe-

rial e interinstitucional bajo la conducción de la Presidencia de un país puede facilitar la articulación o convergencia entre entidades nacionales, como también en instancias subnacionales que respondan a directrices claras del poder ejecutivo o a normas legislativas obligantes, pero su concretización en iniciativas y acciones coordinadas en los territorios suele ser dispar y dificultosa.

Experiencias como la de Brasil sugieren que conviene coordinar inicialmente entre un número restringido de entidades fundamentales para el desarrollo de los territorios rurales, e incorporar progresivamente a otras. En Colombia, el proceso de transformación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) en Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) resultó insuficiente para atender la compleja problemática rural y agraria en ese país durante la negociación, firma y ejecución inicial de los Acuerdos de Paz, optándose entonces por establecer tres instituciones con funciones complementarias: Agencia de Desarrollo Rural (ADR), Agencia de Renovación del Territorio (ART), y Agencia Nacional de Tierras (ANT), con la consiguiente necesidad de coordinación entre ellas. La experiencia de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pndri) y del Gabinete Nacional de Desarrollo Rural Integral en Guatemala muestra tanto la utilidad como las limitaciones de una instancia de coordinación interministerial en el plano nacional y en sus expresiones territoriales. En algunos

otros países de la región del Sistema de la Integración Centroamericana —especialmente aquéllos con procesos de incorporación progresiva del enfoque territorial a partir de entidades sectoriales, como Honduras, Panamá y República Dominicana— la Comisión Nacional para la Ejecución de la Ecadert o una instancia análoga ha cumplido una función coordinadora o articuladora de varias instituciones públicas y algunas organizaciones de la sociedad civil, con apoyo o acompañamiento de la cooperación internacional, con grados de eficacia variables.

En otros países latinoamericanos, como Uruguay, políticas y programas de origen sectorial agropecuario han evolucionado hacia un abordaje político-institucional y técnico más integral del desarrollo de los territorios rurales. Por vías diferentes y con abordajes distintos, entidades sectoriales en Chile y Argentina han contribuido de manera sostenida y progresiva al desarrollo productivo y rural, combinando programas y acciones en apoyo a la agricultura familiar con un abordaje cada vez más comprensivo de otras facetas del desarrollo de los territorios en los cuales ella tiene un peso significativo.

En general, la convergencia efectiva entre políticas, programas y acciones sectoriales y transversales plantea retos importantes, y la coordinación vertical entre instancias nacionales, subnacionales y locales es también compleja y frecuentemente limitada o insuficiente.

Dos aspectos que establecen diferencias o afinidades entre procesos político-institucionales para el desarrollo de los territorios rurales en países latinoamericanos son:

- las continuidades o discontinuidades en el apoyo técnico por parte de la institucionalidad pública nacional (y algunas veces por parte de entidades no gubernamentales o agencias de cooperación internacional), y
- las capacidades efectivas de dichas instituciones o entidades para brindar de manera sostenida el acompañamiento requerido en los territorios durante períodos sustanciales, acordes con la dinámica de procesos a mediano y más largo plazo.

Las instituciones públicas de mayor trayectoria en lo referente a los servicios de extensión para el desarrollo rural han adoptado sucesivos enfoques al respecto, desembocando a principios del siglo actual en un abordaje crecientemente territorial. En otros países, programas asociados a distintas entidades públicas transitaron desde un tratamiento más sectorial o convencional del desarrollo rural hacia otro más integral, y tendieron a incorporar elementos del enfoque territorial.

En lo atinente a las continuidades institucionales, entes sectoriales de larga

trayectoria en el Cono Sur han evolucionado sus enfoques acerca del desarrollo rural. Tal es el caso de dos ya mencionados: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en Argentina, creado en 1956, y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) en Chile, establecido en 1962. El primero fue asumiendo de manera cada vez más explícita funciones relacionadas con el desarrollo rural, y a partir de 2006 dio inicio el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (Pnter) en Argentina. El Indap, por su parte, ha mantenido su focalización primordial en la agricultura familiar campesina, brindando servicios de asistencia técnica y crediticia, entre otros, e incorporado programas que trascienden lo sectorial, apoyando al turismo rural e iniciativas de desarrollo local así como al fortalecimiento de capacidades de mujeres y jóvenes rurales, aunque sin adoptar de manera explícita un enfoque territorial. En ambos casos, la existencia de una sólida institucionalidad con fuertes capacidades técnicas y presencia en las regiones o territorios ha permitido la prestación continuada de servicios a la población rural, a pesar de los fuertes vaivenes en los respectivos contextos políticos nacionales.

En el caso de Colombia, el Incoder llegó a incorporar un enfoque territorial en sus programas y en el acompa-

9. Principalmente la Secretaría Técnica de la Mujer de la Comisión de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana del SICA (STM-COMMCA/SICA), y en el 2013, de manera más puntual, la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA) y el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA).

ñamiento técnico a procesos en varios territorios rurales, pero determinados factores generaron una discontinuidad institucional, y las nuevas entidades que asumieron de manera diferenciada varias de sus funciones enfrentan retos para establecer la presencia y capacidades técnicas requeridas en las regiones y territorios. A nivel central hubo inicialmente bastante claridad acerca de las nuevas responsabilidades y el tipo de acciones que es necesario impulsar, pero el proceso de construcción de equipos técnicos regionales o territoriales con los recursos y conocimientos necesarios aún está lejos de completarse. Ello, aunado a la insuficiencia de recursos y a ciertas incertidumbres en cuanto a la voluntad política requerida, se ha traducido en demoras, debilidades e insuficiencias en el cumplimiento de aspectos medulares de los componentes territoriales de los acuerdos de paz.

En Costa Rica, experiencias iniciales del Programa de Desarrollo Rural (PDR) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), apoyado por el proyecto Expidier de la Cooperación Española, de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) e IICA, introdujeron el enfoque territorial a principios de este siglo. La transformación posterior del IDA en Inder dio lugar a un proceso de transición, con continuidades de personal agrarista y de ciertos aspectos de la cultura institucional precedente, e in-

corporando nuevos recursos humanos y realizando cambios en la estructura y funcionalidades de la entidad. A pesar de esfuerzos de capacitación significativos, la conformación de equipos técnicos territoriales con los conocimientos y la experiencia requeridos para acompañar eficazmente una gestión social innovadora es una tarea en marcha aún, y a distintos niveles de la institucionalidad persisten algunas prácticas tradicionales.

La cooperación internacional cumplió un papel relevante en la construcción, difusión e implementación inicial del enfoque territorial en América Latina, a partir de experiencias, aprendizajes y elaboraciones anteriores o paralelas en Europa. Apoyó de diversas maneras su incorporación en la institucionalidad pública de múltiples países de la región, así como la realización, documentación y sistematización de experiencias piloto en diversos territorios. Además de agencias de cooperación específicas como Aecid y Aacid, IICA, FAO y PNUD, cabe mencionar al Grupo interagencial de desarrollo rural en América Latina y el Caribe (Giadr), en el cual participaron también la cooperación alemana, Cepal, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Otros mecanismos internacionales para promover el enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina fueron el Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial (Proterritorios), los proyectos Expidier y Pideral, y el proyecto “Modelos de Desarrollo Rural

con Enfoque Territorial en países de la CAN” promovido por la Comunidad Andina de Naciones con apoyo de FAO.

1.4 Plataformas de concertación y gobernanza relacional

Uno de los denominadores comunes o condiciones necesarias en experiencias de gestión social del desarrollo territorial es la conformación de espacios de concertación entre actores territoriales. Algunas veces cumplen también la función de facilitar su interlocución con la institucionalidad pública nacional o subnacional más directamente involucrada en la promoción del desarrollo de los territorios rurales. En América Latina ha habido diversos tipos de arreglos institucionales y modalidades de gobernanza territorial, en general, y de relacionamiento entre gobiernos locales, instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil en los territorios rurales¹⁰.

En diversas instancias relacionadas con programas de desarrollo rural que fueron incorporando en mayor o menor grado elementos del enfoque territorial, se buscó -con distintos grados de éxito- incorporar o establecer algún tipo de comunicación e interacción con autoridades y consejos tradicionales de pueblos indígenas o afrodescendientes, como también con redes, movimientos y organizaciones locales, comunitarias o campesinas. Por otra parte, formas asociativas, relacionales u organizativas propias de las dinámicas internas de diversos

tipos de territorios rurales, a distintas escalas, han impulsado procesos endógenos e iniciativas de desarrollo desde ellos, a lo largo del tiempo, interactuando de una u otra manera y con mayor o menor intensidad y frecuencia con gobiernos locales o subnacionales y con la institucionalidad pública presente en ellos, con organizaciones no gubernamentales de diversa índole, y algunas veces también con agencias de cooperación.

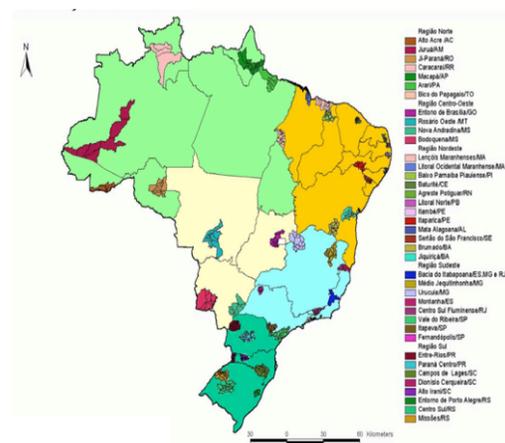
Las plataformas de concertación territorial han tenido distintos nombres y características, condiciones jurídicas y marcos normativos. Ha habido situaciones distintas en cuanto al reconocimiento oficial de las mismas como mecanismos de gestión territorial. Sus grados de legitimidad política y social como espacios de diálogo y negociación entre actores sociales, privados e institucionales, redes y otros grupos, como también de interacción con entidades externas al territorio, ha sido diverso. Su composición y representatividad han variado de un país o territorio a otro, incorporando en mayor o menor medida a los alcaldes y autoridades tradicionales, a distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil, al sector privado, y a representantes locales de instituciones públicas. Han cumplido diversos tipos de funciones, incluyendo o no el manejo directo de recursos financieros y la elaboración y ejecución de proyectos de inversión. Hay variantes, asimismo, en cuanto a su relacionamiento con las instancias regionales de planificación y con entidades territoriales subnacionales.

10. El tercer anexo contiene información específica sobre instancias de concertación territorial a distintas escalas, respectivamente para la región del SICA; Brasil-Colombia, y otros países iberoamericanos.

En Brasil fueron estableciéndose en forma sucesiva o paralela diversos mecanismos de gestión social o co-gestión del desarrollo regional o microrregional y de los territorios rurales. En algunos casos, ciertas organizaciones territoriales pre-existentes asumieron nuevas funciones en un entorno diferente. En otros, respondían a objetivos distintos, expresaban territorialidades de diversa índole o escala, y se articulaban con ámbitos político-institucionales diferenciados. Algunas cumplían principalmente funciones de coordinación interinstitucional o articulación intersectorial, aunque establecían mecanismos de interlocución con determinados actores sociales o privados, mientras que en otras tuvieron mayor protagonismos los actores territoriales. Así, por ejemplo, a fines del siglo XX había Consejos Regionales de Desarrollo (Coredes) para las regiones funcionales de Rio Grande do Sul, así como Consejos Municipales de Desarrollo (Comudes), y se estableció en 1999 el Foro Democrático de Desarrollo de ese Estado. En el territorio del Sisal, en Bahía, los Círculos Bíblicos de la Iglesia Católica contribuyeron al surgimiento de la Asociación de Pequeños Agricultores de Bahía, que a su vez dio origen a la Fundação de Apoio ao desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira, y en 2002 se formó el Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia. En diversos Estados se establecieron después de principios de siglo Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sostenible (Cmdrs) así como Consorcios Intermunicipales de Seguridad Alimentaria y Desarrollo

Local (Consad) (ilustración no. 9). En microrregiones, mesorregiones, subregiones o regiones de integración al interior de los Estados se establecieron, en distintos momentos, Coredes o Consejos Regionales de Planeamiento Territorial Participativo.

Ilustración 9. Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) implementados por el Ministerio de Desarrollo Social en Brasil hacia 2009



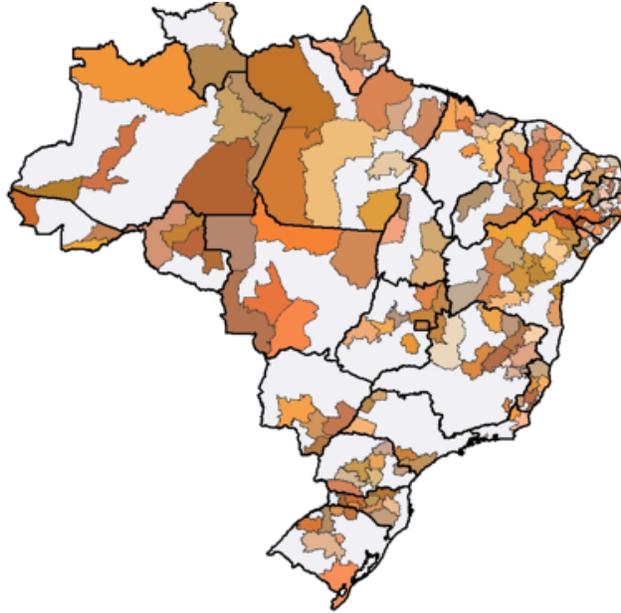
Fonte: Sítio do ministério do desenvolvimento social

Fuente: Mapa 4, Localização dos CONSADS, Ministério do Desenvolvimento Social, en K. V. Senra. 2010. Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil. Serie Desarrollo Territorial, no. 8. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes). Santiago de Chile: Ilpes, Cepal; GTZ.

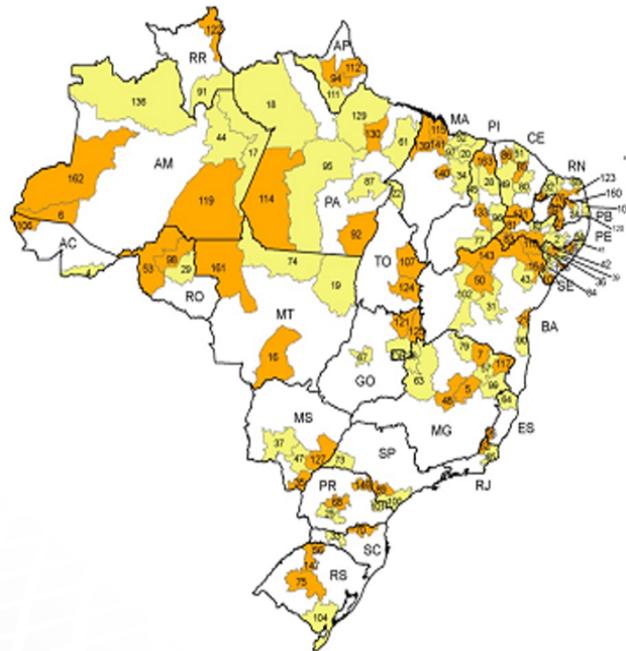
La conformación de los colegiados territoriales de Brasil respondió a directrices de política pública a través del programa de Territorios Rurales/Territorios de Identidad de la Secretaría de Desarrollo Territorial (ilustración no. 10), complementado luego por el programa de Territorios de la Ciudadanía de la Casa Civil de la Presidencia. En su integración pesaron decisivamente las organizaciones de

Ilustración 10. Territorios Rurales/Territorios de Identidad y Territorios de la Ciudadanía en Brasil hacia 2011

Territorios de Identidad (164)



Territorios de la Ciudadanía (120)



Fuente: Secretaría de Desarrollo Territorial, Ministerio de Desarrollo Agrario, Brasil

agricultura familiar y sindicatos agrarios, así como los gobiernos locales y algunas ONG. No han tenido personería jurídica pero sí reconocimiento político e institucional, y cumplieron entre otras funciones la de gestionar y negociar la distribución de recursos de programas federales o, en ciertos casos, estatales. Estos fondos han tendido a canalizarse a través de los municipios, más que a través de consorcios públicos intermunicipales, aunque también han apoyado a emprendimientos asociados, incluyendo cooperativas agroindustriales. Muchos colegiados territoriales han formulado planes de desarrollo sostenible a mediano plazo, con apoyo de técnicos, pero en la práctica han tendido a enfocar los recursos y esfuerzos en iniciativas locales de menor aliento y cobertura, atendiendo demandas o requerimientos específicos, más que inversiones estratégicas o estructurantes de alcance territorial y con visión a largo plazo. Los proyectos estratégicos suelen estar asociados a determinados motores de desarrollo en un territorio específico, mientras que las inversiones estructurantes tienden a ser de mayor envergadura e impulsar el desarrollo de toda una región.

En Colombia, por la diversidad de situaciones en las regiones y territorios, como también de normativas e instituciones nacionales involucradas, así como por sus cambios a lo largo del tiempo, ha habido varias modalidades de gestión social del desarrollo de distintos tipos de territorios, así como diversos mecanismos de concertación entre actores territoriales. Las formas de autogestión tradicionales de los pueblos indígenas y comuni-

dades negras fueron reconocidas en la Constitución de 1991, y siguen siendo relevantes en territorios amazónicos, del Pacífico y de la Guajira en el norte del país, especialmente. (ilustración no. 11)

Ilustración 11. Áreas de resguardos indígenas y comunidades negras en Colombia



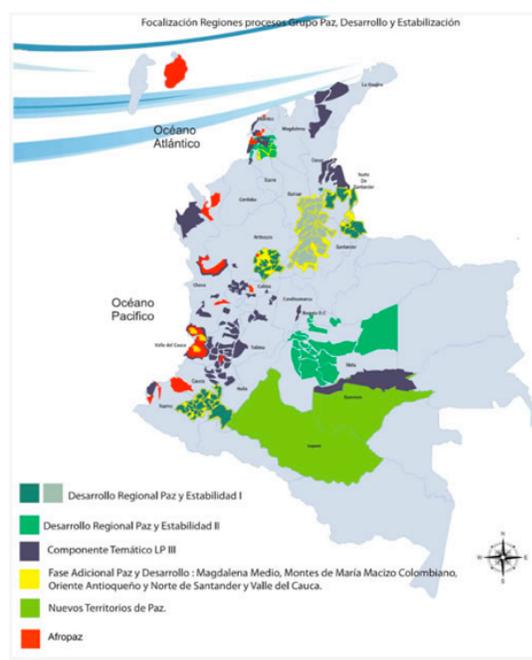
Fuentes: Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Departamento Administrativo Nacional de Estadística

En el Magdalena Medio colombiano, durante el prolongado conflicto armado interno, se establecieron núcleos de pobladores como espacios de participación popular en el planeamiento y la gestión, que tuvieron también la función de empoderar a la gente del lugar, declarar su neutralidad activa y dialogar con los actores armados para oponerse

al reclutamiento forzoso de jóvenes. En una Zona de Reserva Campesina situada dentro de esta región se estableció y posteriormente se reactivó una Mesa de Interlocución de la sociedad civil con entidades estatales tanto nacionales como regionales y locales. En el Sur de Córdoba se estableció una Red de Desarrollo Rural Territorial que articuló a 68 organizaciones juveniles, de mujeres, de productores rurales, de indígenas y de afrocolombianos, así como Juntas de Acción Comunal y miembros de los Comités de Desarrollo Rural en este territorio; también se realizaron encuentros con participación del sector privado y de instituciones públicas nacionales, gobernaciones y alcaldías. En varios territorios en los cuales la organización sin fines de lucro Corporación PBA, en coordinación con el Departamento de Planeación Nacional, impulsó la formulación de Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial, se establecieron Mesas de Integración del Territorio tras un proceso preparatorio que incluyó asambleas territoriales o provinciales, un comité coordinador provisional, comisiones de trabajos y comités institucionales. En el nuevo contexto político-institucional resultante de la sustitución del Incodec por tres nuevas entidades, cada una de ellas explora distintas modalidades de relacionamiento con la población rural y sus organizaciones, que seguramente darán lugar a diferentes arreglos institucionales con sus propios propósitos y funciones, características y modalidades de operación. Con el proceso de paz, hubo un mayor o más claro reconocimiento de mecanismos y dinámicas de gestión social en zonas afectadas por el

conflicto armado, bajo diversas modalidades, en varias partes del país. (ilustración no. 12)

Ilustración 12. Nuevos Territorios de Paz y focalización de procesos de Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad hacia 2016 en Colombia



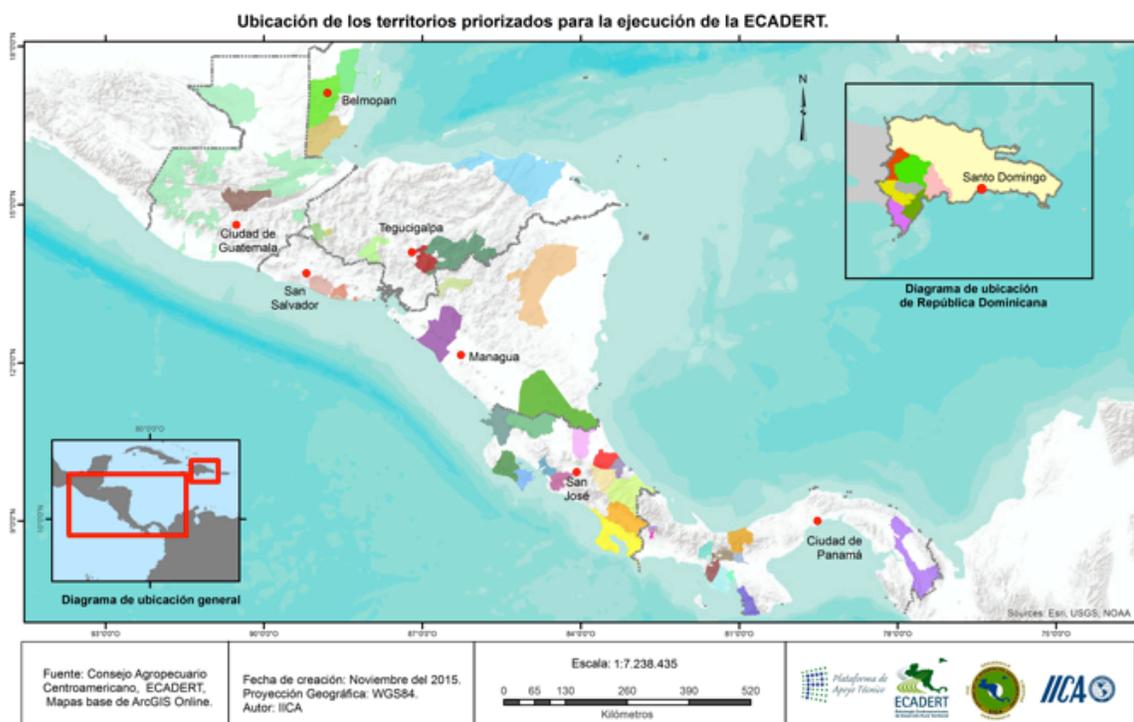
Fuente: Tomado de <https://thearchipelagopress.co/providencia-en-el-mapa-de-programas-para-el-desarrollo-de-laboratorios-de-paz-en-colombia/>

En la región del SICA, originalmente se impulsaron Grupos de Acción Local en el marco de un programa de la Cooperación Española, especialmente en Costa Rica, y luego Grupos de Acción Territorial en varios países de la región, en el contexto de la Ecadert. No obstante, en cada país, e incluso al interior de un mismo país, las organizaciones o plataformas de gestión territorial han tenido características diversas. Así, en Panamá se establecieron inicialmente Centros de Gestión Local promovidos por el PNUD, especialmente en la provincia de Darién y comarcas

indígenas aledañas, y luego Consejos de Desarrollo Territorial en la provincia de Veraguas, a escala municipal. En Honduras se han combinado varias modalidades, como el Grupo Gestor en la municipalidad lenca de Belén Gualcho; la Mancomunidad de Municipios Garífunas Mamugah, y Grupos de Acción Territorial (GAT) en otras zonas del país. En Guatemala se conformaron Núcleos de Gestión Territorial principalmente en mancomunidades intermunicipales, pero también en un territorio garífuna. En El Salvador han coexistido el Grupo de Acción Territorial de la Cuenca de la Bahía de Jiquilisco; el Adizal-GAT de la Zona Alta de Chalatenango; Consejos (y subconsejos) Territoriales en los denominados Territorios de Progreso durante un período, y mancomunidades o asociaciones intermunicipales en mi-

corregiones. En Nicaragua, una estructura de “gabinetes” desde el plano local hasta el nacional ha combinado funciones relacionadas con la producción y mecanismos de participación controlada. En Costa Rica, con la ley Inder se establecieron Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, y de común acuerdo con Mideplan se establecieron mecanismos de representación en los Consejos Regionales de Planificación. En Belice se conformaron Territorial Action Groups (TAG) en el marco de la Belizean Area-based Development Strategy (Brads). En República Dominicana se conformaron varios Grupos de Acción Territorial, asociados primero a la ejecución de la Ecadert y luego a la del proyecto Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina (Pideral). (ilustración no. 13)

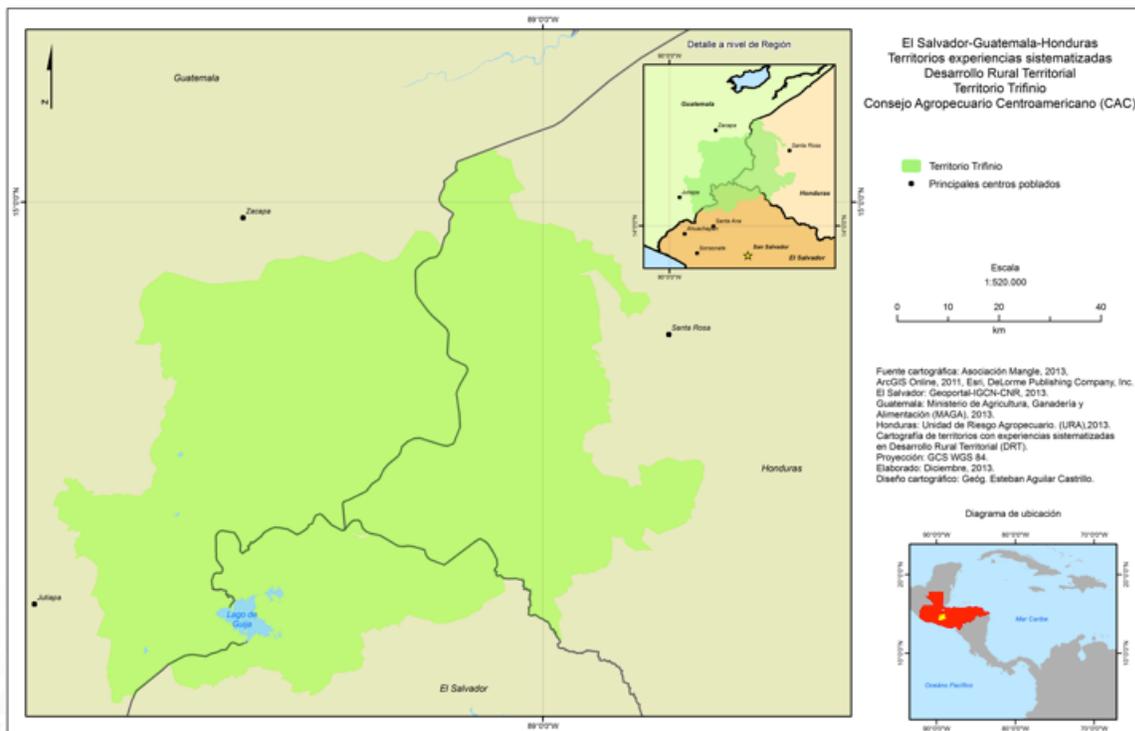
Ilustración 13. Territorios focales priorizados por los países para la ejecución de la Ecadert en la región del SICA hacia 2015



Dos experiencias centroamericanas atañen a la gestión del desarrollo territorial respectivamente en un ámbito transfronterizo trinacional y en un territorio discontinuo conformado por comunidades ubicadas en el litoral Caribe de varios países. La primera, que viene desarrollándose desde hace más de un cuarto de siglo, es la del Trifinio, lugar de encuentro entre Guatemala, Honduras y El Salvador. (ilustración no. 14) Ahí se conformó, además de las instancias oficiales de coordinación intergubernamental, una Mancomunidad Trinacional, y hubo encuentros e intercambios entre organizaciones de gestión territorial de los tres países.

En el Caribe centroamericano, desde Belice hasta Nicaragua, se forjó históricamente una territorialidad discontinua, articulada mediante relaciones culturales, lazos de parentesco, conexiones intergeneracionales, redes y reencuentros periódicos entre comunidades garífunas¹¹. En el marco del proceso Ecadert y en particular de su Programa Regional de Formación de Capacidades y de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico, se generaron espacios de comunicación e intercambio que facilitaron la conformación de la Coordinadora del Territorio Afín Garífuna (Cotag), así como diversos encuentros, acciones colaborativas y proyectos conjuntos; posteriormente fue constituido formalmente

Ilustración 14. Trifinio centroamericano



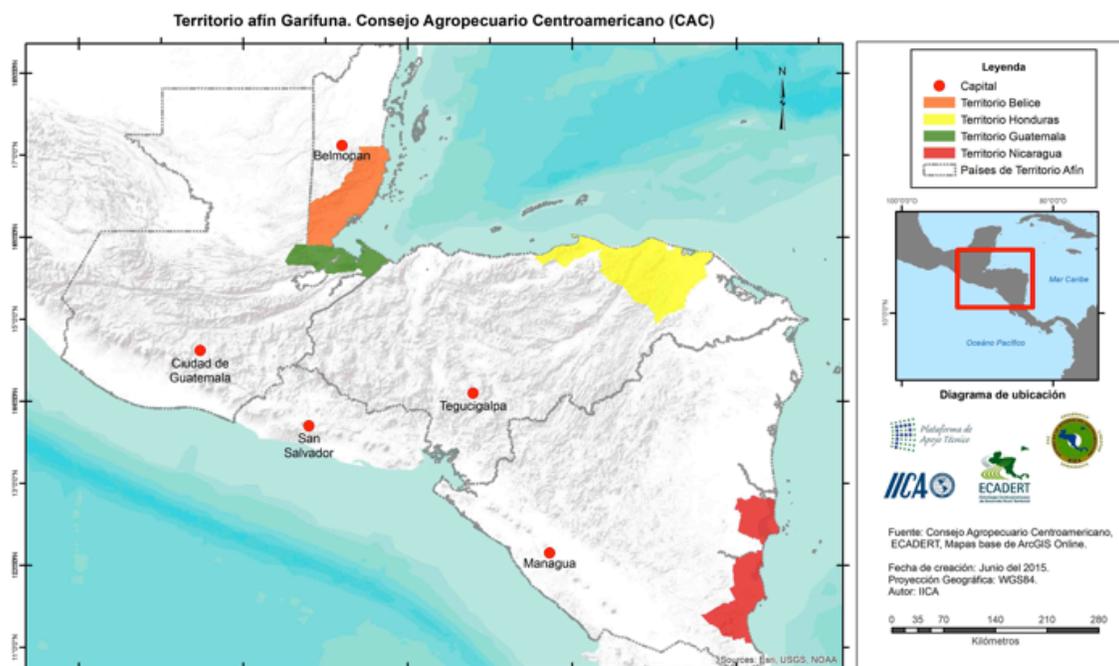
11. El pueblo garinagu, de habla garífuna, es afroantillano e indígena, con raíces históricas en St. Vincent y luego en la isla de Roatán, adonde fueron trasladados forzosamente los denominados “caribes negros” a finales del siglo XVIII, y posteriormente se establecieron comunidades garífunas en la costa norte de Honduras, en la zona de Livingston en Guatemala y en los litorales de Belice y Nicaragua.

y reconocido por la Comisión Regional Ecadert el Territorio Afín Garífuna. (ilustración no. 15)

Las diferentes plataformas de concertación, con su diversa composición y escala, y distintas funciones y grados de reconocimiento legal o político-institucional, han tenido en común, casi siempre, la incorporación de representantes de la institucionalidad pública directamente involucrada en el desarrollo rural y de organizaciones de la sociedad civil, y generalmente también de gobiernos locales, en territorios usualmente compuestos por varios municipios, algunas veces por uno sólo, y excepcionalmente por distritos o zonas de varios municipios aledaños.

Pero las áreas de cobertura geográfica y poblacional, así como las distancias y dificultades de transporte al interior de cada territorio, han sido muy disímiles, con implicaciones significativas para las modalidades de participación de la ciudadanía en dichas plataformas, como también para la denominada gestión de cercanía o de proximidad, frecuentemente asociada a la gestión social del desarrollo territorial. Las variantes al respecto han guardado relación con el tamaño de los países y de sus municipios, pero también con las formas en que se han conformado territorios o microrregiones y mecanismos u organizaciones de gestión territorial, con variaciones al interior de un mismo país. Hay, asimismo, toda

Ilustración 15. Territorio Afín Garífuna en el Caribe centroamericano



una gama de situaciones en territorios con mayor o menor homogeneidad en sus varias dimensiones o facetas; con un tejido social relativamente fuerte o debilitado; con grandes disparidades en las estructuras socioeconómicas y relaciones de poder, y con formas de expresión y manejo de la conflictividad muy disímiles. Hay, asimismo, variaciones sustanciales de un país a otro, y algunas veces de un Estado federal o entidad subnacional a otra, en cuanto al marco normativo y las condiciones político-institucionales bajo las cuales se han establecido y se desenvuelven dichas plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial. Todo ello da significados bien distintos a la conformación y funcionamiento de las plataformas de concertación territorial, aun cuando compartan determinadas características.

Con toda su diversidad tanto interna como contextual, la creación de mecanismos participativos conformados por actores de la sociedad civil, gobiernos locales y representantes institucionales ha permitido avanzar –a ritmos dispares y por rutas diferenciadas- hacia modalidades de gobernanza más relacionales. Una clara expresión de la disposición de la institucionalidad pública y los responsables políticos en diversos países de avanzar en esa dirección ha sido la decisión de asegurar cuando menos la paridad entre la representación de las entidades gubernamentales y la sociedad civil, y en algunos casos (como Brasil o Costa Rica) el peso pre-

ponderante de esta última en las plataformas de concertación territorial. Esta opción ha cumplido la función de subrayar la relevancia del involucramiento de las organizaciones de base en la gestión territorial, sin asegurar necesariamente una amplia representatividad de los distintos grupos y redes, especialmente aquéllos con menor capacidad organizativa y de incidencia. Por otra parte, si bien han participado usualmente las instituciones públicas más relacionadas con el desarrollo rural y también las alcaldías, otras entidades gubernamentales pertinentes e instancias de las corporaciones municipales no han sido igualmente incorporadas. Hay, pues, avances importantes hacia un tipo de gobernanza en el cual interactúan directamente gobiernos locales e institucionalidad pública con organizaciones de la sociedad civil, pero resta aun un trecho importante por recorrer para asegurar una amplia representatividad de unos y otros.

La creación de redes nacionales o subnacionales de organizaciones o plataformas de concertación territorial les ha permitido tener mayor capacidad de interlocución directa con la institucionalidad pública sobre cuestiones de interés común del conjunto de territorios rurales, y mayores posibilidades de incidencia política. Sus relaciones con la institucionalidad pública nacional han sido variables, y esta última no siempre ha estado anuente a facilitar todo el apoyo requerido y respetar al mismo tiempo su autonomía organizativa y decisoria.

La red nacional de Colegiados Territoriales de Brasil, establecida en 2010, participó activamente en la organización de encuentros e intercambios nacionales e internacionales y dialogó con la Secretaría de Desarrollo Territorial y otras entidades públicas. Varias redes estatales de Colegiados Territoriales también interactuaron con la institucionalidad pública subnacional y nacional sobre la territorialización y ejecución de políticas y programas de los respectivos Estados y del gobierno federal.

En Colombia, con su gran diversidad de situaciones en cuanto a las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial, no se ha establecido un mecanismo o instancia que las agrupe a todas, pero sí ha habido espacios de encuentro, intercambio e incidencia en los cuales han participado algunas de ellas, afines entre sí. Es el caso, por ejemplo, de las Zonas de Reserva Campesina, y también de los Laboratorios de Paz. Por otra parte, organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes, territorialmente basadas pero constituidas en función de sus problemáticas y reivindicaciones específicas, han formado redes y realizado movilizaciones de diversa índole y han logrado alguna incidencia política.

En Costa Rica se estableció primero una red conformada por varios Grupos de Acción Territorial, y posteriormente una de representantes de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural de

todo el país, con apoyo inicial del Inder y una relación compleja con las autoridades de dicha institución. En algunos otros países del SICA, como Panamá, Honduras y El Salvador, hubo encuentros nacionales de varias organizaciones de gestión territorial y mecanismos de representación de las mismas ante las Comisiones Nacionales para la Ejecución de la Ecadert o instancias análogas.

Encuentros internacionales de integrantes de dichas organizaciones o redes han facilitado el intercambio de experiencias entre ellas, y en el marco de la Ecadert se estableció una Red de Grupos de Acción Territorial de Centroamérica y República Dominicana, con limitaciones persistentes en su representatividad, funcionamiento y continuidad efectiva. La participación de dirigentes de la red de Colegiados Territoriales de Brasil en cursos del Programa Regional de Formación de Capacidades de la Ecadert, a lo largo de varios años, permitió compartir aprendizajes y crear lazos solidarios. Ciertos intercambios de bajo perfil, por la sensibilidad del tema, entre organizaciones de gestión territorial y técnicos de Honduras, Guatemala, El Salvador con los responsables de impulsar procesos de gestión territorial bajo condiciones adversas en cuanto a seguridad ciudadana en Colombia, contribuyeron al conocimiento de opciones viables para dicho propósito.

En la medida –muy variable de un país a otro, y a lo largo del tiempo- en

que se ha logrado articular a las plataformas de concertación territorial con los sistemas nacionales, regionales o subnacionales de planificación y presupuestación, ello ha otorgado cierto grado de reconocimiento a dichas instancias y ha facilitado su acceso a fondos públicos nacionales. En algunos casos, su representación en consejos de planificación estatales o regionales ha conllevado un reconocimiento similar en el ámbito subnacional, con opción de incidir en los planes de desarrollo correspondientes y acceder a determinados recursos financieros. En otros, la existencia de estructuras paralelas de gestión territorial, unas reconocidas constitucional o legalmente y otras basadas en su legitimidad social o reconocimiento político, ha mostrado tanto las posibilidades como los límites de la construcción de instancias frecuentemente supramunicipales y algunas veces asociadas a mancomunidades, pero sin reconocimiento oficial como entidades territoriales.

El fortalecimiento de capacidades organizacionales y de acción colectiva, de liderazgo democrático y de negociación e incidencia, como también las requeridas para la construcción participativa de visiones de futuro compartidas y estrategias de desarrollo, y para la formulación y ejecución de propuestas y proyectos, es fundamental para que los distintos actores territoriales puedan involucrarse efectiva y proactivamente en la construcción y funcionamiento de plataformas de concertación y en la

gestión social del desarrollo de sus territorios. Ello resulta especialmente importante para asegurar la participación en dichas instancias de grupos históricamente excluidos, como los pueblos originarios o afrodescendientes, las mujeres rurales y los más desposeídos, u otros en proceso de exclusión por situaciones adversas o disparidades en el acceso a oportunidades, como la juventud rural. También es indispensable para facilitar la participación de aquellos cuyas condiciones –por ejemplo en el caso de los trabajadores migrantes e informales y personas desplazadas o desempleadas– limitan sus posibilidades de constituir organizaciones o redes formales y mecanismos de representación reconocidos por entidades oficiales. Esto es fundamental para una gobernanza efectivamente relacional, con capacidad de interlocución de los distintos actores territoriales, grupos y redes relevantes de cada territorio con la institucionalidad pública y los gobiernos locales.

Tanto en Brasil como en Centroamérica se dio inicialmente un fuerte impulso a la formación de capacidades de integrantes de las nacientes plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial, aunque la misma se ha visto reducida más recientemente. En el primer caso ello obedeció a cambios políticos e institucionales, y en el segundo a una fuerte reducción en los recursos financieros y técnicos regionales para el fortalecimiento de capacidades, compensada sólo parcialmente

por acciones formativas nacionales para dichas plataformas u organizaciones en algunos países. En Colombia, los procesos de fortalecimiento de capacidades han sido más diferenciados, por la heterogeneidad de los procesos territoriales en ese país.

La diversidad de tipos de plataformas de concertación y de marcos normativos en América Latina genera toda una gama de experiencias en lo atinente a la incorporación o no de distintos actores, grupos y redes territoriales. Esta heterogeneidad organizacional y variedad contextual ha resultado muy enriquecedora por la posibilidad de contrastar opciones y situaciones, aprendiendo tanto de la propia experiencia como de otras y generando oportunidades de aprendizaje de índole más general. Las experiencias y dispositivos, abordajes metodológicos, planteamientos y balances sobre participación de actores territoriales muestran tanto la intencionalidad como las dificultades que se presentan en los territorios rurales para lograr la incorporación efectiva, ampliamente representativa, con capacidad propositiva y decisoria, de los actores relevantes de la sociedad civil, de la institucionalidad pública presente en cada territorio, y de los gobiernos locales.

1.4 Actores territoriales

La gestión social del desarrollo de los territorios rurales y la gobernanza relacional de las entidades territoriales a

distintas escalas requieren de la participación activa y propositiva de los actores colectivos, privados e institucionales de cada territorio, de procesos de concertación entre el Estado y la sociedad civil, del manejo de los conflictos entre diversos actores y de la construcción de acuerdos en torno a objetivos compartidos, reconociendo y negociando sus intereses contrapuestos. En la práctica, no es fácil sentar a la mesa a todos los actores, y resulta aún más difícil involucrarlos de manera sostenida en la formulación e implementación de proyectos de futuro, estrategias a largo plazo y planes e iniciativas de desarrollo a mediano o más corto plazo. Además de las organizaciones sociales formalmente constituidas, de los gobiernos locales y de la institucionalidad pública presente en el territorio, es necesario considerar e incorporar al proceso a otros grupos representativos y redes relevantes, así como a diversos actores privados, tanto individuales o asociativos como corporativos, especialmente aquellos basados sustancialmente en determinado territorio. Hay, asimismo, organizaciones o grupos al margen de la ley que actúan en ciertos territorios e inciden en las condiciones bajo las cuales se desenvuelven las iniciativas para promover su desarrollo. En los siguientes apartados se hará referencia, especialmente para Brasil, Colombia y Centroamérica, a la participación de entidades públicas y gobiernos locales, de la sociedad civil, y del sector privado en sentido amplio.

Involucramiento de la institucionalidad pública y los gobiernos locales

El grado y tipo de participación de los gobiernos locales –individualmente o en forma mancomunada- en plataformas de concertación u organizaciones y procesos de gestión social del desarrollo territorial varía considerablemente de un país a otro, y también algunas veces entre territorios de un mismo país.

- En los Colegiados Territoriales brasileños suele haber alguna participación de los gobiernos municipales correspondientes, lo cual les permite acceder a recursos y ejecutar proyectos que el Colegiado no puede implementar por cuanto carece de personería jurídica. Para ampliar la escala de ciertas iniciativas en algunos territorios, se han establecido consorcios públicos intermunicipales.
- En Colombia, el tipo y grado de involucramiento de los gobiernos locales ha variado considerablemente, en parte por la diversidad de modalidades y procesos de gestión territorial: En el Sur de Córdoba, representantes de las Alcaldías y Concejos Municipales participaron en la orientación del proceso, en conjunto con Incoder, con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con ONG locales y organizaciones sociales, y al elaborar la Estrategia de Desarrollo Territorial se tomaron en cuenta los planes de desarrollo municipales, así como el departamental. En el

Magdalena Medio, se procuró involucrar a las autoridades municipales en procesos de concertación con los pobladores y se trabajó con las asociaciones intermunicipales. En las experiencias piloto impulsadas por Corporación PBA en cuatro regiones, en coordinación con Planeación Nacional, se realizaron reuniones municipales y acercamientos a autoridades locales. En la metodología para la elaboración de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial promovidos actualmente por la Agencia de Renovación del Territorio, se incluyó la comunicación al respecto con alcaldes y la construcción participativa de Pactos Municipales de Renovación Territorial.

- En Centroamérica, el papel de los gobiernos locales en las organizaciones o plataformas de gestión territorial es muy relevante en algunos países, especialmente en los Consejos de Desarrollo Territorial de Panamá, liderados por los alcaldes, y a través de Mancomunidades o asociaciones intermunicipales en Honduras, El Salvador y Guatemala. Su participación es variable y algunas veces menor en otros territorios de esos mismos países, como también del resto del istmo. En ciertos casos, como el Adizal-GAT en El Salvador, los gobiernos locales no tenían participación alguna en la organización de gestión social de un territorio conformado por la zona alta de varios municipios.

La representación de los gobiernos locales suele ser ejercida principalmente por los alcaldes o alcaldesas, especialmente cuando lideran los consejos territoriales, cuando su participación es normada por ley, o cuando es necesaria para presentar proyectos o acceder a determinados recursos públicos. Otras veces puede ser delegada en vicealcaldes, funcionarios técnicos o unidades municipales de desarrollo rural o afines. La participación de integrantes de los Concejos municipales en las plataformas de concertación territorial es inusual o inexistente, lo cual limita el relacionamiento entre ambos cuerpos colegiados y la interacción directa de los miembros de la organización de gestión social con quienes usualmente representan a distritos, parroquias, corregimientos o localidades al interior de los municipios.

En cuanto a la participación de la institucionalidad pública en plataformas u organizaciones de gestión territorial, hay situaciones diversas, dinámicas y contrastantes en América Latina, con algunos denominadores comunes. Cuando dichas instancias de concertación tienen reconocimiento oficial, se facilita el involucramiento de representantes de entidades públicas nacionales o subnacionales con presencia en los territorios, incluyendo las responsables por el desarrollo rural y algunos entes

sectoriales en áreas temáticas relacionadas. Su incorporación continua y activa en los procesos de elaboración e implementación de estrategias y planes de desarrollo territorial está sujeta, no obstante, a la voluntad política gubernamental, a las prioridades institucionales, a la disposición de las jefaturas regionales o subnacionales y a la disponibilidad efectiva del funcionariado y equipos técnicos locales. A falta de reconocimiento oficial, de un mandato expreso o de directrices específicas, dicha participación queda sujeta al grado de interés y la voluntad de participar del personal técnico destacado por cada entidad en los distintos territorios¹².

En Colombia, por la diversidad de contextos político-institucionales, situaciones locales o subnacionales, y tipos de plataformas u organizaciones de gestión territorial, hay asimismo una gama de experiencias y modalidades en cuanto al involucramiento de la institucionalidad pública en ellas. En los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), establecidos a partir de 1993, tuvieron participación relevante tanto los alcaldes como representantes de los Concejos Municipales y entidades públicas departamentales, regionales y nacionales con responsabilidades o funciones relacionadas con el desarrollo rural, además de la sociedad civil. En las Zonas de Reserva Campesina

12. Este y otros comentarios generales sobre la participación de los diversos actores territoriales retoman, de manera muy resumida, aportes más específicos para Brasil y Centroamérica en el documento de trabajo “Las organizaciones de gestión territorial: experiencias y aprendizajes” (Samper y Arze, 2012), en una sistematización de experiencias territoriales en países de la región del SICA (Samper y González, 2013) y en los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión No. 13, 14 y 19 sobre Experiencias político-institucionales y territoriales en Colombia, Brasil y Centroamérica (Samper y González, 2018 a, b; 2019).

(ZRC), donde se buscaba fortalecer espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, la participación efectiva de la institucionalidad pública nacional ha sido variable, tanto por sus distintas características y modalidades de conformación o funcionamiento, como por la volátil voluntad política de apoyarlas e involucrar para ello a instituciones públicas nacionales o subnacionales, lo cual ha dificultado la realización efectiva de los planes de desarrollo territorial formulados en ellas, usualmente con apoyo del Incoder. En el Magdalena Medio, ante la relativa ausencia del Estado nacional ha sido relevante la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (Cdpmm), y el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (Pdpmm), inicialmente apoyados por la petrolera estatal pero impulsados luego, durante más de dos décadas, por la institucionalidad eclesiástica con apoyo del Banco Mundial y de la Unión Europea, con el necesario aval del Estado. En los procesos territoriales apoyados por Corporación PBA, en cuatro regiones del país, se coordinó con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y se involucró a autoridades departamentales. En el Sur de Córdoba, el Incoder trabajó en forma coordinada con el PNUD y organizaciones de sociedad civil, y también se involucró la Secretaría de Desarrollo Económico y Agroindustrial de la Gobernación del Departamento, y se propuso un modelo de gestión interinstitucional e

intersectorial para el desarrollo rural territorial, con mesas temáticas locales y regionales.

En la elaboración de los Programas Integrales de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (Pidert) en las Áreas de Desarrollo Territorial participaron el Incoder y algunas otras agencias públicas, apoyando a los actores sociales locales para la preparación de Planes de Acción y Contratos-Plan para programar la inversión pública multisectorial, pero la clausura de dicha institución a fines de 2015 generó discontinuidad e incertidumbre en dichos procesos. En la elaboración participativa de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), normada por decreto-ley en 2017 en el marco de los acuerdos de paz, se prevé la participación, además de las comunidades y organizaciones de sociedad civil, de las autoridades de las entidades territoriales y del Gobierno Nacional, así como la vinculación de los PDET y de los Planes de Acción para la Transformación Regional al Plan Nacional de Desarrollo. Su realización efectiva y la concretización del apoyo de la institucionalidad pública en los territorios se ve afectada, sin embargo, por la débil presencia de ésta en amplias regiones del país y por la insuficiencia de los recursos presupuestarios previstos para ello.

En Brasil, los procesos de gestión social del desarrollo territorial fueron impulsados directamente por la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) del

Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), con participación activa de la institucionalidad pública estadual en ciertos Estados, principalmente del Nordeste. En los Colegiados territoriales se estableció un porcentaje de participación de las entidades públicas que no podía ser mayor que el de la sociedad civil, y se buscó concertar en dichas plataformas la ejecución de múltiples programas sectoriales para promover su desarrollo, la inclusión socioproductiva, el fortalecimiento de la agricultura familiar y el mejoramiento de las condiciones de vida e ingresos de la población rural. Aunque la SDT-MDA promovió la articulación intersectorial en el marco del programa de Territorios Rurales / Territorios de Identidad, y la Presidencia de la República luego buscó impulsarla mediante el programa Territorios de la Ciudadanía, en la práctica resultó difícil lograr dicha coordinación y convergencia de acciones territorializadas. La existencia de múltiples instancias de concertación entre instituciones públicas y sociedad civil, para diferentes propósitos e impulsadas por diversas entidades del gobierno federal, dificultó la articulación efectiva de las distintas acciones sectoriales en función de procesos de desarrollo territorial; así, por ejemplo, operaron simultáneamente Consorcios de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (Consad) como espacios de gestión de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS); Consejos de las Mesorregiones, asociados al Ministerio de Integración Nacional, y los Colegiados Territoriales

impulsados por la SDT, sin que hubiera una efectiva integración o coordinación entre ellos.

En ciertos Estados brasileños en los cuales hubo un mayor alineamiento con las políticas federales, los *Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (Cedrs)* en consulta con los Colegiados Territoriales, elaboraron Planes Estaduales de Desarrollo Rural Sustentable y Solidario (Pedrss) entre 2012 y 2016. El primer Cedrs, en el Estado de Bahía, estuvo vinculado a la Secretaría de Planificación de dicho Estado, y en él se han articulado los 27 Colegiados Territoriales, en diálogo con la institucionalidad pública presente en el Estado y con otros actores de la sociedad civil. La metodología propuesta para establecer el sistema estadual de desarrollo territorial en Bahía (Oliveira, 2016 a, b, c, d; 2017 a, b), para la actualización de los planes de desarrollo territorial y para la elaboración participativa del Pedrss, requiere del involucramiento de las distintas Secretarías estaduais y asigna un papel relevante a la de Desarrollo Rural y a la Compañía de Desarrollo y Acción Regional, en diálogo con la red estadual de Colegiados territoriales.

En Centroamérica, la institucionalidad pública ha tenido diversos grados y modalidades de involucramiento en los procesos e instancias de gestión del desarrollo de los territorios rurales, de acuerdo con el marco normativo y político-institucional de cada país, que a su vez ha ido evolucionando. Las primeras

experiencias locales de desarrollo rural con enfoque territorial y la formulación e implementación de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (Ecadert) fueron impulsadas inicialmente por entes sectoriales agropecuarios en los planos nacional (Ministerios de Agricultura) y regional (Consejo Agropecuario Centroamericano). En los Grupos de Acción Territorial (GAT) o Consejos de Desarrollo Territorial (CDT), con diversas características y denominaciones, usualmente se ha buscado lograr una representación paritaria de la institucionalidad pública nacional o local y de las organizaciones de sociedad civil de cada territorio. Algunas entidades públicas presentes en los territorios y representadas en dichas plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial, además de las responsables por el desarrollo rural, son las instituciones sectoriales de agricultura, salud y educación. Con menor frecuencia o regularidad, por su limitada presencia local, se involucran en algún grado los entes nacionales de planificación. En determinados territorios supramunicipales centroamericanos asisten, asimismo, miembros de las fuerzas públicas, como también de ciertos proyectos o programas específicos. Algunas veces los delegados de dicha entidades participan solamente como observadores, otras veces lo hacen como interlocutores de las organizaciones de sociedad civil y gobiernos locales o mancomunidades, pero en la medida en que haya un reconocimiento oficial y una normativa

al respecto, tienen una representación directa en los GAT o CDT. En el caso de Costa Rica, el reglamento de constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural establece una representación de 40% para las instituciones públicas del territorio y los gobiernos locales, y el Inder ejerce su Secretaría Técnica.

En las Comisiones Nacionales para la Ejecución de la Ecadert -con procesos de conformación, modalidades y grados de implantación muy variables de un país a otro- usualmente han participado varias entidades públicas relacionadas con el desarrollo de los territorios rurales, así como asociaciones de gobiernos locales y representantes de las organizaciones o instancias de gestión territorial y de la sociedad civil. Entre las instituciones públicas usualmente representadas en dichas instancias nacionales cabe mencionar principalmente:

- Ministerios o Secretarías de Agricultura
- Ministerios o Viceministerios y Programas de Desarrollo Rural
- Entidades sectoriales y nacionales de planificación
- Entes responsables por el desarrollo territorial o de ordenamiento territorial
- Ministerios o Secretarías de Desarrollo Social (con menor frecuencia)

Excepcionalmente, en el caso de Panamá el Ministerio de Economía

y Finanzas ha presidido la Comisión Nacional Ecadert, en la cual también ha participado la Autoridad Nacional del Ambiente. También ha sido excepcional, en Honduras, la participación de un representante de la Comisión de Agricultura del Congreso Nacional. Cabe indicar que usualmente no han sido altos jerarcas de los ministerios e instituciones públicas quienes han participado regularmente en las reuniones de las Comisiones Nacionales Ecadert o entidades análogas, sino funcionarios de nivel medio con menor poder de decisión y sin capacidad de comprometer directamente los recursos técnicos y financieros de los entes que representan. Esto limitó considerablemente la capacidad de dichos órganos colegiados de incidir sustancialmente en las prioridades y planes de inversión de esos entes en los territorios.

En síntesis, la institucionalidad pública más directamente relacionada con el desarrollo rural y territorial ha tenido una participación activa y relevante en plataformas de concertación en muchos territorios rurales, aunque ha estado ausente o ha tenido una participación más limitada en otros. Los alcaldes, individualmente o en forma mancomunada, también han tenido una presencia significativa en muchas de esas plataformas, aunque no en todas, e incluso han presidido algunas de ellas, y sus asociaciones nacionales han estado representadas usualmente en espacios de concertación nacionales para el desarrollo de los territorios rurales, más claramente en el caso de América

Central, mientras que el involucramiento directo de las corporaciones municipales, en cuanto tales, ha sido mínimo. La participación de la institucionalidad pública en espacios nacionales de concertación para el desarrollo de dichos territorios ha sido relevante, aunque la delegación de su representación en funcionarios de rango intermedio ha constituido una limitante, a diferencia de lo que ha sucedido en instancias de coordinación interinstitucional presididas directamente por la Presidencia de la República.

Participación activa, propositiva y decisoria de la sociedad civil

El involucramiento de la sociedad civil en plataformas de concertación territorial en América Latina ha sido sustancial y significativo, pero limitado en términos de los tipos de agrupaciones representadas. Por lo general se logra involucrar a organizaciones de productores y a algunos otros grupos formalmente organizados o redes formalmente constituidas, por ejemplo de jóvenes y mujeres rurales. En principio, se pretende lograr asimismo la participación activa de grupos étnicos representativos de la diversidad cultural de cada territorio, aunque el grado en el cual esto se logra efectivamente es dispar y frecuentemente insuficiente. La representación tanto de grupos con bajos grados de organización como de redes informales suele ser mínima. Ello plantea el doble reto de fortalecer las capacidades organizativas de grupos históricamente excluidos de la gober-

nanza territorial y de generar modalidades o mecanismos que faciliten la representación de redes informales relevantes en el territorio.

En los Colegiados territoriales de Brasil, donde los programas de apoyo a la agricultura familiar y al desarrollo territorial se asociaron estrechamente, las organizaciones representativas de aquélla han tenido un peso preponderante en cuanto a la participación de la sociedad civil y el acceso a recursos federales a través de dichas plataformas de concertación. También han estado representadas organizaciones de mujeres y de jóvenes rurales, y se han hecho esfuerzos, menos exitosos, por involucrar a representantes de pueblos indígenas y quilombolas (comunidades afrodescendientes derivadas de la resistencia a la esclavitud). Otros grupos y redes con menores grados de organización y capacidades de incidencia han estado débilmente representados, o ausentes del todo.

Los muy diversos arreglos institucionales o mecanismos de concertación en territorios rurales colombianos han tenido en común el involucramiento muy activo y un peso por lo general preponderante de un conjunto relativamente amplio de organizaciones y asociaciones, movimientos y grupos de la sociedad civil, con variantes en cuanto a su composición. Al respecto, cabe mencionar a los Consejos Comunitarios y organizaciones representativas de pueblos indígenas y comunidades ne-

gras en el Sur de Córdoba y en los territorios en los cuales la Corporación PBA junto con Planeación Nacional apoyó la formulación de Programas de Desarrollo Rural Integrado con Enfoque Territorial (Pdriet), como también en otras experiencias territoriales colombianas. En muchas de éstas participaron activamente asociaciones campesinas y sindicatos de trabajadores rurales, asociaciones de desarrollo integral y grupos de jóvenes y de mujeres rurales, y en algunas Zonas de Reserva Campesina estuvieron representadas las Juntas de Acción Comunal. Una particularidad del caso colombiano es el fuerte involucramiento de las organizaciones de víctimas del conflicto armado en procesos de desarrollo y paz en territorios rurales. En el Magdalena Medio se formaron núcleos de pobladores que articulaban a otros grupos y organizaciones locales, y participaron activamente grupos eclesiales de base. En el Sur del Atlántico; en la provincia de Márquez, en Boyacá; en el Territorio Solidario de Santander, y en la Zona Costanera de Córdoba y Sucre, con acompañamiento de la Corporación PBA, hubo asimismo participación de redes de comunicación comunitarias. Con frecuencia han estado presentes diversas ONG, y algunas veces grupos académicos que han hecho contribuciones relevantes en determinados procesos de gestión territorial.

En las plataformas de concertación en territorios centroamericanos hay asimismo una considerable diversidad y

ciertos denominadores comunes en cuanto a la participación de actores de la sociedad civil. Usualmente se encuentran representadas asociaciones comunitarias o concejos locales, así como agrupaciones de productores, de jóvenes y de mujeres rurales. Con variantes de un territorio a otro, y entre países, participan asimismo distintas ONG y asociaciones ecologistas o de gestión de recursos hídricos, como también uniones crediticias, patronatos o juntas educativas locales, y determinados grupos religiosos. En general, la participación de grupos de la sociedad civil es significativa a la vez que heterogénea, aunque más uniforme en cuanto a su composición en países como Costa Rica, donde se encuentra normada por la ley Inder y su reglamentación.

Así, la participación de organizaciones de la sociedad civil en dichos espacios de concertación es relevante en las experiencias latinoamericanas comentadas, pero su composición y representatividad social varía considerablemente de una a otra. En Brasil es una constante el fuerte involucramiento de las organizaciones de agricultura familiar, y es frecuentemente la de agrupaciones de jóvenes y mujeres rurales, pero la de otros grupos, especialmente de comunidades indígenas o quilombolas, no siempre es acorde con la intención de inclusividad. En Colombia hay una gran diversidad de situaciones al respecto, por la heterogeneidad de contextos y dinámicas territoriales, pero suele haber una representatividad so-

cial más amplia, y se ha involucrado a agrupaciones de víctimas del conflicto armado. En Costa Rica, la participación de la sociedad civil en los Consejos Rurales de Desarrollo Territorial ha sido más uniforme, por la normativa al respecto, mientras que en otros países centroamericanos ha sido variable.

Más allá de las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial, cabe considerar los grados de participación de los distintos sectores de la sociedad civil en la construcción de una visión de futuro para el territorio y en la elaboración e implementación de su estrategia de desarrollo. La legitimidad social y viabilidad de ésta dependen de la apropiación real de tales propuestas por parte del conjunto de la sociedad en el correspondiente ámbito territorial, de manera que sea factible movilizar las energías sociales y acciones colectivas requeridas para impulsarlas. En este sentido, las plataformas de concertación deben facilitar una participación aun más amplia de la ciudadanía en su formulación y realización.

Relacionamiento con el sector privado

La participación de empresas privadas familiares, corporativas y asociativas en procesos de gestión social del desarrollo territorial ha sido un tanto limitada en buena parte de las experiencias de gestión social del desarrollo territorial, aunque en otras ha sido más significativa. En general, se tiende a reconocer cada vez más su contribución potencial

en procesos de desarrollo en territorios rurales, pero hay reticencias persistentes a su involucramiento directo en las plataformas de concertación en determinados territorios y países, vg. por parte de ciertas organizaciones o movimientos sociales. La posición de la institucionalidad pública al respecto ha sido variable de un país a otro, restringiendo dicha participación básicamente a las empresas cooperativas en ciertos casos, o promoviendo un involucramiento mayor de entes gremiales representativos del sector privado, más que de empresas individuales. Por otra parte, el grado de interés del sector privado en participar dentro de esos mecanismos u organizaciones de gestión territorial ha sido dispar, más fuerte por parte del cooperativismo agrario o rural y más débil por lo general en el caso de las corporaciones agroindustriales y otras empresas corporativas. El interés de las empresas agrícolas o agroindustriales de propiedad familiar ha sido variable, como lo ha sido también la apertura a su incorporación en dichas plataformas. Empresarios individuales interesados en el desarrollo de sus territorios han sido proactivos en áreas como la promoción del emprendedorismo local, el turismo rural, denominaciones de origen y marcas territoriales, y algunas veces han participado activamente en organizaciones de gestión territorial.

En Brasil, la contraposición entre agricultura familiar y agronegocios, así como la polarización política al respecto

y su atención institucional diferenciada entre el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Ministerio de Agricultura, así como la asociación estrecha entre políticas o programas de desarrollo territorial y fortalecimiento de la agricultura familiar, generaron un ambiente poco propicio para la incorporación del sector empresarial no cooperativo en los Colegiados territoriales, e incluso en la formulación de las estrategias de desarrollo de los territorios rurales. En cambio, hubo un fuerte involucramiento de cooperativas de reforma agraria o de agricultura familiar, incluyendo empresas agroindustriales asociativas, tanto en los Colegiados como en la elaboración de planes de desarrollo, proyectos e iniciativas de inversión pública en los territorios.

En Colombia ha sido por lo general bastante limitada la participación del sector productivo empresarial, en sentido amplio, en organizaciones de gestión social del desarrollo de los territorios rurales. También en este país es más frecuente que se involucren en las plataformas y procesos de gestión territorial empresas cooperativas u otros emprendimientos asociativos que empresas corporativas o empresas agrícolas y agroindustriales de propiedad familiar. En ciertos territorios ha habido recelo mutuo entre los movimientos u organizaciones sociales y las grandes empresas presentes en los territorios, por conflictos entre aquéllos y éstas o por posturas político-ideológicas contrapuestas. En algunos otros

procesos territoriales, como los apoyados por Corporación PBA, ha habido mayor apertura hacia el sector privado.

En la región del SICA, el proceso de formulación de la Ecadert, a lo largo del 2009, involucró a agrupaciones gremiales del sector privado, además de movimientos sociales y diversas organizaciones de la sociedad civil, en los planos regional y nacional, con variantes al respecto de un país a otro. La estrategia centroamericana resultante incluyó de manera explícita al sector privado empresarial entre los actores territoriales cuya participación activa era necesaria para su ejecución, y al plantear las transformaciones requeridas propuso avanzar hacia “una sociedad rural en la que las comunidades, las redes y organizaciones de base, las autoridades locales y el sector privado empresarial se conviertan en protagonistas corresponsables de los cambios, mediante la acción colectiva, la concertación entre actores y la cooperación en función de un proyecto de futuro para el territorio.” (CAC, 2010, p. 52) Sin embargo, en la práctica ha resultado difícil incorporar efectivamente a representantes de dicho sector en las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial, y su participación en ellas suele ser menor que la de los actores sociales e institucionales. En algunas instancias o consejos territoriales participan empresas cooperativas o agrupaciones gremiales de determinados sectores específicos, o empresarios y empresarias a título individual.

El conjunto de experiencias latinoamericanas al respecto muestra que si bien conviene incorporar a representantes del sector privado en sentido amplio en la elaboración e implementación de estrategias y planes de desarrollo para los territorios rurales en los cuales tienen un peso relevante, resulta difícil lograr la participación regular de gremios o representaciones empresariales en las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial. Aunque hay una claridad creciente sobre la necesidad de involucrar a empresas interesadas en el desarrollo de los territorios en los cuales tienen una base sustancial de clientes u operaciones, y por consiguiente un interés estratégico en crear y mantener condiciones apropiadas para sus negocios, los recelos mutuos entre movimientos sociales y gremios empresariales, así como los distintos estilos de gestión, prioridades e intereses contrapuestos y relaciones a veces conflictivas, limitan su incorporación permanente en plataformas de concertación o consejos territoriales.

Por otra parte, las experiencias positivas en cuanto al involucramiento de empresas cooperativas u otros emprendimientos asociativos, representantes de determinados gremios y empresarios individuales, muestran la viabilidad y pertinencia de dicha incorporación. Ello supone la existencia de determinados objetivos comunes y de una disposición a impulsar el desarrollo sustentable e integral del territorio, así como cierta apertura de ambas partes y de condiciones que permitan plantear

y negociar en una plataforma de concertación u otra instancia las distintas agendas y propuestas.

Claramente es necesario diferenciar entre empresas o gremios empresariales efectivamente interesados en el desarrollo del territorio y abiertos a negociar con otros actores territoriales, e intereses privados que solamente buscan explotar los recursos naturales y humanos del territorio, sin generar desarrollo. También cabe diferenciar entre la participación directa en plataformas u organizaciones de gestión territorial por parte de determinados representantes del sector privado corporativo, de propiedad familiar o asociativo, y las consultas más amplias que es necesario hacer, a través de mecanismos apropiados para cada sector, al elaborar participativamente estrategias y planes de desarrollo, como también al diseñar y priorizar proyectos estratégicos territoriales o impulsar en conjunto con otros territorios determinados proyectos estructurantes a escala regional.

1.6 Tejido social, redes y acción colectiva

La condición del tejido social varía muy fuertemente de un territorio a otro al interior de un país, e incluso de una misma región, por la conjunción de múltiples factores históricos y actuales. Algunos de ellos, en las experiencias latinoamericanas aquí consideradas, son la conformación social de cada territorio rural, sus transformacio-

nes y tendencias determinantes en la construcción sociohistórica, desconstrucción y reconstrucción de la territorialidad o territorialidades; los lazos de parentesco y vecindad, y más ampliamente las relaciones de confianza, colaboración y reciprocidad en los territorios rurales. También han sido y son relevantes las redes de comunicación e intercambio de saberes y haberes, experiencias y aprendizajes, así como los patrones de relacionamiento en torno al acceso y uso de la tierra y otros recursos naturales. Otros factores histórica y actualmente significativos son las confrontaciones sociopolíticas, algunas veces violentas, en el territorio y en la región de la cual forma parte, y la seguridad ciudadana y las varias formas de delictividad en general y de criminalidad organizada en particular. En general, son cruciales las condiciones que facilitan u obstaculizan el involucramiento de los distintos tipos de actores territoriales, redes formales e informales y otros grupos con menor grado de organización y capacidad de incidencia en la gobernanza local, así como los vínculos de solidaridad y las capacidades asociativas para enfrentar situaciones adversas o amenazantes e impulsar iniciativas de desarrollo en la medida y de la manera en que ello resulta factible bajo tales condiciones.

Los procesos de colonización agrícola espontánea y de reforma agraria han generado situaciones diferenciadas en términos de las relaciones de parentesco y vecindad, colaboración y re-

reciprocidad. En ambos casos se da un desarraigo respecto del lugar de origen y se construyen nuevas modalidades de relacionamiento tanto con el entorno natural como entre las personas en el lugar de reasentamiento, pero pueden mantenerse en mayor o menor grado determinados vínculos sociales, y puede ser menos o más factible reconstruir formas análogas de interacción sociedad-naturaleza. Ello incide de manera importante en el tejido social y el tipo de territorialidad. En Costa Rica, por ejemplo, la migración espontánea de grupos locales emparentados entre sí o con relaciones de vecindad en su lugar de origen hacia fronteras de colonización facilitó la reconstrucción posterior del tejido social en el lugar donde se establecieron, mientras que la yuxtaposición de migrantes individuales o grupos de varias partes del país en los asentamientos campesinos dificultó la creación de lazos de confianza y reciprocidad entre los colonos.

Prolongados conflictos armados internos, tanto en Colombia como en el norte de Centroamérica, además de provocar muertes civiles, violaciones a derechos humanos y desplazamientos internos o hacia el exterior, han generado obstáculos para la acción colectiva, aunque también han motivado en algunos territorios la movilización de grupos locales contra la guerra y sus consecuencias. Las disputas entre fuerzas armadas regulares e irregulares y grupos criminales asociados al narcotráfico, el extractivismo ilegal o la trata de personas, entre otras actividades

delictivas, así como el asesinato selectivo de líderes y lideresas sociales, han creado obstáculos y riesgos para una gestión social normal del desarrollo de los territorios rurales. Por otra parte, iniciativas a favor de la paz y el desarrollo, en medio de la guerra, buscaron y en mayor o menor medida lograron reconstituir tejido social.

Tanto en las difíciles condiciones de amplias regiones de Colombia y Centroamérica, como en zonas de fuerte conflictividad agraria y situaciones de violencia en territorios rurales de Brasil, se ha constatado la existencia de formas de solidaridad social, redes colaborativas, procesos asociativos y modalidades de acción colectiva capaces de generar e impulsar esfuerzos mancomunados e iniciativas conjuntas para enfrentar amenazas y para procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de la gente. Ello no asegura la resolución pacífica de los conflictos ni la seguridad ciudadana, pero puede generar experiencias positivas de construcción de paz, normas de convivencia y relaciones cooperativas que serán invaluable para la construcción gradual de condiciones que permitan, en contextos más favorables, generar proyectos de futuro compartidos y avanzar en su concretización.

El reconocimiento de las redes sociales relevantes en los territorios, con sus dispares grados de formalización, sus diferentes densidades e interacciones, como también sus diversas capacidades de articulación y movilización de acto-

res territoriales, ha contribuido a la gestión social del desarrollo de territorios rurales en distintas partes de América Latina. Su comprensión por parte de los actores territoriales y político-institucionales ha sido variable de un país a otro, y a lo largo del tiempo. En algunos casos se ha reconocido la existencia y vislumbrado la pertinencia de diversos tipos de redes en procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales, pero no se ha encontrado la manera de incorporarlas efectivamente ni de fortalecer sus capacidades de incidencia o movilizarlas eficazmente en acciones colectivas e iniciativas, planes y estrategias de desarrollo.

En Brasil, la institucionalidad pública responsable por el desarrollo territorial reconoció desde principios de siglo su relevancia para dicho desarrollo, y buscó considerar los elementos identitarios y relacionamientos sociales en la delimitación de los territorios. El pensamiento geográfico brasileño, por su parte, avanzó hacia una comprensión más “reticular” que “zonal” de los territorios. Progresivamente se propuso un “abordaje relacional” del desarrollo de éstos, tanto en lo atinente a las interacciones al interior de los territorios como en la interlocución con la institucionalidad pública. Se subrayó asimismo la función de las redes de organizaciones, sus cambiantes dinámicas y configuraciones, así como su función movilizadora de los actores territoriales. En los programas institucionales siguió prevaleciendo, no obstante, el énfasis en las

organizaciones formalmente constituidas, y ha resultado difícil reconocer e incorporar orgánicamente en los procesos de gestión territorial a las redes informales que contribuyen decisivamente a la conformación de territorialidades fluidas y múltiples que no se circunscriben a los territorios-zona oficialmente reconocidos.

En Colombia, las condiciones de prolongada confrontación armada interna y control territorial por grupos al margen de la ley; producción y procesamiento de estupefacientes y disputas por corredores logísticos para su transporte; despojo agrario y represión contra los movimientos sociales, afectaron severamente la seguridad ciudadana y el tejido social e incrementaron los riesgos para quienes lucharon desde las comunidades y territorios rurales por la paz e intentaron impulsar iniciativas de desarrollo. Aun así, fue posible aunar esfuerzos local y regionalmente, resistir a la violencia, movilizar redes formales e informales y generar propuestas y procesos de paz y desarrollo, con alcances necesariamente limitados por el contexto adverso de la guerra, el narcotráfico y las acciones dirigidas contra dirigentes sociales de base. Durante la actual, compleja e incierta transición hacia el posconflicto, con múltiples tareas pendientes y deudas históricas por saldar, resulta de primordial importancia fortalecer el tejido social en los territorios escenario de la guerra, del despojo y de los desplazamientos masivos e iniciar la labor de atender tanto las causas

como las consecuencias de la violencia en el campo y de establecer las bases para una relación colaborativa entre actores territoriales, y de manera más general entre sociedad civil y Estado, para impulsar procesos de gestión social del desarrollo de esos territorios.

En América Central hay trayectorias y situaciones contrastantes en lo atinente al tejido social, al reconocimiento y valorización de distintos tipos de redes, y a las condiciones para generar procesos de concertación entre actores sociales, privados e institucionales en los territorios rurales para aunar esfuerzos en pro de su desarrollo. En Guatemala y El Salvador se conjugaron problemáticas agrarias de larga data, marcadas desigualdades sociales y relaciones de poder sumamente dispares, con cruentas guerras civiles que rasgaron aun más el tejido social en la década de 1980, además de generar dolor y desconfianza en sus territorios rurales. Aunque desembocaron en acuerdos de paz entre principios y mediados del siguiente decenio y hubo compromisos y algunos esfuerzos por realizar cambios en las estructuras agrarias e impulsar el desarrollo rural, veinte años después sigue pendiente el cumplimiento de muchos de ellos. Entretanto, arreció la violencia y siguió incrementándose la emigración, con las consiguientes rupturas intergeneracionales en el campo. En Nicaragua, la lucha sandinista contra la dictadura somocista generó cambios importantes y esperanzadores, pero surgieron nuevos mecanismos de control político sobre la población y nuevas

fisuras en el tejido social. En Honduras, una espiral de violencia, conflictividad social y criminalidad descontrolada ha afectado gravemente la seguridad ciudadana y causado la muerte de un creciente número de dirigentes sociales de base, con el telón de fondo de una problemática agraria irresuelta y de la emigración masiva desde las zonas rurales más afectadas tanto por la situación social y de seguridad como por los efectos del cambio climático sobre la agricultura familiar. Aun así, han surgido iniciativas de desarrollo en territorios rurales de estos países, basadas en relaciones y redes colaborativas locales, y algunas de ellas han logrado persistir en contextos sociopolíticos frecuentemente adversos. Sin embargo, por lo general no podido proyectarse a escala nacional. En otros países de la región, en ausencia de conflictos armados internos, bajo condiciones menos adversas en cuanto a la violencia rural y con tejidos sociales menos afectados por ella, se han generado procesos e iniciativas de desarrollo de los territorios rurales que, a pesar de sus limitaciones y dificultades, se han mantenido durante períodos más prolongados, generando espacios de concertación entre actores territoriales y de interlocución con la institucionalidad pública, aunque sólo en uno de ellos -Costa Rica- se ha logrado una cobertura geográfica nacional por parte de múltiples organizaciones de gestión territorial.

La calidad del tejido social, en general, y especialmente la densidad y características de las redes formales e

informales en los territorios, así como sus interacciones entre sí y con las organizaciones e instituciones representativas de los distintos tipos de actores territoriales, son aspectos de primer orden en la conformación social de cada territorio, e inciden en la movilización de voluntades y acciones concertadas para su desarrollo. Diversas experiencias latinoamericanas han mostrado la importancia de conocer y comprender, involucrar y movilizar a redes sociales con diversos grados de formalización en procesos de gestión del desarrollo territorial, y de fortalecer el tejido social como tarea prioritaria cuando éste se encuentra debilitado por determinados factores o condiciones, como los antedichos.

1.7 Inclusividad y exclusión en procesos de desarrollo territorial

Una finalidad importante de las políticas y procesos de desarrollo territorial en América Latina ha sido corregir las fuertes disparidades urbano-rurales, como también entre territorios rurales, y revertir exclusiones históricas y emergentes en el acceso de los pobladores y pobladoras rurales a bienes y servicios, oportunidades y condiciones para satisfacer sus necesidades básicas y mejorar su calidad de vida, y para participar activamente en la gestión del desarrollo de sus territorios. Más allá de las medidas frecuentemente asistenciales para combatir la pobreza y aumentar los índices de desarrollo humano en zonas rurales, ello requiere

de un abordaje integral de las causas de dichas disparidades y exclusiones. Esto, a su vez, conlleva la necesidad de programas institucionales, iniciativas conjuntas y acciones colectivas que contribuyan eficazmente a la inclusión tanto socioproductiva como ciudadana. Los resultados al respecto, en los distintos países y territorios latinoamericanos, son mixtos, con diversos grados de avance en la consecución de dichos objetivos, y con dificultades persistentes para afectar significativamente las hondas desigualdades socioeconómicas y en términos de poder.

En Brasil, durante los primeros tres lustros de este siglo, un conjunto de políticas y programas para la inclusión social y socioproductiva, con antecedentes importantes en lo referente a la agricultura familiar desde los gobiernos de Fernando Enrique Cardoso entre 1995 y 2002, permitieron lograr avances significativos en la reducción de la pobreza rural y el mejoramiento de los ingresos familiares, el acceso de la población rural a servicios básicos y la capacidad de incidencia política del cooperativismo agrario y las organizaciones representativas de la agricultura familiar. El apoyo federal y algunas veces también estadual a iniciativas de gestión social del desarrollo territorial, así como la conformación de los Colegiados territoriales, permitió orientar la inversión pública en los territorios y municipios de manera más concertada. Aunque en dichos Colegiados ha habido una fuerte representación de organizaciones rela-

cionadas con la agricultura familiar, las cuales lograron un considerable empoderamiento, y también ha habido representación de agrupaciones de mujeres y jóvenes rurales, la participación de otros grupos con menor capacidad de incidencia y de redes menos formalizadas ha sido mínima. Por otra parte, las estructuras agrarias, la concentración de la propiedad y las relaciones de poder en el campo no fueron transformadas sustancialmente, de manera que persisten históricas desigualdades socioeconómicas y disparidades sociopolíticas. Si bien hubo logros importantes en términos de inclusión socioeconómica y ciudadana, ésta no ha tenido toda la amplitud que sería necesaria para revertir las hondas desigualdades, las relaciones de poder muy dispares y las formas de exclusión que afectan a diversos grupos humanos en el campo brasileño. En el actual contexto parece difícil avanzar significativamente en las transformaciones sociales requeridas y en la profundización efectiva y sostenida de la democracia, aunque en el plano estadual y local continúan algunos esfuerzos por impulsar un desarrollo territorial cada vez más incluyente.

En Colombia, desigualdades y exclusiones propias de estructuras agrarias heredadas de período colonial y disparidades socioeconómicas y sociopolíticas acentuadas entre la independencia y mediados del siglo veinte, se marcaron aun más durante el prolongado conflicto armado en las amplias zonas rurales que fueron escenario de éste. La desposesión ilegal y el desplazamiento violento de millo-

nes de pobladores rurales generaron nuevas modalidades de acaparamiento de la tierra y de ejercicio brutal del poder de facto por parte de grupos beligerantes irregulares de distintos signos, algunos de ellos involucrados en el narcotráfico, a la vez que hubo acentuadas disputas por el dominio de corredores logísticos y territorios. Las negociaciones y acuerdos de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) establecieron un marco normativo y político-institucional para emprender la restitución de las tierras acaparadas ilegalmente y facilitar el retorno de la población desplazada a sus lugares de origen, sin prever claramente la transformación efectiva de las estructuras agrarias y de la dispar distribución de la propiedad previa al conflicto armado, ni mecanismos y medios eficaces para revertir las exclusiones históricas que contribuyeron al mismo. Por otra parte, paralelamente al conflicto armado, en varias regiones de Colombia se expandió fuertemente la apropiación extensiva y uso ganadero de tierras de vocación agrícola y se establecieron espacios reservados para las grandes explotaciones agrícolas, a la vez que ha tendido a paralizarse y resulta incierta en el contexto político actual la ampliación y consolidación de las denominadas Zonas de Reserva Campesina. Con la Constitución del '91 y las normativas y procesos subsiguientes hubo un reconocimiento de derechos ancestrales colectivos de comunidades étnicas, más claramente en lo referente a territorios y territorialidades indígenas, y progresivamente también en lo atinente a las

comunidades negras. Aunque fueron afectadas por la guerra y los desplazamientos, han podido defender legalmente y con legitimidad política esos derechos, con lo cual se abre la posibilidad de una mayor inclusividad al respecto. Colombia se caracteriza, entonces, por una gran complejidad y heterogeneidad de situaciones regional y territorialmente diferenciadas en cuanto a los tipos y grados de exclusión tanto histórica como reciente, así como las vías para lograr una efectiva inclusión territorial, económica, social y ciudadana, con oportunidades e incertidumbres, algunos avances y enormes retos.

En la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (Ecadert), la inclusión social en sentido amplio y la equidad como fundamento de los derechos humanos y de la justicia social se colocaron en el centro de la propuesta, y se planteó al respecto que

“Para superar las formas de exclusión y desigualdad que inhiben las potencialidades de pueblos y grupos humanos específicos, el enfoque territorial plantea acciones positivas para facilitar su acceso a derechos ciudadanos, a recursos e ingresos propios, a participar equitativamente de los beneficios del desarrollo y a mejorar su calidad de vida en forma duradera y autosostenida. Para ello, es necesario rearmar su identidad, crear capacidades y generar oportunidades, superando el mero asistencialismo a través de procesos de

desarrollo sostenible que sean efectivamente incluyentes.” (CAC, 2010, p. 22)

En consecuencia, el primer y principal eje transversal de la Ecadert está asociado al principio fundamental de la inclusión. Esta se entiende en un sentido amplio, en términos de acceso equitativo, cohesión social y ciudadanía plena, empoderamiento individual y colectivo, participación activa, equidad de género e inclusión de jóvenes, pueblos indígenas y afrodescendientes en procesos de gestión social del desarrollo de sus territorios. En cada país de la región del SICA la situación al respecto es bien distinta, con diferentes tipos y grados de exclusión y con diversas políticas o programas e iniciativas sociales y acciones colectivas para avanzar hacia la inclusión socioeconómica y ciudadana, con grados de eficacia muy dispares y en algunos casos con fuertes resistencias de grupos económica y políticamente poderosos.

Brasil, Colombia y Centroamérica tienen en común, y comparten también con otras regiones y países latinoamericanos, la persistencia de fuertes desigualdades, relaciones de poder sumamente dispares y exclusiones tanto históricas como emergentes. En diferentes momentos o períodos, por diversas vías y modalidades, se han hecho esfuerzos importantes por reducir las disparidades urbano-rurales e interterritoriales, revertir la exclusión y lograr mayor equidad, con ciertos avances principalmente en la disminución de la pobreza rural y,

en ciertos casos, en términos de inclusión socioproductiva y ciudadana. Pero en términos generales, no se han transformado sustancialmente las relaciones de poder, los cambios en las estructuras agrarias son limitados y se ha dejado de lado la cuestión de la reforma agraria. También se ha prestado poca atención a las exclusiones emergentes, tales como las relacionadas con el acceso al conocimiento y a las nuevas tecnologías de información y comunicación, que generan nuevas formas de desigualdad en los territorios rurales. El desarraigo y la emigración, tanto hacia las ciudades como hacia otros países, siguen siendo una expresión fehaciente de la ineficacia de políticas y programas para atender los factores que expulsan a jóvenes y adultos, e incluso niños y niñas, de sus lugares de origen, engrosando caravanas de emigrantes y procesos menos visibles de despoblamiento rural.

1.8 Fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento

La viabilidad e inclusividad de procesos de gestión social del desarrollo territorial requiere del fortalecimiento de capacidades institucionales, organizacionales, grupales e individuales de quienes participan en ellos, tanto en los territorios como en las entidades nacionales o subnacionales responsables por apoyarlos. Los diversos programas de desarrollo territorial en América Latina han incluido acciones formativas de algún tipo, y también se han realizado intercambios de experiencias dentro y fuera de la región.

La participación latinoamericana en programas de formación y conocimiento de experiencias de desarrollo territorial, en el marco del programa Leader, permitió tanto a responsables institucionales como a técnicos familiarizarse con el abordaje europeo de los procesos de gestión del desarrollo de los territorios rurales, y estableció las bases para relaciones colaborativas subsiguientes. El proyecto Expider apoyó directamente la realización de procesos territoriales inspirados por la experiencia española, e influyó en algunos programas institucionales en la región. Posteriormente, el proyecto Pideral impulsó procesos político-institucionales y territoriales en dos países andinos y dos de la región del SICA, fortaleciendo capacidades de los responsables de las políticas públicas y la institucionalidad nacional o subnacional, como también de técnicos y grupos de base.

Una serie de posgrados en desarrollo territorial en toda América Latina han formado sucesivas generaciones de investigadores e investigadoras, responsables técnicos e institucionales o de organizaciones no gubernamentales. También han contribuido a la gestión del conocimiento sobre políticas públicas y gestión social del desarrollo territorial en Brasil y los demás países del Cono Sur, Colombia y algunos otros países andinos, México y Centroamérica. En ciertos casos, han promovido asimismo la vinculación universidad-territorio, así como alianzas con la institucionalidad pública nacional y la cooperación internacional.

En Brasil, la Secretaría de Desarrollo Territorial, en conjunto con varias universidades y con agencias de cooperación internacional como el IICA, impulsó acciones formativas nacionales (para funcionarios públicos y para gestores territoriales) e internacionales (principalmente para personas activamente involucradas en la gestión de las políticas públicas o de procesos de gestión social del desarrollo de territorios rurales). El Fórum DRS fue durante más de una década un espacio relevante para el intercambio de experiencias y la discusión acerca de las mismas, y los congresos u otros encuentros reunieron a integrantes de Colegiados territoriales, responsables institucionales y técnicos, académicos u otros directamente involucrados, favoreciendo el interaprendizaje. Grupos de investigación en torno a las Universidades Federales de Río de Janeiro, Río Grande do Sul y Brasilia, entre otras, han realizado valiosas contribuciones al conocimiento sobre desarrollo territorial y políticas públicas a través de estudios apoyados con recursos federales y mediante trabajos de tesis, así como balances críticos y propositivos acerca de los impactos de dichas políticas y sobre procesos territoriales y regionales. Además de las grandes universidades nacionales, diversas universidades regionales, estrechamente asociadas con procesos en sus regiones o unidades político-administrativas subnacionales y fuertemente comprometidas con el desarrollo territorial, han aportado

tanto a la formación como a la gestión del conocimiento.

En Colombia, además de las necesidades de formación propias de cualquier proceso de gestión social del desarrollo territorial y de formulación e implementación de políticas y acciones institucionales para impulsarlo, han sido necesarios programas diferenciados de fortalecimiento de capacidades individuales y grupales de las víctimas del conflicto armado. Esto es indispensable para que puedan involucrarse activamente, con capacidad propositiva y de acción colectiva, y hacer contribuciones sustantivas a la reconstrucción ambiental, económica, social, política y cultural de sus territorios de origen y a la elaboración participativa de una visión de futuro compartida, estrategias y planes, proyectos e iniciativas para hacerla realidad. Para ello es fundamental el aprendizaje colectivo a partir de experiencias compartidas y el intercambio de éstas con otros territorios dentro y fuera del país que enfrentan situaciones similares en cuanto a la depredación de los recursos naturales, al deterioro de la economía rural del territorio y de su tejido social, a las condiciones adversas en cuanto a seguridad ciudadana y ejercicio de los derechos políticos, o al desarraigo físico y cultural.

Múltiples acciones formativas por parte de entidades gubernamentales y no gubernamentales, como también por universidades, fundaciones, agen-

cias de cooperación y otras instituciones u organizaciones, han fortalecido las capacidades de muchos grupos de base y formado técnicos o profesionales en Colombia. Un número significativo y creciente de diplomados, especializaciones, maestrías y doctorados ha venido ofreciendo formación asociada al desarrollo de los territorios rurales, con distintos énfasis. En el caso de las maestrías, éstos últimos han estado relacionados principalmente con procesos regionales; con planificación y ordenamiento territorial; con problemática ambiental y desarrollo sustentable; con desarrollo económico territorial, con la interculturalidad, o con la paz territorial. Las tesis elaboradas en dichos programas han contribuido a la comprensión de procesos territoriales específicos. Los diplomados y especializaciones abordan temáticas más diversas, incluyendo -además de la formación de gestores para el desarrollo territorial- la agroecología y la identidad cultural; la participación ciudadana en la construcción de la paz y el desarrollo territorial; el diseño de planes de ordenamiento territorial, y la gestión de proyectos con enfoque territorial. La academia colombiana ha hecho, asimismo, contribuciones relevantes a la prospectiva territorial y a la reflexión crítica sobre las problemáticas, políticas y procesos territoriales, como también al proceso de paz y al componente rural de los acuerdos entre el Estado nacional y las FARC.

En Centroamérica, el Programa Regional de Formación de Capacidades de la Ecadert, coordinado por IICA, con el apoyo de la Cooperación Española y con participación de otras agencias de cooperación e instancias del SICA, centros de educación superior, entidades públicas y no gubernamentales, realizó acciones formativas dirigidas inicialmente a equipos técnicos de las instituciones nacionales responsables por el desarrollo rural, y luego a grupos territoriales de toda la región del SICA conformados por representantes de gobiernos locales, organizaciones de base e instituciones públicas pertinentes en los territorios. A través de cursos regionales, subregionales, nacionales y territoriales, en colaboración con una red de entidades académicas, ONG y agencias de cooperación, se formaron cuadros técnicos y dirigencias que participaron directamente en la conformación de plataformas u organizaciones de gestión territorial en todos los países de la región. También se realizaron encuentros periódicos de actualización e intercambio de experiencias entre responsables político-institucionales, así como sucesivos talleres regionales sobre formación y gestión del conocimiento para el desarrollo territorial. Varias universidades públicas e instituciones jesuitas de educación superior participaron activamente en dicho programa, además de impartir posgrados en desarrollo territorial, realizar tesis y otras investigaciones sobre políticas públicas y experiencias territoriales, y establecer vinculaciones o alianzas con territorios específicos. En

algunos países, instituciones nacionales responsables por el desarrollo territorial asumieron la tarea de dar continuidad a la formación de sus propios equipos técnicos y profesionales, como también de apoyar el fortalecimiento de capacidades de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, como en Costa Rica, o los Núcleos de Gestión Territorial en Guatemala.

Sucesivos intercambios entre Brasil, Centroamérica, Colombia y otros países andinos contribuyeron al interaprendizaje sobre aspectos conceptuales y metodológicos, políticas públicas y procesos territoriales. El curso internacional y los encuentros internacionales sobre desarrollo rural sustentable, realizados anualmente en Brasil durante más de una década, permitieron a representantes de muchos países latinoamericanos conocer la experiencia brasileña en gestión del desarrollo territorial, y compartir y contrastar algunas de sus propias experiencias. La participación de responsables institucionales, técnicos, académicos y representantes de gobiernos locales y organizaciones de gestión territorial de Brasil y de España en talleres, cursos y otros intercambios en Centroamérica contribuyó al conocimiento y comprensión de los procesos político-institucionales y territoriales en esos países, como también a su discusión comparada y a la reflexión colectiva sobre aprendizajes pertinentes para la región. Ciertos encuentros entre responsables centroamericanos y colombianos de programas y proce-

sos de desarrollo territorial facilitaron el intercambio de experiencias de trabajo en zonas con condiciones difíciles en cuanto a seguridad ciudadana, violencias de diversa índole y afectación del tejido social, como también sobre la gestión del desarrollo territorial durante la preparación e implementación inicial de acuerdos de paz después de conflictos armados internos.

Mediante el Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar (SiGET), como plataforma virtual de fortalecimiento de capacidades e intercambio de experiencias, basada en el IICA y con proyección hemisférica, se realizaron durante varios años procesos de interaprendizaje virtuales y semi-presenciales con participantes de una docena de países latinoamericanos, especialmente de México, Centroamérica y República Dominicana, Perú, Ecuador, Venezuela, Paraguay y Bolivia. También generaron y validaron propuestas metodológicas sobre las principales tareas en procesos de gestión social del desarrollo territorial, así como discusiones internacionales y elaboraciones conceptuales en torno a las sinergias entre desarrollo territorial y agricultura familiar, y sobre el concepto de sistemas territoriales de agricultura familiar.

La sistematización y documentación de experiencias latinoamericanas en gestión social del desarrollo territorial, aunadas a su discusión comparada, han permitido socializar los aprendizajes derivados

de ellas y elaborar planteamientos metodológicos de índole más general apoyados en la práctica social. Al respecto cabe diferenciar entre la sistematización participativa de experiencias de gestión territorial con personas representativas involucradas en ellas, y la documentación sistemática de procesos con apoyo en registros documentales o de otra índole, algunas veces incluyendo también consultas a quienes cumplieron funciones específicas en ellas.

En lo atinente a procesos territoriales, han sido sistematizados de manera participativa principalmente experiencias en la región del Sistema de la Integración Centroamericana, algunas anteriores al proceso Ecadert y otras impulsadas durante su ejecución inicial. Hay asimismo, algunas sistematizaciones participativas de procesos territoriales en Colombia y otros países andinos. También se han documentado experiencias territoriales en Brasil y otros países del Cono Sur, como también en Mesoamérica, y se han realizado esfuerzos por “capitalizar experiencias” mediante aprendizaje institucional u organizacional. Aun cuando su comparabilidad directa sea limitada, es posible identificar algunos elementos comunes y contrastar las lecciones aprendidas en ellas, a fin de generar reflexiones y planteamientos propositivos de índole más general.

Ciertas experiencias político-institucionales se han documentado, y hubo algún esfuerzo por sistematizar varias de ellas principalmente en Centroamérica, a partir de la formulación y ejecución inicial

de la Ecadert. Se han dado algunos pasos para sistematizar procesos específicos como los asociados al Programa Regional de Formación, el Fondo Regional Ecadert, y la Pndri en Guatemala. Para el resto de América Latina, en términos generales carecemos de sistematizaciones participativas con los directamente involucrados en procesos de política pública y transformación institucional, aunque en Brasil, especialmente, hay múltiples estudios sobre políticas públicas y programas institucionales para el desarrollo territorial. Esta carencia obedece, en parte, a la naturaleza de los procesos político-institucionales, a la inadecuación de las metodologías usuales de sistematización de procesos de base para tales procesos, y a la mayor dificultad de lograr el involucramiento directo de los responsables políticos e institucionales, con la apertura, candidez y dedicación de tiempo necesarias. La experiencia inicial al respecto en América Latina plantea el reto de revisar o replantear las metodologías usuales para adecuarlas al propósito de sistematizar procesos de formulación e implementación de políticas públicas para el desarrollo territorial, como también de transformación institucional y articulación intersectorial e interinstitucional para dicho propósito.

Las elaboraciones conceptuales y metodológicas sobre procesos territoriales y político-institucionales en América Latina se nutren de la discusión comparada de experiencias territoriales, subnacionales, nacionales y, en el caso de la Ecadert, también a escala supranacional.

1.9 Problemática actual

América Latina como un todo, cada uno de sus países y los diversos tipos de territorios y territorialidades, a múltiples escalas, enfrentan hoy nuevos retos al conjugarse problemáticas estructurales derivadas de procesos históricos de larga data con dinámicas regionales, nacionales y territoriales emergentes, en un nuevo entorno mundial y en una coyuntura crítica sin precedentes, gestada en el ámbito de la salud pública pero con fuertes impactos económicos, sociales, políticos y culturales, e implicaciones para el futuro de toda la región en el corto, mediano y más largo plazo.

En 2020, la triple crisis sanitaria, económica y social asociada a la rápida difusión del coronavirus SARS-CoV-2 y la enfermedad Covid-19, aunada al efecto recesivo de las medidas económicas para frenar su difusión y evitar en lo posible el colapso de los sistemas de salud, y a la acentuación de las exclusiones y desigualdades al interior de las sociedades, ha incidido de maneras diferenciadas en distintos ámbitos territoriales, de acuerdo con las características de cada uno, de sus capacidades de respuesta y de las situaciones de distintos grupos humanos tanto en las ciudades como en el campo. Dicha crisis también está incidiendo directamente en la movilidad geográfica de la población y tendrá implicaciones duraderas para las interacciones rural-urbanas, para los patrones de asentamiento y para las modalidades de trabajo en diversos ámbitos ocupacionales. Sus

efectos inmediatos y mediatos en el turismo local e internacional tienen consecuencias importantes para esta actividad económica de considerable relevancia en muchos territorios rurales latinoamericanos, y también ha habido interrupciones en cadenas de suministros y de comercialización de productos.

En la medida en que replantea aspectos medulares del comercio mundial, la crisis actual subraya la necesidad de producir o asegurar el suministro de bienes esenciales, tanto manufacturados como primarios, incluyendo los agropecuarios, y destaca las contribuciones actuales y potenciales de las agriculturas familiares a la seguridad alimentaria y nutricional tanto rural como urbana. De manera más general, evidencia la imbricación de lo urbano y lo rural en los planos local, regional, nacional e internacional y mundial.

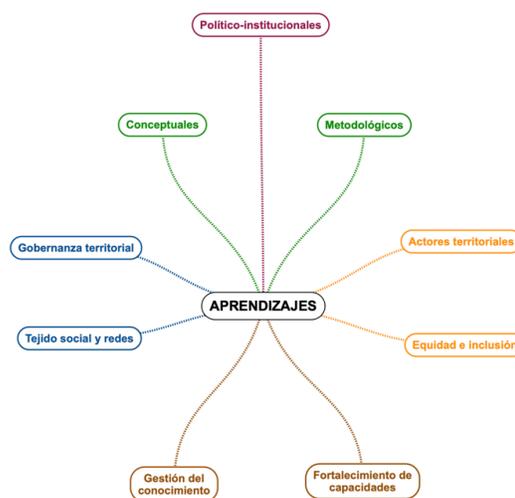
Por otra parte, las marcadas disparidades en el acceso a la educación virtual o a distancia durante la pandemia, por falta de conectividad, equipo computacional, destrezas y condiciones apropiadas en muchos hogares rurales y urbanos, así como la función crucial de las TIC bajo condiciones de restricción de la movilidad de las personas, ha evidenciado aun más la relevancia del acceso mucho más amplio y equitativo a ellas para revertir un factor de exclusión significativo, hacer efectivo el derecho a la educación y facilitar la comunicación en territorios rurales, urbanos y rural-urbanos.

2. Aprendizajes generales derivados de experiencias latinoamericanas

En esta sección se propone, de manera sintética, un conjunto de aprendizajes derivados de la discusión comparada de experiencias territoriales, nacionales y supranacionales relacionadas con el desarrollo de los territorios rurales en América Latina. En primer lugar se hace referencia a lecciones aprendidas sobre diversos aspectos de los procesos político-institucionales en los planos nacional, subnacional y local. Los dos apartados siguientes se refieren a un conjunto de aprendizajes conceptuales y metodológicos de índole general, derivados de experiencias latinoamericanas. Luego nos enfocamos en lo aprendido en América Latina acerca de los arreglos institucionales y la gobernanza relacional en los territorios; la participación de actores sociales, institucionales y privados en plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial y en la formulación e implementación de estrategias de desarrollo en los territorios rurales; el tejido social y el papel de las redes formales en el desarrollo territorial. Otros tres apartados se enfocan respectivamente en aprendizajes latinoamericanos sobre equidad e inclusión en procesos territoriales; fortalecimiento de capacidades tanto de actores territoriales como de responsables político-institucionales; gestión del conocimiento y sistematización continua de experiencias para aprender de ellas. Finalmente nos referimos a ciertas lecciones acerca de otras facetas de la ges-

ción social del desarrollo de los territorios rurales en Latinoamérica, y del desarrollo territorial a múltiples escalas.

El grado de originalidad de los aprendizajes aquí propuestos es relativo y variable, pues muchos de ellos se refieren a cuestiones planteadas con anterioridad a propósito de experiencias específicas o en análisis comparados, y otros guardan relación con principios o lineamientos propios del enfoque territorial del desarrollo rural, validados o revisados a la luz de la práctica social e institucional.



Estos aprendizajes de índole general retoman otros más específicos principalmente referidos a procesos territoriales y político-institucionales en Brasil, Colombia y Centroamérica, contrastados entre sí y con algunas lecciones aprendidas en otros países latinoameri-

canos¹³. Su pertinencia y aplicabilidad en diferentes contextos nacionales y locales deberán ser valorados, a la luz de su propio conocimiento y experiencia, por quienes impulsan procesos de gestión social del desarrollo territorial en ellos, y su reflexión crítica y propositiva contribuirá a enriquecer los interaprendizajes al respecto.

Aprendizajes sobre políticas públicas e institucionalidad nacional o subnacional para el desarrollo territorial

El primer apartado de esta sección se enfoca en un amplio conjunto de aprendizajes acerca de las diversas facetas de la gestión de las políticas y programas tanto nacionales como estatales o departamentales para el desarrollo territorial, a partir de experiencias latinoamericanas.

2.1 Sobre procesos político-institucionales y desarrollo territorial

Las ideas-fuerza que se proponen a continuación se apoyan en las reflexiones comparadas, en la primera parte de este documento, sobre varias experiencias nacionales -como también de algunas subnacionales y una supranacional- de elaboración y gestión de políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales en América Latina. Se retoman, además, elementos de las síntesis interpretativas de experiencias de Brasil, Colombia

y Centroamérica, publicadas en tres Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión anteriores, citados anteriormente, y en particular de las propuestas de posibles aprendizajes derivados de ellas. Se han incorporado, asimismo, algunos aprendizajes relacionados con otras experiencias nacionales, tanto del Cono Sur y de la región andina como de México, y ciertas consideraciones de índole más general acerca de las políticas y procesos de desarrollo territorial en América Latina.

Algunas lecciones derivadas de dichas experiencias son específicas del país correspondiente, de una entidad territorial a su interior (vg. Estados federales de Brasil o Departamentos de Colombia, con cierta autonomía en lo referente a políticas públicas) o de un proceso supranacional, concretamente la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana. Otras, comunes a dos o más países o entidades territoriales, o derivadas de contrastar entre sí sus experiencias político-institucionales, sugieren posibles lecciones o buenas prácticas de índole más general en lo atinente a las políticas públicas y la institucionalidad para el desarrollo de los territorios rurales.

Además de los aprendizajes propiamente dichos, hay algunas constataciones o revisiones de ciertos aspectos del enfoque territorial del desarrollo rural,

13. Para ello se retoman, obviando referencias y con modificaciones o adiciones, los aprendizajes de índole general propuestos en dos Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión enfocados respectivamente en Colombia y en Brasil (Samper y González, 2018 a y b) y otro sobre experiencias centroamericanas, referido principal pero no exclusivamente al proceso Ecadert. (Samper, 2019) También se incorporan otros resultantes de la contrastación de esas experiencias y de los aprendizajes más específicos derivadas de ellas, tanto entre sí como con otros procesos iberoamericanos.

tal como se ha entendido y practicado en América Latina. Otras ideas-fuerza proponen la ampliación del campo de aplicación del enfoque más allá del ámbito estrictamente rural, vg. para espacios urbano-rurales, para regiones con múltiples territorios rurales y una o más ciudades intermedias, e incluso para un abordaje territorial de las grandes metrópolis. Por otra parte, se hacen algunos cuestionamientos, interrogantes y propuestas para reconocer y atender limitaciones observadas en la gestión de políticas públicas para el desarrollo territorial, en general, y el de los territorios rurales en particular.

Estas ideas se organizan en torno a varios ejes temáticos, tanto generales como específicos, a propósito del marco político-institucional para el desarrollo rural con enfoque territorial:

Aprendizajes político-institucionales

- Marco normativo e institucionalidad para el DT
- Voluntad política y partidización
- Políticas territoriales y desarrollo sub/nacional
- Referentes internacionales y transferencia de políticas de DT
- Contribuciones y aspectos problemáticos de la cooperación internacional para el DT
- Utilidad y limitaciones de las experiencias piloto
- Formulación participativa y legitimidad social de políticas para el DT
- Políticas sectoriales, transversales y territoriales
- Territorialización de políticas e institucionalidad para el DT

- Sinergias entre políticas para la agricultura familiar y el DT
- Políticas para la seguridad alimentaria y el DT rural
- Sustentabilidad integral de las políticas para el DT rural
- Políticas para seguridad ciudadana y DT rural
- Abordaje sistémico en políticas para el DT
- Desigualdad y relaciones de poder en políticas para el DT
- Continuidades y discontinuidades institucionales en la gestión de políticas para el DT rural
- Relaciones entre DT y desarrollo regional en políticas, planificación y presupuestación
- Abordaje territorial de espacios rurales, urbanos y “rurbanos” en políticas y programas
- Pluralidad de escalas territoriales y articulación vertical de políticas e institucionalidad
- Gobernanza relacional y participación de sociedad civil en gestión de políticas
- Institucionalidad público-privada y articulación entre iniciativas territoriales y políticas
- Redes, movimientos sociales e incidencia política en procesos de DT
- Procesos de paz y políticas e institucionalidad para el DT rural
- Dificultades para la plena incorporación del enfoque territorial en las políticas
- Diálogo de saberes y papel del conocimiento académico y local
- Gestión del conocimiento sobre políticas territoriales y aprendizaje al respecto
- Fortalecimiento de capacidades e interaprendizajes sobre políticas e institucionalidad

Sobre cada uno de estos aspectos se propondrán, selectivamente, ciertos aprendizajes de índole general derivados de experiencias latinoamericanas en la formulación e implementación de políticas o programas para el desarrollo rural con enfoque territorial.

Función del marco normativo y político-institucional para el desarrollo territorial en distintos contextos nacionales, subnacionales y supranacionales

La política pública importa, y la construcción de un marco normativo nacional es fundamental para orientar los programas y actuaciones de la institucionalidad pública en los territorios, como también para facilitar la coordinación interinstitucional y la articulación intersectorial en apoyo a procesos, estrategias y planes, proyectos e iniciativas de desarrollo en los territorios rurales.

Las normas constitucionales sobre entidades territoriales, participación ciudadana, planificación y presupuestación, son un referente obligado para la gobernanza territorial, en general, y para la gestión social del desarrollo de los territorios rurales en particular. Las estrategias de desarrollo territorial, tanto en su formulación como en su implementación, deben tomar muy en cuenta dicho marco político-institucional y esos mecanismos de gobernanza en los planos local, municipal o de mancomunidades u otras instancias supramunicipales, como también sub-

nacional (estadual, provincial, departamental o regional) y nacional.

La elaboración, aprobación, reglamentación e implementación de una ley de desarrollo rural o de normativas sobre la institucionalidad para el desarrollo de los territorios rurales puede contribuir significativamente a la continuidad de las políticas públicas y acciones institucionales en apoyo al desarrollo de los territorios rurales entre sucesivas administraciones gubernamentales. Aunque dicha legislación o normativa no asegura, por sí sola, la territorialización efectiva de las políticas públicas ni la incorporación inmediata del enfoque territorial en los programas y acciones institucionales, es una condición favorable para ello y facilita la realización continuada de procesos que han de trascender necesariamente un período de gobierno.

Conviene contar con una política pública enfocada en promover el desarrollo de los territorios rurales y, asimismo, con una combinación apropiada de políticas sectoriales y transversales así como políticas de índole general que favorezcan dicho desarrollo. Una política nacional o subnacional diseñada para orientar los programas y acciones de la institucionalidad pública para el desarrollo territorial facilitará la articulación de otras políticas, así como la coordinación interinstitucional para su implementación en los territorios.

La necesaria territorialización de las políticas públicas nacionales plantea

retos muy significativos a la institucionalidad de cada país, y para incorporar a los territorios como unidades de gestión en las cuales han de converger múltiples políticas, programas y acciones institucionales. Esto, a su vez, requiere de la definición consensuada con los actores territoriales de dichas unidades de gestión y de su reconocimiento por el conjunto de políticas, programas e instituciones involucradas.

La formulación concertada -en el marco de procesos de integración- de estrategias o políticas supranacionales a mediano o más largo plazo para el desarrollo de los territorios rurales, puede contribuir a la incorporación de elementos del enfoque territorial en ciertas políticas nacionales pero no garantiza la territorialización efectiva de éstas. Una política o estrategia supranacional de este tipo solamente se incorporará en las políticas nacionales correspondientes si hay una efectiva apropiación de sus principios básicos y orientaciones por parte de la institucionalidad pública de cada país y un involucramiento activo de la sociedad civil en la gestión social de dichas políticas.

En los países federales, con instancias ejecutivas, judiciales y legislativas estatales, o en aquellos países que cuentan con gobiernos subnacionales dotados de autonomía para formular políticas propias, es viable y pertinente que establezcan normativas legales, políticas públicas nacionales o subnacionales territorializadas y programas

institucionales para el desarrollo territorial. El mayor o menor alineamiento entre políticas de Estado nacionales y normas, políticas o programas subnacionales podrá facilitar u obstaculizar la ejecución exitosa y continuada de aquéllas y éstas.

Voluntad política, partidización de las políticas públicas territoriales y construcción de políticas de Estado para el desarrollo de los territorios rurales

Sin voluntad política, institucionalidad y políticas públicas no hay procesos nacionales sustentables de desarrollo rural con enfoque territorial. La construcción de voluntad política pasa por la comprensión de la naturaleza estratégica del desarrollo de los territorios rurales para la sociedad en su conjunto, tanto por los Estados nacionales como por las fuerzas políticas y organizaciones sociales, incluyendo a las de base urbana.

Se requiere de políticas públicas a mediano y largo plazo para el desarrollo integral, participativo y sustentable de los territorios rurales. Es importante lograr la continuidad de las orientaciones fundamentales de dichas políticas a lo largo del tiempo, en sucesivas administraciones, aun cuando haya cambios de énfasis o variaciones en las prioridades, directrices específicas y tipos de acciones a corto o mediano plazo. Es importante avanzar hacia políticas de Estado para el desarrollo territorial, preferiblemente traducidas en leyes u otros instrumentos normativos que

trasciendan un período de gobierno. Esas políticas deben, asimismo, insertarse en una visión de futuro consensuada acerca del tipo de sociedad a la cual se aspira, en sus rasgos fundamentales, y sobre el papel de los territorios rurales en ella, como también sobre la relevancia del desarrollo de éstos para la sociedad en su conjunto.

La voluntad política es necesaria para la formulación e implementación de políticas y programas de desarrollo rural con enfoque territorial, pero su continuidad requiere de acuerdos básicos al respecto entre fuerzas políticas y sociales en los planos nacional, subnacional y local, y que ese consenso se traduzca en legislación, normativa e institucionalidad estables para el desarrollo territorial. Es importante que la sociedad civil -incluyendo a las organizaciones sociales y no gubernamentales, a la academia y a la institucionalidad no gubernamental- participe activamente en la discusión, formulación y promoción de iniciativas tanto legislativas como de políticas o programas para el desarrollo de los territorios rurales.

La identificación del enfoque territorial o de los planteamientos programáticos al respecto exclusivamente con determinado partido o movimiento político, aun cuando se traduzca en voluntad política gubernamental en determinado momento, puede resultar inconveniente cuando sucedan cambios sustanciales o virajes en la política pública del país. En la medida en

que haya acuerdos pluripartidistas y multisectoriales en una sociedad en lo atinente a las orientaciones fundamentales para el desarrollo de sus territorios rurales, habrá mayor continuidad en la implementación de las políticas correspondientes y en las acciones institucionales derivadas de ellas.

Desarrollo territorial y desarrollo nacional en las políticas públicas

El desarrollo equilibrado, sustentable e integral de un país requiere de cohesión social y territorial, y por consiguiente de la reducción progresiva de desequilibrios marcados, exclusiones históricas o emergentes e inequidades de diversa índole entre el campo y la ciudad, entre los territorios rurales y al interior de ellos. Las políticas, programas y procesos de desarrollo rural con enfoque territorial no pueden ser sustitutivas de ni deben ser contrapuestas a la realización de las hondas transformaciones requeridas para abordar las desigualdades históricas o emergentes en cada país.

Los retos que plantea el desarrollo territorial no pueden resolverse solamente en los territorios, ni en forma completamente endógena o ascendente. Son necesarias políticas públicas nacionales o subnacionales y las iniciativas territoriales deben articularse con los correspondientes sistemas de planificación, presupuestación e inversión pública a distintas escalas.

La realización sostenida de procesos que impulsen estrategias de desarrollo territorial a largo plazo, planes a mediano plazo e inversiones públicas sustanciales en los territorios rurales requieren de acuerdos nacionales y de consensos mínimos al respecto en la sociedad en su conjunto. En particular, es importante que se comprenda claramente la estrecha interrelación entre el bienestar de los habitantes de las ciudades y de las zonas rurales, y que el desarrollo continuado del país como un todo no es factible sin abordar las problemáticas y valorizar las potencialidades de los territorios rurales.

Referentes internacionales para las políticas públicas de desarrollo territorial

Aunque es muy útil para quienes formulan políticas o programas para el desarrollo de los territorios rurales conocer experiencias territoriales y procesos político-institucionales de otros países o regiones, así como los aprendizajes derivados de ellas, las mismas no deben emularse directamente, sino que es necesario valorar qué es pertinente y viable bajo las condiciones de cada país.

Conviene tener más de un referente internacional, preferiblemente varios, y apoyarse en la discusión comparada de múltiples experiencias nacionales y territoriales, con sus afinidades y diferencias. Esto contribuirá a que puedan diseñarse políticas públicas y transformaciones institucionales apropiadas y factibles en la situación actual del país respectivo, tomando muy en cuenta su propia trayectoria histórica y su propia

propuesta o estrategia de desarrollo en los planos nacional, regional o subnacional, y local.

Por otra parte, contar con un instrumento de política pública supranacional puede promover pero no asegura la incorporación de sus principios y orientaciones en las políticas o programas, normativas o leyes, prácticas institucionales y modalidades de relación entre el Estado y la sociedad civil en cada país. Aun cuando dicho instrumento pueda ser obligante en principio, necesariamente habrá un grado importante de flexibilidad en cuanto a su aplicación en diferentes situaciones nacionales. Si un instrumento de este tipo se acompaña en forma sostenida de recursos técnicos y financieros importantes, podrá facilitarse la creación de un contexto favorable para la formulación y ejecución de políticas o estrategias nacionales concordantes con sus lineamientos generales. Sin embargo, sus características particulares y la viabilidad misma de las transformaciones institucionales requeridas dependerán fundamentalmente de las condiciones políticas en el respectivo país.

Contribuciones y complicaciones potenciales en el relacionamiento entre la cooperación internacional e institucionalidad nacional para el desarrollo de los territorios rurales

La cooperación técnica y financiera internacional para la formulación e implementación participativa de políticas públicas y cambios institucionales, como también de procesos de gestión

social del desarrollo en territorios específicos, puede ser muy positiva en la medida en que aporte herramientas conceptuales y metodológicas pertinentes, que movilice recursos de apoyo iniciales y que contribuya a la continuidad de procesos político-institucionales y territoriales, sin sustituir ni asumir responsabilidades que corresponden a los Estados nacionales o a los actores territoriales.

En cambio, si se generan relaciones de dependencia entre entidades nacionales y agencias bilaterales u organismos multilaterales, dicha cooperación puede debilitar a la institucionalidad pública del país y desincentivar la co-responsabilidad e involucramiento activo de los actores sociales, privados e institucionales en la gestión del desarrollo de su territorio. La perpetuación de relaciones dependientes entre institucionalidad pública y cooperación internacional resulta contraproducente y puede incidir en que los procesos terminen siendo insostenibles.

Por otra parte, *existe el riesgo de que las instituciones nacionales asuman un papel poco proactivo en la promoción efectiva de procesos de gestión social del desarrollo territorial, por carencia de políticas, programas y presupuesto u otras debilidades e inercias, o por impedimentos para contar con una presencia efectiva en determinadas regiones o territorios, vg. en el contexto de conflictos armados internos.*

Cuando las condiciones sociopolíticas o confrontaciones violentas entre fuerzas regulares e irregulares limitan la viabilidad o eficacia de políticas nacionales de desarrollo territorial en determinadas regiones de un país, *la cooperación internacional, tanto intergubernamental como no gubernamental, puede cumplir una función coadyuvante o facilitadora e impulsar algunas iniciativas en su fase inicial, pero siempre debe procurar el mayor involucramiento posible de la institucionalidad pública* y apoyar la construcción de un marco de políticas, la movilización de recursos técnicos y presupuestarios del país, la construcción de condiciones favorables para la gestión social del desarrollo territorial, y el aprendizaje institucional a partir de las experiencias territoriales.

Utilidad y limitaciones de las experiencias piloto para las políticas y programas de desarrollo territorial

Las experiencias piloto en gestión del desarrollo territorial impulsadas por la institucionalidad pública, la cooperación internacional u organizaciones no gubernamentales pueden servir como “laboratorios” iniciales, para validar metodologías o generar aprendizajes metodológicos que sirvan como insumos para programas institucionales, pero es necesario valorar si sus condiciones técnico-financieras podrán replicarse en múltiples territorios de un país. A partir de la sistematización y contrastación de un conjunto de procesos territoriales y político-institucionales,

con un marco de referencia conceptual y metodológico apropiado, es posible formular algunos principios u orientaciones de índole general. Pero en cada país y ámbito territorial es necesario definir qué es pertinente y viable para impulsar ahí la gestión social de las políticas públicas y de los procesos de desarrollo territorial.

La continuidad posterior de procesos iniciados como experiencias piloto de gestión social del desarrollo territorial es una responsabilidad conjunta de los actores locales involucrados, de quienes las promovieron o impulsaron originalmente, y de la institucionalidad responsable por políticas o programas relacionados. Se requiere tanto de la apropiación efectiva del proceso por parte de actores sociales, privados e institucionales del territorio como de un reconocimiento claro por parte de una entidad pública capaz de brindar acompañamiento técnico y facilitar las inversiones necesarias en los impulsores del desarrollo de cada territorio.

Formulación participativa y legitimidad social de políticas para el desarrollo territorial

La formulación ampliamente participativa -y no meramente consultiva- de políticas públicas nacionales, subnacionales o locales, como también de instrumentos de política en ámbitos de integración supranacionales, es fundamental para su legitimidad y representatividad social. Es importante, asimismo, para que sus orientaciones estratégicas y contenidos

propositivos concretos sean pertinentes y viables bajo las condiciones del país o región. Ello puede contribuir, además, a que tengan mayor sustentabilidad en el tiempo, siempre que haya una apropiación efectiva y conjunta del respectivo instrumento de política por parte de la institucionalidad pública y de la sociedad civil en el ámbito correspondiente, y que se aseguren los recursos técnicos y financieros para su ejecución continuada.

La mera transferencia de políticas públicas de gobierno a gobierno y la adopción mecánica de recomendaciones de política de organismos internacionales por parte de un Estado, sin una revisión crítica a la luz de la realidad local y de las experiencias territoriales o político-institucionales y sin debatir socialmente su pertinencia e implicaciones para el desarrollo del país o de sus territorios, resulta insuficiente e ineficaz para lograr una implantación efectiva del enfoque territorial en las políticas, programas y procesos de gobernanza y de gestión social de dicho desarrollo. Es indispensable una apropiación crítica y construcción dialógica de políticas y programas, como también de orientaciones metodológicas y técnicas para el desarrollo territorial y su gestión social bajo las condiciones de cada país.

Políticas públicas sectoriales, transversales y territoriales

En lo referente a las funciones de gobierno, *es necesario que las políticas para el desarrollo de los territorios*

rurales trasciendan el abordaje meramente sectorial para situarse en un plano intersectorial y supraministerial. Además de involucrar a un conjunto amplio de instituciones públicas, se requiere de transformaciones en sus relaciones entre sí, con las organizaciones de gestión territorial y con la sociedad civil.

Lejos de desvalorizar a las políticas sectoriales y la institucionalidad correspondiente, su articulación permite generar sinergias, aprovechar complementariedades y potenciar sus contribuciones al desarrollo de los territorios rurales. La responsabilidad por el desarrollo territorial desborda las competencias y capacidades de un solo ente sectorial, pero las instituciones cuyo mandato se enfoca en determinado sector pueden hacer, en conjunto y con una efectiva articulación en torno a propósitos ulteriores comunes, contribuciones relevantes al desarrollo de los territorios rurales.

Sectorialidad e intersectorialidad son dos facetas necesarias de las políticas públicas y de su territorialización, cuya imbricación y relación sinérgica hay que maximizar y potenciar. Es posible promover desde una institucionalidad sectorial, vg. agropecuaria o ambiental, con capacidad propositiva y de convocatoria, un abordaje intersectorial que incorpore progresivamente a otros sectores con un enfoque territorial compartido y un mecanismo de coordinación interinstitucional a distintas escalas. Por otra

parte, el desarrollo territorial a múltiples escalas ha de inscribirse en políticas para el desarrollo del país en su conjunto, y es deseable contar con una instancia interinstitucional o un ente con jerarquía y mandato multi-sectorial.

Territorialización de las políticas e institucionalidad para el desarrollo de los territorios rurales

Se requiere de una institucionalidad pública apropiada, en evolución, que efectivamente incorpore el enfoque territorial y se involucre en la realización de las transformaciones requeridas tanto al interior de las instituciones participantes y en la coordinación de sus acciones en los territorios rurales, como en las formas y contenidos de su relacionamiento con la sociedad civil. Esta última debe participar activamente, con capacidad propositiva y co-responsabilidad en la toma y ejecución de decisiones sobre las prioridades; sobre las estrategias de desarrollo territorial, la planificación y presupuestación para éste; sobre la implementación de las estrategias, planes y proyectos; sobre el seguimiento a su ejecución, y sobre la auditoría social de los avances y resultados, logros y dificultades en función de lo acordado y programado.

La institucionalidad, en sentido amplio, así como las transformaciones institucionales y el papel de las instituciones públicas y privadas, son absolutamente esenciales para procesos de

desarrollo rural con enfoque territorial. Sin cambio institucional, y sin que las instituciones nacionales y territoriales asuman de lleno su responsabilidad, no podrán darse las transformaciones que se requieren en las distintas dimensiones del desarrollo sostenible.

Al territorializar las acciones de la institucionalidad pública, conviene tener un marco de referencia común en cuanto al desarrollo regional, subregional o microrregional y local, y es importante contar con recursos técnicos y financieros apropiados para cada escala. Dado que no es posible tener equipos interdisciplinarios en cada localidad, municipio o territorio supra-municipal, es necesario contar con ellos a escala regional o de la respectiva entidad territorial subnacional y que los mismos puedan movilizarse en apoyo a procesos más locales.

Sinergias entre políticas para la agricultura familiar y el desarrollo territorial

La comprensión por parte de los responsables político-institucionales de la naturaleza eminentemente territorial (a distintas escalas) y reticular (asociada a redes) de las agriculturas familiares, como también de sus facetas ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales entrelazadas, facilita la valorización de sus contribuciones al desarrollo integral de los territorios rurales. Para ello, es necesario superar su tratamiento meramente sectorial, que reduce la agricultura familiar a su faceta productiva, y resulta útil el

concepto de sistemas territoriales de agricultura familiar. En cada caso, deberá valorarse la función que cumplen o podrían cumplir determinados tipos de agricultura familiar como motores de desarrollo del respectivo territorio y para el bienestar de su población, a fin de priorizar los que pueden contribuir más significativamente a dicho desarrollo y bienestar.

Por otra parte, *hay que visualizar claramente e impulsar cambios e innovaciones territoriales que faciliten la realización del potencial de los sistemas territoriales de agricultura familiar priorizados, así como la creación de condiciones apropiadas para su fortalecimiento y el mejoramiento de la calidad de vida de las familias rurales involucradas.* Dada su estrecha imbricación, una serie de transformaciones positivas en aspectos ambientales, económicos, sociales, político-institucionales y culturales podrán incidir favorablemente tanto en la agricultura familiar como en el bienestar de los pobladores, potenciando la relación sinérgica entre desarrollo del territorio en su conjunto y fortalecimiento de sus sistemas territoriales de agricultura familiar. A ello pueden contribuir sustancialmente políticas públicas y acciones institucionales que asuman de manera explícita dichas sinergias y complementariedades.

Políticas para la seguridad alimentaria, sistemas territoriales de agricultura familiar y desarrollo de los territorios rurales

Los sistemas territoriales de agricultura familiar hacen o pueden hacer contribuciones relevantes a la seguridad alimentaria de la población tanto rural como urbana, en sus varios componentes: disponibilidad de alimentos y estabilidad de la misma; acceso y control sobre los medios de producción; satisfacción de las necesidades nutricionales y preferencias alimentarias de la población, y utilización biológica o estado nutricional.

Por la relación sinérgica entre el desarrollo de los territorios rurales y el de sus agriculturas familiares, el reforzamiento mutuo entre ambos puede potenciar su aporte a la seguridad alimentaria de las familias campesinas y también ciudadinas. La formulación e implementación de las políticas públicas respectivas debe considerar, por consiguiente, sus interrelaciones, fortalecer sus sinergias y maximizar sus efectos positivos en términos de seguridad alimentaria.

Sustentabilidad integral en las políticas para el desarrollo de los territorios rurales

Las políticas públicas y programas para promover el desarrollo sustentable de los territorios rurales deben abordar de manera integrada sus varias facetas sistémicamente interrelacionadas: ambiental, económica, social, política y cultural. Es indispensable que las declaraciones de principios sobre dicha sustentabilidad integral se enmarquen efectivamente en una comprensión sistémica de la territorialidad y del desa-

rollo territorial. También es necesario que se traduzcan en directrices concretas, decisiones de inversión y acciones concertadas de la institucionalidad pública en los planos nacional, subnacional y local, en diálogo con los actores territoriales.

Es importante que el Estado y la sociedad reconozcan, valoren y retribuyan los servicios ambientales y ecosistémicos de los territorios rurales; sus múltiples funciones económicas y sociales, incluyendo el empleo rural y el arraigo; su papel en la estabilidad sociopolítica y en la identidad cultural, entre otros aspectos. Para ello se requiere de un conjunto de políticas y procesos institucionales, así como acciones de incidencia e incentivos apropiados. Ciertos servicios ambientales son provistos directamente por determinados sistemas territoriales de agricultura familiar, incluyendo la conservación local de biodiversidad cultivada y silvestre, la resiliencia ante los impactos de la creciente variabilidad climática, la progresiva adaptación a los cambios tendenciales en el clima, y – a escalas mayores – alguna mitigación de sus efectos e impactos. Las agriculturas familiares también pueden generar opciones laborales e ingresos y, en el marco de procesos de innovación, nuevas oportunidades para jóvenes del lugar. Las redes sociales asociadas a la agricultura familiar pueden involucrarse activamente en la gestión social del desarrollo territorial y participar en acciones colectivas e incidencia política a distintas esca-

las. Pueden, asimismo, contribuir a la valorización de la identidad propia del territorio mediante denominaciones de origen, indicaciones geográficas y marcas territoriales.

Políticas para la seguridad ciudadana y el desarrollo en territorios rurales

El Estado debe asegurar condiciones básicas de seguridad para la ciudadanía en general y especialmente en los territorios rurales en los cuales hay confrontaciones violentas, crimen organizado o delictividad generalizada, donde los movimientos y activistas sociales no tienen garantías, o donde la inseguridad obstaculiza la acción colectiva en pro del desarrollo territorial. Dichas condiciones de seguridad ciudadana, y en particular la efectiva protección de la vida y los derechos de expresión y organización de los líderes y lideresas sociales e integrantes de movimientos comunitarios o reivindicativos son necesarias para que pueda realizarse eficazmente un efectivo proceso de gestión social del desarrollo en tales territorios.

Es necesario territorializar las políticas y programas de seguridad ciudadana de manera que se ajusten a las condiciones locales, se reconozca la naturaleza territorial y multidimensional de las problemáticas que generan inseguridad ciudadana, y se articulen las acciones institucionales para atenderlas con aquéllas que buscan impulsar la gestión social del desarrollo territorial. Aunque se requiere de cla-

ras orientaciones de política nacional para generar condiciones de seguridad ciudadana en los territorios rurales sometidos a violencia generalizada, a disputas armadas por el control de corredores logísticos para el narcotráfico u otras actividades delictivas, y a múltiples asesinatos selectivos, su implementación debe ser concertada con los actores colectivos e institucionales de cada territorio, y responder a sus necesidades específicas.

Abordaje sistémico en las políticas para el desarrollo territorial

Dado que los territorios pueden comprenderse como sistemas complejos y abiertos, que involucran a múltiples actores y facetas entrelazadas, cabe abordar en forma sistémica las políticas para promover su desarrollo y los procesos relacionados. Para ello es pertinente un enfoque sistémico transdisciplinar, que considere de manera integral e integrada las varias dimensiones de la gestión tanto de las políticas públicas como de los procesos de desarrollo territorial, así como sus interrelaciones e influencias mutuas.

La formulación e implementación participativas, así como el seguimiento, evaluación y auditoría social de las políticas propiamente territoriales y la territorialización y articulación de las políticas sectoriales, transcurren en múltiples planos entrelazados. Es necesario comprender las relaciones entre dichas políticas y su entorno nacional

o subnacional, así como el marco general de políticas públicas e institucionalidad en el cual se diseñan y ejecutan. Igualmente cabe considerar los procesos locales de formulación e implementación de políticas municipales y supramunicipales, en cada territorio y en el país como un todo.

Tratamiento de la desigualdad y las relaciones de poder en las políticas para el desarrollo territorial

El reconocimiento creciente de que la marcada desigualdad socioeconómica y la exclusión social y productiva de amplios conjuntos de población frenan el desarrollo de los países plantea el reto de generar e implementar políticas para reducir de manera sustancial y sostenida dichas desigualdades y promover eficazmente la inclusión socioproductiva de los grupos históricamente excluidos o que están siendo afectados seriamente por nuevas formas de exclusión. Dado que la desigualdad y la exclusión tienen claras expresiones territoriales, especialmente en determinados territorios rurales o al interior de éstos, las políticas públicas y programas institucionales para el desarrollo de dichos territorios pueden y deben contribuir significativamente a la reducción de aquéllas y a la inclusión social y productiva de los pobladores y pobladoras rurales.

Las fuertes disparidades en las relaciones de poder al interior de cada sociedad y de cada territorio plantean retos aun más complejos para las políticas públicas y los programas que promue-

ven el desarrollo territorial, por cuanto hay claras y persistentes reticencias de ciertos grupos que detentan poder en los planos nacional, subnacional y local, a ampliar efectivamente la participación social en la toma de decisiones, a replantear las modalidades de ejercicio del poder y, finalmente, a profundizar la democracia.

Puesto que el desarrollo territorial ha de ser eminentemente participativo y requiere de una profundización de la democracia, conlleva modificaciones sustanciales en las relaciones de poder en cada uno de esos planos y en las formas de ejercerlo. Una oposición fuerte de élites locales y nacionales puede obstaculizar la realización de los cambios necesarios en dichas relaciones de poder, pero la construcción de coaliciones amplias e incluyentes, involucrando a actores sociales, públicos y privados, puede contribuir a generar condiciones favorables para las transformaciones requeridas.

Continuidades y discontinuidades institucionales en la gestión de las políticas para el desarrollo de los territorios rurales

El cambio normativo e institucional es indispensable para un desarrollo territorial sistémico e integral, participativo e incluyente, pero la inestabilidad en cuanto a las directrices, los vacíos resultantes del cierre reiterado de instituciones públicas responsables por promoverlo, y el tiempo requerido para conformar y poner en pleno funcionamiento un nuevo es-

quema institucional, pueden generar interrupciones en el acompañamiento técnico, el apoyo político-institucional y los programas de inversión necesarios para concretar estrategias y planes de desarrollo de los territorios.

Pueden, asimismo, debilitar procesos organizativos y desmotivar a los grupos participantes en ellos. El marco político-institucional ha de ser dinámico, flexible e innovador, a la vez que asegurar la continuidad de procesos a mediano y más largo plazo. El aprendizaje institucional sostenido es una condición favorable para enfrentar nuevos retos y oportunidades en la gestión tanto de las políticas públicas como de programas e iniciativas de desarrollo territorial a distintas escalas.

Al tomar la decisión política de clausurar una o varias entidades públicas para crear otra u otras a fin de atender los requerimientos del desarrollo territorial en una nueva etapa, es importante asegurar la continuidad de dicho respaldo técnico y financiero a procesos de gestión social en marcha. De lo contrario, se afectará la sustentabilidad de dichos procesos en el tiempo, se dilapidarán recursos y esfuerzos invertidos hasta entonces, se interrumpirán aprendizajes institucionales y organizacionales, y se tenderá a generar incertidumbre entre quienes impulsan iniciativas territoriales. El abandono del acompañamiento técnico y del apoyo financiero a procesos territoriales, así como el debilitamiento de la presencia institucional en los territorios durante

transiciones y recambios en la institucionalidad pública correspondiente, pueden afectar negativamente la continuidad de dichos procesos en los territorios rurales.

La alternativa de transformar una institución pública agrarista a fin de incorporar nuevas funciones y atribuciones acordes con un abordaje integral del desarrollo de los territorios rurales plantea, asimismo, retos y dificultades a superar. Entre ellas, destacan las relacionadas con la incorporación efectiva del enfoque territorial, el fortalecimiento de capacidades, el establecimiento de nuevas modalidades de relacionamiento con las organizaciones de sociedad civil, y los cambios indispensables en la cultura institucional. En la medida en que se asuman conscientemente dichos retos, reconociéndolos en forma explícita y diseñando estrategias para enfrentarlos, podrá ser más positivo el balance ulterior de dichas transformaciones, tanto en términos político-institucionales como sociales.

Relaciones entre desarrollo territorial y desarrollo regional en las políticas públicas y los sistemas nacionales de planificación y presupuestación

El desarrollo de los territorios rurales, tal como se hayan definido o se definan en cada país, ha de articularse clara y directamente con el de las regiones de planificación de las cuales forman parte los territorios más locales, micro-regionales o subregionales, que algu-

nas veces engloban varios municipios u otras entidades territoriales subnacionales, con diversos grados de autonomía. Debe insertarse, asimismo, en los procesos nacionales o subnacionales de presupuestación e inversión pública.

Una opción a considerar es la incorporación de representantes de las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial de cada región en los consejos o instancias regionales correspondientes, en el marco del respectivo sistema nacional de planificación y presupuestación. Esto puede hacerse mediante acuerdos interinstitucionales para facilitar dicha representación, aunque es deseable que se estatuya en leyes o normativas de planificación regional y para los territorios rurales.

Abordaje territorial de los espacios y procesos rurales, urbanos y rural-urbanos

El desarrollo de los territorios rurales y el de las ciudades, como también el de los espacios en los cuales se combinan cada vez más características urbanas y rurales, están necesariamente entrelazados e imbricados, y pueden reforzarse mutuamente. El desarrollo territorial no es sólo rural sino también urbano, y ambos se enmarcan en procesos de desarrollo regionales.

El enfoque territorial es aplicable, con ajustes o adecuaciones, tanto a zonas rurales como a zonas urbanas, y a los lugares actualmente denominados “rurbanos” por cuando combinan rasgos de aquéllas y éstas. Las ciudades

principales, y quizás también las secundarias, pueden y deben concebirse y abordarse como territorios con un alto grado de artificialización del entorno y con tipos particulares de relaciones con el campo y con los recursos naturales. Y la tradicional dicotomía entre lo rural y lo urbano debe dar lugar al reconocimiento, comprensión y valorización de territorialidades intermedias en términos de la gradación o categorización rural-urbana.

Aunque el enfoque territorial del desarrollo rural reconoce claramente la existencia de lugares y rasgos urbanos al interior de territorios mayormente rurales, como también de relaciones de diversa índole entre éstos y los centros urbanos externos a ellos, *conviene prestar especial atención a las conexiones e interacciones entre los territorios rurales y las denominadas “ciudades intermedias”, en sus respectivos entornos regionales.* Para ello puede resultar pertinente y útil el concepto de región o territorio funcional, en un sentido amplio que incluye aspectos económicos, ecosistémicos y socio-relacionales, así como otros relacionados con la gobernanza y con elementos identitarios cohesionadores.

En general, *es necesario transitar desde la contraposición entre políticas y programas enfocados en problemáticas urbanas o rurales, hacia una comprensión y abordaje integral del desarrollo territorial de cada país, de las interrelaciones cada vez más fuertes entre campo y ciudad, y de las complementariedades*

actuales o potenciales entre desarrollo rural y urbano desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto. El desarrollo territorial no es intrínsecamente rural ni urbano, y las políticas o programas institucionales no tienen que circunscribirse necesariamente sólo al campo o a las ciudades, aunque para determinados fines específicos convenga enfocarse más en la territorialidad rural o urbana. Cabe considerar, asimismo, que si bien a escalas micro-locales es posible identificar espacios claramente rurales o urbanos, inevitablemente participan en interacciones rural-urbanas. Y a medida que se amplía la escala hacia territorios y territorialidades de mayor alcance geográfico y social, tiende a incrementarse asimismo su heterogeneidad en términos de lo urbano, lo rural y sus gradaciones e interrelaciones.

Pluralidad de escalas territoriales y articulación vertical de las políticas públicas e institucionalidad para el desarrollo de los territorios rurales

Cada territorio debe definir su proyecto de futuro y estrategia de desarrollo en función de sus características, problemáticas y potencialidades, pero lejos de hacerlo en un vacío, define sus apuestas estratégicas en un contexto regional, nacional e internacional y en determinado marco político-institucional, el cual puede facilitar u obstaculizar el logro de los objetivos propuestos.

El desarrollo territorial es un proceso a múltiples escalas, necesariamente

interrelacionadas. Es tanto local, en los planos comunitario y municipal, como a escalas intermedias (vg. de territorios conformados por varios municipios, de micro- y sub-regiones, o de entidades territoriales subnacionales y regiones de planificación), y en el ámbito nacional e incluso transnacional.

La mayor o menor concordancia entre políticas nacionales, subnacionales y locales para el desarrollo territorial hará más viable o difícil su ejecución efectiva, eficaz y sostenida. Cuando las entidades subnacionales y gobiernos locales tienen cierta autonomía política y presupuestaria, las instancias correspondientes pueden alinearse en mayor o menor grado con las políticas nacionales en lo atinente al desarrollo territorial. El alineamiento entre los distintos niveles de gobierno puede favorecer y fortalecer la implementación de políticas y programas para el desarrollo de los territorios rurales. Por otra parte, dicha autonomía facilita su continuidad en el ámbito subnacional cuando ocurren virajes en el escenario nacional.

Gobernanza relacional y participación de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas en distintos ámbitos territoriales

El desarrollo territorial requiere de una gobernanza relacional, concertada entre el sector público y la sociedad civil, en los planos nacional y subnacional, regional o microrregional y local, para

que las iniciativas y procesos de desarrollo de los territorios rurales tengan legitimidad y reflejen las aspiraciones, acuerdos, compromisos y voluntades compartidas de actores sociales, privados e institucionales en cada uno de esos planos. Sólo así podrán movilizarse de manera sostenida las acciones colectivas e institucionales indispensables para la realización de las estrategias y planes de desarrollo territorial.

Este tipo de gobernanza requiere de cambios tanto en las formas de ejercer la función pública y en el grado de involucramiento de la sociedad civil en la gestión social de las políticas públicas, como en las relaciones de poder al interior de cada sociedad y entidad territorial o instancia de planificación del desarrollo. Supone una mudanza radical respecto del verticalismo y la naturaleza excluyente de las estructuras de poder en determinados Estados, y conlleva una profundización progresiva de la democracia en cada país, aunada a procesos de concertación, negociación de agendas y transformación positiva de conflictos en los ámbitos nacional, subnacional, territorial y local.

Institucionalidad público-privada y articulación entre iniciativas territoriales y políticas nacionales o subnacionales

Es necesario construir una nueva institucionalidad público-privada, plataformas de concertación entre actores sociales e institucionales, y modalidades institucionales innovadoras que faciliten la articulación de doble vía entre

iniciativas territoriales y políticas nacionales. Estas últimas tienen que trascender los períodos de gobierno y ser construidas socialmente, a fin de que tengan la legitimidad y el apoyo indispensables para que puedan orientar transformaciones estructurales que sólo pueden lograrse en el mediano a largo plazo.

La construcción de esta nueva institucionalidad en los planos nacional, regional o subnacional, microrregional y local plantea retos importantes por cuanto supone transformaciones en los modos de relacionamiento entre entidades estatales, organizaciones de sociedad civil e instancias mixtas, así como una ruptura con las formas usuales de ejercer el poder político, cambios significativos en las culturas institucionales, y un distanciamiento radical respecto de las relaciones clientelares y paternalistas entre gobernantes y ciudadanía. Esto es necesario para que el desarrollo territorial sea efectivamente participativo, incluyente y transformador.

Redes, movimientos sociales e incidencia política en procesos de desarrollo territorial

Es posible imprimir dinamismo a la formulación e implementación, seguimiento, evaluación y auditoría social de políticas públicas regionales y nacionales a medida que se involucran los distintos actores sociales, privados e institucionales, proponiendo y negociando sus agendas y participando activamente en la toma de decisiones y en

la ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas.

Un riesgo sobre el cual es necesario tener claridad, a fin de evitarlo, es el de que se promueva selectivamente la participación de organizaciones sociales afines al gobierno nacional o subnacional, en detrimento de otras relevantes pero políticamente contrarias a él. Otra tendencia a contrarrestar es la de privilegiar la participación de organizaciones de sociedad civil formalmente constituidas y con personería jurídica, sin establecer mecanismos para facilitar la de redes menos formalizadas o de grupos con menor capacidad de incidencia, desconociendo su representatividad social.

Procesos de paz y políticas e institucionalidad para el desarrollo de los territorios rurales

La gestión social del desarrollo de los territorios rurales puede impulsarse hasta cierto punto, con dificultades y riesgos que es necesario reconocer, atender y atenuar, bajo condiciones adversas en cuanto a la seguridad ciudadana, incluyendo aquéllas generadas por conflictos armados u otras confrontaciones violentas.

Una de sus tareas principales al emprender procesos de desarrollo territorial participativo bajo condiciones de inseguridad será la construcción de espacios seguros para la población rural, abstrayéndola en la medida de lo posible de la guerra o de la violencia, así

como la interlocución con los grupos armados o bandos en pugna para que sean respetados determinados espacios territoriales.

Otra tarea fundamental es fortalecer el tejido social, movilizar a distintos tipos de redes, construir coaliciones amplias, y generar consensos mínimos en cuanto a objetivos comunes alcanzables bajo tales circunstancias.

El acompañamiento técnico a procesos de gestión territorial bajo condiciones adversas, por parte de la institucionalidad pública nacional e instituciones privadas u organizaciones no gubernamentales y también de la cooperación internacional, debe *tomar muy en cuenta las posibilidades y limitaciones en cada territorio, apoyarse fuertemente en organizaciones locales de sociedad civil con credibilidad y experiencia de trabajo en la zona, mantener un perfil institucional relativamente bajo, y velar cuidadosamente por la seguridad tanto de su personal como de las contrapartes.* Esto favorecerá el logro de avances progresivos a la vez que se minimizan los riesgos para las personas participantes, tanto locales como de entidades que brindan acompañamiento técnico o asesoría.

La sustentabilidad de tales procesos en el mediano a largo plazo requiere de un mejoramiento sustancial de las situaciones desfavorables y de que los Estados cumplan efectivamente su función de brindar servicios públicos y seguridad a toda la población. También es funda-

mental que se reconozcan y valoricen las experiencias y aprendizajes locales, que se mantenga la participación proactiva de la sociedad civil, y que se generen diálogos constructivos entre ésta y la institucionalidad pública correspondiente.

Los esfuerzos locales, regionales y nacionales para poner fin a la guerra, atender las raíces y consecuencias de la violencia y empezar a forjar la paz en los territorios rurales afectados por conflictos armados internos, son fundamentales para avanzar hacia modalidades constructivas de expresión y transformación de los conflictos, generar espacios de concertación y posibilitar la gestión social del desarrollo territorial. Desarrollo y paz son facetas inseparables en la construcción participativa del desarrollo territorial.

Al emprender procesos de gestión social del desarrollo territorial bajo condiciones adversas en cuanto a seguridad ciudadana, es importante *recuperar y valorizar tanto la memoria histórica como los aprendizajes obtenidos en experiencias e iniciativas gestadas en tiempos de confrontación violenta* y en lugares en los cuales la presencia de la institucionalidad pública nacional era mínima o nula.

También es necesario reconocer que *la cesación de la guerra sin la posibilidad efectiva de una fuerte y eficaz presencia institucional genera espacios vacíos que pueden ser ocupados por otros grupos armados y diversas modalidades de violencia, o por el crimen organi-*

zado. Construir efectivamente una paz integral asociada al desarrollo de esos territorios puede resultar tan difícil y complejo como poner fin a los enfrentamientos militares, al desplazamiento forzoso de población rural y a los impactos más visibles de la guerra.

Dificultades para la plena y eficaz incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas

Cuando se reconoce en principio la pertinencia del abordaje territorial en las políticas públicas sin que necesariamente se haya incorporado efectivamente este enfoque en su elaboración e implementación, existe el riesgo de que el mismo se adopte sólo formalmente, en el discurso sobre políticas, en el lenguaje de la institucionalidad pública y en el enunciado de ciertos programas, pero que sustantivamente se continúe haciendo “más de lo mismo” en cuanto a la manera de gestionar las políticas y acciones institucionales. Es necesario lograr una comprensión cabal y una apropiación efectiva del enfoque territorial por parte de las entidades y personas involucradas, lo cual requiere de cambios sustantivos, conceptuales y actitudinales, de una nueva cultura institucional y de prácticas innovadoras, participativas e incluyentes en la gestión de las políticas públicas y de los programas correspondientes.

La territorialización de las políticas y acciones institucionales, la articulación intersectorial y la coordinación interinstitucional necesarias para avanzar

hacia un abordaje territorial del desarrollo rural requieren de un contexto político-institucional favorable, en el cual sea posible impulsar la gobernanza relacional público-privada y la gestión social del desarrollo de los territorios rurales, así como una profundización de la democracia y un replanteamiento sustancial de las relaciones de poder y de las maneras de ejercerlo. Dicho contexto favorable no está necesariamente asegurado de antemano, ni de manera sostenida, sino que es necesario generar y mantener condiciones apropiadas en cada país. Esto atañe a la sociedad en su conjunto, y resulta de procesos sociopolíticos que trascienden el ámbito de la institucionalidad directamente responsable del desarrollo rural y las interacciones entre actores sociales, privados e institucionales en los territorios rurales.

Por otra parte, es necesario reconocer *las limitaciones conceptuales y metodológicas, como también políticas y organizacionales, que se constatan en la promoción de estrategias y procesos nacionales, subnacionales y territoriales que incorporen este enfoque e impulsen las transformaciones requeridas en América Latina.* Esto, a su vez, plantea la necesidad de realizar en conjunto una autocrítica propositiva tanto de los alcances y limitaciones del abordaje conceptual y metodológico como de su concretización político-institucional y operativa.

Gestión del conocimiento sobre políticas públicas territoriales y aprendizajes en procesos político-institucionales

Los procesos territoriales y los aprendizajes derivados de ellos pueden valorizarse e incidir -mediante gestión del conocimiento, investigación para el desarrollo y reflexión sobre la práctica- en las políticas públicas, programas y acciones institucionales para promover el desarrollo de los territorios rurales de cada país. Lograr esta realimentación entre iniciativas generadas desde los territorios y dinámicas político-institucionales nacionales o subnacionales hace una diferencia significativa en cuanto a la sustentabilidad de los procesos territoriales y a la posibilidad de ampliar los alcances de los esfuerzos por promover el desarrollo rural con enfoque territorial aplicando los aprendizajes obtenidos y las buenas prácticas identificadas.

El intercambio de experiencias político-institucionales, tanto entre los responsables de la formulación e implementación de políticas públicas y programas institucionales como entre las organizaciones de gestión territorial y grupos o entidades de la sociedad civil que participan en procesos de gobernanza relacional, favorece el interaprendizaje al respecto. Estos intercambios pueden realizarse de manera presencial, mediante giras o estancias en el exterior, visitas recíprocas o encuentros presenciales de responsables político-institucionales y de organizaciones de base territorial. También pueden hacerse, complementariamente, por medios virtuales, incluyendo videoconferencias, foros en línea, talleres

o acciones formativas a distancia, videos explicativos o testimoniales, u otras modalidades.

Conviene documentar y sistematizar, en forma apropiada y acorde con sus particularidades, diversos procesos político-institucionales para el desarrollo territorial, con participación directa de individuos o grupos activamente involucrados en ellos. Por la naturaleza y características de dichos procesos, es necesario elaborar y validar metodologías específicas o adaptadas para la realización de este tipo de sistematización, aplicarlas a experiencias relevantes, y promover su discusión comparada a fin de identificar aprendizajes de índole más general. Por su finalidad, este tipo de sistematización puede plantearse en términos de valorización o “capitalización” político-institucional de lecciones aprendidas en la práctica de la gestión de políticas públicas y programas institucionales para el desarrollo rural con enfoque territorial. Desde la perspectiva de la sociedad civil y de la gobernanza relacional, también es pertinente sistematizar y discutir comparativamente experiencias relevantes o representativas de construcción participativa de políticas públicas e incidencia en ellas.

El intercambio de experiencias y el interaprendizaje para la incorporación efectiva del enfoque territorial en la institucionalidad pública, la gobernanza relacional y la gestión social del desarrollo de los territorios rurales pueden favorecerse mediante un “diá-

logo de saberes” de los responsables político-institucionales, mandos medios y cuadros técnicos con quienes impulsan o dirigen plataformas de concertación, acciones colectivas y procesos de desarrollo en los territorios rurales y con quienes investigan desde la academia tanto la formulación e implementación de las políticas públicas como las experiencias territoriales.

La elaboración y ejecución eficaz de una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial, como también de las transformaciones institucionales y programas correspondientes, plantea la necesidad de un nuevo paradigma que trascienda los enunciados generales y declaraciones de principios al respecto, y se traduzca en orientaciones conceptuales y metodológicas claras, basadas en múltiples experiencias documentadas, sistematizadas y discutidas en forma comparada para identificar aprendizajes y buenas prácticas.

Es necesario reconocer que ***la incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas y programas institucionales ha sido limitada e insuficiente, algunas veces meramente nominal y tendiente a presentar y preservar bajo formas aparentemente innovadoras viejas prácticas presuntamente superadas, incluyendo modalidades verticales, acciones asistencialistas y relaciones clientelares.*** Hay que explicitar, asegurar y verificar el valor agregado del abordaje territorial en términos de la construcción de espacios de gobernanza

relacional y participación activa, con capacidad propositiva y decisoria, de los distintos actores territoriales o sus representantes a distintos niveles. Es necesario constatar, asimismo, la convergencia efectiva y territorialización eficaz de las políticas públicas pertinentes, la articulación público-privada y la coordinación inter e intrasectorial, como también entre los planos local, territorial, subnacional y nacional.

Fortalecimiento de capacidades e interaprendizaje sobre políticas e institucionalidad para el desarrollo de los territorios rurales

El fortalecimiento de capacidades de todos los involucrados es crucial para la formulación e implementación de políticas públicas y procesos institucionales para el desarrollo de los territorios rurales, como también para la incidencia política e institucional. Esto incluye tanto la formación profesional en posgrados, pregrados y diplomados (vg. en desarrollo territorial o como extensionistas, agrónomos generalistas, gestores públicos, etc.) como acciones formativas no formales asociadas a la gestión de políticas y programas de la institucionalidad pública, al diseño y ejecución de estrategias de desarrollo territorial, y a la incidencia política de las organizaciones de sociedad civil. Para determinados propósitos puede ser apropiado realizar cursos u otras modalidades de capacitación enfocadas en grupos específicos, tanto en instituciones públicas y entidades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, como en instancias de concerta-

ción público-privada nacionales, subnacionales, regionales o locales. También puede ser pertinente y conveniente organizar acciones formativas integradas con participación de distintos tipos de individuos o grupos involucrados en la gestión de las políticas públicas, en mecanismos de gobernanza relacional y en iniciativas territoriales, quienes pueden aportar sus diversas perspectivas y enriquecer su aprendizaje con las de otros participantes.

El intercambio estructurado, periódico y sistemático de experiencias entre responsables políticos e institucionales de distintos países, al interior de una región o espacio de integración como también entre países de distintas regiones, puede contribuir al interaprendizaje y fortalecimiento de capacidades de todos los participantes. La discusión comparada de sus experiencias, logros y dificultades puede, asimismo, aportar elementos a valorar en cuanto a su pertinencia y aplicabilidad en los distintos contextos nacionales y político-institucionales.

Aprendizajes conceptuales y metodológicos

En los siguientes tres apartados, se aborda sucesivamente un conjunto de aprendizajes sobre cuestiones conceptuales, sobre el abordaje metodológico general del desarrollo territorial, y sobre las tareas específicas que puede ser necesario realizar, mediante aproximaciones sucesivas y en una progresión no lineal, en procesos de gestión social de dicho desarrollo, así como algunas que conviene efectuar a todo lo largo de ésta.

2.2 Sobre aspectos conceptuales del desarrollo territorial

Los aprendizajes propuestos aquí se refieren, de manera sucinta y selectiva, a algunas categorías conceptuales de nivel intermedio, relacionadas con los territorios y territorialidades en perspectiva latinoamericana, aunque necesariamente se abordan cuestiones de índole más general.

Los conceptos o conceptualizaciones a los cuales se hace referencia en este apartado derivan tanto de los referentes teóricos del enfoque territorial en Europa y América Latina como de reflexiones compartidas por participantes en procesos de gestión social del desarrollo territorial y en la gestión de políticas o programas institucionales, o en espacios de encuentro entre actores territoriales y académicos en la región.

No se trata aquí de proponer elaboraciones teóricas de índole general, de contraponer grandes paradigmas interpretativos ni de hacer referencia a la rica y profusa discusión teórica latinoamericana, como también europea y algunas veces asociada a foros u organismos internacionales. Más bien interesa explorar conceptos operativos y aprendizajes conceptuales relacionados con procesos territoriales y político-institucionales, que se nutren de la práctica social, y someterlos a consideración de quienes impulsan, apoyan o estudian dichos procesos, a fin de valorar su pertinencia o utilidad.

Lejos de tener pretensión alguna de originalidad, se trata simplemente de ofrecer una síntesis explicativa de algunas cuestiones conceptuales que fueron cobrando cierta relevancia en las discusiones y reflexiones compartidas sobre la gestión social del desarrollo territorial y sobre las políticas y las acciones institucionales relacionadas, como también en el acompañamiento técnico, en esfuerzos de sistematización y en estudios de caso o comparados sobre experiencias en determinados territorios y países.

Aprendizajes conceptuales

- **Conceptos de territorio**
- **Sub/Sistemas territoriales**
- **Identidades territoriales**
- **Territorialidades múltiples**
- **Territorios rurales, urbanos y rural-urbanos 1.6 Funcionalidades territoriales**
- **Des/re/territorialización**
- **Desarrollos territoriales y nacionales**
- **Gestión social y gobernanza**
- **Acciones colectivas, privadas e institucionales 1.11 Multiescalaridad**
- **Tiempo y lugar**
- **Relaciones de poder, conflictividad y cambio 1.14 Territorios en disputa, tejido social y paz**
- **Desigualdades y exclusiones territoriales**
- **Equidad e inclusión territorial**

Sobre cada uno de los aspectos antedichos hay elaboraciones conceptuales latinoamericanas, principalmente por grupos académicos -aunque también por ciertas organizaciones no gubernamentales y organismos

internacionales-, algunas veces en diálogo con sus contrapartes europeas, que a su vez han avanzado en otros aspectos sobre los cuales aún no se ha profundizado en América Latina. Los aprendizajes aquí propuestos se basan principalmente en la contrastación de lecciones y conceptualizaciones basadas en las experiencias de Brasil, Colombia y América Central, tanto entre sí como con otras de la región¹⁴.

Conceptos de territorio de la institucionalidad pública y la cooperación internacional, la academia y los actores territoriales

Lejos de existir un concepto único de territorio, el término mismo es polisémico: sus significados varían de un contexto a otro, han ido cambiando a lo largo del tiempo, y difieren según el tipo de actor territorial, de institución u organización, y de campo disciplinario, como también de un país a otro, entre regiones latinoamericanas, y entre América Latina y Europa u otras regiones del mundo. No se trata solamente de que el término haya ido variando en sus connotaciones y definiciones, o en términos de sus referentes conceptuales, sino que aquello a lo cual se refiere dista mucho de ser algo único e inmutable, sino que es plural, diverso, mutante y heterogéneo, en múltiples sentidos.

Al diseñar e implementar programas y acciones en apoyo al desarrollo territorial, puede ser útil partir de un concepto general sistémico de territorio para incorporar sus contenidos básicos en instrumentos de política pública y acciones formativas, pero esa comprensión teórica ha de irse precisando y adecuando a las condiciones locales, en diálogo con actores territoriales. También es necesario cuestionar o problematizar la definición inicial en las políticas regionales o nacionales para reconocer la diversidad de tipos de territorios que resultan de coevoluciones específicas entre sociedad y naturaleza en distintos lugares. Hay que aprehender su naturaleza dinámica y cambiante; su complejidad sistémica; su pluralidad de escalas tanto espaciales como temporales; su relación variable con las entidades territoriales oficialmente reconocidas, y las diversas interacciones entre demarcaciones físico-geográficas y entrelazamientos de múltiples redes. Por otra parte, es fundamental reconocer que los distintos actores territoriales tienen sus propios conceptos de territorio, que es necesario conocer, respetar, y tomar muy en cuenta al interactuar con ellos, apoyar sus iniciativas y dar acompañamiento técnico desde la institucionalidad pública, la academia, las ONG o la cooperación internacional.

14. Por la naturaleza de esta sección, enfocada en aprendizajes sin entrar a las discusiones teóricas de trasfondo, se ha obviado el aparato erudito, pero las referencias principales para Brasil, Colombia y Centroamérica se encuentran en los tres Cuadernos de Trabajo ya citados. Para América Latina en su conjunto, y para algunos otros países de la región como México, Argentina, Uruguay, y los demás países andinos, se encuentra en preparación una obra en la cual se abordan dichas discusiones y contribuciones a la re/conceptualización de estas y otras cuestiones atinentes al desarrollo territorial.

Para determinados propósitos puede ser útil esbozar un concepto de territorio común para diversos tipos de territorios, independientemente de su escala y de su grado de ruralidad o urbanización, para luego identificar lo que caracteriza y diferencia a los territorios rurales. Para ello, se han propuesto recientemente dos conceptos, complementarios entre sí, que retoman elementos de elaboraciones y definiciones anteriores, a la luz de reflexiones sobre la pertinencia de abordar conceptualmente y en la práctica de la gestión del desarrollo a territorios de diversa índole, tanto rurales como urbanos, y a partir de la contrastación de múltiples territorios principalmente latinoamericanos, con miras a un abordaje dinámico e integral de las territorialidades rurales y rural-urbanas en su relación con las propiamente urbanas (Samper y González, 2020):

“Desde la perspectiva del enfoque territorial sistémico, aplicable a diversas escalas interrelacionadas como también a espacios con diversas gradaciones e interacciones rural-urbanas, a la luz de múltiples experiencias territoriales y reflexiones comparadas sobre ellas, puede entenderse actualmente por territorio, en sentido general, un sistema socio geográfico complejo y heterogéneo, abierto, dinámico y multiescalar conformado históricamente por las interacciones de grupos humanos asentados en determinados lugares entre sí

y con su entorno. Está asociado a determinados modos y medios de vida, formas de apropiación y de producción, redes sociales y relaciones de poder, identidades culturales y sentidos de pertenencia. Se constituye plenamente como territorio mediante procesos de gobernanza relacional, concertación o conflicto y negociación de acuerdos entre actores sociales, privados e institucionales, y la construcción de una visión compartida de futuro, una estrategia de desarrollo a largo plazo y acciones colectivas sostenidas para su concreción. (...)

La principal característica que diferencia a los territorios rurales de los territorios urbanos es la especial relevancia en los primeros de la fuerte y particular relación sociedad-naturaleza a su interior, la que se transforma y adquiere nuevos rasgos e implicaciones a lo largo de su trayectoria histórica. Esto incluye las diversas modalidades de manejo, conservación y aprovechamiento de su acervo de recursos naturales por parte de la población local, para su consumo directo o transformación productiva e intercambio o comercialización. También abarca aspectos socioculturales de la ruralidad, como los patrones de asentamiento; las particularidades del tejido social; las formas

de gobernanza y de gestión de la tierra, el agua y demás recursos medioambientales, así como las identidades colectivas, sentidos de pertenencia y cosmovisiones asociados a ellos. (...)

Los territorios rurales son, pues, sistemas sacionaturales contruidos históricamente por la coevolución de la sociedad y la naturaleza en determinado tiempo y lugar. Las interacciones urbano-rurales adquieren distintas expresiones y características en las diferentes escalas territoriales, y en sucesivos períodos. Al interior de un territorio rural hay siempre asentamientos humanos, y a mayores escalas suele haber asimismo mayores aglomeraciones urbanas e interrelaciones más complejas entre campo y ciudad.”

El concepto y definición de ruralidad debe evolucionar para reconocer la diversidad de situaciones y dinámicas territoriales; la diversificación de las actividades económicas en el campo; las múltiples facetas y funciones de la ruralidad; su peso efectivo y sus contribuciones a la sociedad, y la creciente imbricación urbano-rural. Para ello es útil contrastar los supuestos y criterios de los censos poblacionales y estadísticas oficiales con las diversas características de las zonas rurales, y elaborar tipologías de territorios rurales a partir de investigaciones rigurosas, con claridad conceptual y metodológica. Ello

puede contribuir a la formulación e implementación de políticas públicas que respondan eficazmente, de maneras diferenciadas, a los requerimientos, problemáticas y potencialidades de los territorios rurales.

Las maneras de concebir o definir los territorios evolucionan de maneras diferenciadas en las políticas públicas y programas institucionales y en las discusiones, reflexiones y elaboraciones teóricas, especialmente de la academia en diálogo con la institucionalidad pública, las organizaciones sociales y la cooperación internacional. Estas trayectorias conceptuales distintas, contrapuestas o complementarias, pueden enriquecer la comprensión de los sistemas-territorio al combinar múltiples miradas y abordajes. Cada una de estas perspectivas tiene una determinada validez y aplicabilidad, en función de sus propósitos y de sus ámbitos institucionales u organizacionales; hay entre ellas tanto contraposiciones como complementariedades, que en conjunto permiten avanzar en la reflexión crítica y el debate propositivo al respecto.

Las definiciones oficiales, con finalidades asociadas a la territorialización de las políticas públicas, tienden a ser normativas y a establecer recortes espaciales o “territorios-zona”, mientras que las concepciones de teóricos e investigadores universitarios suelen cuestionar las definiciones únicas acerca del territorio, subrayan la multiterritorialidad y buscan explicar la conformación de “territorios-red”.

Ambas perspectivas, conceptualmente distintas y con implicaciones diferentes para la gestión territorial, pueden complementarse o dialogar entre sí en la medida en que las definiciones operativas de la institucionalidad pública sean flexibles y tomen en cuenta la existencia de distintos tipos de territorialidad, y las definiciones teóricas de la academia consideren por su parte la necesidad de establecer unidades de gestión del desarrollo territorial.

Las organizaciones y movimientos sociales de base territorial suelen tener su propia concepción y comprensión del territorio, que puede estar asociada a su historia compartida, a su presente de lucha y a su proyecto de futuro. Los gobiernos locales y asociaciones intermunicipales, así como las instancias regionales o subnacionales, tienden a relacionar el concepto de territorio con el de las entidades territoriales oficialmente reconocidas en la división político-administrativa o en el sistema de planificación y presupuestación. Y la gente en cada territorio tiene sus propias maneras de verlo y entenderlo, que no son necesariamente coincidentes entre sí pero suelen tener algunos denominadores comunes, al igual que ciertos contrastes con las visiones que al respecto tienen otros actores territoriales. Esta pluralidad de perspectivas acerca del territorio es una oportunidad para comprenderlo mejor.

Sistemas y subsistemas territoriales

Los territorios pueden concebirse, comprenderse y abordarse como sistemas complejos y abiertos, con dinámicas internas que generan propiedades emergentes y con interacciones directas a indirectas con otros sistemas-territorio, tanto rurales como urbanos, y con las cambiantes condiciones ambientales, económicas, sociales, político-institucionales y culturales de su entorno macro-regional, nacional e internacional. Son también, en cierto sentido, sistemas vivientes y adaptativos, con múltiples subsistemas de diversa índole a su interior, cuyas interrelaciones dinámicas son cruciales para el funcionamiento, la perdurabilidad y la transformación del respectivo sistema territorial¹⁵.

La multidimensionalidad de los territorios y de los procesos de desarrollo territorial es de naturaleza sistémica, por cuanto se trata de totalidades complejas, con componentes entrelazados e interactuantes, y no de una mera sumatoria de dimensiones. En la medida en que estas últimas tengan sus propias dinámicas y se influyan mutuamente e incidan en el funcionamiento del sistema-territorio en su conjunto, pueden considerarse subsistemas territoriales, los cuales a su vez pueden estar conformados por otros menores.

15. Algunas de las ideas aquí presentadas en torno a los sistemas y subsistemas territoriales tuvieron su origen en reflexiones conjuntas sobre la naturaleza sistémica del enfoque territorial y la utilidad del concepto de sistema-territorio, en el marco del Programa Regional de Formación de Capacidades de la Ecadert (PRFC) de la Ecadert, y en el proceso de elaboración de las bases conceptuales de la propuesta metodológica cuya versión inicial que se publicó en cinco fascículos del SiGET (cf. Samper, 2016 a). También se retoman algunas ideas de un manuscrito inédito del autor sobre el abordaje de los sub/sistemas territoriales y su posible relación con motores de desarrollo en procesos de planificación y ordenamiento territorial.

Los subsistemas más relevantes varían de un territorio a otro, aunque algunos de ellos sean comunes a diversos tipos de territorios. Con frecuencia habrá subsistemas urbanos y rurales, con muy distintos pesos relativos, características e interrelaciones, variables a su vez en el tiempo. En territorios donde una parte sustancial de la actividad agrícola o pecuaria se realiza en unidades domésticas de producción y consumo, suele haber uno o más sistemas territoriales de agricultura familiar, articulados por redes e interactuando con otros sistemas de producción y cadenas de valor. Puede haber, asimismo, redes o sistemas territoriales de innovación, interconectados con los sistemas de producción locales y con otros procesos de innovación. Hay, asimismo, dinámicas y sistemas socioambientales propios de cada territorio; procesos o sistemas de acopio, procesamiento, transporte y comercialización de productos del territorio; provisión asociativa o coordinada de servicios como el turismo rural; redes y sistemas de parentesco locales; relaciones de poder, procedimientos o mecanismos para la toma de decisiones y sistemas de gobernanza territorial; organizaciones, grupos o movimientos de diversa índole, entrelazados e interactuantes; sistemas de valores compartidos, prácticas culturales y rasgos identitarios que confieren sentido de pertenencia al territorio, etc.

El abordaje del desarrollo de los territorios rurales debe ser integral, considerando las interrelaciones entre los diferentes subsistemas y las implicacio-

nes de las acciones e iniciativas estratégicas en la transformación del territorio como un todo. Los subsistemas de interés para la gestión social del desarrollo territorial son, en general, de tipo relacional, por cuanto se estructuran y operan en torno a relaciones entre personas, grupos, redes u organizaciones, como también entre el conglomerado social y el acervo de recursos naturales del territorio, transformado en mayor o menor grado por la acción humana.

La comprensión de la multidimensionalidad de los territorios trasciende la afirmación de que éstos tienen determinado número de dimensiones que es necesario caracterizar y tomar en cuenta al impulsar iniciativas de desarrollo. El número en sí es un tanto arbitrario, y puede variar según lo consideren quienes promueven dichas iniciativas y de acuerdo con las dinámicas propias de cada territorio, *pero lo fundamental es comprender su imbricación e interacción sistémica. La territorialidad se construye y se transforma bajo el influjo de las cambiantes interrelaciones e influencias recíprocas entre las distintas facetas del sistema-territorio.*

Un abordaje integral de la territorialidad y del desarrollo territorial requiere de una perspectiva holística y sistémica, para comprender las interacciones entre las personas y con su entorno a lo largo del tiempo, con múltiples facetas entrelazadas o subsistemas que se influyen recíprocamente. Sus interacciones, aunadas al intercambio de información y energía con su entorno, impulsan

cambios en el funcionamiento del sistema territorial como un todo.

Una perspectiva holística de los territorios y de su desarrollo integral en cuanto sistemas puede enriquecerse considerablemente mediante la convergencia entre perspectivas sistémicas complementarias, tanto vivenciales como intelectuales. En particular, la comprensión de las interrelaciones dinámicas y sinérgicas entre múltiples facetas del territorio por parte de quienes lo conocen mejor por su propia experiencia, puede realimentarse con el pensamiento sistémico incorporado al quehacer de investigadores y técnicos que estudian los territorios o apoyan procesos de gestión social del desarrollo territorial.

Las interconexiones al interior de los sistemas territoriales generan fenómenos o propiedades emergentes, por los cuales la totalidad es más que la mera suma de sus partes, y se transforma por las interacciones entre los componentes o subsistemas y con su entorno. El desarrollo territorial surge justamente de esas dinámicas interactivas, y al impulsar cambios en determinada faceta de un sistema-territorio es necesario comprender su imbricación con otras facetas y sus implicaciones para el funcionamiento del sistema territorial en su conjunto.

Identities territoriales: cultura y sentido de pertenencia, relación con la naturaleza, organización económica, redes e interacciones sociales, institucionalidad y autogestión

La identidad cultural y sentido de pertenencia de la población de cada territorio es fundamental para la concertación de agendas comunes, acciones colectivas y estrategias de desarrollo, pero la identidad territorial tiene asimismo aspectos socioambientales, socioeconómicos y sociopolíticos, que es necesario considerar. Como el territorio mismo y su desarrollo, la identidad territorial es pluridimensional e integral, y sus varias facetas están estrechamente entrelazadas.

La función de los elementos identitarios en la construcción histórico-social de los territorios, como también en la de plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial, es sin duda muy relevante, pero también resulta compleja por la pluralidad de tipos de identidad que intervienen en su conformación, y por el hecho de que quienes participan suelen tener identidades plurales.

Por otra parte, *la identidad cultural de un territorio está estrechamente entrelazada con la relación coevolutiva entre sociedad y medio ambiente en él, y con sus dinámicas económicas, sociales y políticas. Y las identidades se construyen o fortalecen, y se debilitan o deconstruyen, en procesos territoriales en las cuales intervienen las modalidades de ejercicio del poder o resistencia por parte de distintos actores y sus interacciones; su visión de mundo y su proyecto de futuro, y procesos externos al territorio que inciden en su cohesión y tejido social.*

Las relaciones y redes sociales son cruciales tanto en la construcción histórica de los territorios como en la elaboración participativa de un proyecto su futuro y en el diseño e implementación de estrategias y planes de desarrollo. Por ello es importante conocer y reconocer la existencia, función y capacidad tanto de representación como de movilización de redes sociales con diversos grados de formalización.

Territorialidades múltiples, superpuestas e impuestas, complementarias o contrapuestas

Las distintas maneras de concebir la territorialidad por parte de la institucionalidad pública y los gobiernos nacionales, subnacionales o locales, y por parte de diversos sectores de la sociedad civil, incluyendo los pueblos originarios y comunidades afrodescendientes, movimientos u organizaciones sociales, redes relevantes y grupos excluidos o en vías de exclusión, y los distintos actores privados, plantean retos significativos para la gestión social del desarrollo territorial por sus marcados contrastes y contraposiciones. Frecuentemente hay territorialidades en pugna, tanto en el plano material del control territorial como en el de las comprensiones, conceptualizaciones y cosmovisiones del territorio y la territorialidad.

Las expresiones espaciales o especializadas de las identidades étnicas y territoriales no son necesariamente únicas ni unívocas, y tampoco son necesariamente excluyentes entre sí, sino que

puede haber múltiples superposiciones que hacen más complejo, algunas veces inviable o contraproducente, establecer “recortes” espaciales para delimitar territorios asociados a una determinada identidad étnica. La definición oficial, político o institucional de un solo tipo de territorio, en determinado plano y dentro de ciertos linderos, puede reñir con la existencia efectiva de múltiples territorialidades parcialmente superpuestas, correspondientes a diversas etnicidades históricamente constituidas e interactuantes en ámbitos espaciales de geometría variable.

Conviene repensar conceptualmente, y también en términos metodológicos, la espacialidad de los territorios, y transitar desde la identificación y demarcación de territorios-zona con límites geográficamente ubicados y diferenciados, hacia el reconocimiento de territorios-red con múltiples superposiciones. Aun cuando aquélla puede ser necesaria para determinados propósitos político-institucionales, su coherencia y dinámica social se fundamenta en redes sociales, y es importante que la institucionalidad pública y la cooperación técnica, al dar acompañamiento a procesos de gestión social del desarrollo territorial, incorporen los aportes de la academia y de los propios movimientos sociales a la comprensión de la naturaleza reticular tanto de los territorios como de los procesos de movilización de voluntades en torno a una visión de futuro compartida.

También es importante considerar la variabilidad tendencial o cíclica en la

espacialidad de las identidades étnicas y territoriales en el tiempo, así como el desplazamiento espacial de ciertas territorialidades al migrar comunidades enteras y reconstituir sus modos de vida y de relación con la naturaleza en otro lugar. Estos territorios en movimiento pueden incluso trasladarse de un lado a otro de fronteras internacionales, o contribuir a la conformación de identidades y dinámicas transfronterizas.

Territorios rurales, urbanos y rural-urbanos: transformaciones e imbricaciones, redefiniciones y reconceptualizaciones

El concepto que se tenga de la ruralidad, de su relación con lo urbano y de su función en la sociedad es de crucial importancia en la formulación e implementación de políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales y de otras políticas y programas que inciden directa o indirectamente en él. Los desfases entre la concepción y definición oficiales de lo rural, por una parte, y sus cambiantes características y dinámicas, por otra, generan discordancias, ineficiencias y efectos negativos que afectan la calidad de la vida en el campo, el arraigo de la población rural y su contribución al desarrollo del país.

La persistencia de una concepción dicotómica que contraponen absolutamente lo rural y lo urbano riñe con la realidad de una creciente imbricación campo-ciudad y de un continuum rural-urbano en el cual hay múltiples intercambios e influencias recíprocas

entre territorios predominantemente rurales, donde hay también espacios urbanos y relaciones de variada índole con la vida citadina, y las grandes, medianas y pequeñas ciudades.

Una comprensión insuficiente o errónea de los diversos tipos de servicios brindados a la sociedad tanto por la agricultura como por los territorios rurales, limita su plena incorporación en políticas y programas para el desarrollo regional y nacional. La dificultad para reconocer y considerar los flujos e interacciones al interior de los territorios rurales, con las regiones mayores de las cuales forman parte y con las ciudades, empobrece la caracterización de los espacios rurales e impide visualizar claramente su relevancia.

La frecuente y persistente subestimación estadística de la población rural incide directamente en el diseño y ejecución de políticas públicas y programas institucionales, tiende a disminuir desproporcionalmente la inversión pública en zonas rurales, y reduce considerablemente la eficacia de las acciones para reducir brechas y disparidades al interior de la sociedad.

Funcionalidades territoriales: económicas, ambientales, sociales, político-institucionales y culturales

La cuestión de la funcionalidad de los territorios en general, y de los rurales en particular, tiene una relevancia y pertinencia actual, con múltiples aristas o facetas. *Diversas maneras de*

comprender, definir, delimitar y abordar las regiones o territorios funcionales suelen enfocar principalmente sus aspectos económicos, pero conviene considerar asimismo las funcionalidades ecológicas y sociales, así como otras relacionadas con la gobernanza y la gestión del desarrollo, y con la cohesión sociocultural. Al igual que las dimensiones de la territorialidad, su comprensión sistémica conlleva un abordaje más integral del conjunto entrelazado e interactuante de funcionalidades territoriales.

Es necesario distinguir entre las funcionalidades antedichas que contribuyen decisivamente a la conformación y pervivencia de territorialidades a distintas escalas, y las funciones que cumplen los territorios rurales y su desarrollo para las ciudades principales o para la sociedad en su conjunto. Estas son también multifacéticas, e incluyen servicios ambientales de diversa índole; provisión de alimentos y materias primas; arraigo de la población; gobernabilidad, y elementos identitarios de la respectiva cultura nacional, entre muchos otros.

Territorialización, desterritorialización y reterritorialización

La territorialización, entendida como construcción histórica de la territorialidad mediante el control material y apropiación simbólica de determinado espacio por ciertos actores sociales, públicos o privados, da origen continuamente a nuevas territorialidades y a

disputas entre dichos actores por el control de esos espacios. El debilitamiento de los vínculos económicos, políticos o culturales de grupos humanos con territorios específicos, por distintas razones, genera procesos de desterritorialización, y la construcción de nuevas relaciones, redes y territorialidades, generalmente en otros lugares o bajo otras condiciones, da origen a dinámicas de reterritorialización.

Aunque la cuestión de la des/re/territorialización se ha abordado mayormente en términos teóricos y debates académicos, tiene implicaciones para las políticas públicas y la gestión social del desarrollo de los territorios rurales, que es pertinente y necesario explorar.

La construcción, desconstrucción y reconstrucción de territorialidades tiene expresiones tanto materiales como inmateriales, tangibles e intangibles, y abarca procesos de muy variada índole, desde los desplazamientos físicos de comunidades enteras hasta la conformación y transformación de lazos interpersonales e intergrupales mediante redes virtuales.

Los conceptos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización, elaborados en ámbitos académicos en el plano internacional, adquieren connotaciones específicas en el contexto histórico y actual de cada país. En América Latina han permitido abordar procesos de des/re/territorialización asociados a desplazamientos forzados masivos bajo condiciones de violencia e inseguridad, así como la perspectiva de un posible

retorno. Son, asimismo, pertinentes para el desarraigo y reasentamiento en procesos migratorios desde territorios rurales por falta de oportunidades o en busca de ellas, tanto en las ciudades como en países próximos o lejanos.

Es necesario abordar las causas mediatas e inmediatas de la emigración masiva de jóvenes y personas adultas jóvenes de territorios rurales hacia ciudades o al exterior, que representa una pérdida neta de talento humano. Y hay que generar condiciones apropiadas y oportunidades para el arraigo de los jóvenes en sus territorios, a la vez que promover la inversión productiva de las remesas y el retorno y reinserción de quienes emigraron. La progresiva exclusión de un creciente número de jóvenes de sus territorios de origen, por situaciones adversas o falta de oportunidades, es un claro factor de desterritorialización. Por otra parte, en la medida en que se establecen en otros lugares, y también cuando retornan al territorio del cual habían emigrado, se plantea para ellos la cuestión de la reterritorialización.

Desarrollo territorial y nacional

El desarrollo de los territorios rurales, a sus distintas escalas, es crucial para el de cada sociedad latinoamericana por su relevancia en términos ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales. Sin desarrollo rural, los alcances del desarrollo nacional son limitados en términos de amplitud y profundidad.

Con hondas y persistentes disparidades rural-urbanas, interterritoriales y al

interior de cada territorio, el desarrollo de la sociedad en su conjunto enfrenta severas restricciones y crecientes debilidades. La cohesión territorial, asociada a la reducción de dichas disparidades, es necesaria para un desarrollo nacional equilibrado que materialice y valore las sinergias potenciales entre las dinámicas territoriales rurales y urbanas.

La gestión del desarrollo tanto de los territorios locales como de las regiones mayores de cada país ha de articularse, necesariamente, con las estrategias y planes, acciones institucionales e inversiones públicas para impulsar el desarrollo nacional. No puede realizarse, en forma sostenida, sustancial y perdurable, a espaldas de él, aunque el desarrollo territorial, a la escala correspondiente, tendrá necesariamente especificidades propias de las características, problemáticas y potencialidades de cada territorio.

La función del desarrollo de los territorios rurales para las sociedades nacionales se concibe de maneras distintas allí donde hay una segregación espacial socioétnica que en los países en los cuales hay un mayor grado de integración y mestizaje, pero en unos y otros es necesario reconocer y valorizar la relevancia nacional del desarrollo rural territorial

. En el primer caso, el peso de la historia y las expresiones espaciales de las persistentes exclusiones y desigualdades pueden obstaculizar la comprensión de las contribuciones actuales y potenciales de esos territorios rurales a la sociedad nacional, mientras que en el segundo

pueden operar mecanismos que perpetúan las disparidades entre regiones metropolitanas y periféricas. En ambos casos, se requiere de transformaciones sustanciales en la priorización y focalización de políticas, programas y recursos que fortalezcan procesos de desarrollo a mediano y más largo plazo en los territorios rurales.

Por otra parte, *el concepto mismo de desarrollo tiene diferentes significados y connotaciones en territorios étnicamente diferenciados, en los cuales hay una relación con la naturaleza y una cosmovisión distinta de las prevalentes en el resto del país.* Reconocer y abordar estas diferencias, respetándolas y explorando sus complementariedades, es importante para valorizar y potenciarlas.

En una región conformada por varios Estados nacionales y con múltiples territorios cuya identidad cultural está asociada a determinada etnicidad, es poco viable tener una comprensión única acerca del desarrollo territorial. Cada país tiene la suya, y al interior de cada sociedad hay una pluralidad de concepciones acerca del desarrollo. Lejos de uniformarlas, se trata de conocerlas, comprenderlas y facilitar procesos de enriquecimiento mutuo en la conceptualización de la naturaleza, los propósitos y las modalidades del desarrollo en general y el de los territorios rurales en particular.

Interesa y es factible buscar acuerdos sobre ciertos aspectos básicos del

desarrollo territorial, con la flexibilidad necesaria para integrar maneras distintas de concebirlo en la práctica de la gestión social tanto de los territorios como de las políticas públicas relacionadas. En la medida en que se logre algún grado de consenso al respecto, éste resultará principalmente de experiencias y aprendizajes afines.

Gestión social del desarrollo y gobernanza territorial: afinidades, diferencias y complementariedades

Las maneras de concebir la gestión del desarrollo territorial son plurales, diversas y cambiantes, tanto por parte de la institucionalidad pública y las agencias de cooperación como por parte de quienes impulsan iniciativas desde los territorios. Aunque tiene un sustrato común, propio del enfoque territorial del desarrollo territorial y de influencias internacionales, el concepto de gestión social del mismo difundido en América Latina adquiere significados y connotaciones específicas en cada contexto nacional, con variantes de un territorio a otro por sus dinámicas propias.

La gestión social de los procesos de desarrollo territorial es eminentemente relacional, por cuanto involucra a grupos y redes, organizaciones e instituciones interactuantes. Reconoce las contradicciones o agendas contrapuestas, así como intereses y planteamientos positivos distintos pero potencialmente complementarios. Busca generar una visión de futuro compartida y un mapa de ruta concertado; también moviliza

voluntades y recursos de diversa índole para avanzar en la dirección propuesta.

La gestión social del desarrollo territorial requiere de una profundización de la democracia y de un replanteamiento de las relaciones entre sociedad civil y Estado en los planos local, subnacional y nacional. También conlleva el empoderamiento y fortalecimiento de capacidades organizativas y de incidencia de actores, redes y grupos históricamente excluidos de la toma de decisiones sobre el desarrollo territorial. En este sentido, impulsa formas de gobernanza más participativas, a la vez que puede ser facilitada por ellas.

La gobernanza territorial, como modalidad de gestión política, se basa en la co-participación de gobiernos locales y sociedad civil en la toma de decisiones atinentes al desarrollo de una entidad territorial y en la planificación, presupuestación, ejecución y seguimiento de proyectos o programas para impulsarlo. Moviliza inversiones públicas y privadas en áreas estratégicas para dicho desarrollo, con participación de la institucionalidad pública nacional o subnacional presente en el territorio.

La gobernanza relacional, a diversas escalas, con mecanismos mayormente formales, facilita la realización, formalización y ejecución de acuerdos entre instituciones públicas, gobiernos locales y sociedad civil para impulsar iniciativas de desarrollo, efectuar las inversiones públicas requeridas y orientar estratégicamente las inversiones privadas. Se complementa y refuerza con

procesos, mecanismos e instancias de gestión social del desarrollo de los territorios, mediante plataformas de concertación entre los distintos actores territoriales, redes y grupos históricamente excluidos de la toma de decisiones, para construir participativamente una visión de futuro consensuada, generar y ejecutar estrategias y planes de desarrollo, promover iniciativas para avanzar en la dirección propuesta e impulsar motores de desarrollo.

Entre gestión social del desarrollo de los territorios rurales y gobernanza territorial participativa hay diferencias -vg. por su distinta relación con la gestión política de entidades territoriales con gobierno propio, con los mecanismos de representación o con las modalidades de participación de la sociedad civil- pero también afinidades y convergencias, así como posibles superposiciones y áreas de responsabilidad por deslindar. Tanto la gobernanza relacional como la gestión social del desarrollo territorial requieren del involucramiento activo de la sociedad y la institucionalidad pública, como también de seguimiento y evaluación participativos, rendición de cuentas y auditoría social. En conjunto, pueden contribuir asimismo a una profundización de la democracia en diferentes ámbitos territoriales.

Acciones colectivas, privadas e institucionales en la gestión social del desarrollo territorial

La gestión social del desarrollo de los territorios requiere de la movilización

de voluntades, esfuerzos sostenidos y recursos de los distintos actores territoriales, incluyendo a las organizaciones, grupos, redes y movimientos sociales, ONG y otras entidades de la sociedad civil; a los actores privados en sentido amplio, tanto asociativos e individuales como corporativos basados en el territorio e interesados en su desarrollo, y a los gobiernos locales e institucionalidad pública presentes en él e involucrados en la promoción de iniciativas o procesos de desarrollo territorial.

La formulación e implementación de estrategias de desarrollo territorial requiere de procesos de concertación, negociación y manejo de conflictos, construcción de acuerdos y alianzas o coaliciones entre distintos actores. Su realización efectiva depende de acciones colectivas, privadas a institucionales sostenidas en función de objetivos comunes o compatibles entre sí, a la vez que habrá siempre confrontaciones, pugnas y disputas de diversa índole en torno a otras cuestiones de interés para determinados actores territoriales, en torno a las cuales no hay acuerdos sustantivos.

Multiescalaridad de los territorios y territorialidades, procesos de desarrollo e innovación

Los territorios son totalidades complejas pero no son únicos, sino plurales, con múltiples escalas y distintas territorialidades parcialmente superpuestas que corresponden a diferentes modalidades de control material y apropiación cultural por parte de distintos actores te-

rritoriales, contrapuestas unas a otras. Mientras que la institucionalidad pública tiende a establecer recortes territoriales o territorios-zona, mutuamente excluyentes en términos espaciales, le resulta difícil reconocer o abordar la existencia de territorios-red, discontinuos y articulados, con traslapes y múltiples funcionalidades e identidades diferenciadas y algunas veces confrontadas entre sí. La multi-escalaridad en la territorialización de las políticas públicas y en los programas que promueven el desarrollo territorial tiende a referirse principalmente a la relación entre la gestión social de dichos territorios-zona y las unidades político-administrativas menores que los conforman o las instancias subnacionales y nacionales de gobierno, planificación y presupuestación.

Conviene que se establezca un diálogo entre los responsables político-institucionales e impulsores de procesos de gestión social del desarrollo en los territorios rurales y quienes investigan y teorizan acerca de la territorialidad, a fin de que las distintas comprensiones de ésta puedan complementarse y enriquecerse mutuamente.

Una comprensión sistémica de la territorialidad y de sus transformaciones ha de ser necesariamente multiescalar, por cuanto involucra múltiples planos, sistemas y subsistemas interconectados, desde los biofísicos y socioculturales en ámbitos locales, con varios planos intermedios, incluyendo los sistemas regionales, hasta el plano nacional e internacional.

Los territorios rurales, en particular, son sistemas siconaturales complejos, abiertos y dinámicos, en continua transformación, a diversas escalas. Su complejidad y heterogeneidad se incrementan con la ampliación de éstas, y la relación entre sus dinámicas endógenas y condiciones exógenas cambia sustantiva y significativamente.

Aunque en las políticas públicas se definan los territorios como espacios conformados por un conjunto de municipios, o en ciertos casos por un solo municipio, los territorios son en realidad multiescalares, y el concepto de territorio es aplicable a distintos ámbitos, desde el comunitario y local, al subnacional o regional y el nacional, como también a espacios sociales transfronterizos y, con variantes en su sentido, al plano internacional.

Los territorios pueden ser espacialmente discontinuos, conformados por varios territorios menores ubicados en diferentes lugares de una región o país, e incluso de varios países, articulados entre sí por redes u otras modalidades de interacción entre personas, grupos u organizaciones, sobre la base de una historia común, una identidad colectiva e intereses compartidos.

Los territorios también pueden ser geográficamente móviles, en función de desplazamientos periódicos o relocalización permanente de comunidades al interior de un país, o en áreas transfronterizas, o a mayor distancia.

Las territorialidades, generalmente asociadas a relaciones en red, son también plurales, multiescalares, superpuestas, móviles y dinámicas, transformándose a lo largo del tiempo sus características y sus expresiones espaciales. En procesos e iniciativas de gestión social del desarrollo territorial, es necesario conocer y reconocer las diversas territorialidades coexistentes en determinada entidad territorial oficialmente reconocida.

El desarrollo territorial, por su naturaleza multiescalar, puede y debe potenciar las interrelaciones entre desarrollo local y desarrollo regional en cada país, en lugar de contraponerlos o ignorarse mutuamente. Las iniciativas endógenas, generadas desde las comunidades, municipios o territorios supramunicipales, han de inscribirse necesariamente en procesos de desarrollo subnacionales o regionales, enmarcados a su vez en estrategias generales para el desarrollo territorial del país. La convergencia entre procesos locales y regionales se facilitará considerablemente en la medida en que en unos y otros haya involucramiento activo tanto de la institucionalidad pública e instancias de gobierno correspondientes como de la sociedad civil en sentido amplio.

Se requiere de mecanismos claros de articulación entre las distintas escalas territoriales, partiendo del principio de subsidiariedad para diferenciar las competencias locales, regionales y nacionales. Una articulación efectiva en términos de gobernanza relacional y

gestión social del desarrollo de los territorios rurales ha de reconocer y valorizar las relaciones interescales ya existentes en términos de redes sociales y de innovación, entre otras.

Las experiencias de desarrollo económico local y de desarrollo territorial a escala municipal deben potenciarse y valorizarse en procesos de desarrollo a escala supramunicipal, incluyendo los impulsados por mancomunidades de municipios o por plataformas de concertación en territorios conformados por varios municipios.

Los procesos a escala supramunicipal deben tomar muy en cuenta las iniciativas de desarrollo más locales y apoyarlas activamente. Lejos de ser antagónicos o mutuamente excluyentes, el desarrollo en las comunidades o municipios, incluyendo las iniciativas de desarrollo económico local (DEL) y su reformulación como desarrollo económico territorial (DET), y el desarrollo de territorios más amplios conformados por varios municipios, por microrregiones o por regiones, son claramente complementarios, y pueden fortalecerse y enriquecerse recíprocamente.

Una comprensión integral de la naturaleza multiescalar de los procesos de innovación permite replantear la cuestión del escalamiento horizontal o vertical de procesos locales, de manera que se aborde la innovación misma en múltiples escalas interconectadas e interactuantes, en lugar de focalizarse inicialmente a escala micro para luego

tratar de difundir lecciones aprendidas hacia otros lugares o incorporarlas en políticas públicas y programas institucionales.

En la medida en que la gestión social del desarrollo territorial es, en sí misma, un proceso de innovación, cabe considerar las interrelaciones entre la gestión del desarrollo comunitario, local, regional y nacional e incluso internacional. La existencia de múltiples dinámicas a diferentes escalas, que se influyen mutuamente por su interdependencia, puede generar tanto sinergias como interferencias; la gestión territorial busca potenciar las primeras y minimizar las segundas para impulsar cambios positivos que se realimenten en diferentes planos.

Tiempo y lugar: historicidad, presente y porvenir de los territorios, e importancia, redefinición y revalorización del lugar en su desarrollo

Los ritmos de cambio y ciclos periódicos en las distintas dinámicas territoriales, como también en la conformación y transformación de las diferentes territorialidades, difieren considerablemente. Ello incide en su mayor o menor perdurabilidad y en los horizontes temporales en los cuales es posible impulsar diferentes tipos de procesos ambientales, económicos, sociales, político-institucionales y culturales.

Las duraciones y periodicidades variables de los procesos territoriales, en sus distintas facetas, tienen implicaciones

significativas para los ejercicios prospectivos, de planeación y de acción colectiva e institucional para efectuar las transformaciones correspondientes.

Las expresiones locales o regionales de cambios climáticos y ambientales, económicos y en la infraestructura de transporte, demográficos y en el tejido social, así como políticos y culturales, combinan procesos graduales o tendencias a mediano y largo plazo con otros cíclicos o coyunturales. Y cambios incrementales o tensiones progresivamente acentuadas generan, en determinados momentos, rupturas y transformaciones aceleradas en cualesquiera de esas facetas, que a su vez influyen en otras y pueden afectar el funcionamiento del sistema territorial en su conjunto. Algunos de estos cambios son más previsibles que otros, pero en general es importante considerar posibles escenarios, con distintos grados de probabilidad, e identificar los factores clave en los cuales es posible incidir mediante acciones colectivas e institucionales.

Una comprensión integral de las dinámicas territoriales, en su multiescalaridad e intertemporalidad, requiere de un abordaje que contemple tanto sus alcances y expresiones locales, microrregionales, regionales o subnacionales, y nacionales o supranacionales, como sus distintas duraciones, ritmos y periodicidades. Territorializar es también regionalizar, e historizar es también periodizar, aprehendiendo las interrelaciones entre distintas escalas espaciales y temporales.

Relaciones de poder, conflictividad y cambio: mecanismos de control y dominación en la construcción de territorios y territorialidades; dinámicas de confrontación, procesos de empoderamiento y coaliciones transformadoras

La cuestión de las relaciones de poder, tanto entre actores locales como respecto de agentes o fuerzas que inciden en las dinámicas territoriales, es fundamental en los procesos de construcción histórica de los territorios, en la conformación de coaliciones y movilización de acciones colectivas e institucionales, y en la negociación de agendas y formulación e implementación de proyectos de futuro, estrategias de desarrollo a largo plazo, planes a mediano plazo e iniciativas concretas para impulsar dichos planes y estrategias. El reconocimiento explícito y una clara comprensión de esta cuestión y de sus implicaciones para la gobernanza territorial y la gestión social del desarrollo en los territorios rurales es un punto de partida necesario para su abordaje por parte de los propios actores territoriales, de los propios responsables político-institucionales, y de quienes acompañan de una u otra manera procesos de desarrollo rural territorial.

La viabilidad de transformaciones profundas en los territorios rurales, incluyendo las estructuras agrarias y modalidades de gobernanza, está sujeta a relaciones de fuerza al interior de cada uno de ellos, como también respecto de agentes externos. La gestión social del desarrollo territorial puede contribuir al fortalecimiento de capaci-

dades de acción colectiva e incidencia, pero la realización de cambios estructurales en la sociedad rural, así como la profundización de la democracia mediante la participación activa de la sociedad civil en la gobernanza territorial requiere de un replanteamiento sustancial de dichas relaciones de fuerza.

La cuestión de las relaciones de poder adquiere mayor relevancia a medida que se comprende mejor la necesidad de realizar cambios sustantivos tanto en los sistemas-territorio locales o sistemas agrarios regionales como en las políticas públicas y modos de gobernanza, ampliando el acceso a derechos y el ejercicio efectivo de la ciudadanía en los territorios rurales y en la sociedad como un todo. Diferencias y desacuerdos entre grupos de poder pueden ralentizar o revertir avances asociados al empoderamiento de grupos subalternos, a la movilización social, a la acción colectiva y a la incidencia en políticas y legislación, programas institucionales y procesos de gestión participativa del desarrollo en territorios rurales. En la medida en que ésta tiende a generar o afianzar otras modalidades de gobernanza, con participación activa de la sociedad civil en diálogo con el Estado, cuestiona la hegemonía de poderes fácticos, provoca reacciones y se inscribe en debates y transformaciones de mayor alcance en la respectiva sociedad.

Territorios en disputa, tejido social y paz: el desarrollo territorial en tiempos de guerra; debilitamiento y reconstrucción del tejido social, y afirmación de la paz

Las bases conceptuales del enfoque territorial estuvieron presentes, de diversas maneras, en experiencias de desarrollo y paz en territorios rurales, impulsadas principalmente por organizaciones e instituciones de la sociedad civil, con algún apoyo de ciertas entidades públicas y organismos de cooperación internacional. Dichos conceptos y principios generales fueron adaptados a las condiciones de cada territorio o región e integrados con otros enfoques y abordajes propios de los entes impulsores de dichas iniciativas o adaptados para atender los requerimientos diferenciados de territorios con distintas características e identidades, problemáticas y potencialidades. Ello permitió enriquecer tanto la práctica de la gestión social del desarrollo territorial como la reflexión comparada y la discusión teórica al respecto.

La elaboración y discusión tanto teórica como política de conceptos como los de territorios de paz y paz territorial, como también de relación sinérgica entre desarrollo y paz a múltiples escalas, surgió de la problemática de la guerra, la violencia y la inseguridad en territorios rurales afectados por conflictos armados de diversa índole. La conversión de dichos territorios de escenarios de guerra en laboratorios de paz es fuente de aprendizajes para el largo y dificultoso proceso de convertir estos últimos en el punto de partida para procesos que aborden las raíces de la conflictividad rural así como sus expresiones algunas veces violentas aunadas a otros factores intervinientes. Tales procesos

pueden establecer las bases para una convivencia efectivamente fundada en la transformación positiva de los conflictos y una paz social basada en el reconocimiento mutuo de derechos y compromisos compartidos entre los propios actores territoriales, así como la afirmación de una territorialidad que rechaza la violencia en sus diversas manifestaciones.

La conjugación de conflictos armados internos con prolongados y complejos procesos posteriores para implementar acuerdos de paz, consolidar regímenes democráticos, enfrentar nuevos tipos de inseguridad ciudadana asociados a bandas criminales o al narcotráfico y abordar las graves problemáticas de los territorios rurales, genera condiciones difíciles para la gestión social del desarrollo de éstos. Sin ser un impedimento absoluto, limitan sus alcances y sus avances, ponen en riesgo a quienes la impulsan, y dificultan la participación efectiva de los distintos actores territoriales en ella.

Bajo circunstancias de violencia e inseguridad ciudadana en territorios rurales, es fundamental restaurar el tejido social, construir institucionalidad territorial y asegurar condiciones básicas de seguridad para quienes impulsan iniciativas de transformación territorial, transitar desde formas verticales y autoritarias de ejercicio del poder político hacia modalidades de gobernanza más relacionales, y facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones en sus territorios, en la formulación e im-

plementación de estrategias y planes de desarrollo, y en el seguimiento, evaluación y auditoría social de su ejecución. La construcción progresiva de condiciones locales más favorables para la gestión social del desarrollo territorial puede contribuir, asimismo, a transitar desde la normalidad de la guerra, la violencia y la negación de derechos ciudadanos hacia otra normalidad asociada al post-conflicto, a una paz positiva y al ejercicio cabal de esos derechos.

Viejas y nuevas exclusiones y desigualdades inter e intra territoriales: problemáticas estructurales irresueltas, contradicciones recientes y disparidades emergentes

La comprensión teórica, política y social de la cuestión de la desigualdad es crucial para abordar las raíces de problemáticas agrarias y rurales medulares que frenan el desarrollo y afectan seriamente el bienestar de buena parte de la población. Esto conlleva la identificación y realización de las acciones y transformaciones necesarias para reducir sustancialmente y en forma perdurable los tipos de desigualdad que son más relevantes en distintos territorios y países.

Algunas desigualdades resultan de procesos históricos de larga data, resistencias activas para conservar privilegios, e inercias sociales y debilidades institucionales que limitan la profundidad, sustentabilidad y eficacia de los esfuerzos por disminuir o eliminar las hondas brechas y disparidades en la distribución

de los recursos e ingresos, en el acceso a oportunidades y en la posibilidad de participar equitativamente en la toma de decisiones. Otras resultan de procesos recientes o emergentes que generan nuevos factores de inequidad, a raíz de cambios socioambientales, económicos y tecnológicos, sociopolíticos o culturales, y se acentúan en el actual contexto de crisis sanitaria, económica y social.

Entre desigualdad y exclusión hay una relación de doble vía, así como elementos comunes y diferencias, causalidades afines y concomitancias, relacionadas con el ejercicio de derechos y el acceso a oportunidades. Las exclusiones están asociadas a “procesos históricos o actuales y situaciones derivadas de ellos que impiden o dificultan la participación de determinados grupos o individuos en la toma de decisiones y en los beneficios del desarrollo. Hay diversos tipos de exclusión, incluyendo la insatisfacción de necesidades básicas, la negación de derechos, la dificultad para acceder a bienes y servicios, la vulnerabilidad ante situaciones adversas, las relaciones de poder opresivas, la discriminación, la desvalorización e irrespeto a la identidad cultural, u otras situaciones tanto materiales como inmateriales. En el contexto del desarrollo territorial, hay situaciones históricas de exclusión de ciertos grupos de población y exclusiones emergentes de otros, que tienden a ser expulsados del territorio

por la falta de oportunidades o por situaciones amenazantes.¹⁶”

Las desigualdades y exclusiones se expresan de maneras diferentes a distintas escalas, en el plano local o de territorios rurales y regiones de planificación, y en los países o entre ellos. En lo atinente al desarrollo y transformación de los territorios, tanto urbanos como rurales, son especialmente relevantes las inequidades entre el campo y la ciudad, entre distintos tipos de territorios, y al interior de cada territorio. Por otra parte, su existencia y pervivencia guardan relación con desigualdades en la sociedad como un todo, en las relaciones de poder y en la distribución de los recursos y de las oportunidades. Es necesario conocer, comprender y abordar dichas disparidades e inequidades en la gobernanza territorial, en general, y en la gestión social del desarrollo de los territorios rurales, en particular.

Equidad e inclusión territorial: complementariedad o contraposición conceptual, y relación con la cohesión social y territorial

Siendo propósitos centrales del desarrollo rural con enfoque territorial una mayor equidad e inclusión y una mejor cohesión tanto social como territorial, resulta necesario precisar los significados de estos conceptos, así como sus diferencias e interrelaciones.

16. Glosario del Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar (SiGET), <http://portalsiget.net/pages/glosario/glosario.aspx>

La equidad está asociada al valor ulterior de justicia social, y alude al equiparamiento de las oportunidades de todas las personas para acceder a condiciones de vida y de trabajo dignas e igualitarias y para ejercer todos sus derechos individuales y colectivos, sin discriminación alguna y bajo igualdad de condiciones. En procesos de gestión del desarrollo territorial es indispensable abordar las distintas facetas de la equidad, incluyendo la socioeconómica, política y cultural, así como la equidad de género, intergeneracional e interétnica. Para ello es necesario previamente reconocer e identificar las desigualdades y brechas existentes, para luego acordar, priorizar, diseñar y ejecutar estrategias, programas y acciones transformadoras que permitan reducir o eliminarlas.

La inclusión territorial, concepto afín pero diferenciado respecto del de equidad, se refiere a la incorporación progresiva de grupos históricamente excluidos o en vías de exclusión por condiciones adversas o falta de oportunidades, en procesos que permitan revertir las situaciones o tendencias económicas, sociales, políticas y culturales u otras relevantes al respecto en cada territorio. Hay entonces inclusión socioproductiva, inclusión ciudadana, inclusión sociocultural, y otras modalidades de inclusión de acuerdo con las características del territorio, y grados distintos de inclusión de diversos grupos en sus distintas facetas.

En el contexto de la gestión social del desarrollo de los territorios rurales, la inclusión es entonces “el proceso de incorporar efectivamente, con capacidad propositiva y decisoria, a grupos históricamente excluidos de la gobernanza territorial y de los beneficios de ese desarrollo. Requiere de acciones afirmativas que generen oportunidades y fortalezcan sus capacidades de participar activamente en la construcción social de la visión de futuro y estrategia de desarrollo del territorio, en plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial, y en proyectos e iniciativas específicas de desarrollo.”¹⁷

El concepto de cohesión territorial, en sus elaboraciones inicialmente europeas y luego también latinoamericanas, se refiere a la necesidad de reducir las disparidades, brechas o desequilibrios interterritoriales (a distintas escalas, tanto de grandes regiones como de territorios locales), *pero también a su integración* (principalmente económica).

Por otra parte, es fundamental para la gestión del desarrollo territorial valorizar y potenciar la diversidad de los territorios, a la escala correspondiente, convirtiendo sus diferencias en oportunidades para generar relaciones sinérgicas.

La cohesión territorial, que no es estática sino dinámica y tendencial, abarca tanto los aspectos socioambientales y

17. <http://portalsiget.net/pages/glosario/glosario.aspx>

socioeconómicos como los relacionados con la gobernanza e institucionalidad territorial y la cultura e identidad colectiva. En experiencias latinoamericanas, la cuestión de la cohesión territorial trasciende la gestión de políticas públicas y programas institucionales para asociarse a procesos participativos, proyectos de futuro construidos conjunta o concertadamente, y estrategias o planes de desarrollo que involucran activamente y con capacidad decisoria a múltiples actores en los territorios.

La cohesión social es un objetivo fundamental y aspecto medular de las políticas nacionales y procesos de desarrollo de los territorios rurales, y complementa el concepto de cohesión territorial. Así se ha concebido en Europa y -con desfases temporales y diferencias conceptuales- en América Latina, aun cuando no se haya usado siempre ese término, no se haya definido con claridad, ni exista unidad de criterios al respecto.

El grado de cohesión social se ha relacionado -con énfasis variables y de maneras distintas- tanto con las disparidades sociales en el acceso a derechos, oportunidades, recursos y servicios públicos e ingresos y satisfacción de necesidades, como con los mecanismos institucionales para reducir tales brechas. En América Latina, se ha subrayado asimismo el sentido de pertenencia a una comunidad (ya sea local o nacional); la materialización de principios de solidaridad, justicia y bien común, y las percepciones de la gente al respecto.

En cuanto a la cohesión social en el marco del desarrollo rural con enfoque territorial, se requiere de mayor elaboración conceptual y aprendizaje teórico a partir de la contrastación de experiencias de gestión social participativa e incluyente del desarrollo en los territorios y de las políticas y acciones institucionales relacionadas. En planteamientos de índole general, en dicho contexto, se ha entendido como “la construcción de sociedades que se basan en la equidad, el respeto a la diversidad, la solidaridad, la justicia social y la pertenencia” tanto en el ámbito nacional como en el intra-territorial, y como “el proceso integrador de los diversos grupos, que busca fortalecer el tejido social a través de un mejor entendimiento de las dinámicas socio-culturales”. (Sepúlveda, 2008, pp. 9, 23 y 151)

Entre la cohesión territorial y la cohesión social, así entendidas, hay una relación potencialmente sinérgica, de complementariedad y realimentación por cuanto en ambos casos se trata de lograr mayor equidad e integración, respectivamente inter e intra-territorial. La cohesión social contribuye al logro de una mayor cohesión territorial al reducir las disparidades al interior de cada territorio y facilitar la acción concertada para impulsar su desarrollo. Por otra parte, la reducción de los desequilibrios interterritoriales, el mejoramiento de la integración entre regiones o territorios y la potenciación de la diversidad territorial favorecen una mayor cohesión social tanto al interior de éstos como en la sociedad nacional.

La equidad y la inclusión son necesarias tanto para la cohesión social como para la cohesión territorial. La reducción de desigualdades históricas y emergentes es claramente un aspecto medular de la cohesión social, y la inclusividad socioeconómica, ciudadana y multicultural refuerza el tejido social, el acceso efectivo a derechos y oportunidades, el buen vivir y la convivencia en sociedad. Por otra parte, dado que el lugar de nacimiento o crianza tiene un peso relevante en el acceso a la educación y la salud, en las condiciones de vida y las posibilidades de realización plena de las capacidades de las personas, y que las disparidades interterritoriales reflejan hondas desigualdades sociales, la reducción de esas inequidades y de las viejas o nuevas desigualdades y factores de exclusión refuerza también la cohesión territorial.

2.3 Sobre el abordaje metodológico general del desarrollo territorial

En este apartado se proponen algunos aprendizajes de índole general acerca de las metodologías de trabajo en procesos de gestión social del desarrollo en

territorios rurales latinoamericanos, a partir de las experiencias presentadas anteriormente. Posteriormente se hará referencia a una serie de aprendizajes metodológicos sobre facetas específicas de dichos procesos¹⁸.

Aprendizajes metodológicos generales

- **Alcances y límites de un conjunto integrado de orientaciones metodológicas**
Construir metodología a partir de múltiples experiencias
- **Práctica reflexiva e innovación metodológica**
- **Tipos de acciones usuales en la gestión social del DT**
- **Progresión no lineal y realimentación entre tareas**
- **Opciones alternativas**

Alcances y límites de un conjunto integrado de orientaciones metodológicas

Puede ser útil e incluso necesario, pero también es riesgoso, ofrecer orientaciones o guías para la gestión social del desarrollo territorial en general, y de los territorios rurales en particular. De las experiencias latinoamericanas en la elaboración e implementación de

18. La Secretaría de Desarrollo Territorial de Brasil generó entre 2005 y 2009 una serie de planteamientos metodológicos sobre la gestión social del desarrollo territorial, la formulación de planes de desarrollo territorial y la conformación de colegiados territoriales. (MDA/SDT, 2005 a, b, c; 2006 a, b; MDA, 2009) Más recientemente, Humberto Oliveira (2016 a, b, c, d; 2017 a, b) elaboró para el Gobierno del Estado de Bahía un conjunto de orientaciones y guías metodológicas para la construcción de planes de desarrollo territorial sustentables y solidarios con inclusión socioproductiva. Las líneas generales de una propuesta metodológica para la gestión social del desarrollo de los territorios rurales y de los sistemas territoriales de agricultura familiar (Samper, 2016 a) se basaron parcialmente en la sistematización de experiencias centroamericanas y su contrastación con otras latinoamericanas, y se especificaron en varios fascículos metodológicos del SiGET. Actualmente, se encuentra en proceso de elaboración, para su publicación por módulos audiovisuales y capítulos en el sitio territorioydesarrollos.net, un conjunto de recursos multimedia y textos acompañantes sobre aspectos metodológicos de la gestión social del desarrollo territorial, en sentido amplio y multiescalar.

recursos de apoyo metodológico pueden extraerse algunos aprendizajes al respecto.

Los actores sociales e institucionales, redes u otros grupos organizados en los territorios, y también actores privados interesados en su desarrollo, sin duda pueden beneficiarse de conocer buenas prácticas y otras experiencias, para lo cual son importantes los intercambios presenciales o virtuales, el interaprendizaje y las acciones formativas. Es referiblemente que estas últimas estén directamente asociadas a procesos de gestión territorial o político-institucional y cuenten con la participación de personas de experiencia, activamente involucradas en ellos en diferentes territorios y países. Las experiencias iberoamericanas iniciales, como las brasileñas y centroamericanas posteriores en fortalecimiento de capacidades de gestores territoriales y de responsables político-institucionales, demostraron la pertinencia y viabilidad de combinar formación e intercambio de experiencias entre unos u otros.

Hay una necesidad sentida de orientaciones prácticas para emprender acciones colectivas y procesos de concertación que permitan formular e implementar estrategias de desarrollo territorial, pero al atender esta demanda conviene evitar la preparación y difusión de manuales o instructivos rígidos, que limiten la flexibilidad, creatividad e innovación metodológica en función de los requerimientos y posibilidades de cada territorio. Desde las primeras guías

brasileñas hasta los recursos didácticos asociados al PRFC centroamericano, se comprobó la viabilidad y pertinencia de orientaciones metodológicas, con sus respectivas bases conceptuales, que evitaran sistemáticamente convertirse en “camisas de fuerza” y que, por el contrario, motivaran el diseño de rutas y modalidades de gestión territorial acordes con las particularidades y experiencias, posibilidades y necesidades de cada territorio. Las discusiones comparadas e intercambios posteriores de experiencias latinoamericanas en el marco del SiGET, así como la producción de fascículos conceptuales, metodológicos y sobre formación asociados a esta plataforma virtual, confirmaron la viabilidad y utilidad de conjuntos estructurados de orientaciones que expliquen la naturaleza y algunos denominadores comunes de procesos de gestión social del desarrollo territorial y ofrezcan opciones metodológicas para realizar los principales tipos de tareas y acciones requeridas a lo largo de ellos, siempre sujetos a la valoración crítica y adaptación creativa de los gestores y gestoras territoriales.

No hay recetas ni vías únicas para la gestión social del desarrollo territorial, sino que éste puede impulsarse de diversas maneras, y corresponde a los actores territoriales, redes y otros grupos relevantes definir las formas organizativas y procesos o mecanismos de interlocución y concertación, negociación y manejo de conflictos, alianzas o coaliciones con miras a establecer acuerdos acerca del tipo de futuro que esperan

construir en ellos, y sobre cómo hacerlo.

Las entidades públicas nacionales o subnacionales, no gubernamentales o internacionales que brindan asesoría y acompañamiento técnico a iniciativas de desarrollo territorial pueden facilitar recursos y orientaciones metodológicas, pero no se deben imponer esquemas rígidos u opciones únicas, procedimientos preestablecidos o manuales para seguir al pie de la letra. Por el contrario, conviene ofrecer opciones y alternativas, fortalecer capacidades para la toma de decisiones al respecto, proveer apoyo y facilitar procesos innovadores.

Es factible y recomendable elaborar planteamientos metodológicos propositivos, no obligantes ni taxativos, que reconozcan la pluralidad de situaciones locales, así como el papel necesariamente protagónico del conjunto de actores territoriales y su potestad de decidir acerca de lo que es pertinente y viable en cada territorio, en determinado momento, a la luz de sus propias experiencias anteriores y tomando en cuenta otras que han conocido directa o indirectamente. Esta constatación, apoyada en la documentación o sistematización de múltiples experiencias latinoamericanas, es consistente con el enfoque territorial y con la responsabilidad primordial de los propios actores sociales, privados e institucionales, redes y otros grupos organizados relevantes por la gestión de las iniciativas de desarrollo en sus territorios. El acompañamiento técnico y apoyo formativo por parte de instituciones públicas,

organizaciones no gubernamentales o agencias de cooperación puede hacer una contribución muy positiva al fortalecimiento de las bases conceptuales y competencias requeridas, estimulando asimismo la valoración y validación críticas y propositivas de las orientaciones metodológicas sugeridas.

Construir metodología a partir de múltiples experiencias

La diversidad y contrastación de experiencias y opciones metodológicas para la gestión social del desarrollo territorial es una valiosa fuente de aprendizajes al respecto. Si bien puede ser útil contar con algunas orientaciones basadas en la sistematización y discusión comparada de procesos, es importante que haya flexibilidad y creatividad, así como una actitud crítica y reflexiva que permita seguir aprendiendo de la propia práctica social y generando modalidades innovadoras que puedan adecuarse a las condiciones de cada país y territorio.

El aprendizaje metodológico puede enriquecerse considerablemente si se cuenta con varias experiencias documentadas, sistematizadas, o compartidas por participantes en ellas, a través de visitas recíprocas, en acciones formativas, por medios audiovisuales u otros. Es deseable que las mismas sean diversas entre sí, a la vez que sean pertinentes por una u otra razón.

Tanto las experiencias como las orientaciones metodológicas propuestas deben valorarse críticamente, observando sus

fortalezas y limitaciones, la mayor o menor viabilidad o aplicabilidad de ciertas prácticas específicas, y la validez o utilidad del abordaje metodológico general para el propio país y territorio. Para ello es importante generar espacios u oportunidades de reflexión y debate al respecto, a la luz de las experiencias de las personas u organizaciones participantes.

Es inconveniente tener un solo referente metodológico y trasladar mecánicamente el abordaje de la gestión social del desarrollo territorial de un país a otro, y de un territorio a otro, sin una valoración cuidadosa e informada de su pertinencia y factibilidad en otro contexto nacional y territorial. Esta pluralidad de perspectivas y su revisión crítica facilitarán la tarea de descartar o replantear aquello que no sea pertinente o viable en el territorio y la exploración de nuevos modos de hacer las cosas mediante el interaprendizaje y la creación colectiva.

Práctica reflexiva e innovación metodológica

En la gestión social del desarrollo territorial, como también en su acompañamiento técnico o asesoramiento, es crucial generar procesos de reflexión acerca de las acciones realizadas y sus resultados, las maneras de efectuarlas y cómo podrían mejorarse. Es preferible que esto se haga en momentos sucesivos a lo largo del tiempo, y no sólo para mirar hacia atrás sino para preparar los pasos siguientes. La sistematización metodológica es una faceta crucial de los procesos tanto territoriales como

político-institucionales. La reflexión crítica y propositiva al interior de las organizaciones es fundamental para su capacidad de innovación.

Al mismo tiempo que se documentan y sistematizan, contrastan y valoran las experiencias de gestión territorial, hay que someter a revisión continuamente las propuestas metodológicas, reconocer sus debilidades o limitaciones, y abrir espacio a la innovación en cada territorio, plataforma de concertación u organización. Lo mismo vale para las entidades públicas o privadas, agencias de cooperación u ONG involucradas en la elaboración de dichas propuestas, el acompañamiento técnico a su implementación, el fortalecimiento de capacidades y la documentación o sistematización de experiencias.

Tipos de acciones usuales en procesos de gestión social del desarrollo territorial

Aunque se encuentran variantes al respecto entre territorios o países y a lo largo del tiempo, la documentación de experiencias territoriales sudamericanas, principalmente brasileñas, y la sistematización de otras centroamericanas antes de formular la Ecadert, al impulsar su programa de formación de capacidades y al generar reflexiones colectivas sobre aprendizajes en múltiples territorios de la región del SICA, contrastados paralela o posteriormente con los de otros países, tanto americanos como europeos, sugieren la existencia de algunos denominadores comunes metodológicos.

Es posible identificar, a partir de múltiples experiencias documentadas o sistematizadas y contrastadas entre sí, cuatro tipos principales de tareas en la gestión social del desarrollo territorial: preparatorias, organizativas, estratégicas y operativas. Distan mucho de ser las únicas, y no siempre se realizan todas ellas ni se distinguen con nitidez, pero suelen realizarse algunas de cada tipo.

La realización apropiada de una serie de tareas preparatorias hace una diferencia tangible y sustantiva en el desenvolvimiento posterior del proceso de gestión social del desarrollo territorial. Éstas pueden incluir, entre otras, los acuerdos iniciales entre actores territoriales; la conformación de un equipo técnico facilitador; la delimitación del territorio y la valoración preliminar de su situación. Algunas de esas tareas iniciales pueden retomarse posteriormente para completarlas o ahondar en determinados aspectos, y sus resultados pueden ser insumos para la realización de otras tareas posteriores.

La construcción de plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial y la elaboración e implementación participativas de las estrategias de desarrollo de los territorios rurales son dos tareas esenciales y estrechamente interrelacionadas, que se refuerzan e influyen mutuamente. Para que los actores territoriales, redes y otros grupos puedan proponer, debatir y negociar sus agendas y propuestas, es necesario contar con espacios y mecanismos que faciliten su participación,

que podrá irse ampliando a medida que avance el proceso organizativo y la formulación de una visión compartida, estrategia a largo plazo, planes a mediano plazo e iniciativas para impulsar determinados motores de desarrollo. Y la identificación de éstos, como también de las redes o grupos con interés en ellos, contribuirá asimismo a la conformación de la plataforma u organización para la gestión social del desarrollo territorial.

La elaboración consensuada de una visión de futuro del territorio, a través de una reflexión prospectiva sistemática y ampliamente participativa, es indispensable para elaborar planes estratégicos orientados por esa visión, identificar motores de desarrollo, priorizar iniciativas de inversión y movilizar recursos, y valorar los avances en la dirección acordada. Sin esa visión prospectiva, es difícil lograr que las iniciativas o proyectos impulsen el desarrollo sostenible integral del territorio. Sin proyecto de futuro consensuado, no hay plan o proyecto de inversión que valga para impulsar dicho desarrollo, de manera que éste responda efectivamente a las necesidades y potencialidades del territorio en cuestión.

La construcción e implementación de una estrategia de desarrollo para el territorio es una tarea colectiva, en la cual han de involucrarse de manera activa, con capacidad propositiva y decisoria, los distintos actores territoriales, redes y grupos. Aunque requiere de acompañamiento técnico, no es posible delegar

su elaboración en un individuo o grupo con competencias técnicas, y las decisiones deben ser tomadas de manera consciente y reflexiva por un conjunto representativo de los actores sociales, institucionales y privados, redes formales e informales y grupos excluidos o en proceso de exclusión.

La apropiación efectiva de la estrategia de desarrollo del territorio por parte de todos ellos es absolutamente indispensable para que ésta tenga legitimidad, pertinencia y viabilidad. Si los actores no se apropian del proceso, éste no responderá a sus intereses, requerimientos y posibilidades; no podrá sostenerse en el tiempo, y no permitirá realizar las transformaciones necesarias ni avanzar en la construcción de un proyecto de futuro compartido.

Las tareas operativas, orientadas por una visión estratégica, son fundamentales para la realización efectiva del potencial del territorio y para la concreción de los motores de desarrollo y proyectos, inversiones públicas o privadas y otras iniciativas concretas. Dichas tareas son de índole muy variada, y tanto sus características como las funciones que cumplen varían considerablemente a lo largo del proceso de gestión social del desarrollo territorial.

Progresión no lineal y realimentación entre tareas

En caso de ser necesarias en determinado territorio ciertas tareas preparatorias conviene realizarlas o al menos iniciar-

las tempranamente, pero su ejecución puede continuar o retomarse mientras se efectúan, ya sea en forma paralela o escalonada, otras tareas organizativas y estratégicas, que se realimentan entre sí, y en sucesivos momentos del proceso se llevan a cabo diversas tareas operativas.

A lo largo del tiempo, el énfasis tiende a trasladarse de las acciones preparatorias hacia el fortalecimiento organizacional y la construcción de espacios de concertación, luego hacia la formulación de un proyecto de futuro y estrategia de desarrollo, traducida a su vez en planes a mediano plazo, y finalmente hacia su implementación mediante proyectos o programas, iniciativas concretas e inversiones para hacerlas realidad. Hay, por supuesto, otras labores operativas de índole general o puntual, asociadas a determinadas tareas o acciones longitudinales.

La progresión antedicha no es en absoluto lineal, sino que puede haber aproximaciones sucesivas a una misma tarea, mientras que otra puede posponerse hasta que haya condiciones para efectuarla en forma apropiada e involucrando a los actores, redes o grupos pertinentes. Ciertas tareas sólo pueden completarse cuando se conjugan condiciones apropiadas y voluntades colectivas o institucionales para realizarlas.

No hay una ruta única e inamovible, con un mismo recorrido para todos los territorios, sino que en cada uno de éstos compete a los actores sociales, institucionales y

privados, redes y otros grupos participantes, decidir lo que es posible y pertinente hacer, así como la manera apropiada y el momento oportuno. Hay, sin duda, posibles rutas alternas, según lo que se requiera y sea factible en cada territorio.

Opciones alternativas

A la luz de las experiencias latinoamericanas, como también europeas y de otras partes del mundo en gestión social del desarrollo territorial, es clara la necesidad de contar con alternativas metodológicas y rutas alternas.

Conviene realizar balances y revisiones autocríticas y propositivas, así como discusiones comparadas e intercambios de aprendizajes, a fin de valorar tanto lo que es pertinente y útil de los respectivos abordajes metodológicos, como sus limitaciones o debilidades. Puede tomarse como base una propuesta o abordaje general e incorporar modificaciones según se requiera, o tomar e integrar elementos de dos o más planteamientos metodológicos. También puede ser pertinente y necesario generar nuevas maneras de hacer las cosas, acordes con las particularidades del territorio, de sus modalidades organizativas y de los requerimientos específicos en determinado momento del proceso de gestión social del desarrollo territorial.

Hay que visitar las experiencias territoriales y abordajes metodológicos impulsados con mayor o menor éxito en el marco de programas nacionales o internacionales posteriormente descontinua-

dos o sustancialmente redimensionados y reformulados. Esto permite conocer sus trayectorias posteriores, situación actual y perspectivas, así como las valoraciones de personas activamente involucradas en ellas.

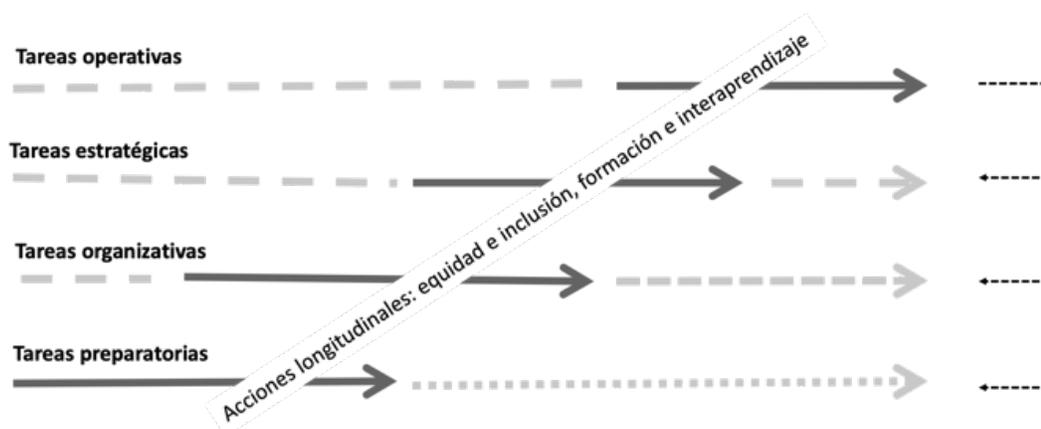
Es importante explorar los factores coadyuvantes, logros y dificultades de procesos de gestión territorial realizados al margen de programas oficiales enfocados en el desarrollo de los territorios rurales. Al hacerlo, es útil conocer y valorar las modalidades organizativas o asociativas; de concertación entre actores o acción colectiva; de proyección a futuro o planeamiento, y de formulación e implementación de iniciativas, proyectos u otras acciones.

2.4 Sobre tareas específicas y acciones a lo largo de procesos de gestión territorial

Para cada tarea principal en la gestión social del desarrollo territorial, hay una serie de posibles tareas específicas, cuya realización o no dependerá -entre otros aspectos- de las características y dinámicas propias del territorio; de sus necesidades y posibilidades; de procesos o experiencias y aprendizajes anteriores; de problemáticas actuales y retos u oportunidades emergentes. Hay, asimismo, ciertas acciones que puede ser conveniente realizar a todo lo largo del proceso de gestión territorial para lograr cambios que requieren de esfuerzos sostenidos, como la equidad inclusión en el proceso mismo y en el territorio, o para facilitar integralmente la gestión territo-

rial y el interaprendizaje. La explicación detallada de cada una de estas tareas o acciones se encuentra en la serie de fascículos metodológicos del Sistema de Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar¹⁹.

- Valoración preliminar de la situación del territorio
- Identificación de problemáticas y oportunidades que afectan la gestión incluyente del desarrollo territorial



Tareas preparatorias

A partir de experiencias y elaboraciones metodológicas latinoamericanas es posible identificar varias tareas específicas que pueden o no ser necesarias en distintos territorios, por sus trayectorias anteriores, experiencia acumulada, avances logrados y situación actual en lo atinente a iniciativas de desarrollo territorial:

- Acuerdos interinstitucionales con autoridades locales y organizaciones claves
- Conformación de un equipo técnico facilitador
- Elaboración de un plan de trabajo inicial
- Reconocimiento y validación con in-

Algunas de ellas quizás no puedan realizarse cabalmente desde el inicio de un proceso de gestión social del desarrollo territorial, sino que se avanzará en lo posible, y pueden retomarse posteriormente en función de las necesidades del propio proceso, cuando haya condiciones para ello.

Cabe la posibilidad de que en determinados territorios sea necesario realizar otras tareas previas o preparatorias para que sea factible emprender en forma participativa la gestión del desarrollo territorial. En particular, puede ser indispensable asegurar condiciones básicas de seguridad ciudadana y afirmación de la voluntad de paz al interior del territorio en contextos de conflicto armado, o for-

19. Principalmente en los fascículos enfocados en tareas preparatorias y organizativas (Samper et al., 2017 a y b), estratégicas (Samper, 2017) y operativas (Samper et al., 2017 c)

talecer el tejido social en caso de que éste haya sido debilitado o desgarrado por la violencia o el desarraigo.

Tareas organizativas

La contrastación de experiencias brasileñas, centroamericanas y colombianas, comparadas a su vez con otras dentro y fuera de América Latina, permite destacar cinco tareas organizativas específicas. Algunas de ellas pueden obviarse en caso de que ya exista una institucionalidad para la gestión territorial o que se hayan caracterizado ya los distintos actores territoriales y las redes sociales. Por otra parte, puede ser necesario fortalecer las capacidades organizativas y de acción colectiva de grupos relevantes pero sin representación en instancias territoriales o con que enfrentan dificultades u obstáculos para participar e incidir en la toma de decisiones.

- Conformación del grupo articulador inicial
- Análisis de la institucionalidad del territorio
- Análisis de actores
- Análisis de redes sociales
- Diseño y construcción de una plataforma de concertación territorial.

Tareas estratégicas

La construcción negociada de una propuesta para el desarrollo del territorio a largo y mediano plazo conlleva ciertas tareas fundamentales, que difícilmente pueden obviarse y cuya realización cabal, dedicándoles el tiempo, esfuerzo y

recursos necesarios, es necesaria para impulsar acciones colectivas e institucionales sostenidas, con un norte definido y un mapa de ruta acordado. Algunas de ellas pueden realizarse progresivamente y en forma paralela con otras de índole organizativa, reforzándose mutuamente.

- Articulación de actores y redes para la formulación de la estrategia
- Análisis sistémico del territorio
- Prospectiva y proyecto de futuro del territorio
- Motores de desarrollo y objetivos estratégicos
- Elaboración de planes a mediano plazo, programas e ideas de proyectos estratégicos
- Construcción de acuerdos y alianzas para impulsar la estrategia de desarrollo territorial

Tareas operativas

A todo lo largo de un proceso de gestión territorial hay diversas acciones de índole operativa, pero éstas llegan a tener un peso preponderante cuando se trata de implementar la estrategia de desarrollo y ejecutar planes, proyectos o programas específicos. Entre las múltiples tareas operativas destacan al respecto:

- las de gestión de la estrategia de desarrollo territorial
- las acciones colectivas para impulsar transformaciones e iniciativas de desarrollo aunando esfuerzos de los distintos actores territoriales

- la articulación intersectorial e interinstitucional y territorialización

Acciones longitudinales

Las experiencias de Brasil, Centro América y Colombia, como otras latinoamericanas y europeas, han evidenciado la necesidad de colocar un fuerte énfasis en la equidad y en la inclusión socioproductiva, de género, intergeneracional y multicultural a todo lo largo del proceso de gestión del desarrollo territorial, a partir de un reconocimiento claro de las inequidades y factores de exclusión relevantes en el respectivo contexto nacional y local. También han subrayado la importancia del fortalecimiento de capacidades organizativas o asociativas, de movilización e incidencia, y de gestión participativa de los actores sociales, redes locales con diversos grados de formalización, y grupos históricamente excluidos o en vías de exclusión por situaciones adversas o falta de oportunidades. Igualmente han mostrado la función crucial del aprendizaje a partir de la experiencia, de la reflexión colectiva a partir de ella, de su sistematización e intercambio, y de manera más general de la gestión del conocimiento, estrechamente asociada al fortalecimiento de capacidades y a la elaboración o mejoramiento de opciones metodológicas para un desarrollo territorial efectivamente incluyente. Se requiere, entonces, de acciones sostenidas para la inclusión, el fortalecimiento de capacidades y el interaprendizaje, asociadas tanto a las tareas preparatorias y organizativas como a las estratégicas

y operativas, según corresponda y sea factible.

Algunas especialmente relevantes son:

- Identificación de factores de exclusión y realización de acciones afirmativas necesarias para facilitar la participación de grupos sociales históricamente excluidos en procesos organizativos, prospectivos y estratégicos, como también en la formulación y ejecución de iniciativas y proyectos de desarrollo territorial
- Sensibilización y motivación de autoridades locales, representantes de organizaciones clave y responsables institucionales a incorporar en la plataforma de participación
- Fortalecimiento de capacidades del equipo de apoyo, entidades impulsoras y socias para dar el acompañamiento técnico requerido por los actores territoriales
- Reforzamiento de capacidades organizativas, de liderazgo, negociación e incidencia de los actores sociales, redes y otros grupo, a fin de que puedan involucrarse activamente en la construcción del proyecto de futuro del territorio
- Valoración de aprendizajes derivados de experiencias anteriores en el territorio y de otros procesos de gestión social del desarrollo territorial
- Documentación y sistematización del proceso de gestión social del desarrollo territorial y reflexión colectiva acerca del mismo a fin de identificar aprendizajes para su mejoramiento continuo.

En los siguientes apartados se proponen de manera muy selectiva algunos aprendizajes sobre ciertos aspectos y momentos clave en la gestión del desarrollo territorial, sin entrar a detallar aquí los correspondientes a cada tarea específica o acción longitudinal. Para esto último, pueden consultarse los Cuadernos de Trabajo ya citados sobre experiencias centroamericanas, brasileñas y colombianas, así como la serie de fascículos metodológicos del SiGET.

Aprendizajes relacionados con institucionalidad territorial, gobernanza relacional y gestión social

Seguidamente se propone, en sucesivos apartados, una serie de aprendizajes en torno a la institucionalidad territorial en su relación con la gobernanza relacional y con la gestión social del desarrollo de los territorios rurales.

2.5 Sobre arreglos institucionales y gobernanza en los territorios

Los aprendizajes propuestos se derivan principalmente de los Colegiados Territoriales de Brasil y de los Grupos de Acción Territorial, Centros de Gestión Local, Consejos de Desarrollo Territorial y otras plataformas de concertación en la región del SICA. También se toman en cuenta algunas experiencias colombianas, de otros países centroamericanos, y -a manera de referencia extrarregional- de Grupos de Acción Local españoles. Se exploran, asimismo, ciertas relaciones entre la institucionalidad territorial emergente

asociada a la gestión social del desarrollo de territorios rurales y los mecanismos de gobernanza en las entidades territoriales reconocidas constitucionalmente y en los sistemas nacionales de planificación y presupuestación.

Arreglos institucionales y gobernanza territorial

- **Institucionalidad territorial emergente, gestión social y gobernanza**
- **Arreglos institucionales y gobernanza territorial**
- **Plataformas de concertación entre actores territoriales**
- **Gobiernos locales y autoridades tradicionales**
- **Intercambios e interrelaciones**

Las modalidades organizacionales para la gestión social del desarrollo de los territorios rurales y la participación de actores territoriales, redes y otros grupos en la gobernanza de procesos e iniciativas de desarrollo son muy diversas y varían considerablemente de un país a otro, e incluso al interior de un mismo país, como también a lo largo del tiempo, pero suelen tener algunas finalidades y características básicas comunes o afines. Constituyen un nuevo tipo de institucionalidad social para la concertación entre actores sociales, privados e institucionales, y facilitan la discusión y concertación de agendas o propuestas para impulsar el desarrollo del territorio y la formulación participativa de una visión de futuro, estrategia a largo plazo y planes a mediano plazo concertados entre ellos. Permiten, asimismo, movilizar acciones colectivas para im-

pulsar dichas estrategias y planes e incidir en políticas relacionadas con el desarrollo territorial, de manera más directa en los planos local y regional o subnacional, y mediante redes de organizaciones de gestión territorial u otros mecanismos e instancias pueden influir en los planos nacional y, algunas veces, supranacional²⁰.

Los procesos de gestión social del desarrollo territorial requieren, necesariamente, de algún tipo de plataforma o mecanismo para la articulación entre actores y redes territoriales e interlocución con la institucionalidad pública del país, como también con otros agentes externos al territorio. Son indispensables, asimismo, para construir un proyecto de futuro consensuado, una estrategia y planes de desarrollo territorial, y para movilizar voluntades y recursos en forma sostenida a fin de avanzar en su implementación a mediano y más largo plazo.

Las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial pueden o no tener personería jurídica y reconocimiento oficial como tales, pero es necesario que tengan legitimidad social y política, por su representatividad y como espacios de interlocución entre los actores sociales, privados e institu-

cionales, redes y otros grupos del territorio, y con agentes o entidades externas a éste. La personería puede ser útil o necesaria en determinados marcos político-institucionales, para acceder a espacios de toma de decisiones, planificación y presupuestación, incluyendo los estatales o de otras entidades territoriales subnacionales, así como las instancias intermedias a través de las cuales se regionalizan en algunos países los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, dicha personería no asegura la legitimidad social de tales plataformas de concertación, ni es indispensable para ella, y cabe la posibilidad de que en un país se considere innecesaria o incluso inconveniente para la articulación de redes y la acción colectiva en los territorios.

Los Consejos de Desarrollo Territorial, Colegiados Territoriales, Centros de Gestión Local, Núcleos de Gestión Territorial o afines pueden tener distintas funciones, formas de organización y modalidades de operación, representatividad y composición, en concordancia con los distintos marcos político-institucionales en diferentes países, y al interior de un mismo país de acuerdo con las condiciones, experiencias organizativas y arreglos locales. No existe una sola manera óptima de organizar di-

20. Los aprendizajes sobre plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial y otros arreglos institucionales para la gestión social del desarrollo territorial y la gobernanza participativa de procesos e iniciativas para impulsarlo se basan parcialmente en la discusión comparada de experiencias latinoamericanas, como también españolas, en un del taller metodológico internacional sobre experiencias sistematizadas en Desarrollo Rural Territorial realizado en Costa Rica en noviembre del 2011 (Samper y Arze, 2012). También se nutre de la sistematización de experiencias centroamericanas de gestión territorial y de la reflexión comparada posterior respecto de los aprendizajes relacionados con los Colegiados Territoriales de Brasil y con distintos tipos de plataformas de participación de actores en Colombia, entre otros países.

chas plataformas de concertación, sino que es necesario encontrar la idónea para cada país y territorio.

Conviene esclarecer la relación entre la nueva institucionalidad territorial y las instancias de gobierno de las entidades territoriales reconocidas constitucionalmente y en los sistemas nacionales de planificación y presupuestación. Cuando no hay una correspondencia directa entre el ámbito geográfico de esa institucionalidad territorial y dichas entidades territoriales, como sucede frecuentemente en América Latina, es necesario abordar de manera explícita las modalidades de incorporación de los gobiernos locales en las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial, y la representación de estas últimas en consejos regionales de planificación u otras entidades territoriales subnacionales. Esta cuestión, aún no resuelta en muchos países del subcontinente, es decisiva para lograr una efectiva articulación de plataformas de concertación en territorios supramunicipales con los gobiernos locales, con las instancias intermedias de gobierno en cada país, y con los sistemas nacionales de planificación y presupuestación.

Es importante reconocer por una parte la multiescalaridad de los procesos de gestión del desarrollo territorial, desde el plano local hasta el nacional, y por otra parte el principio de subsidiariedad por el cual las cuestiones deben resolverse en la medida de lo posible localmente, recurriendo de manera complementaria a

instancias de ámbitos mayores cuando sea necesario. Si un asunto, problema u oportunidad puede abordarse en la comunidad o en el municipio, conviene que así sea, mientras que ciertas problemáticas o iniciativas de desarrollo podrán atenderse mejor en instancias supramunicipales, regionales o subnacionales, algunas otras en el plano nacional y, en ciertos casos, supranacional. La gestión social del desarrollo no transcurre a una sola escala, sino en una pluralidad de escalas complementarias e interactuantes.

La cobertura geográfica de las plataformas de concertación en territorios conformados por varios municipios puede variar considerablemente, desde extensiones relativamente modestas en las cuales se facilita la gestión de cercanía, hasta áreas muy grandes, por las dimensiones del país y de sus municipios. Las dificultades o facilidades de comunicación y de transporte pueden, asimismo, dar significados bien distintos a un área determinada, en la cual puede ser viable o inviable la gestión de proximidad. Otro aspecto a considerar es la extensión efectiva de las redes sociales relevantes, el alcance de las organizaciones y sus capacidades de movilización de acciones colectivas territoriales.

Las instancias supramunicipales existentes y que estén asociadas efectivamente a territorios con características e identidades comunes o afines, así como problemáticas y potencialidades compartidas, deben tomarse muy en cuenta como modalidades asociativas y de ges-

ción territorial. Si las asociaciones intermunicipales no tienen mecanismos de participación efectiva de la sociedad civil en la toma de decisiones, es importante promover la creación de espacios de concertación entre las mancomunidades o asociaciones de municipios y las organizaciones y redes de la sociedad civil en la zona. También se requiere de procesos o mecanismos de interlocución con la institucionalidad pública nacional o subnacional pertinente y presente en ella.

Es necesario considerar y definir de mutuo acuerdo la función de las autoridades tradicionales, especialmente de los pueblos originarios y afrodescendientes, en los procesos e instancias de gestión social del desarrollo de los territorios rurales en los cuales hay mecanismos de gobernanza basados en costumbres y derechos de dichas comunidades. Es posible que decidan no participar de manera permanente en las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial, pero que requieran ser consultadas sobre decisiones e iniciativas referentes a sus comunidades.

Cabe tener presente el riesgo, en los territorios rurales, de que se multipliquen las instancias de concertación para distintos propósitos o los mecanismos de interlocución con diferentes entidades públicas, cada una de las cuales establece mecanismos y espacios para sus propósitos específicos. Es preferible que los actores sociales, privados e institucionales y gobiernos locales conformen una plataforma u organización de gestión

territorial única o principal en la cual puedan articularse entre sí, y por medio de la cual puedan interactuar con entidades o agencias externas al territorio.

Las plataformas de concertación ampliamente representativas y realmente participativas, y de manera más general los procesos de gestión social del desarrollo territorial, pueden contribuir decisivamente a modalidades de gobernanza cada vez más relacional en los territorios rurales. Esto por cuanto y en la medida en que incorporan de manera explícita y sustancial la articulación entre actores públicos y privados en la toma de decisiones sobre el desarrollo de los mismos, en la ejecución de iniciativas priorizadas y en la auditoría social de procesos o proyectos relacionados.

La articulación en red de las plataformas u organizaciones de gestión territorial, en los planos regional, departamental o estadual y a escala nacional, facilita la concertación entre ellas y su incidencia política. Las relaciones entre dichas redes y la institucionalidad gubernamental correspondiente pueden ser más o menos fluidas, colaborativas o confrontacionales, de acuerdo con la apertura, estilos de relacionamiento y agendas de ambas partes, pero en todo caso aportan a una gobernanza más relacional en los planos nacional o subnacional.

Los intercambios internacionales, las visitas recíprocas y, en el caso de sistemas de integración, la conformación de redes

supranacionales, pueden crear condiciones para el interaprendizaje, pero se requiere de recursos de apoyo por los costos y requerimientos logísticos para encuentros presenciales, complementarios a los que puedan realizarse por medios virtuales. Estos intercambios e interaprendizajes pueden ser de índole general o enfocarse en aspectos de especial interés para las personas y entidades participantes, como la metodología de gestión territorial, el manejo de situaciones difíciles en cuanto al tejido social o la seguridad ciudadana, la transformación de conflictos o la incidencia política.

La conformación y funcionamiento de plataformas de concertación u otras organizaciones de gestión territorial representativas y eficaces, con legitimidad social y reconocimiento oficial, requiere de procesos preparatorios, creación de condiciones previas y fortalecimiento continuo de capacidades. Esto es válido tanto para quienes las impulsan, individual o colectiva e institucionalmente, como para los distintos actores territoriales, redes formales e informales y grupos históricamente excluidos o en proceso de exclusión por situación adversas o amenazantes, falta de oportunidades o dificultades para insertarse activamente en iniciativas para desarrollo del territorio.

2.6 Sobre actores sociales, institucionales y privados en el desarrollo territorial

La gestión social del desarrollo de los territorios rurales requiere del involucramiento activo, propositivo y con capa-

cidad de participar en la toma conjunta de decisiones por parte de actores territoriales con intereses diversos y algunas veces contrapuestos, capacidades organizativas y de influencia muy distintas. Ello hace necesario tomar en cuenta y equilibrar las relaciones de poder, manejar el conflicto y explorar áreas de convergencia en el proceso de formular e implementar un proyecto de futuro para su territorio.

Actores sociales, privados e institucionales

- Participación y relaciones de poder
- Representación e inclusividad
- Actores sociales, organización e incidencia
- Gobiernos locales e institucionalidad pública
- Actores privados individuales, asociativos y corporativos 6 Coaliciones y conflictos

Hay que conocer y comprender la gama de situaciones y trayectorias en lo referente a la participación de los distintos tipos de actores, redes y otros grupos relevantes en las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial. El grado y tipo de involucramiento de los distintos actores territoriales en procesos de gestión social del desarrollo de sus territorios varía considerablemente de un país a otro, y puede variar también entre territorios de un país, o a lo largo del tiempo en un mismo territorio. En ello inciden las dinámicas propias de cada territorio, en particular las relaciones más colaborativas o abiertamente conflictivas entre los diferentes

actores territoriales, así como la naturaleza de los conflictos y las maneras en que éstos se plantean y abordan. También suelen ser relevantes determinadas condiciones externas al territorio, especialmente cuando hay normativas legales o institucionales que establecen cuotas de participación y modalidades de representación, las cuales pueden ser inclusivas respecto de ciertos actores y excluyentes respecto de otros. Hay, asimismo, influencias internacionales provenientes de las experiencias en otros países que sirven como referentes o modelos, y en ciertos casos de políticas supranacionales, procesos de formación y gestión del conocimiento, o recomendaciones de entidades que ofrecen cooperación técnica.

Es necesario asegurar proactiva y sistemáticamente condiciones que faciliten la representación e involucramiento de los actores sociales, redes formales e informales y grupos excluidos o en proceso de exclusión, actores institucionales y actores privados -en sentido amplio- tanto en las plataformas de concertación territorial como en la formulación, implementación y auditoría social de las estrategias, planes e iniciativas o proyectos de desarrollo de los territorios rurales. En términos generales, suelen estar representadas en las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial los gobiernos locales, determinadas instituciones públicas presentes en el territorio y las principales organizaciones de sociedad civil-especialmente las de agricultura familiar, mujeres y jóvenes rurales-, así como algunas empresas

cooperativas o emprendimientos asociativos. La participación directa de representantes de empresas corporativas o de propiedad familiar y la de otros actores privados en dichas plataformas es poco frecuente, aunque ciertos gremios o asociaciones empresariales de sectores interesados en el desarrollo del territorio pueden formar parte de ellas. Por otra parte, las redes informales y grupos no organizados del territorio, incluyendo trabajadores migrantes e informales, personas víctimas de desplazamiento forzoso o quienes han perdido sus medios de vida o empleos, y otros históricamente excluidos tienden a estar ausentes o débilmente representados.

Por lo general, resulta complejo lograr la representación directa en plataformas de concertación de las redes informales y grupos no organizados justamente por estar poco estructuradas, por las maneras en que interactúan quienes conforman este tipo de redes, y por las dificultades para establecer mecanismos de representación. Esto hace aun más necesario reconocerlas y explorar modalidades alternativas para canalizar su participación en la gestión social del desarrollo territorial. Una opción es que su representación se canalice, inicialmente, por intermedio de organizaciones de sociedad civil, o a través de alguna entidad o instancia oficial. Otra es que una institución con mandato específico, vg. en asuntos laborales o de participación comunitaria, o enfocada en determinados segmentos de la población rural, promueva formas de organización

flexibles y facilite la participación de sus representantes. En algunos países, la normativa nacional promueve o requiere la representación de determinados grupos como los de personas con discapacidades o adultos mayores, ya sea de manera directa o a través de entidades cuya función es atenderlos.

El abordaje metodológico de la gestión social del desarrollo territorial debe incorporar de manera explícita y sostenida acciones para lograr progresivamente el involucramiento activo, con capacidad propositiva y decisoria, de los actores territoriales, redes y grupos relevantes en los procesos de concertación, en la definición del proyecto de territorio y en la movilización de acciones colectivas, esfuerzos institucionales y recursos tanto públicos como privados para su realización. Las metodologías de trabajo en América Latina tienden a facilitar la participación de organizaciones formalmente establecidas, y algunas veces requieren que tengan personería jurídica actualizada, pero suelen ser poco inclusivas respecto de los grupos menos organizados, con menor capacidad de incidencia y de acción colectiva. Hay que fortalecer dichas capacidades y favorecer su representación proactiva en las plataformas de concertación para el desarrollo territorial.

La participación de empresas cooperativas, de empresarios o empresarias a título individual, y de representantes de gremios empresariales genuinamente interesados en el desarrollo de los territorios en los cuales están basadas sus

operaciones, es positiva para la representatividad, pluralismo y legitimidad de las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial. Aunque resulta deseable, no siempre es factible lograr la participación permanente de representantes de empresas privadas no asociativas en las plataformas u organizaciones de gestión territorial, por la naturaleza de las cuestiones ahí tratadas y sus distintas prioridades, agendas o intereses. Dicha participación, no obstante, es indispensable en el proceso de formulación, validación e implementación de la estrategia de desarrollo del territorio.

Esto último resulta especialmente necesario para que dicha estrategia incorpore las propuestas y contribuciones de empresas basadas en el territorio y que tienen un interés estratégico en su desarrollo integral, en su gobernabilidad, y en la generación de condiciones favorables para emprendimientos sustentables en términos ambientales, económicos, sociales y políticos. Por otra parte, puede resultar inviable o inconveniente incorporar a ciertas empresas cuyo modelo de negocios se basa en la explotación destructiva de los recursos naturales o abusiva de los derechos laborales. Y las relaciones con determinados actores al margen de la ley, como los dedicados al narcotráfico, pueden resultar especialmente difíciles, complejas y riesgosas, aunque tampoco puede hacerse caso omiso de su presencia e influencia en el territorio.

La elaboración consensuada de proyectos de futuro y estrategias de desarrollo de los territorios rurales requiere de coali-

ciones ampliamente representativas de todos los actores sociales, privados e institucionales relevantes, como también del fortalecimiento de las capacidades organizacionales y propositivas de redes con diversos grados de formalización y de grupos con menor capacidad de incidencia. Para ello, hay que comprender la naturaleza de las relaciones de poder y de los conflictos de intereses y agendas de los distintos actores, redes y otros grupos; generar condiciones para que puedan negociarse los diferendos y encontrar complementariedades; definir participativamente objetivos de interés común y acciones orientadas por una visión de futuro concertada, y aunar esfuerzos y recursos para impulsarlas en forma sostenida. Ello no obviará, en modo alguno, la conflictividad inherente a las relaciones económicas, sociales y políticas, pero permitirá identificar convergencias a la vez que se debaten las diferencias, y generar iniciativas para el desarrollo del territorio en su conjunto a la vez que los distintos actores promueven otras de su particular interés y disputan, bajo normas básicas de convivencia social, repartición de cuotas de poder o diferenciación de ámbitos de influencia.

2.7 Sobre tejido social, redes y desarrollo territorial

Al emprender un proceso de gestión social del desarrollo de un territorio rural, es necesario conocer y comprender las características y funcionamiento de las redes formales e informales capaces de movilizar voluntades y acciones co-

lectivas, así como la situación y dinámica de las relaciones entre individuos, grupos y organizaciones en cuestiones atinentes a dicho desarrollo. Al respecto hay múltiples aprendizajes en territorios latinoamericanos.

Tejido social y redes

- **Calidad del tejido social territorial**
- **Redes formales e informales**
- **Motores de desarrollo y redes territoriales**
- **Redes sociales y acción colectiva**

La calidad del tejido social territorial es decisiva en los procesos de concertación y acción colectiva necesarios para la definición participativa de un proyecto de futuro y estrategia de desarrollo territorial, así como su implementación. La trayectoria anterior de esas interacciones sociales en el territorio, en su conformación como tal y en su evolución posterior hasta el presente, contribuye a explicar tanto las dificultades existentes como las oportunidades que pueden vislumbrarse para fortalecer ese tejido social y potenciarlo a fin de impulsar el desarrollo territorial.

Las redes y relaciones de confianza y reciprocidad, parentesco y vecindad, sociabilidad y colaboración entre individuos o grupos en un territorio o localidad tienen una importancia primordial en la gestión social del desarrollo territorial. Si este tejido social se encuentra muy deteriorado por situaciones conflictivas u otros factores que han debilitado la solidaridad y la confianza, así como la capacidad de con-

certar agendas y actuar colectivamente, es indispensable fortalecerlo para que puedan impulsarse iniciativas de interés común y una estrategia de desarrollo consensuada para el territorio.

El fortalecimiento de las redes sociales y de las relaciones colaborativas contribuye de manera muy significativa a la viabilidad de la gestión social del desarrollo de los territorios rurales. Esto, a su vez, es importante para transitar hacia una gobernanza relacional de dichos territorios, basada en articulaciones entre actores sociales, privados e institucionales, gobiernos locales y autoridades tradicionales, redes de diversa índole y otros grupos locales.

Las redes formales e informales que articulan a organizaciones e instituciones, grupos e individuos en los territorios son fundamentales para facilitar su participación en procesos de concertación y en la construcción social de proyectos de futuro consensuados y para movilizarlos en acciones colectivas orientadas a impulsar el proceso de gestión social de su desarrollo, como también para la incidencia en políticas públicas, en la institucionalidad nacional o subnacional, y en los programas e iniciativas de agentes externos al territorio. Hay que conocer, reconocer, comprender y valorizar a dichas redes al concertar y concretizar estrategias, planes e iniciativas de desarrollo territorial.

La identificación, priorización y promoción de determinadas apuestas estratégicas, motores de desarrollo y proyectos o procesos a mediano plazo asociados a

ellas, guarda relación con subsistemas relevantes para su desarrollo, con las redes resultantes de interacciones sostenidas o periódicas entre los distintos actores territoriales u otros grupos de territorio, y con los intereses afines o diferenciados de quienes participan en dichas redes. Redes, subsistemas y motores de desarrollo están fuertemente entrelazados.

Los patrones y dinámicas de relacionamiento entre actores sociales, privados e institucionales, redes y otros grupos de un territorio son cruciales para la conformación organizativa de la respectiva plataforma de concertación u organización de gestión territorial. Lo son, asimismo, para la elaboración de una visión compartida a largo plazo y la definición e implementación de planes a mediano plazo, para movilizar acciones colectivas y para realizar iniciativas asociadas a dichos motores y subsistemas.

Aprendizajes acerca de temas transversales relevantes

En los próximos tres apartados se comparten aprendizajes sobre tres cuestiones medulares que permean todo el proceso de gestión social del desarrollo territorial: la realización efectiva de cambios conducentes a una mayor equidad e inclusividad en la gestión de dicho desarrollo; el fortalecimiento de las capacidades de los distintos actores territoriales y de responsables político-institucionales, y la gestión del conocimiento e interaprendizaje a partir de experiencias territoriales e institucionales.

2.8 Sobre equidad e inclusión en procesos territoriales²¹

Las experiencias latinoamericanas cuyos aprendizajes específicos se han contrastado para identificar aprendizajes de naturaleza más general subrayan tanto la relevancia como la complejidad del reto de revertir desigualdades y exclusiones históricas o emergentes en los territorios rurales, y también de lograr que el proceso mismo de gestión social del desarrollo territorial sea cabal y efectivamente equitativo e incluyente.

Equidad e inclusión en procesos territoriales

- **Expresiones territoriales de exclusión y desigualdad**
- **Retos en el camino de la inclusión y la equidad**
- **Comprensión necesaria de la naturaleza de las desigualdades y exclusiones**
- **Paradoja de la exclusión en paralelo a la inclusión**
- **Acciones sostenidas y concertadas para la equidad y la inclusión**

La inclusión y el logro de mayor equidad, propósitos medulares del desarrollo rural territorial, son tareas de

todos los días, y nos atañen a todos. Debemos reconocer y comprender las raíces históricas y estructurales de la exclusión e inequidad, en sus expresiones territoriales, y abordarlas de manera clara y consistente en todo nuestro quehacer.

La metodología de gestión territorial tal como ha venido aplicándose no basta, por sí sola, para contrarrestar dichas exclusiones y desigualdades. Se requiere de cambios sustanciales en las relaciones de poder al interior de nuestras sociedades y territorios, de procesos de empoderamiento y de acciones afirmativas para atender y corregir disparidades y situaciones excluyentes. Es necesario generar oportunidades y fortalecer capacidades para que los grupos históricamente excluidos o que tienden a ser expulsados de los territorios puedan involucrarse efectivamente en la gestión social de su desarrollo.

La cuestión de la equidad e inclusión ha de estar presente, de manera clara, concreta y significativa, en los procesos organizacionales, en la estrategia y planes de desarrollo, y en los proyectos específicos y tareas operativas cotidianas. Las metodologías de gestión social del desarrollo territorial deben enmarcarse en una clara comprensión de la naturaleza de las desigualdades y exclusiones en la sociedad rural e incorporar acciones afirmativas y

21. Algunos aprendizajes de índole general sobre equidad e inclusión propuestos en este apartado se retoman textualmente de un Cuaderno de Trabajo anterior (Samper, 2019), en el cual se presentaron lecciones aprendidas de manera más directa en el marco del proceso Ecadert en Centroamérica o de su contrastación con otras experiencias dentro y fuera de Latinoamérica. Otros aprendizajes aquí propuestos se basan, de manera menos textual, en lecciones de índole general derivadas inicialmente de experiencias brasileñas. (Samper y González, 2018 b)

transformadoras asociadas a las distintas tareas a lo largo de dicho proceso, para revertir tendencias excluyentes y dinámicas que acentúan la inequidad.

En procesos de gestión social del desarrollo territorial sucede que al mismo tiempo que se incorpora a plataformas de concertación y a la toma de decisiones a determinados sectores u organizaciones, se excluye a otros, especialmente si tienen menor capacidad organizativa o de incidencia. Tal es el caso, frecuentemente, de trabajadores y trabajadoras migrantes e informales, de personas desplazadas de sus lugares de origen o de sus ocupaciones habituales, como también de grupos o redes con bajo grado de formalización y sin mecanismos claros de representación en la gobernanza territorial.

Es necesario generar proactivamente las condiciones requeridas para que los actores, redes y otros grupos de la sociedad civil con menor capacidad actual de incidencia puedan involucrarse eficazmente en la gobernanza territorial y en la gestión del desarrollo de su territorio, incorporando sus requerimientos, planteamientos propositivos y contribuciones en las estrategias y planes, proyectos e iniciativas. No basta con postular la relevancia de la equidad e inclusión para abordar eficazmente las exclusiones y desigualdades, tanto históricas como emergentes, en procesos de gestión social del desarrollo territorial. Y es necesario reconocer que ésta puede resultar parcialmente excluyente, en la medida en que no incorpore efectivamente a todos los actores, redes sociales y grupos relevantes.

La inclusión progresiva de quienes han sido excluidos históricamente y el logro

de un mayor equidad en los territorios rurales y en la sociedad requieren de procesos y esfuerzos sostenidos para generar oportunidades y fortalecer la capacidad de los individuos y grupos, redes y organizaciones que puedan aprovecharlas constructivamente. Esto, a su vez, les permitirá crear nuevos emprendimientos e iniciativas, actuar colectivamente e incidir en la toma de decisiones, elaborar propuestas acordes con sus necesidades e intereses y negociarlas con otros actores, afirmar su propia identidad y participar en la construcción de un proyecto de futuro en el cual tengan cabida sus necesidades e intereses, propuestas y esperanzas.

Si por una parte es necesario asegurar y facilitar la participación efectiva de los movimientos u organizaciones, redes y grupos sociales pertinentes de cada territorio, con modalidades apropiadas para sus características y posibilidades, también es necesario incorporar actores institucionales, incluyendo los gobiernos locales, y actores privados en sentido amplio, tanto asociativos o cooperativos como empresas corporativas o de propiedad familiar basadas en el territorio e interesadas en su desarrollo. Para unos y otros, conviene diferenciar entre quienes pueden tener la motivación y posibilidad efectiva de participar regularmente en instancias de concertación u otras que requieran una dedicación de tiempo sustancial y sostenida, y quienes pueden involucrarse más activamente en la formulación e implementación de la estrategia de desarrollo de éste, o en iniciativas de específicas o proyectos concretos.

2.9 Sobre el fortalecimiento de capacidades de actores territoriales y responsables político-institucionales²²

La formación de capacidades es un ingrediente esencial desde la fase preparatoria y de ejecución inicial de cualquier iniciativa de desarrollo con enfoque territorial. Conviene que esté asociada lo más directamente posible a procesos de gestión del desarrollo territorial, ya sea en el plano político-institucional o en los territorios, como también a la gestión del conocimiento. Puede ser un potente motor para impulsar cambios tanto en las políticas y la institucionalidad como en la gestión social del desarrollo en los territorios. Al respecto, la experiencia del Programa Regional de Formación de Capacidades de la Ecadert, en Centroamérica, los cursos en Brasil u otros países latinoamericanos y los intercambios formativos dentro y fuera de la región, ofrecen múltiples enseñanzas sobre varias de sus facetas más relevantes.

Aprendizajes sobre formación de capacidades

- **Función crucial del fortalecimiento de capacidades de actores territoriales**
- **Necesidad de acciones formativas sostenidas en la gestión territorial**
- **Formación de capacidades para la acción colectiva**
- **Fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales**
- **Academia y formación de capacidades para la gestión territorial**

El fortalecimiento de capacidades de las organizaciones y grupos de la sociedad civil, como también de los gobiernos locales, es un factor determinante en procesos de gestión social del desarrollo territorial. Sin él, no es posible avanzar en la construcción de plataformas de concertación entre actores territoriales ni en la formulación y ejecución participativas de estrategias, planes e iniciativas de desarrollo.

Para que el desarrollo territorial sea efectivamente incluyente y que los distintos actores territoriales, redes y otros grupos puedan conducirlo realmente, resulta esencial fortalecer en forma amplia y sostenida sus capacidades, diferenciando entre los requerimientos de unos y otros, a la vez que se establece una base común en torno a determinados principios, conceptos y orientaciones generales.

Al identificar y atender las necesidades de formación de los distintos actores sociales, privados e institucionales y gobiernos locales, como también de las redes formales e informales y de grupos históricamente excluidos o en proceso de exclusión, bajo las condiciones de cada territorio, se facilita la participación activa y propositiva de todos en la construcción de un proyecto de futuro, estrategia y planes de desarrollo, proyectos e iniciativas concretas. Por otra parte, una comprensión común del proceso de gestión territorial, de los mecanismos de concertación y de la importancia de la acción colectiva para impulsar el desarrollo incluyente del

22. Los aprendizajes propuestos se retoman textual aunque selectivamente y con ajustes o adiciones del Cuaderno de Trabajo anterior sobre aprendizajes centroamericanos, contrastados con otros dentro y fuera de América Latina. (Samper, 2019)

territorio, contribuirá a los procesos de diálogo, negociación y toma de decisiones al respecto.

El fortalecimiento de capacidades es un impulsor necesario y significativo para promover y efectuar cambios político-institucionales y en la gestión territorial, aunque por sí sólo no asegura su realización efectiva y exitosa. Se requiere de una convergencia de voluntades, esfuerzos y acciones por parte de los responsables de la formulación e implementación de las políticas públicas, de liderar transformaciones en la institucionalidad correspondiente, y de generar y apoyar procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales.

La continuidad de los procesos de gestión social del desarrollo territorial en los planos nacional y territorial, más allá del apoyo temporal que puedan recibir de instancias o procesos regionales y de la cooperación internacional, depende en parte de la incorporación efectiva del enfoque territorial, sus principios y valores, así como de bases conceptuales y metodológicas comunes, en el marco de una apropiación efectiva de dichos procesos por parte de la institucionalidad pública nacional y de los actores territoriales.

Es necesario invertir de manera sostenida en el acompañamiento y capacitación a las organizaciones para que puedan formular proyectos viables y acordes con una estrategia de desarrollo territorial, gestionar y ejecutar

recursos eficazmente para su realización, y dar continuidad a los procesos y transformaciones que se busca impulsar con ellos. No es suficiente dar un impulso inicial para luego dejar que cada territorio corra su suerte, sino que es importante asumir compromisos a mediano y más largo plazo. Por otra parte, hay que evitar el riesgo muy real de generar relaciones de dependencia financiera, como también técnica e institucional, promoviendo activamente distintos tipos de inversiones por parte de los actores territoriales.

El fortalecimiento continuo de capacidades, en todos los niveles, es indispensable por la naturaleza de los cambios que requiere y conlleva el desarrollo rural con enfoque territorial, tanto en lo atinente a las políticas públicas y la institucionalidad correspondientes como en la gestión social del desarrollo en los territorios. Es necesario que todos los involucrados comprendan que se trata de abordar las cuestiones estructurales que frenan dicho desarrollo; de establecer una nueva modalidad de gobernanza y de gestionar las políticas y el quehacer institucional, de manera articulada y territorialmente diferenciada, en diálogo con los actores territoriales, para la toma de decisiones concertadas entre éstos acerca de su proyecto de futuro para el territorio y la estrategia, planes e iniciativas para impulsarlo.

Conviene que la formación de capacidades sea un proceso sostenido y asociado directamente a la gestión del desarrollo territorial, tanto en los territorios como

en el ámbito político-institucional nacional, subnacional y local. Puede realizarse en forma periódica, alternando eventos formativos presenciales con períodos de aplicación de los conceptos y herramientas metodológicas en procesos territoriales o en la formulación e implementación de políticas públicas y programas o acciones institucionales. Es importante que haya seguimiento posterior, acciones formativas complementarias, y espacios de intercambio e interaprendizaje presencial o virtual.

Con los cuadros técnicos de la institucionalidad pública, la formación de capacidades debe combinar el fortalecimiento de bases conceptuales y metodológicas para la ejecución de políticas, programas y planes de desarrollo rural con enfoque territorial. Ello involucra la comprensión de los principios y valores de este enfoque y la construcción de actitudes y destrezas requeridas para un relacionamiento diferente con los actores territoriales, redes y grupos en los territorios. Este tipo de formación se requiere para incorporar una manera distinta de brindar asistencia técnica; para un cambio sustancial en los procesos de toma de decisiones acerca de las acciones a realizar; para el manejo de conflictos de diversa índole, y para un reconocimiento mutuo de distintos tipos de conocimiento, prioridades y objetivos en procesos de gestión social del desarrollo territorial.

Con los responsables político-institucionales, se requiere de procesos diferenciados de fortalecimiento de capacidades,

bajo modalidades apropiadas para el perfil, disponibilidad de tiempo y expectativas de los participantes. Tal es el caso con jerarcas de las entidades públicas, legisladores y dirigencias políticas, con quienes ocupan cargos de jefatura intermedia en ellas y supervisan la labor del personal técnico, y con alcaldes o alcaldesas, para quienes resulta difícil alejarse de sus funciones salvo por lapsos breves.

Es esencial la conformación y preparación de equipos de trabajo con los conocimientos multidisciplinarios y las habilidades necesarias para facilitar procesos de gestión social del desarrollo en los territorios. Estos deben combinar capacidades técnicas apropiadas; disposición a trabajar en equipo y a promover la participación; manejo de grupos y del conflicto; diálogo y escucha; creación de confianza y empatía; interacción respetuosa con los distintos actores, redes y grupos; reconocimiento del valor de distintos saberes, experiencias y perspectivas, como también de las complementariedades y sinergias entre ellas.

Las universidades y otros centros de educación superior cumplen una función muy relevante e insustituible en la formación de capacidades profesionales para la gestión del desarrollo en los territorios rurales y de las políticas públicas relacionadas. Esta función la realizan tanto a través de posgrados con sucesivas promociones y estrechas vinculaciones con la investigación, como por medio de diplomados con diseños

y requisitos flexibles en función de los requerimientos y posibilidades tanto de la institucionalidad pública como de gobiernos locales y organizaciones de gestión territorial. Sus contribuciones pueden potenciarse en la medida en que se articulen con estrategias de desarrollo territorial y programas nacionales.

Cada proceso de gestión social del desarrollo territorial y cada programa nacional para promoverlo es un laboratorio tanto de experimentación como de aprendizaje al respecto, a partir de las reflexiones colectivas de quienes participan en ellos y de su discusión comparada respecto de otras experiencias. En sucesivos períodos ha habido distintos referentes latinoamericanos en términos de políticas y procesos de desarrollo territorial, y paralelamente se han iniciado otras experiencias innovadoras. Cada proceso de gestión político-institucional y en territorios rurales es fuente potencial de lecciones aprendidas específicas, mientras que su contrastación, con un marco conceptual apropiado, permite identificar y proponer aprendizajes de índole más general.

2.10 Sobre la gestión del conocimiento y el aprendizaje a partir de la experiencia

La gestión del conocimiento (GC) para el DRT es una construcción social compleja, gradual, y absolutamente

necesaria. El diálogo de saberes y la valorización del conocimiento local, así como su enriquecimiento mutuo con el saber científico-técnico, son fundamentales para que los actores territoriales, redes y grupos participantes en la gestión del desarrollo de su territorio puedan aprehender de manera consciente su problemática y aprender tanto de su propia experiencia como de otras. Los aprendizajes de índole general aquí propuestos se derivan de otros más específicos generados en el transcurso de procesos de gestión del conocimiento en experiencias territoriales y político-institucionales, académicas y de elaboración conceptual o metodológica principalmente en Brasil, Centroamérica y Colombia, contrastadas a su vez con otras²³.

Aprendizajes sobre gestión del conocimiento

- Funciones de la gestión del conocimiento en el desarrollo territorial
- Importancia de la continuidad institucional para la GC sobre DT
- Contribuciones de la academia a la GC sobre DT
- Políticas públicas e investigación académica, para el desarrollo y la incidencia
- Cooperación internacional y GC sobre DT
- Diálogo de saberes

La sistematización e intercambio de experiencias entre territorios, así como

23. Para ello se retoman textualmente o con modificaciones y adiciones menores varios aprendizajes generales propuestos en un Cuaderno de Trabajo anterior enfocado en América Central (Samper, 2019), complementados por reflexiones generales a propósito de experiencias principalmente brasileñas y colombianas en gestión del conocimiento para el desarrollo territorial.

la discusión metodológica sobre el proceso de gestión territorial y la elaboración de cajas de herramientas para cada fase de ese proceso, fortalecen capacidades y orientan la acción. La generación, acopio, socialización y uso sistemático del conocimiento para los propósitos de las organizaciones o instituciones involucradas, individualmente o articuladas en red, son fundamentales en la gestión social del desarrollo territorial y en los procesos de fortalecimiento de sus propias capacidades y mejoramiento de sus prácticas. Se trata de una construcción social e interactiva, comunicacional y progresiva de conocimiento, que permite a los individuos y agrupaciones participantes en procesos político-institucionales y territoriales contar con un acervo creciente de aprendizajes derivados de experiencias propias y ajenas, intercambiadas y contrastadas entre sí o con los requerimientos y posibilidades de cada lugar y entorno. La apropiación crítica de esos conocimientos por parte de quienes se involucran activamente en la gestión territorial es un factor de éxito en iniciativas de desarrollo en los territorios rurales. Aprender de las propias experiencias grupales, como también de otras afines o pertinentes, permite mejorar la práctica social y la acción colectiva, y aprehender los significados de lo aprendido para la construcción del proyecto de futuro y estrategia de desarrollo del territorio.

La existencia de una institucionalidad pública con un claro mandato por el de-

sarrollo rural con enfoque territorial, con la responsabilidad de implementar las políticas y directrices al respecto, contribuye a que ella asuma la operacionalización del abordaje conceptual y el diseño de metodologías de trabajo en los territorios para impulsar su desarrollo y dar apoyo técnico a las organizaciones de gestión territorial. Esto, a su vez, requiere de la valoración crítica de planteamientos teórico-metodológicos, experiencias y aprendizajes del propio país y de otros dentro o fuera de la región. Tanto en el Cono Sur como en países andinos y en la región del SICA se observan contrastes en términos de las modalidades o características y del grado de continuidad y profundidad de los procesos de gestión del conocimiento asociados a entidades públicas responsables por políticas y programas de desarrollo rural territorial y sus relaciones colaborativas con instituciones académicas. En los grandes países federales se han conjugado en determinados períodos programas o instituciones públicas nacionales o estatales dotadas de recursos para realizar directamente o apoyar investigaciones de utilidad para las políticas de desarrollo territorial, con universidades y centros de posgrado e investigación con fortalezas para realizarlas en forma sostenida. En algunos países andinos o centroamericanos, han sido especialmente relevantes ciertos centros de investigación para el desarrollo y la incidencia, determinadas fundaciones privadas y algunos programas de posgrado, con vinculaciones relativamente débiles con la institucionalidad pública.

Una de las contribuciones principales de la academia al desarrollo territorial es su capacidad de evaluación crítica y propositiva de las políticas, estrategias, programas y procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales.

Su criticidad algunas veces puede resultar incómoda para quienes ejercen poder político, tienen responsabilidades directivas en la institucionalidad pública o brindan cooperación técnica y financiera, como también para las propias organizaciones de gestión territorial, pero es necesaria para cuestionar abordajes conceptuales o metodológicos inapropiados, señalar limitaciones o fallas en la ejecución e insuficiencias en los resultados e impactos, identificar riesgos y proponer alternativas. La crítica académica puede, asimismo, promover la discusión valorativa sobre bases sólidas, la reflexión grupal constructiva, la búsqueda de soluciones innovadoras y la toma de decisiones apoyadas por el conocimiento e información por parte de quienes impulsan procesos de gestión social del desarrollo en los territorios.

Los centros de investigación para el desarrollo, programas de investigación académicos y posgrados en desarrollo local, rural o territorial y en áreas afines cumplen una función relevante en la gestión del conocimiento, tanto sobre políticas públicas para el desarrollo territorial como sobre los territorios mismos y sus procesos de desarrollo, a distintas escalas. La naturaleza de sus contribuciones varía, con énfasis respectivamente en la producción de conocimiento para la incidencia, o para un campo de saber,

o como aspecto de un proceso formativo, pero tienen en común el interés por la gestión social del desarrollo territorial y por las políticas y programas para impulsarlo. Unos y otros son socios relevantes para la institucionalidad pública, las agencias de cooperación y las organizaciones de gestión territorial, por lo que deben ser tomados muy en cuenta y apoyados a fin de orientar sus investigaciones hacia propósitos compartidos. Las experiencias contrastantes de Brasil y Centroamérica al respecto hacen patente la diferencia que hace una mayor o menor convergencia entre programas públicos y académicos en la gestión del conocimiento sobre procesos territoriales y político-institucionales, mientras que en Colombia se encuentra una pluralidad de situaciones en distintas regiones del país, con diversas entidades académicas o de investigación para el desarrollo y la incidencia, y con varios programas y entes públicos.

Conviene valorizar e integrar sistemáticamente en procesos de gestión del conocimiento sobre el DRT a diversas escalas los aportes de organismos internacionales, agencias de cooperación bilateral y centros de investigación internacionales. Tanto por su consistencia conceptual y metodológica como por su cobertura frecuentemente regional, pueden facilitar la realización de estudios y análisis comparados y generar conocimientos basados en múltiples procesos dentro de la región, así como su contrastación con otros fuera de ésta. Su capacidad de movilizar re-

cursos de diversa índole, incluyendo los de la institucionalidad pública de varios países, y su perdurabilidad, que usualmente trasciende los períodos de gobierno, pueden contribuir asimismo a la continuidad de determinadas acciones de recopilación o actualización de datos, procesamiento de información e interpretación de resultados, comparables de un territorio o país a otro, y a lo largo del tiempo. Por otra parte, es necesario que sus agendas de investigación no sean definidas unilateralmente, ni exclusivamente en función de sus propias prioridades u objetivos, sino que sean consultadas, negociadas y acordadas con la institucionalidad nacional, en la medida en que se refieran a políticas públicas o programas del país, o con las organizaciones de gestión territorial u otras de cada territorio en estudios más locales.

Redes de gestión del conocimiento, a diversas escalas y con distintos grados de formalización, pueden cumplir una función relevante tanto en el aprendizaje a partir de experiencias de gestión social del desarrollo territorial en los planos local, subnacional, nacional e internacional, como en la elaboración conceptual y metodológica al respecto, en el diálogo de saberes y en el cambio de escala en procesos de transformación de los territorios rurales. La multiescalaridad de éstos y de sus procesos de desarrollo genera imbricaciones efectivas y sinergias potenciales entre los distintos planos de la gestión del conocimiento sobre desarrollo territorial, y las redes tanto formales como informales facili-

tan las interacciones entre individuos y grupos, organizaciones e instituciones, instancias de gobierno y emprendimientos privados o asociativos en distintos ámbitos territoriales.

Reconocer la complementariedad entre distintos tipos de conocimiento, valorizar tanto el conocimiento local como el científico-técnico y promover activamente el diálogo de saberes, facilita el enriquecimiento mutuo entre ellos en la gestión social del desarrollo de los territorios rurales. Si bien estos tipos de conocimiento circulan usualmente por vías diferentes, es factible y provechoso interconectar redes o grupos de investigadores y de experimentadores o experimentadoras campesinas para contrastar sus conocimientos sobre determinados aspectos de la agricultura o el medio rural. También es viable y pertinente para el desarrollo de los territorios rurales facilitar intercambios en torno a temas o problemáticas de interés común entre personas con formación profesional en ciencias naturales o sociales y quienes combinan conocimientos ancestrales con los derivados de su experiencia y práctica cotidiana.

2.11 Sobre otras facetas de la gestión social del desarrollo territorial

Naturaleza del proceso de desarrollo rural territorial

El proceso de desarrollo rural territorial es político, social, y técnico, tanto en el ámbito supranacional o transfronterizo como en los planos nacional y territorial. Como proceso político, conlleva

la toma de decisiones sobre la gestión de recursos y en la formulación, ejecución y valoración de políticas públicas, y se inscribe en la dinámica de las relaciones de poder entre diversos grupos cuyos intereses que pueden ser afines o contrapuestos. Como proceso social, requiere de la participación activa y decisoria de múltiples actores, la negociación de agendas y la construcción de propuestas compartidas, la movilización de fuerzas sociales, la acción colectiva y el involucramiento de múltiples grupos, redes, organizaciones, e instituciones. En cuanto proceso técnico, el desarrollo rural con enfoque territorial se apoya en los aportes conceptuales y metodológicos derivados de un conjunto creciente de experiencias en el plano internacional, como también en acciones concertadas de acompañamiento por parte de instituciones públicas, intergubernamentales o no gubernamentales, y en la conformación de equipos de trabajo que asesoren y fortalezcan las capacidades de los actores locales, nacionales, transfronterizos o supranacionales. Estas tres facetas están estrechamente entrelazadas, se influyen mutuamente, generando sinergias o realimentación positiva, en la medida en que haya alineamiento o complementariedad entre los procesos político-institucionales, socio-organizativos y de acompañamiento técnico, pero también puede haber interferencias o realimentación negativa, en caso de que haya fuertes discordancias entre ellos.

Valores e ideas en la gestión social del desarrollo territorial

Los valores compartidos importan más que las ideas que cada cual tenga sobre determinados aspectos del desarrollo territorial. Podemos tener diferentes maneras de entender el desarrollo rural, distintas propuestas y maneras de abordarlo, pero si compartimos principios y valores fundamentales, podemos trabajar juntos y encontrar las mejores soluciones. Habrá desacuerdos, diferencias de criterio e intereses contrapuestos, pero un sustrato común en términos de propósitos ulteriores y afinidades sustantivas contribuirá a su resolución ulterior en función de objetivos compartidos y un derrotero trazado en forma concertada.

El desarrollo de los territorios rurales tiene aristas éticas, de bien común y solidaridad humana, de compromiso con la sociedad y con las generaciones futuras, que no deben obviarse sino asumirse de manera consciente y explícita. Estos valores trascendentes, de naturaleza y jerarquía superior, han de enmarcar y orientar las acciones enfocadas en la resolución de problemáticas específicas e inmediatas. No se trata en modo alguno de predicar determinados valores, y mucho menos de imponerlos, sino de vivenciarlos y evidenciarlos cotidianamente en la práctica de los procesos de gestión social del desarrollo territorial.

Responsabilidad primordial de los actores y papel apropiado de los agentes externos al territorio

El alineamiento de la cooperación y apoyo técnico internacional a las orientaciones de instancias decisorias regionales, nacionales y territoriales debe ser efectivo, y sus acciones deben complementar los esfuerzos de cada país y territorio. Durante la fase de consolidación de esas instancias, se requiere de un diálogo respetuoso, de manera que pueda ejercerse una influencia positiva la vez que se fortalezcan capacidades nacionales.

Hay que tener presente, siempre, que la primera apuesta al desarrollo de un territorio, y por consiguiente la última palabra al respecto, la tienen los propios actores sociales, institucionales y privados, redes y otros grupos locales. La segunda es la de la sociedad en su conjunto y la del Estado nacional que tiene una responsabilidad indeclinable por el desarrollo territorial del país. La cooperación internacional puede cumplir

una función coadyuvante y facilitar considerablemente determinados procesos, pero no puede ni debe sustituir a la responsabilidad e iniciativa que corresponden principalmente a cada país y territorio.

La cooperación técnica y financiera internacional debe ser complementaria y sujeta a las decisiones nacionales, como también a las instancias supranacionales en el caso de procesos de integración. Es muy necesario, pero también difícil, cambiar la tendencia a buscar apoyos y recursos externos, antes de identificar y movilizar los recursos propios de cada territorio, incluyendo los gobiernos locales, instituciones, empresas y organizaciones, y de cada país, incluyendo los del presupuesto nacional y los recursos humanos de la institucionalidad pública, académica y privada.

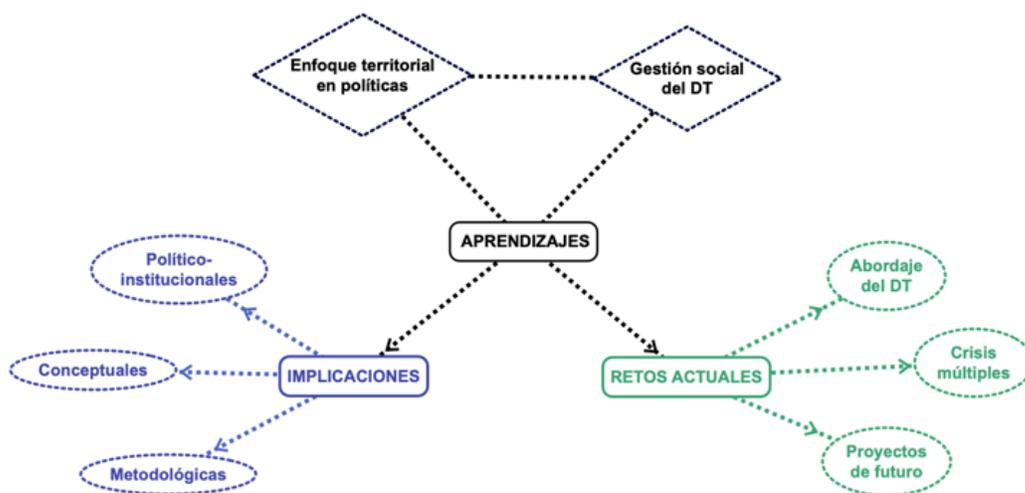
3. Implicaciones, reflexiones y retos actuales

En este apartado se propondrán, de manera sucinta y selectiva, algunas implicaciones político-institucionales, conceptuales y metodológicas de las experiencias latinoamericanas discutidas en forma comparada y de los aprendizajes derivados de ellas, relacionados con la incorporación del enfoque territorial en políticas públicas y la gestión social del desarrollo territorial. También se sugerirán algunos retos actuales, relacionados principalmente con las maneras de abordar dicho desarrollo; la conjunción de problemáticas estructurales, emergentes y coyunturales, y la necesidad de construir proyectos de futuro alternativos a múltiples escalas interrelacionadas.

3.1 Enfoque territorial, políticas públicas y gestión social del desarrollo territorial

La incorporación progresiva aunque limitada del enfoque territorial en políticas, programas y acciones institucionales para promover el desarrollo rural en América Latina, aunada a un creciente número de experiencias de gestión social del desarrollo en territorios rurales de la región, algunas de ellas documentadas o sistematizadas, ha generado múltiples aprendizajes de diversa índole para los responsables político-institucionales y actores territoriales, como también para los centros de investigación y formación, las organizaciones de sociedad civil y la cooperación internacional.

Después de algunas experiencias piloto apoyadas por la cooperación española en varios países latinoamericanos, Brasil fue, sin duda, el primer gran laboratorio del desarrollo rural sostenible



para toda la región desde principio de siglo. Su trayectoria en lo atinente a políticas públicas y programas institucionales, tanto federales como estatales, y en la gestión participativa de iniciativas de desarrollo por parte de los Colegiados Territoriales, dejó múltiples enseñanzas tanto para ese país como para toda América Latina. Sus experiencias y buenas prácticas fueron compartidas generosamente y han dejado ya un legado invaluable, que sigue incrementándose con balances interpretativos de procesos anteriores o en curso. Una relación colaborativa sostenida entre academia e institucionalidad pública en la gestión del conocimiento permitió dar seguimiento investigativo a la implementación de políticas o programas y a experiencias específicas en territorios rurales. Redes académicas nacionales e internacionales y organismos de cooperación contribuyeron, por otra parte, a la difusión e intercambio de experiencias.

En la región del Sistema de la Integración Centroamericana, la formulación e implementación inicial de la Ecadert, así como varios procesos nacionales relevantes con diversos grados de continuidad o apropiación institucional y múltiples experiencias territoriales, bien distintas entre sí por sus contextos nacionales y locales, abordajes metodológicos y trayectorias, generaron asimismo múltiples aprendizajes sobre políticas públicas y gestión social del desarrollo de los territorios rurales. Su formulación participativa y su ejecución inicial contaron con la partici-

pación activa de la Secretaría Ejecutiva del CAC y de instituciones públicas de varios países centroamericanos, así como el apoyo de Aecid, IICA, RUTA y FAO, de la Fundación ETEA y de universidades centroamericanas, y posteriormente del CATIE y otras entidades académicas, de centros de investigación y desarrollo como Prisma y de varias organizaciones de sociedad civil. Su documentación y sistematización, discusión comparada o contrastación entre sí y con otras del hemisferio, en el marco de procesos de formación y gestión del conocimiento, han facilitado la reflexión autocrítica y propositiva, así como la elaboración de planteamientos metodológicos y la reconsideración de ciertos aspectos conceptuales. El involucramiento activo de universidades de varios países y centros de investigación para el desarrollo y la incidencia facilitó la realización continuada de acciones formativas regionales, nacionales y territoriales durante varios años, como también de estudios aplicados y análisis propositivos. Intercambios entre responsables político-institucionales nacionales, entre impulsores de iniciativas territoriales en la región, y con Brasil y España, enriquecieron considerablemente el interaprendizaje.

Colombia, con su diversidad de situaciones regionales y locales, con sucesivos abordajes político-institucionales y con un complejo entramado de conflictos internos y esfuerzos locales o nacionales por construir la paz, así como varios tipos de territorios muy distintos en términos de sus problemáticas,

dinámicas y marcos normativos, ha sido también campo fértil para el aprendizaje sobre políticas públicas y gestión social del desarrollo territorial bajo condiciones frecuentemente adversas. Las vinculaciones entre universidades nacionales o departamentales, centros de estudios y fundaciones e iniciativas territoriales de paz y desarrollo, así como una vibrante producción intelectual y la conformación de comisiones interinstitucionales para abordar la problemática rural y agraria del país, aportaron diversidad de perspectivas, análisis críticos y propositivos, y un creciente acervo de conocimientos sobre programas y procesos de desarrollo en territorios rurales. Y agencias de cooperación como el PNUD cumplieron en determinados momentos y lugares una función articuladora relevante, movilizándolo e interconectando a actores territoriales y entidades nacionales, y facilitando intercambios de experiencias tanto con América Central como en América del Sur.

Diversos países iberoamericanos han logrado avanzar en distintos ámbitos tanto de las políticas públicas e institucionalidad para el desarrollo territorial como de la facilitación de procesos e iniciativas desde los territorios rurales. En varios países sudamericanos, especialmente del Cono Sur, se han impulsado programas con perspectiva territorial desde la institucionalidad pública sectorial, y en algunos países andinos los gobiernos regionales o subnacionales han avanzado iniciativas de desarrollo a escalas intermedias. En el

ámbito normativo, la Ley de Desarrollo Rural Sostenible en México fue pionera en el hemisferio, y en otros casos -incluyendo los de Costa Rica y Colombia- los instrumentos legales para efectuar transformaciones institucionales también han establecido bases jurídico-políticas para programas nacionales con enfoque territorial.

Está claro, sin embargo, que los avances logrados hasta la fecha han sido insuficientes para generar las hondas transformaciones que requiere el campo latinoamericano y revertir las fuertes disparidades rural-urbanas, entre regiones o territorios y al interior de éstos, así como las desigualdades y exclusiones tanto históricas como emergentes. Para ello se requiere de cambios significativos en cada sociedad, en las relaciones de poder y modalidades de gobernanza, en el acceso a oportunidades y recursos, y en el ejercicio equitativo de derechos y de una plena ciudadanía. Al respecto ha habido algún progreso, mayor o menor según el país y por distintas vías, pero queda mucho por hacer.

Es patente, asimismo, que ha habido retrocesos o pérdidas de impulso tanto en el ámbito político-institucional, por virajes de diversa índole en países específicos, como en términos de la continuidad o vitalidad de ciertos procesos territoriales. Si bien en algunos países la institucionalidad pública ha incorporado efectivamente el enfoque territorial en sus programas de desarrollo rural y en ciertos casos lo ha hecho también

en su normativa legal, en otros los vaivenes políticos y la débil implantación de dicho enfoque en términos legales e institucionales, aunados a cambios en las prioridades u orientaciones de los gobiernos, han conllevado un retroceso en términos de la implementación de programas de desarrollo rural territorial. También es notorio el repliegue de algunos esfuerzos de cooperación internacional o de acompañamiento no gubernamental a la implementación de políticas nacionales o regionales y a determinadas iniciativas de gestión social del desarrollo territorial.

Por otra parte, a pesar de las dificultades, se ha evidenciado la posibilidad de innovar en las políticas, programas y acciones institucionales para impulsar el desarrollo de los territorios rurales, y la capacidad de los propios actores territoriales de generar y dar continuidad a procesos de gestión social del desarrollo de sus territorios, algunas veces iniciados al margen de cualquier programa oficial. En ambos casos hay enseñanzas valiosas sobre los alcances y límites tanto del abordaje político-institucional reciente del desarrollo de los territorios rurales como de iniciativas gestadas desde ellos sin acompañamiento técnico sostenido ni recursos públicos sustanciales. Lo ideal, por supuesto, es una convergencia, complementariedad y relación sinérgica entre políticas públicas territorializadas, con los correspondientes mecanismos de coordinación interinstitucional, planificación y presupuestación multiscalares y plurianuales, e iniciativas

de desarrollo integral, participativo e incluyente basadas en los territorios, coaligando actores, articulando procesos locales y regionales, con estrategias a largo plazo, planes intermedios y proyectos estructurantes o estratégicos, movilizandovoluntades y recursos para impulsarlos. Cómo lograrlo es, justamente, la cuestión.

3.2 Algunas implicaciones de los aprendizajes latinoamericanos

De todo lo antedicho se desprende un conjunto amplio y heterogéneo de posibles implicaciones de los diversos aprendizajes a partir de experiencias de gestión social del desarrollo territorial y políticas relacionadas. Aquí se sugieren solamente unas pocas, referidas a procesos político-institucionales y a cuestiones conceptuales o metodológicas.

Sería muy deseable contar con aportes, cuestionamientos y planteamientos propositivos acerca de estos y otros aprendizajes latinoamericanos y sus implicaciones, por parte de los propios responsables de las políticas públicas o programas institucionales y de quienes han impulsado o liderado iniciativas de desarrollo en territorios rurales, además de estudios comparados y balances interpretativos.

Político-institucionales

En el transcurso de alrededor de dos décadas, América Latina ha transitado desde experiencias piloto patrocinadas por la cooperación europea,

principalmente española, secundadas por agencias de cooperación internacional o promovidas en lugares específicos por organizaciones no gubernamentales, con participación muy variable de programas nacionales de desarrollo nacional, hasta la elaboración e implementación de políticas públicas y marcos normativos e institucionales para el desarrollo participativo e integral de los territorios rurales en un creciente número de países o en instrumentos de política supranacionales en mecanismos de integración como el centroamericano durante algunos años y -solamente como esbozo- el andino. Son notorios, en años recientes, ciertos retrocesos o discontinuidades en términos de la voluntad política y de la institucionalidad responsable por dar acompañamiento técnico a dicho desarrollo, aunque en varios países, en determinadas entidades territoriales subnacionales y en buen número de territorios rurales se ha logrado impulsarlo en forma sostenida. Es hora, claramente, de hacer un balance colectivo e integral -con participación de responsables político-institucionales actuales o anteriores, de actores territoriales, de la academia, de la sociedad civil y de la cooperación internacional- de los logros y limitaciones, fortalezas y debilidades, lecciones aprendidas y retos por enfrentar en el momento actual y en los años venideros.

Para lo antedicho ya se han dado algunos pasos iniciales por parte de impulsores lúcidos con proyección hemisférica como Rafael Echeverri o Julio

Berdegúe, e intelectuales de envergadura comprometidos con el desarrollo territorial en su país que han aportado asimismo reflexiones de índole más general, como Arilson Favareto en y desde Brasil (Echeverri, 2009; Echeverri y Sotomayor, 2010; Berdegúe, 2012; Berdegúe y Favareto, 2019). Redes académicas nacionales como la Red de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural de México (Red GTD), Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE) y la Red de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural y Construcción de Paz en Colombia (Red GTD Paz), e internacionales como la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural (Red PP-AL), han generado reflexiones colectivas al respecto (Valencia et al., 2019, 2020). Otro tanto ha sucedido en espacios virtuales como los foros internacionales y módulos de interaprendizajes del Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar. En ensayos interpretativos y propositivos, como también en foros internacionales, se ha planteado la necesidad de una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial en América Latina, formulada a partir de un balance reflexivo, autocrítico y propositivo acerca de lo avanzado hasta el momento, con sus logros y limitaciones, y los retos que enfrentan actualmente las sociedades latinoamericanas y sus territorios rurales. En el marco de la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF) y de la celebración hemisférica del Año Internacional de la Agricultura Familiar, se abordaron las

interrelaciones entre desarrollo territorial y agricultura familiar (Echeverri, 2014). Algunos espacios de reflexión e intercambio regionales o hemisféricos han abordado asimismo las interconexiones con cuestiones agroecológicas o agroambientales y con la adaptación o mitigación ante el cambio climático en los territorios rurales y en sus agriculturas familiares. Estudios comparados y trabajos de síntesis aportan, asimismo, valiosos insumos para un balance reflexivo y propositivo integral como el que se sugiere realizar para el ámbito iberoamericano.

En lo atinente a las políticas nacionales, subnacionales o supranacionales para el desarrollo de los territorios rurales en América Latina, hay algunos estudios de caso y se han realizado esfuerzos por documentar determinados procesos. Se ha planteado la necesidad de realizar evaluaciones sistemáticas de las políticas públicas formuladas e implementadas hasta la fecha para el desarrollo territorial rural, en base a evidencias sólidas sobre su ejecución y resultados a lo largo del tiempo, contrastándolas entre sí, a fin de explicitar y constatar el valor agregado del enfoque territorial, e identificar asimismo limitaciones u obstáculos principales para su efectiva implementación. Carecemos de sistematizaciones metodológicamente rigurosas de los procesos político-institucionales, como las que se han realizado para diversos territorios, aunque se han esbozado algunos principios generales y orientaciones para efectuarlas, y algunos res-

ponsables político-institucionales han participado en ejercicios conducentes a generar insumos para sistematizar dichos procesos, o han asumido el reto de documentar y sistematizar de alguna manera su propia experiencia. Para una valoración como la propuesta son necesarias más voces autorreflexivas de personas activamente involucradas en la re/formulación e implementación de políticas nacionales, subnacionales y supranacionales, como también de actores territoriales -tanto sociales e institucionales como privados- interesados en ellas desde la perspectiva de las iniciativas de desarrollo en sus territorios, a la escala correspondiente.

A continuación se sugieren, selectiva y sucintamente, algunas posibles implicaciones -a criterio de este autor- de los principales aprendizajes político-institucionales de índole general derivados de las experiencias de Brasil, Colombia y la región del SICA, contrastadas entre sí y con ciertos otros procesos iberoamericanos.

Es cada vez más necesario, pero no ha resultado fácil, incorporar cabalmente el enfoque territorial sistémico, integral, participativo y multiescalar en las políticas para el desarrollo de los territorios rurales en América Latina, desde su formulación y diseño hasta su implementación, seguimiento y auditoría social. Se requiere tanto de políticas específicas para impulsar dicho desarrollo como de la articulación y territorialización de políticas y programas sectoriales e intersectoriales, a escala

nacional (y eventualmente supranacional), en los niveles de gobierno intermedios existentes, y en el ámbito de los gobiernos locales.

Hay un riesgo real de que el enfoque territorial se adopte nominalmente en políticas públicas o programas institucionales y se incorpore al discurso oficial sin modificar sustantivamente las concepciones prevalecientes, las culturas institucionales, las modalidades de gobernanza y las formas de actuar en las distintas escalas territoriales. Cabe reconocer que la territorialización efectiva de las políticas públicas y la plena incorporación del enfoque territorial en ellas requieren de condiciones sociopolíticas favorables, que no están dadas necesariamente de antemano ni aseguradas a futuro. Y debemos realizar una autocrítica propositiva acerca de las limitantes políticas y organizacionales, como también de concepción y realización, en los procesos tendentes a impulsar el desarrollo rural con enfoque territorial en América Latina.

Al emprender el diseño e implementación inicial de políticas públicas y programas institucionales para promover la gestión social del desarrollo territorial, conviene conocer varias experiencias nacionales pertinentes, en lugar de tomar una sola como referente principal. Es importante contrastarlas entre sí, identificar denominadores comunes y diferencias relevantes, sopesar afinidades y contrastes con la situación del país, y definir la modalidad que se considera apropiada para éste, así como

una ruta propia para avanzar en la dirección propuesta.

Una revisión de experiencias territoriales bien documentadas o sistematizadas y del respectivo marco político-institucional puede resultar de utilidad para dicho propósito, pero es deseable conocer también de primera mano las experiencias nacionales y territoriales más pertinentes, y dialogar con responsables políticos e institucionales actuales o anteriores. La revisión de estudios de caso y análisis comparados puede solventar parcialmente la carencia de sistematizaciones de procesos político-institucionales, pero hay que conocer, preferiblemente de manera directa, la perspectiva de dichos responsables acerca de su propia experiencia y de las lecciones aprendidas en su país.

Durante el diseño y ejecución inicial de políticas o programas de desarrollo rural con enfoque territorial, puede ser útil realizar, documentar, evaluar participativamente y sistematizar experiencias piloto en territorios específicos del país, para validar métodos de trabajo y generar aprendizajes institucionales y organizacionales. Al seleccionar territorios para experiencias piloto, conviene tomar en cuenta su representatividad en el país, como también que sus características sean afines a las de otros territorios en los cuales se ejecutarán dichas políticas o programas. Conviene que las condiciones bajo las cuales se desarrollen esas experiencias piloto no sean excepcionales e irreplicables, ya sea por una dotación extraordinaria de

recursos técnicos y financieros que sea inviable ampliar luego a otros territorios.

Al elaborar e implementar estrategias o planes nacionales de desarrollo territorial rural, puede optarse por priorizar en una fase inicial determinados tipos de territorios, ya sea por razones de política nacional sobre la reducción de disparidades interterritoriales (por ejemplo por sus bajos índices de desarrollo humano) o por otras razones más relacionadas con su potencial de generar procesos de desarrollo que puedan amplificarse. En todo caso, es importante explicitar los criterios de selección y priorización, y conviene tener clara su representatividad tipológica, vale decir, qué tipos de territorios están o no representados entre los priorizados inicialmente. También es deseable visualizar una o más fases subsiguientes, durante las cuales podrá irse ampliando el número de territorios hasta alcanzar la cobertura buscada. En algunos países o entidades subnacionales ésta puede abarcar la totalidad de los territorios rurales, mientras que en otros puede establecerse una meta de cobertura intermedia que permita lograr objetivos nacionales en términos de desarrollo territorial.

Asociado a lo anterior, es muy recomendable tener una estrategia o al menos una visión clara sobre el proceso de ampliación de escala, tanto horizontalmente mediante la incorporación de territorios adicionales como verticalmente por medio de la propia política

pública. En la medida en que se reconozca y asuma la pluralidad de escalas territoriales y de los procesos de innovación, transformación y desarrollo territorial, puede facilitarse asimismo la comprensión y valorización de mecanismos de articulación interescalar que permitan ampliar y multiplicar paralela y entrelazadamente, a varias escalas, las iniciativas de gestión social del desarrollo territorial.

La multiescalaridad de los territorios y de los procesos de desarrollo territorial hace indispensable asumir -de la manera que corresponda según la organización del Estado y de sus entidades territoriales- la multiescalaridad de las políticas públicas y de los procesos político-institucionales para dicho desarrollo. Esta se expresa de maneras diferentes en los grandes Estados federales latinoamericanos, donde los gobiernos intermedios formulan sus propias políticas y tienen sistemas estatales de planificación y presupuestación, que en los Estados unitarios, pero también entre éstos últimos hay diferencias significativas. En los países andinos suele haber instancias de gobierno subnacionales con cierto grado de autonomía, bajo diversas modalidades y con cambios al respecto a lo largo del tiempo, como también distintos grados y modos de descentralización hacia los gobiernos locales, que a su vez pueden tener mayor o menor autonomía. En Estados unitarios con menor población, área y heterogeneidad regional interna, como los centroamericanos, Uruguay o Paraguay, dichas instancias

intermedias tienen usualmente menos autonomía política y presupuestaria, aunque hay diferencias apreciables al respecto y sobre todo en la mayor o menor delegación de funciones y presupuesto hacia los gobiernos locales. Incluso entre los Estados insulares hay contrastes entre las Antillas Mayores y Menores, más allá de sus sistemas de gobierno, por la relevancia o no de contrastes interterritoriales. Pero en general, es necesario diferenciar al menos entre instancias de gobierno nacionales y locales en las políticas y programas para el desarrollo de los territorios rurales, y frecuentemente también tomar en consideración las instancias intermedias.

Las políticas, programas y procesos de desarrollo territorial local, así como las plataformas de concertación correspondientes, deben articularse de manera clara y explícita, preferiblemente con respaldo normativo y presupuestario, con la planificación regional del desarrollo. En la mayoría de los países iberoamericanos, las regiones de planificación cumplen una función relevante en la desagregación de los planes de desarrollo nacionales, pero pueden ser asimismo un espacio de coordinación interinstitucional, intersectorial e interesalar en la medida en que se articulen efectivamente con ellas los territorios subregionales o microrregionales. La planificación del desarrollo local, tanto municipal como intermunicipal, puede y debe alimentar directamente a la planificación regional y enmarcarse en ella. Los territorios

supramunicipales pueden considerarse como microrregiones o subregiones en los sistemas de planificación regional. Entre aquéllos y éstos debe haber una relación de doble vía, de manera que los planes regionales se tomen en cuenta al elaborar planes subregionales o microrregionales, pero éstos a su vez incorporarse en el plan de desarrollo de la región respectiva. Esto requiere de mecanismos de coordinación entre las distintas instancias, y hace deseable la integración de representantes de las más locales en consejos regionales de planificación.

Conviene, en todo caso, aplicar los principios del enfoque territorial a múltiples escalas. Estas pueden estar directamente relacionadas con la división político-administrativa del país, si la misma es operativa en términos de planificación/presupuestación o si a niveles intermedios hay instancias de gobierno con cierto grado de autonomía política y financiera. Y en general, deben tomarse muy en cuenta los gobiernos locales, así como sus asociaciones, federaciones o mancomunidades. En países como Costa Rica o El Salvador, donde las provincias o departamentos no cumplen funciones relevantes como unidades de gestión de las políticas públicas, la escala territorial intermedia corresponde a las regiones de planificación, mientras que en Guatemala, que tiene un mecanismo de planificación directamente asociado a su división político-administrativa, el sistema de consejos de desarrollo está asociado a las entidades territoriales establecidas

constitucionalmente, complementado por Núcleos de Gestión Territorial relacionados con mancomunidades intermunicipales.

Las políticas públicas para el desarrollo territorial no tienen que circunscribirse a una sola escala ni a un solo tipo de territorio. Por el contrario, conviene integrar y armonizar múltiples escalas, desde el ámbito local hasta el de las regiones y entidades territoriales subnacionales, atendiendo tanto a la normativa, ordenamiento territorial e institucionalidad de cada país como a su regionalización funcional y a las territorialidades históricamente construidas. En general, esto plantea retos en términos de la adecuación a los sistemas nacionales de planificación y presupuestación, y puede requerir de algunos cambios que faciliten la incorporación de regiones o territorios supramunicipales en esquemas basados en las entidades territoriales establecidas constitucionalmente. Un reto aún mayor para la institucionalidad pública es el de reconocer e incorporar en términos de políticas públicas, programas y acciones para el desarrollo territorial la existencia de diversos tipos de territorialidad, y en particular la relevancia creciente de territorios-red en contraposición a los territorios-zona usuales en la administración pública. Si bien ésta tiende a delimitar espacios territoriales de actuación a manera de recortes espaciales, las dinámicas propias de la gestión social del desarrollo territorial y de la gobernanza relacional se apoyan sustancialmente en redes con

diversos grados de formalización, cuyas expresiones espaciales son diversas en términos de sus alcances, y fluidas en su conformación y reconfiguración.

La función crucial de las redes sociales en la conformación territorial hace indispensable incorporarlas en los procesos de gobernanza a distintas escalas y en la formulación e implementación de políticas o estrategias de desarrollo de los territorios rurales. Para ello es necesario conocer y comprenderlas, reconocerlas de manera explícita y encontrar maneras apropiadas de involucrarlas activamente, con capacidad propositiva y decisoria, en dichos procesos. De naturaleza diversa y con diferentes grados de formalización, son decisivas para la articulación de individuos, familias, grupos y organizaciones, para la acción colectiva, la construcción participativa de iniciativas de desarrollo y la movilización de recursos y voluntades para impulsarlas. Desconocerlas puede debilitar considerablemente los alcances, legitimidad social y viabilidad de cualquier estrategia de desarrollo territorial. Deben ser consideradas e incorporadas, además de las organizaciones legalmente constituidas, al conformar plataformas de concertación territorial, de maneras apropiadas e innovadoras, acordes con sus características y posibilidades.

A la luz de las transformaciones en las ruralidades latinoamericanas y en la relación campo-ciudad en América Latina, con su creciente imbricación y el surgimiento de nuevos espacios

rural-urbanos, sin obviar las disparidades interterritoriales, la institucionalidad pública latinoamericana debe trascender la contraposición dicotómica entre lo urbano y lo rural, reconociendo gradaciones e interrelaciones, así como las características cada vez más diversas de los territorios rurales, rural-urbanos y urbanos. Si bien son necesarias políticas y programas enfocados en problemáticas y potencialidades de los distintos tipos de territorios rurales, se requiere de un abordaje integrado del desarrollo rural y urbano en el marco de políticas para el desarrollo territorial del conjunto del país o sociedad.

Al emprender o apoyar experiencias piloto u otras iniciativas de gestión social del desarrollo territorial, las entidades acompañantes deben asumir y cumplir compromisos a mediano o más largo plazo, para contribuir a la continuidad de esos procesos, evitando al mismo tiempo generar relaciones de dependencia y más bien fortaleciendo progresivamente las capacidades de autogestión. Para asegurar su sustentabilidad financiera, es necesario identificar fuentes de recursos tanto localmente como en los planos nacional o subnacional, movilizarlos efectivamente y establecer acuerdos o procedimientos para asegurar su disponibilidad futura en apoyo a proyectos estratégicos u otras inversiones en motores de desarrollo territorial. Una vez consolidado el proceso correspondiente en cada territorio, conviene acordar con los actores territoriales una fase de

transición para el redimensionamiento del acompañamiento técnico por parte de la respectiva entidad pública, no gubernamental o internacional, así como los mecanismos de seguimiento y para la valorización de la experiencia y los aprendizajes en apoyo a iniciativas de desarrollo en otros territorios.

La incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas conlleva cambios en la institucionalidad pública nacional o subnacional responsable por acompañar procesos de gestión social del desarrollo territorial, como también en los sistemas de planificación y presupuestación nacional y regional y en los entes sectoriales cuyas políticas y programas canalizan inversiones públicas hacia las regiones, territorios supramunicipales y municipios de cada país, las cuales deben articularse con estrategias e iniciativas de desarrollo generadas local o regionalmente. Es deseable lograr la mayor continuidad posible, con planes territoriales e institucionales a mediano o más largo plazo y presupuestación plurianual. Es importante avanzar, asimismo, desde las políticas o programas circunscritos a una administración gubernamental -ya sea nacional, subnacional o local- hacia políticas de largo aliento, afines al concepto sustantivo y no meramente declarativo de políticas de Estado.

En principio, parece conveniente e incluso necesario lograr un alineamiento creciente entre las políticas públicas de desarrollo territorial en distintas entidades territoriales, desde el ámbito

nacional hasta el local, de acuerdo con sus grados de autonomía. Este alineamiento podría basarse en un conjunto de principios básicos del enfoque territorial y ciertas orientaciones clave para la formulación e implementación participativas de dichas políticas mediante procesos de gobernanza relacional acordes con la escala correspondiente. No deberían imponerse desde el nivel central, sino generar acuerdos al respecto entre asociaciones de gobiernos locales o subnacionales e institucionalidad pública nacional. Deben trascender la política partidista y reflejar consensos más amplios en la sociedad.

La incorporación de un enfoque territorial en las políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales requiere de políticas sectoriales eficaces en áreas clave, incluyendo los aspectos ambientales y de infraestructura, económicos y tecnológicos, como también de política social, fortalecimiento organizacional e institucional, política cultural y educación. En la medida en que los entes sectoriales tengan mandatos claros y competencias técnicas inscritas en una visión estratégica para el desarrollo del país y de sus territorios rurales, que tengan presencia efectiva en éstos e incorporen en su quehacer el enfoque territorial, coordinándose entre sí y con las iniciativas territoriales, podrán hacer contribuciones relevantes al desarrollo integral en los planos nacional, subnacional y local.

Es necesario que la institucionalidad pública responsable por apoyar

sectorial e intersectorialmente la gestión social del desarrollo de los territorios rurales tenga las competencias técnicas y dotación de recursos requeridas, de la manera apropiada y factible a la escala correspondiente. Así, por ejemplo, equipos interdisciplinarios regionales o de entidades subnacionales pueden apoyar procesos locales, tanto municipales como supramunicipales, donde resulta difícil contar con ellos en forma permanente.

Para la coordinación interinstitucional y articulación intersectorial de las políticas y programas en apoyo al desarrollo de los territorios rurales, a sus distintas escalas, las experiencias latinoamericanas sugieren la complementariedad potencial entre distintos mecanismos e instancias, así como la viabilidad de distintos tipos de opciones institucionales que, por lo demás, no son necesariamente excluyentes entre sí. Es importante contar con una política y marco normativo e institucional para el desarrollo territorial del país, la cual puede complementarse con otro marco de política pública enfocado específicamente en el desarrollo de los territorios rurales. Se requiere asimismo de un conjunto de políticas articuladas que integren políticas transversales o intersectoriales, otras de índole sectorial, y políticas a nivel macro que contribuyan a crear condiciones favorables para dicho desarrollo. Un marco normativo legal para el desarrollo territorial rural puede ser muy conveniente, aunque no es indispensable y tampoco suficiente para asegurar la implementación eficaz

de políticas o programas para el desarrollo de los territorios rurales. Puede ser útil un mecanismo de coordinación interinstitucional conducido por una instancia central del Poder Ejecutivo, que integre en función de una estrategia o plan nacional la actuación de un conjunto apropiado de entes públicos. Estos han de ser los necesarios para el logro eficaz de los objetivos de desarrollo propuestos, sin involucrar a un número excesivo que dificulte sobremanera la coordinación. También es factible optar, en determinado momento, por darle un mandato claro a una entidad sectorial para movilizar y coordinar a otras instituciones en pro del desarrollo territorial rural, pero debe tener la capacidad de convocatoria requerida así como la posibilidad efectiva de movilizar en forma coordinada las actuaciones institucionales e inversiones públicas en los territorios.

La apropiación efectiva de los procesos de gestión social del desarrollo territorial por parte tanto de la sociedad civil como de la institucionalidad a la escala correspondiente es crucial para que dichos procesos tengan pertinencia, legitimidad, viabilidad sociopolítica y sustentabilidad en el tiempo. Esto ha de inscribirse en contextos de gobernanza relacional multiescalar, los cuales a su vez contribuirán a la ampliación y profundización de la democracia en cada país.

La gestión social del desarrollo territorial, incluyendo la implementación de las políticas públicas y los procesos en territorios, conlleva cambios en

las relaciones entre actores políticos e institucionales, privados y sociales, a muy diversas escalas. La realización exitosa de las transformaciones requeridas, tanto en lo referente a las políticas como en los territorios, requiere de replanteamientos sustanciales en las estructuras de poder y en las maneras de ejercerlo, en la composición y representatividad de quienes participan en la toma de decisiones, y en las relaciones de fuerza entre ellos o ellas. A la vez que se reconocen y explicitan los distintos intereses y los conflictos existentes, es necesario generar acuerdos básicos o agendas comunes, coaliciones o alianzas amplias e incluyentes para impulsar estrategias e iniciativas de desarrollo locales, supramunicipales, regionales y nacionales.

Cabe cuestionar si la gestión social del desarrollo territorial y de las políticas relacionadas, por sí sola, puede contrarrestar las disparidades socioeconómicas y sociopolíticas entre actores territoriales, tanto a escala local como regional, o si la persistencia de dichas desigualdades e inequidades obstaculiza las transformaciones necesarias para un desarrollo efectivamente incluyente. Convendría que las estrategias de desarrollo nacionales y territoriales aborden de manera explícita este tipo de cuestión e incorporen objetivos y acciones sostenidas para contrarrestar y revertir dichas disparidades. El logro de la cohesión social y territorial -objetivo generalmente aceptado de la gestión social del desarrollo de los territorios rurales- sólo puede alcanzarse

cabalmente si se abordan tanto las exclusiones históricas y emergentes en los territorios rurales como la cuestión medular de las viejas y nuevas desigualdades en el campo, sus causas estructurales y sus consecuencias para los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, agricultores y agricultoras familiares, trabajadores migrantes o sin tierra, y otros grupos históricamente excluidos de la población rural, como también para los y las jóvenes en proceso de exclusión y expulsión en sus territorios de origen, por falta de oportunidades o situaciones adversas.

Una función importante, cumplida sólo parcialmente en determinados períodos y lugares por algunos Estados nacionales debido a conflictos armados internos o a la presencia territorial del crimen organizado u otros grupos al margen de la ley, es la de asegurar condiciones apropiadas de seguridad ciudadana en general, y en particular para integrantes de movimientos sociales y ONG. El cumplimiento cabal de esta función de los Estados es necesario para frenar y revertir los procesos de desarraigo asociados a desplazamientos forzosos y la emigración, frenar la violencia y facilitar el retorno, regenerar el tejido social y establecer condiciones propicias para la gestión social del desarrollo en los territorios rurales.

Dado que fuerzas irregulares y bandas criminales se disputan entre sí y con determinados gobiernos nacionales o subnacionales el control de diversos territorios rurales y que la ciudadanía y los

movimientos sociales se encuentran frecuentemente en un fuego cruzado, literal y figurativamente, cabe explorar opciones para una construcción democrática y participativa de seguridad ciudadana y paz en los territorios rurales, asociada a la gestión social de su desarrollo, en tales contextos. Esto requiere del involucramiento activo de los distintos actores sociales, privados e institucionales, redes y grupos relevantes en cada territorio, y de esfuerzos concertados para revertir condiciones de inseguridad en territorios afectados por conflictos armados, violencia generalizada, crimen organizado o delictividad común.

Las políticas e inversiones públicas y las acciones institucionales de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, en el marco de procesos de concertación con la sociedad civil, deben proveer marcos de referencia, condiciones propicias e incentivos para la realización de inversiones privadas en motores de desarrollo e iniciativas estratégicas prioritarias para concretizar las potencialidades de cada territorio. Estas inversiones son de variada índole, incluyendo las corporativas o de propiedad familiar, emprendimientos asociativos y cooperativas. Pueden incluir, asimismo, la inversión productiva de remesas enviadas individualmente por emigrantes a sus familiares, o en forma grupal para aportar al desarrollo de sus comunidades de origen.

La cooperación técnica y financiera internacional puede coadyuvar en procesos de formulación participativa e

implementación de políticas nacionales o supranacionales para el desarrollo integral y sustentable de los territorios rurales, pero no debe sustituir a los Estados y mecanismos de integración supranacionales en su responsabilidad de impulsar, financiar y sustentar técnicamente a dichos procesos.

Conceptuales y metodológicas

La comprensión teórica del enfoque territorial y las maneras actuales de concebir y el abordar desarrollo de los territorios rurales en las experiencias latinoamericanas relevantes que se han contrastado entre sí tienen múltiples elementos en común con su abordaje en el contexto europeo, así como algunas especificidades interpretativas y conceptualizaciones diferenciadas. Estas guardan relación con los distintos contextos sociales y político-institucionales, y con modalidades diversas de interlocución entre la academia, la institucionalidad pública y la sociedad civil. También se traducen en maneras distintas de promover, financiar y dar acompañamiento técnico a procesos de gestión social del desarrollo territorial. Pero los contrastes en ambos aspectos no son solamente entre América Latina y Europa, sino también al interior de Latinoamérica y, en particular, entre Brasil, Colombia y Centroamérica.

La elaboración y aplicación iniciales del enfoque territorial en países como España, Francia e Italia y en los programas de la Unión Europea precedió a los procesos latinoamericanos, que

retomaron aspectos relevantes de los aportes y aprendizajes europeos al respecto y los adecuaron a las condiciones, requerimientos y posibilidades en Brasil y el resto del Cono Sur, Colombia y otros países andinos, Centroamérica y México. En estos países, como también en los sistemas de integración centroamericano o andino y en espacios de convergencia entre organismos internacionales en la región, como el Grupo Interagencial sobre Desarrollo Rural, se generaron abordajes conceptuales, metodológicos y político-institucionales innovadores en lo atinente al desarrollo territorial. La diversidad de situaciones en América Latina obligó a múltiples adaptaciones, y la búsqueda de soluciones a problemáticas distintas planteó nuevas interrogantes, reflexiones y propuestas tanto interpretativas como metodológicas.

En países de esta región la gestión social del desarrollo territorial se nutrió, asimismo, de teorías y prácticas disímiles pero convergentes o complementarias, derivadas de corrientes de pensamiento y formas de relación con la praxis específicamente latinoamericanas, o que tuvieron expresiones particulares en esta región. Entre las primeras cabe mencionar la pedagogía crítica freiriana y su cuestionamiento del extensionismo convencional; la investigación-acción participativa de Orlando Fals Borda, y la geografía de las configuraciones territoriales de Milton Santos; entre las segundas, las vertientes latinoamericanas de la agroecología, el pensamiento sistémico, la

prospectiva, la sociología rural y la sociología política, entre otras.

La sistematización y discusión comparada de experiencias latinoamericanas ha permitido enriquecer nuestra comprensión teórica de la gestión social del desarrollo territorial. La revisión crítica de dichas experiencias por parte de la academia, la autocrítica de sus impulsores y la identificación de aprendizajes derivados tanto de sus aspectos positivos como de sus limitaciones e insuficiencias ha generado balances interpretativos y propositivos, con expresiones metodológicas diferenciadas, que trascienden los puntos de partida iniciales. Estas se explorarán con mayor amplitud y profundidad en un trabajo interpretativo en proceso de elaboración, pero a partir de los aprendizajes ya comentados pueden mencionarse, de manera selectiva y sucinta, algunas implicaciones conceptuales y metodológicas de las experiencias latinoamericanas y de las reflexiones sobre ellas, discusiones comparadas y planteamientos propositivos al respecto.

Las implicaciones de los aprendizajes conceptuales y metodológicos latinoamericanos trascienden el ámbito académico y la discusión teórica, por cuanto inciden de una u otra manera en la formulación e implementación de políticas públicas y en las maneras de abordar e impulsar la gestión social del desarrollo de los territorios.

En este apartado se propondrán algunas implicaciones interrelacionadas de ciertos aprendizajes de índole

conceptual, y otras atinentes a la metodología de gestión social del desarrollo territorial en América Latina. Unas y otras se derivan principalmente de experiencias y reflexiones brasileñas, colombianas y centroamericanas, pero también se han considerado algunas de otros países latinoamericanos o generadas en redes y espacios virtuales internacionales. Se partirá de cuestiones de orden conceptual, explorando para algunas categorías de nivel intermedio sus facetas metodológicas, y el énfasis expositivo se irá desplazando progresivamente de aquéllas hacia éstas.

Los conceptos de territorio y territorialidad no son singulares sino plurales; hay distintas maneras de comprenderlos y su definición no puede ser solamente normativa, técnica o académica, sino que debe reconocer la diversidad de comprensiones y vivencias de lo territorial por parte de distintos actores sociales, privados e institucionales, redes y grupos relevantes en cada territorio y en los distintos países. Lejos de debilitarse o empobrecerse al incorporar dicha pluralidad y diversidad de concepciones, una definición técnica o académicamente rigurosa, o una formulación legal e institucional precisa de lo que se entiende por territorio en determinada política pública, se enriquecerá sustancialmente al considerar que no es unívoca ni definitiva, sino sujeta a revisión crítica, discusión abierta, flexibilización y afinamiento.

Concretamente, a la luz de las experiencias y aprendizajes latinoamericanos,

se hace necesario revisar el concepto de territorio utilizado comúnmente en las políticas y programas nacionales de desarrollo rural que buscan incorporar el enfoque territorial, como también por parte de la cooperación internacional, para adecuarlo y flexibilizarlo a la luz de:

- la diversidad de situaciones, abordajes y definiciones (explícitas o implícitas) en políticas públicas y experiencias territoriales latinoamericanas;
- las maneras distintas en que los actores territoriales conciben su territorio, diferenciadas tanto entre sí como respecto de la comprensión de agentes externos a él por su vivencia y cosmovisión;
- la multiescalaridad de los territorios, que distan mucho de ser “planos” como suelen definirse en algunos instrumentos de política nacionales o supranacionales, vg. como conglomerado de municipios, sino que son tanto locales como regionales; pueden ser continuos o discontinuos; son dinámicos en lugar de estáticos, relacionales en lugar de formales, y múltiples en lugar de singulares; pueden traslaparse o superponerse; trasladarse al reconstituir en otro lugar determinada relación comunidad-entorno natural, y desconstruirse y reconstruirse;
- la contraposición conceptual -con expresiones en términos de políticas públicas y abordajes metodológicos- entre “territorios-zona”, asociados al control espacial y reconocimiento oficial de territorios con determinados límites físico-geográficos, y “territorios-red”, resultantes de interacciones sociales que no se circunscriben a espacios así delimitados, así como el reconocimiento creciente de la naturaleza reticular de los territorios y la preponderancia cada vez más acentuada de las redes en las dinámicas territoriales;
- la complejidad sistémica de los territorios a la escala correspondiente, que no puede simplemente desagregarse -para efectos analíticos o de organización temática del trabajo en plataformas de concertación – en terminado número de “dimensiones”, a pesar de la utilidad de éstas para explicitar su carácter multifacético, sino que es necesario identificar, caracterizar y comprender los diversos subsistemas de cada territorio, sus interacciones e influencias recíprocas, cómo inciden en el funcionamiento del sistema-territorio en su conjunto, y cómo interactúa éste con su entorno y los sistemas mayores de los cuales forma parte;
- los distintos grados de afinidad de los territorios socialmente construidos o en construcción y las entidades territoriales oficialmente reconocidas, y las diferentes dinámicas de aquéllos y éstas, así como la necesidad, y también la dificultad, de articularlos entre sí, vg. para interconectar las estrategias e iniciativas de gestión social del desarrollo territorial generadas desde los primeros con los sistemas de planificación y presupuestación, inversión pública y pro-

- gramación institucional, asociados usualmente a las segundas;
- la creciente imbricación de lo rural y lo urbano, cuya contraposición dicotómica es cosa del pasado aunque perviva en algunas estadísticas oficiales, de manera que además de reconocer la relación campo-ciudad en general y la presencia de lo urbano en lo rural y viceversa, cabe precisar por una parte lo que distingue a territorios preponderantemente rurales de territorios preponderantemente urbanos -sobre todo la distinta relación sociedad-naturaleza- y revisar la pertinencia actual de un abordaje conceptual, metodológico y político-institucional enfocado exclusivamente en territorios rurales, así como la pertinencia potencial del enfoque territorial para la comprensión y el desarrollo de territorios urbanos y rural-urbanos.

Las identidades territoriales, frecuentemente asociadas a rasgos culturales y al sentido de pertenencia al lugar, por su relevancia en la construcción sociohistórica de los territorios y de sus proyectos de futuro, son en realidad multifacéticas y se sustentan en la interacción coevolutiva entre sociedad y naturaleza; en la organización técnica y social de la producción, acopio, transformación, transporte y distribución de bienes, como también en las relaciones económicas en sentido más general; en el tejido social, las redes y relacionamientos de diversa índole entre las personas, grupos u organizaciones del territorio; en las relaciones de poder,

dinámicas sociopolíticas, formas de gobernanza e institucionalidad territorial, y en las cosmovisión y valores compartidos.

La cuestión de las funcionalidades territoriales, tanto económicas -asociadas vg. a las “regiones funcionales” en procesos de planificación o a “territorios funcionales” con mercados laborales autocontenidos- como ecosistémicas y socio-relacionales, e incluso sociopolíticas y culturales, es un aspecto relevante a considerar tanto en la planificación regional como en la gestión social del desarrollo territorial.

Conviene reflexionar, a la luz de los aportes y debates latinoamericanos y europeos, sobre la comprensión teórica y abordaje de los procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización, tanto por desplazamientos forzados o migraciones generadas por situaciones adversas o falta de oportunidades, como por cambios en la organización económico-espacial, infraestructura de transporte y vías o medios de comunicación; por el deterioro o reconstitución del tejido social o por la conformación de nuevos tipos de redes; por redefiniciones y disputas en torno al control político del espacio, y por cambios sustanciales en las dinámicas socioculturales.

Es importante esclarecer y explicitar la relación entre desarrollo territorial, a diversas escalas, y desarrollo nacional, y en América Latina la relevancia especial del desarrollo de los territo-

rios rurales para el de la sociedad en su conjunto. Una comprensión cabal de la multiescalaridad territorial y de la naturaleza multiescalar de los procesos de desarrollo puede contribuir a un abordaje más integral e integrado del desarrollo nacional, subnacional y local, con estrategias convergentes y complementarias, en lugar de procesos disociados entre sí o abordajes discordantes del desarrollo a distintas escalas.

La promoción del desarrollo transfronterizo y supranacional supone el reconocimiento de identidades, problemáticas y potencialidades que trascienden lo nacional y local, por las dinámicas territoriales históricas o emergentes en espacios bi- o pluri-nacionales, como también en regiones conformadas por varios países o en procesos de integración. Esto, a su vez, está asociado a la comprensión de la pluralidad de territorialidades y sentidos de pertenencia, que no se circunscriben a un solo ámbito local o nacional. Los esfuerzos por impulsar el desarrollo de territorios transfronterizos enfrentan el reto de que ello se da bajo marcos normativos distintos y con determinadas barreras, que con frecuencia interrumpen el flujo de las relaciones sistémicas de esos territorios. Se requiere, cuando menos, de acuerdos entre países vecinos para facilitar dicho desarrollo, como también de mecanismos de coordinación entre gobiernos locales o mancomunidades y de intercambios regulares y relaciones colaborativas entre organizaciones de gestión territorial, que pueden facilitarse mediante instancias

supranacionales o de integración y con el apoyo de agencias de cooperación internacional.

Cómo se entienda la gestión social del desarrollo en los territorios y la gobernanza de las entidades territoriales tiene claras implicaciones para su abordaje metodológico, como también en la formulación e implementación de políticas públicas a cualquier escala. Y el esclarecimiento de las afinidades, complementariedades e interrelaciones entre ambas puede, a su vez, facilitar la muy necesaria ampliación y profundización de la democracia en nuestros países. En particular, es relevante cómo se conciba la interacción entre sociedad civil y Estado en el desarrollo local, subnacional y nacional, así como la participación de los distintos actores territoriales, los mecanismos de negociación de intereses distintos o contrapuestos y construcción de agendas comunes, y los espacios de concertación de las políticas e inversiones públicas para el desarrollo territorial.

La mayor o menor claridad conceptual sobre las relaciones de poder en la construcción histórica, dinámicas actuales y proyección a futuro de los territorios y sus procesos de desarrollo, incide en la capacidad de comprender cabalmente, incorporar de manera explícita y abordar en la práctica las transformaciones necesarias. Cabe reconocer que una comprensión limitada y limitante del enfoque territorial algunas veces ha dejado de lado el abordaje explícito de dichas relaciones y contradiccio-

nes, cuya desatención en los territorios rurales, como en la sociedad como un todo, deja irresueltas cuestiones medulares como las desigualdades históricas o emergentes y las exclusiones económicas, políticas, sociales y culturales, que a su vez frenan el desarrollo territorial y nacional.

Las maneras de concebir y abordar las disparidades, exclusiones y desigualdades socioeconómicas y sociopolíticas en los planos nacional, subnacional y local, como también la naturaleza de la conflictividad y su manejo transformativo en las acciones colectivas e institucionales y plataformas o mecanismos de concertación, a distintas escalas, inciden en la representatividad e inclusividad de éstas, de los procesos de gestión social del desarrollo y de la formulación e implementación de políticas públicas relacionadas.

Una comprensión limitada y caracterización insuficiente de los actores territoriales, redes formales e informales y otros grupos relevantes de los territorios, con mayor o menor capacidad organizativa y de incidencia, aunadas algunas veces a las mayores o menores afinidades sociopolíticas, han hecho que la nueva institucionalidad territorial y los procesos de gestión social del desarrollo en América Latina hayan resultado, paradójicamente, a la vez incluyentes y excluyentes. Por una parte, ha sido relevante, aunque dispar, el papel de las organizaciones y movimientos sociales formalmente constituidos, y por otra parte se han evidenciado di-

ficultades para integrar efectivamente a trabajadores y trabajadoras migrantes u otros grupos históricamente excluidos de la toma de decisiones y los beneficios del desarrollo en los territorios rurales. Es necesaria, claramente, una mayor consistencia entre los planteamientos generales sobre participación e inclusión de actores, redes u otros grupos y su caracterización e involucramiento efectivo. Esto, a su vez, plantea la necesidad de mecanismos flexibles y apropiados para facilitar su participación y de acciones afirmativas sostenidas a lo largo del proceso de gestión social del desarrollo territorial para lograr que ésta sea plenamente incluyente.

Otra dificultad que han acusado algunos procesos territoriales es la dificultad o incluso reticencia a incorporar de lleno en el proceso de formulación e implementación de la estrategia y planes de desarrollo del territorio al sector privado -en sentido amplio- basado en él e interesado en su desarrollo. Esto ha obedecido algunas veces a una comprensión insuficiente de la diversidad de actores privados en los territorios y de sus funciones actuales o potenciales en la gestión de iniciativas para promover dicho desarrollo. Metodológicamente, es necesario hacer una caracterización de todos los actores territoriales, incluyendo a los privados, diferenciando entre los emprendimientos individuales o asociativos, de propiedad familiar o corporativos, e identificando las subsistemas territoriales y cadenas de valor a los cuales están asociados, sus

intereses comunes o contrapuestos con otros actores, y los motores de desarrollo territorial que impulsan o podrían impulsar.

Un aspecto relevante para el desarrollo territorial sobre el cual es importante tener claridad conceptual y metodológica es la de los procesos, redes y sistemas territoriales de innovación, fundamentales para su desarrollo integral. Al respecto, interesa diferenciar entre la naturaleza, características y funciones de las redes con diversos grados de formalización que intervienen en dichos procesos y los sistemas altamente formalizados de innovación que articulan usualmente a entidades públicas y gobiernos subnacionales o locales, centros de investigación, empresas y algunos otros actores de la sociedad civil, así como las interacciones entre dichas redes y estos sistemas. También es pertinente considerar la multiescalaridad de los procesos de innovación territorial, desde el ámbito local y de territorios intermedios hasta el de regiones mayores y el plano nacional, a su vez inserto en dinámicas transnacionales. Cabe considerar, asimismo, la cuestión de los intercambios entre conocimiento científico-técnico y conocimiento tecnológico local en procesos de innovación para el desarrollo territorial, y la relación entre experimentación campesina e introducción de nuevas tecnologías disruptoras.

Ciertas implicaciones conceptuales y metodológicas guardan relación con

las interconexiones entre gestión del conocimiento, fortalecimiento de capacidades e interaprendizaje, y desarrollo territorial. Varias experiencias latinoamericanas, incluyendo las de Brasil, Centroamérica y Colombia, muestran la relación de doble vía entre investigación y sistematización de procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales en la generación de elaboraciones conceptuales y metodológicas en apoyo a dichos procesos y a las políticas públicas y entidades públicas correspondientes.

3.3. Retos actuales en la gestión del desarrollo territorial en América Latina

Al concluir, cabe preguntarnos sobre los retos que enfrenta actualmente la gestión social del desarrollo territorial y de las políticas públicas relacionadas con ella en los países latinoamericanos y en la región como un todo. Aquí solamente se sugieren unos pocos, con una brevísima reflexión sobre cada uno de ellos, pero sin duda son muchos, complejos, y desafiantes en términos de nuestras capacidades de enfrentarlos creativamente, construyendo sobre los aprendizajes adquiridos en territorios muy diversos en cuanto a sus características, escalas y dinámicas, en marcos normativos y e institucionales y contexto sociales bien diferentes y, además, cambiantes. Cabe tener presentes asimismo, en lo pertinente, las principales implicaciones de esos aprendizajes, tanto político-institucionales como

sobre cuestiones conceptuales y metodológicas o sobre aspectos específicos relevantes. Al respecto ha habido ya algunos intercambios de ideas en América Latina, y necesitamos generar nuevas oportunidades de conversar y construir comprensiones enriquecidas mediante espacios virtuales, mientras no sea factible hacerlo presencialmente. También sería importante retomar de manera más sistemática y en mayor profundidad la interlocución con contrapartes europeas, que han seguido innovando en sus políticas e institucionalidad, como también en sus elaboraciones conceptuales y metodológicas, y conocer mejor lo que se ha estado haciendo, pensando y construyendo en otras partes del mundo.

Valoraciones rigurosas, críticas y propositivas

- Evaluar con base en evidencia y contrastar logros y limitaciones de distintas maneras de impulsar el desarrollo territorial en América Latina, fundamentando con rigurosidad cuantitativa y cualitativa las fortalezas y debilidades tanto de los procesos político-institucionales y de gestión social del desarrollo en los territorios rurales, como sus resultados en términos de la reducción de las disparidades inter e intraterritoriales y urbano-rurales, exclusiones y desigualdades en aspectos relevantes para el bienestar de la población, el desarrollo territorial sustentable, integral e incluyente, y sus contribuciones a la sociedad.

- Hacer un balance integral de las políticas y programas para el desarrollo de los territorios rurales latinoamericanos, a partir de estudios de caso comparados con metodología y contenidos afines; de procesos político-institucionales documentados o sistematizados, y de testimonios representativos de las valoraciones tanto de sus impulsores o ejecutores como de actores sociales, privados e institucionales en los territorios.
- Crear sistemas robustos de documentación y seguimiento, evaluación y auditoría social, sistematización y aprendizaje colectivo a partir de múltiples procesos territoriales y político-institucionales, con los respaldos institucionales, académicos y de organizaciones de la sociedad civil necesarios para darles continuidad en el tiempo.
- Identificar experiencias relevantes y factores de éxito, así como dificultades u obstáculos, en la creación y funcionamiento de marcos normativos y político-institucionales para el desenvolvimiento de procesos de gestión social del desarrollo territorial, de articulación intersectorial y de coordinación interinstitucional e interesalar de los programas e inversiones públicas en apoyo a iniciativas de desarrollo territorial tanto locales como regionales.

Incorporación efectiva y apropiación plena del enfoque territorial

- Integrar efectivamente el enfoque territorial sistémico e integral, par-

ticipativo e incluyente del desarrollo en el conjunto de las políticas macro, transversales, sectoriales y específicamente enfocadas en los territorios rurales, e incorporar los principios fundamentales de dicho enfoque en las culturas institucionales y prácticas de relacionamiento entre la institucionalidad pública y la sociedad civil, en contraposición clara al asistencialismo, el paternalismo y el clientelismo.

- Evitar el riesgo de la adopción meramente nominal o declarativa del enfoque territorial en el discurso político e institucional, mientras en la práctica prosiguen maneras claramente superadas e inapropiadas de gestionar el desarrollo de nuestros países y de sus territorios.
- Ampliar el ámbito de aplicación del enfoque territorial del desarrollo desde los territorios locales o intermunicipales hacia las regiones de planificación o entidades territoriales subnacionales, y a los planos nacional, transfronterizo y supranacional.
- Complementar la focalización inicial en territorios rurales con un abordaje territorial de sus relaciones con la ciudades intermedias y principales, como también de las dinámicas territoriales de los propios centros urbanos y de los territorios rural-urbanos.
- Generar dinámicas de apropiación del enfoque territorial, de sus principios y bases conceptuales, orientaciones generales y abordajes metodológicos, por parte de los

actores sociales, privados e institucionales en los territorios, a cada escala.

Comprensión y abordaje del desarrollo territorial

- Revisar a fondo nuestros abordajes conceptuales y metodológicos del desarrollo territorial, a la luz de las experiencias y aprendizajes existentes, para incorporar los aprendizajes derivados tanto de las experiencias y su discusión comparada como de las elaboraciones teóricas y planteamientos metodológicos innovadores generados en la región, o en la interlocución entre ésta y contrapartes europeas o de otras partes del mundo.
- Reconocer e integrar la diversidad de conceptos y comprensiones del desarrollo, por parte de los distintos actores territoriales, en el abordaje de éste por parte de la institucionalidad pública nacional y la cooperación internacional, incorporando elementos derivados de la visión de mundo y experiencia de dichos actores, así como maneras distintas de concebir la relación con la naturaleza, con los antepasados y con las generaciones venideras, como también del bienestar y del bien vivir.

Pluralidad territorial

- Abrazar y valorizar la diversidad de tipos de territorios y territorialidades existentes y cambiantes, con superposiciones y coberturas

sociogeográficas mayores o menores en las sociedades latinoamericanas, incluyendo entre otros los territorios ancestrales asociados a comunidades étnicas; los construidos históricamente por la interacción coevolutiva entre pobladores campesinos y un medio natural progresivamente transformado por la acción humana, y los correspondientes a determinadas identidades culturales y sentidos de pertenencia en espacios que pueden ser discontinuos. Otros son los derivados del control de la tierra u otros recursos bajo diversas modalidades de posesión o dominio; los resultantes de antiguas jurisdicciones eclesiales traducidas en términos político-administrativos; los establecidos como entidades territoriales en normas constitucionales o legales, y los creados como regiones, subregiones o microrregiones de planificación. Y ciertos tipos de territorios o territorialidades resultan de la ocupación mediante la fuerza y el ejercicio del poder o la confrontación violenta, o de la construcción afirmativa de espacios de paz en medio del conflicto. Hay, asimismo, territorios y territorialidades que se trasladan, se desconstruyen y se reconstruyen con los desplazamientos forzados o la migración colectiva de grupos con lazos comunitarios, y otros asociados a determinadas relaciones en red, con expresiones espaciales fluidas que articulan una pluralidad de lugares.

Campo y ciudad, territorio y sociedad

- Trascender la contraposición tajante o dicotomía territorial urbano-rural e incorporar clara y plenamente la relación campo-ciudad en las estrategias para el desarrollo de los territorios rurales, urbanos y rural-urbanos, valorizando lo urbano dentro de lo rural y lo rural dentro de lo urbano, así como las interacciones e imbricaciones entre distintos tipos de ruralidades y las ciudades secundarias o principales al interior de regiones ecológica, económica y socialmente funcionales.
- Reconocer cabalmente las funciones y servicios que brindan los territorios rurales al conjunto de la sociedad en los planos ambiental, económico, social, político-institucional y cultural, incluyendo los servicios ecosistémicos y la conservación de agrobiodiversidad; la provisión de materias primas y bienes de consumo alimentario; el tejido social; el arraigo en el campo, y componentes básicos de la respectiva identidad nacional.

Multiescalaridad e impulsores del desarrollo territorial

- Fortalecer las conexiones entre los sistemas territoriales multiescalares, con sus procesos de gestión social del desarrollo, y los sistemas nacionales, subnacionales o locales de planificación y presupuestación, reconociendo y explicitando sus interrelaciones, abordando las

dificultades para articularlos efectivamente, e introduciendo la flexibilización necesaria para adecuarlos entre sí.

- Impulsar en forma sostenida y coordinada proyectos estratégicos para el desarrollo de territorios locales y proyectos estructurantes para el desarrollo de las regiones mayores de las cuales forman parte, a fin de generar transformaciones sustantivas y complementarias en torno a motores del desarrollo territorial a distintas escalas, enmarcadas a su vez en estrategias para el desarrollo regional/territorial del país como un todo, de áreas transfronterizas y de espacios de integración supranacionales.
- Articular orgánicamente el desarrollo territorial y nacional, potenciando sus relaciones sinérgicas e indisolubles y asegurando la compatibilización progresiva de los objetivos ulteriores, derroteros y estrategias locales, subnacionales y del país como un todo.

Flujos y dinámicas interescales, realimentación y alineamiento de políticas

- Revisar nuestros supuestos acerca de la convergencia -ciertamente necesaria pero compleja e insuficiente- de propuestas o iniciativas generadas desde los territorios con políticas o acciones institucionales de nivel central o subnacional -en vías de territorialización generalmente limitada, preponderantemente sectorial y frecuentemente

inconclusa- para resituarla en el contexto de flujos pluridireccionales pero también de procesos de realimentación sistémica e interacciones entre subsistemas territoriales multiescalares.

- Alinear en lo factible y pertinente las políticas y programas de nivel central para el desarrollo territorial del país con las políticas o acciones subnacionales, ya sea en las entidades territoriales con autonomía o autogobierno o en las regiones de planificación, y con los territorios locales a sus distintas escalas, con sus correspondientes instancias de gobierno o de concertación.
- Ampliar la proyección, los alcances y la escala de procesos de desarrollo e innovación territorial, horizontalmente a través de la multiplicación de experiencias y verticalmente mediante la incorporación de aprendizajes y prácticas innovadoras en programas o acciones institucionales y de la cooperación internacional.
- Generar sinergias y valorizar las interconexiones entre procesos locales, regionales, nacionales e internacionales de innovación y desarrollo territorial.

Equidad, inclusión y representatividad

- Contribuir efectivamente a revertir las viejas y nuevas exclusiones y desigualdades en la sociedad como un todo, y en sus expresiones territoriales, mediante políticas, procesos e iniciativas transformadoras

que impulsen un desarrollo incluyente y contribuyan a lograr una mayor cohesión tanto social como territorial.

- Generar condiciones favorables para cambios sustantivos y procesos de inclusión a múltiples escalas: en los planos comunitario y municipal; en territorios rurales conformados por varios municipios y en las regiones mayores de las cuales forman parte, y en la sociedad en su conjunto.
- Enfrentar decididamente la cuestión del ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y ciudadanos; del acceso equitativo a oportunidades, recursos y servicios públicos, y de las relaciones de poder dispares en los territorios y en la sociedad.
- Explorar en qué medida han sido efectivamente incluyentes los espacios y mecanismos de concertación entre actores territoriales, y en particular si han privilegiado el involucramiento activo de determinados tipos de organizaciones sin lograr una efectiva participación de redes y grupos relevantes con menor grado de formalidad organizativa o capacidad de incidencia;
- Ampliar sustancialmente la representatividad social de las organizaciones o plataformas de gestión territorial, así como la participación de la sociedad civil en diálogo con la institucionalidad pública y autoridades electas en procesos de gobernanza territorial relacional, a diversas escalas;
- Valorar los alcances, logros y dificultades en la incorporación efectiva de

actores privados, en sentido amplio -incluyendo empresas de propiedad familiar, asociativas, cooperativas y corporativas, basados en determinados territorios e interesados en su desarrollo, en la elaboración e implementación de estrategias para impulsarlo.

- Fortalecer sistemáticamente las capacidades organizativas y de incidencia de mujeres y jóvenes rurales, pueblos originarios y afrodescendientes, trabajadores migrantes e informales, personas desplazadas de sus lugares de origen o desprovistas de sus medios de vida y otros grupos excluidos o en proceso de exclusión, e involucrar activamente en la gestión del desarrollo territorial a redes sociales con diversos grados de formalización.

Formación de capacidades, gestión del conocimiento e interaprendizaje continuos y autosostenidos

- Fortalecer continua o periódicamente las capacidades tanto de la institucionalidad pública como de las organizaciones, grupos, redes e individuos de los territorios para apoyar e impulsar la gestión social de su desarrollo, mediante acciones formativas asociadas a ésta, movilizand o recursos técnicos, académicos y financieros sobre la base de compromisos a mediano o más largo plazo, combinando formación presencial y a distancia, intercambio de experiencias e interaprendizaje.

- Documentar y sistematizar procesos político-institucionales y experiencias territoriales; realizar estudios de caso y comparados sobre formulación e implementación de políticas públicas y estrategias de desarrollo en territorios rurales a distintas escalas, y generar reflexiones colectivas sobre los aprendizajes que pueden derivarse de esos procesos y experiencias.

Complejidad territorial, conflictividad y gestión social

- Aprender y potenciar la complejidad de los sistemas territoriales, a cada escala y en su multiescalaridad, considerando en forma explícita la existencia de conflictos y contradicciones, tanto entre actores territoriales públicos, privados y sociales como con otras instancias o grupos de poder, estableciendo bases y mecanismos de negociación, construcción de agendas comunes y alianzas o coaliciones para impulsar visiones de futuro, estrategias, planes e iniciativas de desarrollo.
- Avanzar en la construcción y consolidación de mecanismos de gestión social del desarrollo territorial y de gobernanza relacional, con participación del Estado y de la sociedad civil, desde el plano local hasta el nacional, valorizando los ámbitos de concertación ya existentes y generando opciones innovadoras acordes con las particularidades de

cada país y territorio, movilizándolo diversas modalidades de coordinación entre actores, y contribuyendo a la ampliación y profundización de la democracia en las sociedades latinoamericanas.

Prospectiva, espacialidad y temporalidad

- Comprender la naturaleza y asumir la complejidad de problemáticas estructurales, emergentes y coyunturales de las ruralidades latinoamericanas y de las respectivas sociedades nacionales, explorando sus raíces y los factores que han hecho difícil resolverlas, así como las vías por las cuales sería posible abordarlas en forma integral.
- Construir y enlazar proyectos de futuro concertados a múltiples escalas socioespaciales, desde las iniciativas comunitarias y municipales, supra-municipales y regionales o de entidades territoriales subnacionales, hasta los planos nacional, transfronterizo y supranacional.
- Reconciliar las urgencias del momento actual con la necesidad de impulsar procesos de desarrollo territorial a mediano y largo plazo, realizando inversiones y acciones que generen resultados tangibles que sean compatibles tanto con el ciclo político de los gobiernos nacionales y locales como con las rutas estratégicas trazadas para efectuar transformaciones sustanciales que requieren de esfuerzos sostenidos y continuos.

- Generar opciones para el desarrollo territorial en un contexto en el cual convergen tendencias históricas y otras más recientes con una coyuntura de crisis socioeconómica, de salud pública y de gobernanza, inserta a su vez en problemáticas socioambientales, climáticas y agro/ecosistémicas; socioproductivas y tecnológicas; sociopolíticas y culturales que requerirán de acciones concertadas con horizontes temporales más largos, y de transformaciones más profundas.
- desarrollo, proyectos estratégicos e inversiones públicas y privadas en los territorios locales
- Diseñar, financiar e implementar, con participación de múltiples territorios locales, proyectos estructurantes en regiones al interior de los países, en zonas transfronterizas y en territorios-red o territorios discontinuos situados en varios países.
- Fundamentar claramente la asignación sostenida de recursos sustanciales de los presupuestos nacionales al desarrollo integral de los territorios rurales por sus contribuciones relevantes, tanto actuales como potenciales, al desarrollo de cada país, en un contexto de estrechez fiscal y prioridades en pugna por recursos escasos.

Mobilización de recursos humanos, técnicos y financieros para el desarrollo territorial

- Capitalizar experiencias nacionales y regionales con fondos de diversa índole para apoyar procesos de

ANEXOS

1. Políticas, normativas y entidades públicas para el desarrollo rural y territorial

1-a. en la región del Sistema de la Integración Centroamericana

País	Normativa	Política, programa, estrategia o plan	Entidad pública o mecanismo de coordinación						
			Sectorial	Agrarista	Responsable por DRT	Organismo de planificación	Instancia interministerial	Presidencia	
Centro-américa / SICA	Acuerdos de CAC y Cumbre de Jefes de Estado	Ecadert (2010-2016)	SE-CAC						
Belice	Constitución de 1981 con sus reformas; Land Utilization Act	Horizon 2030; Brads 2013-			Ministry of Labour, Local Government and Rural Development	Land and Surveys Department			
Costa Rica	Constitución de 1949; Ley de Planificación Nacional (1974); Ley Orgánica del Ambiente (1995); Ley 7794 de 1998, Código Municipal; Ley 8106 de 2001, Reforma art. 170 de Constitución (% de presupuesto nacional a municipios); Ley 9036 Transformación del IDA en INDER (2012)	PDR (c. 2004 a 2012) **** PNOT 2012-2040 **** Pedrt 2015-2030	MAG (1997-); Ministerio del Ambiente y Energía	IDA (1982-2012)	Inder (2012-)	Mideplan			Ministerio de la Presidencia (1994-1997)
El Salvador	Ley de reforma agraria, 1980; Constitución Política de 1983; Decreto No. 644 de 2011 (LODT)	Política y Plan Nacional de Ordenamiento Territorial **** Territorios de Progreso (2011-2013) **** Política de Participación Ciudadana **** Política Nacional para la gestión asociada de los territorios	MAG; Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Nacionales	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (1975-)		Secretaría Técnica y de Planificación; Ministerio de Gobernación y DT	Consejo Nacional de Ordenamiento y DT		Ssddd de Secretaría de Asuntos Estratégicos; STPP (2014-)
Guatemala	Decreto 900, reforma agraria, 1952; Constitución Política de 1985, reformada en 1993; Decreto No. 11- 2002 Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo; Proyecto de ley de Desarrollo Rural 4084	Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 (2014-); **** Paffec (2012-); PNDRI (2013-); Agenda Rural (2016-20)				Siscode	Gabinete de Desarrollo Rural Integral		Segeplan; SPPP; Sinpet; SCEP

País	Normativa	Política, programa, estrategia o plan	Entidad pública o mecanismo de coordinación					
			Sectorial	Agrarista	Responsable por DRT	Organismo de planificación	Instancia inter-ministerial	Presidencia
Honduras	Leyes de reforma agraria, 1962, 1975 y 1992; Constitución Política de 1982 y sus reformas; Decreto N° 12/00 Ley de DRS (2000); Ley de OT (2003);- Decreto 286-2009 Ley para Visión de País; Acuerdo No. 00132 Normativa PDM-OT (2013)	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (2000-) **** Plan de Nación 2010-2022 **** Pronaders (2012-)	SAG (hasta 2014)	Instituto Nacional Agrario (1961-)		Conot (2004-); Seplan (2008-); Idecoas (2014-); Dirección General de OT		
Nicaragua	Ley de reforma agraria, 1981; Constitución de 1986 con sus reformas	Política General de Ordenamiento Territorial (2001-) **** Prorural (2009-2016) PNDH 2018-2021	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Instituto Nacional de Reforma Agraria (1991-)		Consejo Nacional de Planificación Económica y Social; Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	Snpcc	
Panamá	Constitución de 1972 con sus reformas (1984, 2004, pluripartidismo)	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030 **** Política Nacional de OT	MIDA, Dirección Nacional de Desarrollo Rural (2005-); Autoridad Nacional del Medio Ambiente			Ministerio de Economía y Finanzas; Dirección de Planificación Regional	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible	
República Dominicana	Ley de reforma agraria, 1973; Constitución de 2015	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 **** Prorural; Prodesur; PNOT	Ministerio de Agricultura; Idiaf	Instituto Agrario Dominicano (1962-)		Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo		
Colombia	Leyes de reforma agraria, 1936, 1961, 1988 y 1994							

1-a. en la región del Sistema de la Integración Centroamericana

País	Normativa	Política, programa, estrategia o plan	Entidad pública o mecanismo de coordinación					
			Sectorial	Agrarista	Responsable por DRT	Organismo de planificación	Instancia interministerial	Presidencia
Brasil	Ley de reforma agraria, 1985; Constitución Federal de 1988; Constituciones estatales **** Decreto No 1.946, de 1996, creación de Pronaf; Ley 10683/03; Decreto N° 4.854 2003, creación de Condraf; Ley 11.326 de 2006 **** Proyecto de ley de desarrollo rural PDBR PL 6904/17	Programa Territorios Rurales/ Territorios de Identidad (2003-2016); Programa Territorios de la Ciudadanía (2008-2016); **** Políticas Nacionales de Desarrollo Regional	Maara (1990-1998); Ministerio del Medio Ambiente (1992-)	Supra, 1961; incra (1970-)	SDT/MDA (1999-2019)	Ministerio do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; SPDR del Ministerio de la Integración Nacional (1999-); Ministério do Desenvolvimento Regional (2019-);		Casa Civil de la Presidencia del gobierno de la Unión; Cámara de Políticas de Integración Nacional y Desarrollo Regional; Comité de Articulación Federativa

1-b. En Brasil y Colombia

País	Normativa	Política, programa, estrategia o plan	Entidad pública o mecanismo de coordinación					
			Sectorial	Agrarista	Responsable por DRT	Organismo de planificación	Instancia interministerial	Presidencia
Colombia	Leyes de reforma agraria, 1936, 1961, 1988 y 1994 **** Constitución Política 1991 **** Ley General Ambiental (1993); LOPD de 1994; Decreto 1777 de 1996 sobre ZRC; Ley de DT de 1997; Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural; Decretos 2363, 2364, 2365, 2366 sobre ANT, ADR, Incoder y ART; LOOT 2011; Decreto ley 893 de 2017 sobre PDET	Programa DRI (1976-93); ***** Plan Nacional de Rehabilitación (1983-1998) **** Programa de Desarrollo Integral Campesino (1990-1996) **** Política para el desarrollo rural campesino (1993-) **** Misión Rural, 1998; Misión de Lineamientos de Política Pública para el Desarrollo Rural y Agropecuario del Gobierno de Colombia (2014) **** Estrategia de DR con enfoque territorial 2010-14 (Incoder) **** DRET (2012-) **** Reforma Rural Integral/ Acuerdos de Paz **** Plan Nacional de Desarrollo Rural (2019-)	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y DT/Ministerio de Ambiente y DS	Incora (1961-2003)	Incoder (2003-2014); ADR, ADT, ART (2014-)	Departamento Nacional de Planeación (1968-)	Sistema Nacional de Desarrollo Rural (2007-); Comisión Nacional y Comisiones Regionales y Departamentales de OT	

1-c. En otros países iberoamericanos

País	Normativa	Política, programa, estrategia o plan	Entidad pública o mecanismo de coordinación					
			Sectorial	Agrarista	Responsable por DRT	Organismo de planificación	Instancia interministerial	Presidencia
Argentina	Constitución reformada de 1994; Constituciones provinciales; Ley N° 27.118, de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad”, de 2014; Leyes provinciales de ordenamiento territorial	ProHuerta (1990-); PNOA (1989-91), PNEA (1991-97); Programas Prosap (1992-), Cambio Rural y CRII (INTA, 1993-) y PSA (1993-2013) de SAGPyA; Proinder (1998-2011); Prodernea (1998-2007); Prodernea (1999-2012) ProFeder (2003-); Profam (2003-); Pnter (2006); PET Argentina (2008-); Prodear (2009-2015); Proderi (2011-); Prodaf (2012-); Pndst (2014-); PNDT (2016-)	INTA (creado 1956); Unidad para el Cambio Rural del MAGyP; Secretaría de DR y AF del MAGyP			Ministerio de Planificación Federal/Ssptip; Dnpet; Sindot	Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial	
Bolivia	Leyes de reforma agraria, 1953 y 1996; Constitución Política de 2009; Ley de Participación Popular (1994); Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010); Ley de Derechos de la Madre Tierra (2010); Ley Marco de la Madre Tierra (2012); Ley del SPIE (2016)	Agenda Patriótica 2025/ PGDES **** Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020; Plan del sector agropecuario y rural con desarrollo integral para Vivir Bien 2016-2020	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	SNRA (1953-) INRA (1996-)		SPIE; Ministerio de Planificación del Desarrollo		
Chile	Leyes de reforma agraria, 1962 y 1967; Constitución Política de 1980 con sus reformas; Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1993; Ley Indígena de 1995; Ley para el Fortalecimiento de la regionalización en Chile, 2018	Mesas Estratégicas Regionales (c. 1995) y PTI (2000-)/ Pirdt/Subdere (2005-); Prodesal/Indap (2000-); PDTI/Indap (2009-); Política Nacional de OT (2017-) Política Nacional de Desarrollo Rural 2014-24;	Indap			Subdere	Comité Técnico Interministerial; Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (2015-)	
Ecuador	Leyes de reforma agraria, 1964 y 1973; Constitución de 2008; Ley orgánica de participación ciudadana (2010); COOTAD (2011); LOT (2016)	Predeur (1971-2009) Prolocal (2002-2006) Proder (2007-); PNDz (2012); PNBV; Estrategia Territorial Nacional (2009-) Plan Nacional de Descentralización (2012-)		Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAG (2010-)		Oficina de Planificación (1998); Senplades (2004) Sndpp	Consejo Nacional de Planificación; Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador-	

País	Normativa	Política, programa, estrategia o plan	Entidad pública o mecanismo de coordinación					
			Sectorial	Agrarista	Responsable por DRT	Organismo de planificación	Instancia interministerial	Presidencia
México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), con sus reformas; Leyes de reforma agraria, 1917 y 1971; Constituciones estatales; Ley de DRS (2001); Leyes y decretos estatales de DRS	Pider (1970-82) PDR (1980-); Pronadri (1983-88) Pronasol (1990-); ProCampo (1993-); Alianza para el Campo (1995-); Acuerdo Nacional para el Campo; Programa Nacional de Solidaridad; Programa Especial Concurrente para el DRS 2014-2018	SDR de Sagarpa			Sedatu; Sedesol	Comisión Intersecretarial para el DRS	
Paraguay	Constitución Nacional de 1992 y leyes electorales de 1990 y 1996; Estatuto Agrario (2002); Ley de creación del Indert (2004)	PMDyOT, 2012-; Programa Uruguay Integra (2008-); Estrategia y plan de trabajo para la implementación del PMDyOT: PND Paraguay 2030 (2014-)	MAG; Secretaría del Ambiente	Indert		STP, Dirección General de Desarrollo y OT; Sisplan	Sigest (2008-)	
Perú	Leyes de reforma agraria, 1963, 1964 y 1969; Constitución de 1993; Reforma constitucional de 2002; Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (1997); Ley de Bases de la Descentralización (2002); Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002); Ley Orgánica de Municipalidades (2003); Estrategia Nacional de ZEE	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural; Lineamientos de Política. Decreto Supremo 065-2004-PCM; Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (2011); Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (2011-2021); Política y Plan Nacional de Descentralización (2012-); Visión del Perú al 2050 (2019-)	Ministerio del Ambiente, DGOTA; Ministerio de Agricultura y Riego	Instituto de Reforma Agraria y Colonización (1963-)		Sinaplan/ Ceplan		
Uruguay	Constitución de 1967; Reforma constitucional de 1996 ; Ley 16112 de 1990 (Vivienda, OT y Ambiente) Ldcpabd (2007); Lotds (2008); Ley 18.567 de 2009 y 19.272 de 2014 (Ldppc)	Proyecto Uruguay Rural (2001-2011); Programa Uruguay Integral (2008-); Programa de Mesas de Fomento Rural (MGAP, 2011); Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050 (2019-); Programa Uruguay Más Cerca/OPP	Dirección General de DR del MGAP			Dinot del Mvotma; Dirección de Planificación de la OPP		

País	Normativa	Política, programa, estrategia o plan	Entidad pública o mecanismo de coordinación					
			Sectorial	Agrarista	Responsable por DRT	Organismo de planificación	Instancia interministerial	Presidencia
Venezuela	Leyes de reforma agraria, 1945, 1948, 1960 y 2001; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999); Constituciones estatales; Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983); Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2010)	Plan Nacional de Ordenación del Territorio		Instituto Nacional de Tierras (2002-)		Ministerio del Poder Popular para la Planificación de Venezuela	Comisión Nacional de Ordenación del Territorio	

Fuentes principales:

Aldrey y Rodríguez, 2009; Alegrett, 2003; Alonzo y Pineda, 2018; Arocena, 2006; Buitelaar et al., 2015; Cardarello y Ferla, 2019; Cepal, 2015; Congat (El Salvador), s.f.; Chonchol, 2003; da Veiga, 2003; David, 2001; Díaz y Padilla, s.f.; DNP y Ministerio de Agricultura (Colombia), 1993; Echeverri, 1999 y 2013; Favareto, A, 2006; García, 1970; FAO y ANT, 2018; González, 2014; Gros-Espiel y Esteva, 2008; Grupo Propuesta Ciudadana (Perú), 2017; Herrera (2009 y 2013); Indap (Chile), 2018; IPEA (Brasil), 2012; Jara et al., 2019; Jiménez, 2010; Lattuada, 2014; Lattuada et al., 2015; Llungo, 2018; López, 2015; Manzanal y Schneider, 2011; Mideplán (Chile), 2004; Ministerio de Ambiente (Perú), 2010; Ministerio de Planificación del Desarrollo (Bolivia), 2016; Ministerio de Planificación Federal (Argentina), 2016; Ministerio del Interior (Argentina), 2018 y 2019; Miranda et al., 2017; Mora, 1986; Muñoz, 2009; Muñoz et al., 2015; Patrouilleau et al., 2017; Rengifo, 2017; Ríos et al., 2019; Sabourin et al., 2016, 2017 a y b; Serrano, 2010; Sili, 2018; Soverna, 2013; STP (Paraguay), 2011; Subdere (Chile), s.f.; Taraborelli, 2017; Taylor, 1964; UNLA, s.f.; Urrutia et al., 2017; Vadell, 2015; Vargas, 1999; Vargas, 2003; Warman, 2003.

Fuente complementarias:

Leyes y decretos de los países

<https://observatorioplanificacion.cepal.org>

Sitios web institucionales

Información adicional facilitada por Hernán González Mejía

2. Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial a distintas escalas

2-a. en la región del Sistema de la Integración Centroamericana

País	Escala e instrumentos de planificación u ordenamiento territorial							
	Comunitaria (local)	Municipal (cantones, distritos, comunas)	Territorios o instancias supra-municipales	Microrregiones, mesorregiones o subregiones	Regiones sub-nacionales (de planificación o de gobierno)	Entidades político-administrativas subnacionales (Estados, provincias, departamentos)	Nacional (gobierno central o federal)	Ámbitos trans-fronterizos/ internacionales
Centroamérica/ SICA								Plan de Desarrollo Regional Trinacional Fronterizo Trifinio
Belice		Municipal development plans				District Development Plans	Belize Growth and Sustainable Development Strategy 2016-19	
Costa Rica	Planes Zonales Territoriales	Planes Reguladores de Ordenamiento Territorial			Planes Regionales de Desarrollo			
El Salvador		Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial		Planes Micro-Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Local	Planes Regionales de Desarrollo	Estrategias y Planes Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial		
Guatemala		Planes de Desarrollo Municipal y OT			Planes de Desarrollo Regionales	Planes de Desarrollo Departamentales		
Honduras	Planes Zonales Territoriales	Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal; PDM-OT; Planes de DEL	Planes Mancomunados de OT		Planes Regionales de OT; Planes Regionales de Desarrollo; PDR-OT			
Nicaragua		Planes de Desarrollo Municipales; Planes Municipales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial			Planes Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; Podtie (territorios indígenas y étnicos de RAAN Y RAAS)	Planes Estratégicos de Desarrollo Departamental		
Panamá		Planes de desarrollo Territorial				Estrategias Provinciales de Desarrollo Sostenible		
República Dominicana		Planes Municipales de Desarrollo			Planes Regionales	Planes Provinciales		

2-b. en Brasil y Colombia

País	Escala e instrumentos de planificación u ordenamiento territorial							
	Comunitaria (local)	Municipal (cantones, distritos, comunas)	Territorios o instancias supra-municipales	Microrregiones, mesorregiones o subregiones	Regiones subnacionales (de planificación o de gobierno)	Entidades político-administrativas subnacionales (Estados, provincias, departamentos)	Nacional (gobierno central o federal)	Ámbitos trans-fronterizos/ internacionales
Brasil		Agendas de Desarrollo Territorial (municipales); Planes Municipales de Desarrollo Rural	Planes Territoriales de Desarrollo Rural Sustentable		Planes de Desarrollo por Regiones; Planes Macro-regionales; Macro ZEE	Agendas de Desarrollo Territorial (estaduales); Planes de Desarrollo Estratégicos; Planes de Desarrollo Estadual Sustentable; Planes de Desarrollo Rural Sustentable y Solidario (estaduales); Planes Plurianuales Participativos y Regionalizados	Plano de Desenvolvimento Brasil Rural (formulado y aprobado por Condraf en 2010)	
Colombia		Planes de Desarrollo Municipales; Planes de OT municipal	Planes de Desarrollo Sostenible de ZRC; Pdriet; Planes Estratégicos Zonales	PDRIET/Áreas de Desarrollo Rural; Propuestas/ estrategias de DRT; Planes Estratégicos Subregionales	Contratos Plan regionales	Planes de Desarrollo Departamentales; Planes de Ordenamiento Territorial departamental		

2-c. en otros países iberoamericanos

País	Escala e instrumentos de planificación u ordenamiento territorial							
	Comunitaria (local)	Municipal (cantones, distritos, comunas)	Territorios o instancias supra-municipales	Microrregiones, mesorregiones o subregiones	Regiones subnacionales (de planificación o de gobierno)	Entidades político-administrativas subnacionales (Estados, provincias, departamentos)	Nacional (gobierno central o federal)	Ámbitos trans-fronterizos/ internacionales
Argentina		Planes Estratégicos Municipales; Planes de Desarrollo Territorial				PET provinciales; Planes Estratégicos de Desarrollo Provinciales; Planes provinciales de OT		
Bolivia		PTDI de Gobiernos Autónomos Municipales		PTDI de Gobiernos Autónomos Regionales (en c/Depto.)		PTDI de Gobiernos Autónomos Departamentales; Planes de Ordenamiento Territorial Departamental		
Chile		Planes de Desarrollo Comunal; Planes Reguladores Comunales	Planes Reguladores Intercomunales	Áreas de Desarrollo Indígena	PMDT; Estrategias y Planes Regionales de Desarrollo; Contratos de Desarrollo Regional; Planes de Inversión Regional; Planes Regionales de OT		Plan Nacional de Desarrollo Rural (v. Inicial 2014, v. final 2020)	

2-c. en otros países iberoamericanos

País	Escalas e instrumentos de planificación u ordenamiento territorial							
	Comunitaria (local)	Municipal (cantones, distritos, comunas)	Territorios o instancias supra-municipales	Microrregiones, mesorregiones o subregiones	Regiones subnacionales (de planificación o de gobierno)	Entidades político-administrativas subnacionales (Estados, provincias, departamentos)	Nacional (gobierno central o federal)	Ámbitos trans-fronterizos/ internacionales
Ecuador	PDyOT parroquiales	PDyOT municipales			Agendas Zonales	PDyOT provinciales		
México		Planes Municipales de Desarrollo; Pmoet		PNDU-OT; Programas Mesorregionales de Desarrollo		PEOT		
Paraguay		Planes de Desarrollo Distritales (o municipales) y Planes de OT municipales			Planes de Desarrollo Regional y Planes de OT Regional	Planes de Desarrollo Departamentales		
Perú		ZEE local			ZEE regional; Planes de Ordenamiento Territorial Regional	Planes de Ordenamiento Territorial Provincial		
Uruguay		Planes locales			Estrategias Regionales de Planificación	Planes Departamentales e Interdepartamentales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial		
Venezuela		Plan Municipal de Desarrollo Concertado; Planes de OT municipales				Planes estatales de OT		

Fuentes principales:

Beletzky, s.f.; Boisier, 2007; Cepal, 2015; Delgadillo, 2009; DNP (Colombia), 2016; IPEA (Brasil), 2012; Jiménez, 2010; López, 2015; Ministerio del Ambiente (Perú), 2010; Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Chile), 2019; Ministerio de Planificación del Desarrollo (Bolivia), 2016; Miranda et al., 2017; Monteiro da Costa y Bastos Brito, 2010; Muñoz, 2012; Núñez, 2016; OCDE, 2017 (RD); Rengifo, 2017; STP (Paraguay).

Fuente complementarias:

Sitios web institucionales

Información adicional facilitada por Hernán González Mejía

3. Instancias de concertación territorial a distintas escalas

3-a. en la región del Sistema de la Integración Centroamericana

País	Escalas e instancias de concertación							
	Comunitaria (local)	Municipal (cantones, distritos, comunas)	Territorios o instancias supra-municipales	Microrregiones, mesorregiones o subregiones	Regiones sub-nacionales (de planificación o de gobierno)	Entidades político-administrativas subnacionales (Estados, provincias, departamentos)	Nacional	Ámbitos trans-fronterizos/ internacionales
Centroamérica/ SICA			GAT; Mancomunidades					Cotag; Mancomunidad Trinacional del Trifinio; Comisión Regional Ecadert
Belice	Village Councils	Town Councils	ADG			District Development Committees	Economic and Sustainable Development Council; National Sustainable Development Stakeholder Consultations	
Costa Rica	Asociaciones de Desarrollo Integral; Comités de Desarrollo Comunal; Asadas; Juntas de Educación	Juntas Cantonales de Asuntos Ciudadanos	GAL/GAT; Consejos Territoriales de Desarrollo Rural		COREDES		Comisión Nacional Ecadert; Junta Directiva Inder	
El Salvador	Adesco; Juntas de Agua	ADEL, Asambleas Ciudadanas municipales	GAT Jiquilisco; Mancomunidades y otras asociaciones de Municipios			Asambleas Ciudadanas departamentales; Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	Consejo Nacional para el fomento de la Gestión Asociada de los Territorios	
Guatemala	Cocodes; Grupos Gestores	Comudes	NGT Mancomunidades		Coredures	Codeces	Conadur	
Honduras	Juntas de Agua	Grupo Gestor de Belén Gualcho, Consejos de Desarrollo Municipal	Mancomunidades		Consejos de Desarrollo Regional			
Nicaragua	Gabinetes Comunitarios y Sectoriales; Gabinete Distrital del Poder Ciudadano (2004-)	Comités de Desarrollo Municipal (1994); Gabinetes Municipales del Poder Ciudadano (2004-); Gabinetes Municipales de la Producción				Gabinetes Departamentales del Poder Ciudadano (2004-); Gabinetes Departamentales de la Producción, Consumo y Comercio		
Panamá		CDT				Cegel Darién y Comarcas		
República Dominicana		Consejos Municipales de Desarrollo	GAT; Mancomunidades y Asociaciones de Municipios por región		Consejos Regionales de Desarrollo	Consejos Provinciales de Desarrollo		

3-b. en Brasil y Colombia

País	Escalas e instancias de concertación							
	Comunitaria (local)	Municipal (cantones, distritos, comunas)	Territorios o instancias supra-municipales	Microrregiones, mesorregiones o subregiones	Regiones subnacionales (de planificación o de gobierno)	Entidades político-administrativas subnacionales (Estados, provincias, departamentos)	Nacional	Ámbitos trans-fronterizos/ internacionales
Brasil		Cmdrs	Colegiados Territoriales; Consads; Coteder; CTDS	Consejos Regionales de Desarrollo; Consejos Regionales de Planeamiento Territorial Participativo (en Regiones de Integración al interior de un Estado)	Sudene (1959-2001, 2006-); Sudam (1966-2001, 2006-); Sudeco (1967-1999, 2009); Sudesul (1967-1990, 2009-); Codes; Conselhos Regionais do PTP	Cedrs; CEDS; Consejos Estaduales de Planeamiento Territorial Participativo	Cndrs (1999-2003)/ Condraf (2003-	
Colombia	Juntas de Acción Comunal (JAC) veredales; ADIS; Mesas locales; CTP distritales	Consejos Municipales de Desarrollo Rural (1993-); Asociaciones de JAC veredales; CTP municipales	Alianzas Comunitarias Territoriales; Federaciones de JAC	Redes de Desarrollo Rural Territorial	Conseja y Comités Departamentales de DR y RA (1994-); Mesas Territoriales; Comités de Coordinación de los Pdriet; Mesas regionales	CTP departamentales		

3-c. en otros países iberoamericanos

País	Escalas e instancias de concertación							
	Comunitaria (local)	Municipal (cantones, distritos, comunas)	Territorios o instancias supra-municipales	Microrregiones, mesorregiones o subregiones	Regiones subnacionales (de planificación o de gobierno)	Entidades político-administrativas subnacionales (Estados, provincias, departamentos)	Nacional	Ámbitos trans-fronterizos/ internacionales
Argentina		Mesas de Desarrollo Local y de Gestión Local	Mesas de Desarrollo Territorial					
Bolivia	Organizaciones Territoriales de Base (1994-); Asambleas comunales y barriales	Concejos Municipales	Consejos Provinciales de Participación Popular (1994-); Mancomunidades municipales	Asambleas Regionales		Asambleas Departamentales		
Chile	Juntas de Vecinos	Consejos de la Sociedad Civil (Cosoc)			Agencias Regionales de Desarrollo (2007-); Consejos Regionales; Cosoc		Consejo Asesor Nacional de DR (2019-)	

3-c. en otros países iberoamericanos

País	Escala e instancias de concertación							
	Comunitaria (local)	Municipal (cantones, distritos, comunas)	Territorios o instancias supra-municipales	Microrregiones, mesorregiones o subregiones	Regiones subnacionales (de planificación o de gobierno)	Entidades político-administrativas subnacionales (Estados, provincias, departamentos)	Nacional	Ámbitos trans-fronterizos/ internacionales
Ecuador	Consejos parroquiales de planificación; Juntas parroquiales	Consejos cantonales de planificación; Asambleas cantonales; Cabildos populares			Consejos regionales de planificación; Asambleas regionales	Consejos provinciales de planificación; Asambleas provinciales	Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir; Consejos ciudadanos sectoriales	
México		Cmdrs		Cddrs		Cedrs	Consejo Mexicano para el DRS	
Perú		Comisiones técnicas de ZEE	Mancomunidades municipales		Consejos de Coordinación Regional; Comisión Técnica de Instrumentos Técnicos Sustentatorios del OT	Comisiones técnicas de ZEE		
Uruguay	Mesas de Desarrollo Rural	Mesas de Desarrollo Rural; Comités pro Desarrollo	Mesas de Desarrollo Rural (zonales e itinerantes)			Mesas de Desarrollo Rural departamentales		
Venezuela	Consejo de Planificación Pública							

Fuentes principales:

Beletzky, s.f.; Cepad, 2009; Cepal, 2015; : del Rosario et al., 2017; Congat (El Salvador), s.f.; Díaz y Padilla, s.f.; Echeverri, 2013; Echeverri y Moscardi, 2005; García et al., 2017; Ministerio de Ambiente (Perú), 2010; Ministerio de Planificación del Desarrollo (Bolivia), 2016; Ministerio del Ambiente (Perú), 2015; Monteiro da Costa y Bastos Brito, 2010; Petrelli, 2009; Rengifo, 2017; Sabourin et al., 2017; Samper y González, 2013, 2018 a y b; Samper, 2019; Senplades (Ecuador), 2011; Serrano, 2010; STP (Paraguay) y JICA, 2017; Subdere (Chile), s.f.; Vadell, 2015; Vargas, 1999.

<https://observatorioplanificacion.cepal.org>

Fuente complementarias:

Sitios web institucionales

Información adicional facilitada por Hernán González Mejía

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Aguilar, J; Altamirano, J; Rendón, R (coordinadores); Santoyo, V (editor). 2010. Del extensionismo agrícola a las redes de innovación rural. México: Universidad Autónoma Chapingo; Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (Estaam); FAO.
- Aldrey, JA; Rodríguez, R. 2009. Planificación y ordenación territorial en Guatemala: revisión de su marco legal e institucional y propuesta para su mejora y desarrollo. En: Luzón, JL; Marcia Cardim (eds.). 2009. Estudio de casos sobre planificación regional. Barcelona: Universitat de Barcelona
- Alegrett, R. 2003. Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina. En: Land Reform, Land Settlement and Cooperatives - Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles - Reforma agraria, colonización y cooperativas, no. 2. Consultado el 21 de mayo de 2020 en <http://www.fao.org/3/j0415t/j0415t0b.htm>
- Alonzo, M; Pineda, M. 2018. 50 años de institucionalidad agraria en Honduras: rupturas y continuidades. Cespada, s.p.i.
- Arias, K; Retamal, K; Ramos, C. 2019. Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 53(3):575-591, mayo – junio.
- Arocena, J. 2006. Las instituciones territoriales en la articulación local-regional-nacional. Ponencia presentada en el III Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo. Montevideo, 27 al 29 de noviembre de 2006.
- Asocam (Plataforma Latinoamericana de Gestión de conocimientos para el Desarrollo rural); Intercooperation. 2008. Políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial. Una aproximación desde la práctica. Serie Reflexiones y Aprendizajes Asocam. Quito: Secretaría Técnica Asocam-Intercooperation, s.p.i.
- Beletzky, I. s.f. Breve análisis comparado de los mecanismos de participación ciudadana existentes al nivel local en los países de América Latina. s.p.i. https://www.academia.edu/28890424/Breve_análisis_comparado_de_los_mecanismos_de_participación_ciudadana_existentes_al_nivel_local_en_los_países_de_América_Latina
- Berdegú, Julio A. 2012. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Berdegú, J; Escobar, G (eds.). 1990. Tipificación de sistemas de producción agrícola. Santiago de Chile: Rimisp.
- Berdegú, J; Favareto, A. 2019. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 32. Santiago de Chile: FAO.

- Buarque, SC et al. 2012. Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial. Brasília: IICA.
- Buitelaar, R; Echeverri, R; Silva, I; Riffo, L. 2015. Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso latinoamericanos. Serie Desarrollo Territorial, no. 19. Santiago de Chile: Cepal.
- CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano). 2010. Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 – Ecadert. San José: IICA.
- Caicedo, CJ. 2008. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia. Serie Desarrollo Territorial no. 3. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes). Santiago de Chile: Ilpes, Cepal; GTZ.
- Cardarello, A; Ferla, P (coords.). 2019; Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, Oficina Uruguay.
- Cardoso, C. 1971. El modo de producción esclavista colonial. En: Carlos Sempat Assadourian, Ciro F.S. Cardoso, Horacio Ciafardini, Juan C. Garavaglia y Ernesto Laclau. 1971. Modos de producción en América Latina. Cuadernos de Pasado y Presente, 40. Córdoba, Argentina: Ediciones Pasado y Presente, editado por Siglo XXI Argentina Editores S.A.
- Cepad (Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible - Bolivia). 2009. Mancomunidades municipales: Estado de situación y prospectiva. Santa Cruz de la Sierra: Editorial El País.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina). 2015. Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina). 2017. Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel. Documentos de Proyectos. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura); FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura); Procooper (Programa Cooperativo para el Desarrollo Rural del Cono Sur). 2000. Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur. Informe del Seminario Regional. Santiago de Chile, 14 y 15 de marzo de 2000. Serie Seminarios y Conferencias, no. 4.
- CEUR (Centro de Estudios Urbano Regionales de la Universidad del Bío-Bío, Chile); Ilpes (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, de Cepal). 1999. Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización. Talcahuano, Chile: Ediciones Universidad del Bío-Bío.

- Congat (Consejo Nacional para el fomento de la Gestión Asociada de los Territorios, El Salvador). s.f. Política Nacional para la gestión asociada de los territorios. San Salvador: Congat; Setaplán, Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial.
- Costamagna, P. 2007. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina. Serie Desarrollo Territorial, no. 1. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile: Ilpes, Cepal; GTZ.
- Cuervo, LM; Williner, A. 2009. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. En: Revista Lider Vol. 15, Año 11 2009, pp. 57 – 83.
- Chonchol, J. 2003. La Reforma Agraria en América Latina. En: Proceso agrario en Bolivia y América Latina. La Paz: Cides-Umsa.
- da Silva, AS y Borges, LRM. 2014. As políticas de ordenamento territorial e de planejamento regional no Brasil nos anos 1990 e 2000: um breve estudo sobre os ENIDS, a PNDR, o PAC e os Territórios da Cidadania. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra; Rio de Janeiro: Rebrageo, p. 1354-1367.
- da Veiga, JE. 2003. Poverty alleviation through access to land: the experience of the Brazilian agrarian reform process. En: En: Land Reform, Land Settlement and Cooperatives - Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles - Reforma agraria, colonización y cooperativas, no. 2. Consultado el 21 de mayo de 2020 en <http://www.fao.org/3/j0415t/j0415t0b.htm>
- David, MB de A (comp.). 2001. Desarrollo rural en América Latina y el Caribe. ¿La construcción de un nuevo modelo? Bogotá: Cepal y Alfaomega.
- Delgadillo, J (coord.,). 2009. Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio. México: SEDESOL y UNAM, s.p.i.
- del Rosario, P; Morrobel, J.; Escarramán, A. 2014. La territorialidad dominicana: de la dicotomía a la gradación rural-urbana. Santo Domingo: Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (Idiaf).
- del Rosario, P; Morrobel, J.; Escarramán, A. 2015. Los territorios rurales funcionales: Una opción para la política de desarrollo rural territorial en la República Dominicana. Santo Domingo: Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (Idiaf).
- del Rosario, P.; Mir, X; Morrobel, J.; Florencio, C. 2017. Organizaciones para el desarrollo rural territorial en la República Dominicana. Santo Domingo: Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (Idiaf).
- Díaz, M; Padilla, A. (ed.). s.f. Institucionalidad relacionada con el desarrollo de los territorios rurales en Centroamérica y República Dominicana. FAO, s.p.i.

- DNP (Departamento Nacional de Planeación, Colombia). 2016. Contratos Plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones. Bogotá: DNP, s.p.i.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación, Colombia) y Ministerio de Agricultura (Colombia). 1993. Política para el desarrollo rural campesino. Documento CONPES SOCIAL 008-DNP--UDA-MinAgricultura Santafé de Bogotá, junio 4 de 1993. Versión aprobada. Bogotá: s.p.i.
- Domanski, D; Monge, N; Quitiaquez, G; Rocha, D (ed.). 2016. La innovación social en Latinoamérica. Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios. Parque Científico de Innovación Social.
- Echeverri, R. 1999. Reseña sobre las conclusiones de la Misión rural, Colombia 1998. De la crisis a la convivencia: propuestas para el desarrollo rural. En: MAMACOCA. Conversaciones de Paz. Opciones para el desarrollo rural. Recuperado el 15 de junio de 2018 en: http://www.mamacoca.org/e_book/Compendio_rural/Resena%20sobre%20las%20conclusiones_de_la_Mision_Rural_1998.htm
- Echeverri, R. 2009. Identidad y territorio en Brasil. Brasilia: IICA y MDA.
- Echeverri, R (ed.). 2013. La concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México. San José: IICA.
- Echeverri, R. 2014. Políticas públicas para sistemas territoriales de producción e inclusión de la agricultura familiar. Informe de consultoría. Buenos Aires: IICA.
- Echeverri, R; Moscardi, E. 2005. Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México. México, D.F.: IICA.
- Echeverri, R; Sotomayor, O. 2010. Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. Santiago, Chile, Cepal. Documento de proyecto.
- Favareto, A. 2009 a. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Documento de Trabajo no. 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: Rimisp.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2016. Desarrollo territorial, innovación y comunicación rural. Hacia un enfoque integrado en apoyo a la agricultura familiar. Resultados del Foro Regional Latinoamericano sobre Desarrollo Territorial, Innovación y Comunicación Rural. Brasilia, noviembre de 2015. Brasilia: FAO.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y ANT (Agencia Nacional de Tierras, Colombia). 2018. Las Zonas de Reserva Campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación. Aportes para una adecuada aplicación de la Ley 160 de 1994, la Reforma Rural Integral y las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra. Bogotá: FAO y ANT.

- Favareto, A, 2006. Análisis prospectivo de política para el desarrollo rural. Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005. México: Sagarpay FAO, s.p.i.
- Favareto, A. 2009. Catastro de políticas de desarrollo territorial en Brasil. Resumen Ejecutivo.
- FCCyT (Foro Consultivo Científico y Tecnológico). 2016. Ecosistema de innovación social en México. México, D.F.: FCCyT.
- FCCyT (Foro Consultivo Científico y Tecnológico). 2018. Nuevos enfoques de la innovación 1: inclusión social y sostenibilidad. México, D.F.: FCCyT.
- Fernandes, BM; Rincón, LF; Kretschmer, R (eds.). 2018. La actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: CLACSO.
- Fernández-Jardón, CM; Gierhake, K; Martos, MS. 2016. Innovación social y conocimiento local en Latinoamérica. Vigo: Universidade de Vigo, Servizo de Publicacións.
- García, A. 1970. Tipología de las reformas agrarias latinoamericanas. En Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. Consultado el 21 de mayo de 2020 en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/739/7/RCE7.pdf>
- García, F; Guastavino, M; Agüero, ML; Alcoba, L. 2017. Sistematización de experiencias para el desarrollo territorial : tramas sociales, gestión institucional y comunicación en los territorios. Trelew, Chubut: Ediciones INTA.
- Girardi, E. 2008. Atlas da Questão Agrária Brasileira. Recuperado el 10 de julio de 2017, en <http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/>
- Gligo, N. 2001. La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina. Libros de la Cepal, no. 58.
- González, MN. 2014. Políticas de desarrollo rural en Uruguay. Mesas de Desarrollo Rural, actores y territorios en transformación. Montevideo: Universidad de la República, ExtensiónLibros.
- González, S. 2008. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México. Serie Desarrollo Territorial, no. 2. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes). Santiago de Chile: Ilpes, Cepal; GTZ.
- Gros-Espiel, H; Esteva, EG. 2008. La evolución político-institucional de Uruguay entre 1975 y 2005. En: Estudios Constitucionales, año 6, N° 2, 2008, pp. 399-433.
- Grupo Propuesta Ciudadana, Perú. 2017. Desigualdad, desarrollo territorial y descentralización en el Perú. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Halperín, T. 1969. Historia contemporánea de América Latina. Madrid_: Alianza Editorial.
- Herrera, F. 2009. Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal. En: Estudios Sociales, vol. 17, núm. 33, enero-junio, 2009, pp. 8-39.

- Herrera, F. 2013. Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. Una revisión de su construcción institucional. En: *Gestión y Política Pública*, Vol. XXII, no. 1, I semestre de 2013, pp. 131-159.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2011. Atlas do espaço rural brasileiro. Diretoria de Geociências. – Rio de Janeiro: IBGE.
- Incoder (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). 2011. Estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial del Incoder 2010-2014. Bogotá: Incoder.
- Indap (Instituto de Desarrollo Agropecuario), Chile. 2018. El proceso de mejoramiento del Programa de Desarrollo Territorial Indígena. Una experiencia de diálogo y participación. Santiago de Chile: INDAP, CONADI y FAO. s.p.i. Consultado el 14 de abril de 2020 en <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/libro-mejoramiento-pdti-final.pdf?sfvrsn=0>
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2012. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável na Visão de seus Conselheiros. Relatório de Pesquisa. Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: IPEA.
- Jara, CE; Rodríguez, R; Rincón, LF; Gómez, A. 2019. Desarrollo rural y agricultura familiar en Argentina: una aproximación a la coyuntura desde las políticas estatales. En: *Revista de Economía e Sociología Rural*, 57(2), 339-352, 2019.
- Jaramillo, A (directora). 2016. Atlas histórico de América Latina y el Caribe. Aportes para la descolonización pedagógica y cultural. Remedios de Escalada, Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús, tomo 1. Disponible en: <http://atlaslatinoamericano.unla.edu.ar>, consultado el 17 de julio de 2015.
- Jiménez, A. 2010. La Ordenación del Territorio: Nuevas Tendencias y su organización general. Honduras. Relato General Sesión Primera. Cooperación Técnica Alemana. Programa REDD CCAD GTZ para América Central y República Dominicana. En: Actas I Congreso Internacional en Ordenamiento Territorial y Tecnologías de la Información Geográfica [Recurso electrónico]. Tegucigalpa, 11 al 16 de octubre de 2010.
- Lattuada, M. 2014. Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. En: *Temas y Debates*, año 18, enero-junio 2014, pp. 13-47.
- Lattuada, M; Nogueira, ME; Urcola, M. 2015. Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014). Buenos Aires: Teseo; Universidad Abierta Interamericana.
- León, M. 2011. La desigualdad de género en la propiedad de la tierra en América Latina. En: Verschuur, C (dir.). 2017. Du grain à moudre: Genre, développement rural et alimentation [en línea]. Ginebra: Graduate Institute Publications, 2011 (generado el 23 de abril 2019). Disponible en Internet: <http://books.openedition.org/iheid/6756> .

- Llorente, J; Barboza, R; Quintero, D; Tabarez, P; Zapata, L. 2019. Evaluación de las políticas de desarrollo rural en el Uruguay a partir del año 2005. Ponencia presentada en el IV Congreso Ciencias Sociales Agrarias Montevideo, 7, 8 y 9 de agosto de 2019.
- Llungo, J. 2018. Desigualdades y políticas regionales en América Latina: una visión actual. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 41 (2018), pp. 11-51
- López, MF. 2015. El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. En: *Geosp – Espaço e Tempo (Online)*, v. 19, n. 2, p. 297-312, ago. 2015. Disponible en: <http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/102802>
- Manzanal, M; Schneider, S. 2011. Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990- 2010). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios No 34*, 1er semestre de 2011.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil), SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Brasil). 2005 a. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Brasília, Brasil. Série Documentos Institucionais 02-2005.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil); SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Brasil). 2005 b. Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento. Brasília, Brasil. Documento de apoio No. 02.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil), SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Brasil). 2005 c. Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Documento Institucional No 3. Brasília, MDA.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil); SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Brasil). 2006 a. Referências para a gestão social dos territórios rurais: guia para organização social. Brasília, Brasil. Documento de apoio No. 03.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil); SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Brasil). 2006 b. Referências para a gestão social dos territórios rurais: Guia para o controle social. Brasília, Brasil. Documento de apoio No. 04.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil). 2009. Orientações para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais. Brasília, MDA.
- Mideplán (Ministerio de Planificación y Cooperación), Gobierno de Chile. 2004. Balance de una década de gobiernos regionales. Santiago de Chile: Mideplán.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Chile. 2019. Metodología para la formulación evaluación del Plan Marco de Desarrollo Territorial (PMDT). Santiago de Chile: División de Evaluación Social de Inversiones, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, s.p.i.

- Ministerio del Ambiente, Perú. 2010. Estrategia Nacional de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Argentina. 2018. Plan Estratégico Territorial Argentina: avances 2018. Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Argentina. 2019. Bases para el desarrollo territorial Argentina. Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo, Estado Plurinacional de Bolivia. 2016. Lineamientos Metodológicos para la formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien. Ministerio de Planificación del Desarrollo, s.p.i.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Argentina. 2016. Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. República Argentina: Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Ministerio del Ambiente, Perú, 2015. Establecen disposiciones respecto a la Comisión Técnica de Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial. Resolución Ministerial no. 087-2015-MINAM. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio del Interior (Argentina). 2018. Plan Estratégico Territorial Argentina. Avance 2018. Buenos Aires: Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- Ministerio del Interior (Argentina). 2019. Bases para el Desarrollo Territorial Argentina. Hacia una política federal del desarrollo. Buenos Aires: Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- Miranda, C; Torrens, J; Mattei, L; Pinho, J; Piancó, AR; Zimmerman, Silvia; Valdemar, J. 2017. O Legado das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural para a Inclusão Socioprodutiva no Brasil. San José: IICA, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal do Cariri, Universidade Latino Americana.
- Monteiro da Costa, EJ; Bastos Brito, L do S. 2010. O planejamento territorial participativo: a experiência do Estado do Pará, Brasil. En: Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XIV, núm. 331 (37), 1 de agosto de 2010.
- Mora, J. 1986. Algunos antecedentes y fuentes para el estudio del desarrollo comunal. En: Revista ABRA, Vol. 4, No. 3-4, pp. 97-113.

- Mora, J; Sumpsi, JM. 2004. Desarrollo rural: Nuevos enfoques y perspectivas. Cuadernos Fodepal.
- Muñoz, O (ed.). 2009. Desarrollo productivo en Chile: La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009. Santiago de Chile: CORFO; FLACOS-CHILE; Catalonia. Consultado el 13 de abril de 2020 en https://issuu.com/flacso.chile/docs/desarrollo_productivo
- Muñoz, LA. 2012. El Desarrollo Rural con Enfoque Territorial. Perfil Territorial de las Áreas de Desarrollo Rural. Marco Conceptual, Metodología, Instrumentos de Planificación. Bogotá: Incoder y OIM.
- Muñoz, G; Ludeña, CE;García, A; Martel; Sanmarco. 2015. Paraguay: Desarrollo rural. Nota Técnica No. 863, Gerencia de Infraestructura y Medio Ambiente, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington: BID.
- Neto, AM; de Castro, CN; Brandão, CA (orgs.). 2017. Desenvolvimento regional no Brasil : políticas, estratégias e perspectivas. Río de Janeiro: Ipea.
- Núñez, T. 2016. Desenvolvimento e planejamento em múltiplas escalas - o significado das novas agendas de desenvolvimento territorial. Textos Para Discussão FEE, no. 142. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional; Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2017. Mejores servicios para un crecimiento inclusivo en la República Dominicana. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París. Éditions OCDE. Consultado el 2 de marzo de 2020 en https://read.oecd-ilibrary.org/governance/mejores-servicios-para-un-crecimiento-inclusivo-en-la-republica-dominicana_9789264277625-es#page1
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2018. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay. Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada. Consultado el 1 de junio de 2020 en: <https://www.oecd.org/publications/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-paraguay-9789264304017-es.htm>
- Oliveira, H. 2016 a. Consolidando a abordagem territorial na Bahia 2016-2018. Proposta para construção de um Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial. Informe de consultoría para el Gobierno del Estado de Bahía, Brasil. Salvador, Bahía, noviembre de 2016.
- Oliveira, H. 2016 b. Guia para a construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário PTDSS. Informe de consultoría para el Gobierno del Estado de Bahía, Brasil. Salvador, Bahía, noviembre de 2016.
- Oliveira, H. 2016 c. Guia para Elaboração Plano de Ação Territorial de Desenvolvimento Econômico e Ambiental com Inclusão Socioprodutiva PAT 2017-2018. Informe de consultoría para el Gobierno del Estado de Bahía, Brasil. Salvador, Bahía, diciembre de 2016.

- Oliveira, H. 2016 d. Documento Contendo Roteiro de Orientação para Montagem de um Sistema de Informações Territoriais (SIT BAHIA). Informe de consultoría para el Gobierno del Estado de Bahía, Brasil. Salvador, Bahía, diciembre de 2016.
- Oliveira, H. 2017 a. Documento contendo relatório de atividades sobre o processo de elaboração e aplicação do Caderno de Oportunidades Produto 5. Informe de consultoría para el Gobierno del Estado de Bahía, Brasil. Salvador, Bahía, enero de 2017.
- Oliveira, H. 2017 b. Documento contendo relatório sobre processo de construção participativa dos planos territoriais Produto 6. Informe de consultoría para el Gobierno del Estado de Bahía, Brasil. Salvador, Bahía, enero de 2017.
- Palacios, M (dir.). 2008. Historia general de América Latina, Vol. VIII: América Latina desde 1930. Madrid : Unesco/Trotta.
- Patroilleau, MM; Mioni, WF; Aranguren, CI (coord.). 2017. Políticas públicas en la ruralidad argentina. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Perafán (Valencia), M; Balestro M; Sayago, D; Sabourin, E. 2018. Difusión regional de políticas públicas de desarrollo territorial rural. En: Mundosplurales, Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública, Vol.5 No 2 FLACSO Sede Ecuador, pp. 51-72.
- Petrelli, V. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA), 3, dic. 2009.
- Ranaboldo, C; Uribe, C. 2008. Catastro de políticas y programas de desarrollo rural en Bolivia basados en un enfoque territorial. Documento de Trabajo no. 24. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: Rimisp.
- Rengifo, JA. 2017. Tipologías de planificación local y regional en América Latina y el Caribe. Estudio de casos. Tesis doctoral en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental, Universidad de Barcelona.
- Riffo, P. 2013. 50 años del Ilpes: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. Santiago de Chile: Ilpes.
- Ríos, AF; Palacio, JC; Giraldo, DP; Villegas, D; Cubillos, S. 2019. Desarrollo rural sostenible: una mirada desde la Ingeniería Agroindustrial. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Rocha, RF de S; Cabral, JPC. 2016. Aspectos históricos da questão agrária no Brasil. Revista Produção Acadêmica – Núcleo de Estudos Urbanos Regionais e Agrários/ NURBA – Vol. 2 N. 1 (junio), p. 75-86.
- Rodríguez, LA; Bernal, ME; Cuervo, LM. 2011. Innovación social y desarrollo económico local. Serie Políticas Sociales 170. Santiago de Chile: Cepal.
- Rufián, D. 2008. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile. Serie Desarrollo Territorial, no. 5. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes). Santiago de Chile: Ilpes, Cepal; GTZ.

- Sabourin, E; Massardier, G; Sotomayor, O. 2016. "Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación" in Revista Mundos Plurales (Flacso)., V.3, N. 1, 75-98, Quito.
- Sabourin, E; Arbeletche, P; de Torres, MF; Courdin, V; Morales, H; Sayago, D. 2017 a. Múltiples modalidades difusas de diseminación internacional de las políticas de desarrollo territorial en Uruguay. Ponencia presentada en el 9o Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay 26, 27 y 28 de julio de 2017.
- Sabourin, E; Arbeletche, P; Morales, H; de Torres, MF; Courdin, V; , Tourrand, JF; Correa, P; Saravia, A. 2017 b. Funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay: entre apoyo a productivo, demanda social y normas ambientales. Ponencia en Seminario final del proyecto MESAS "Funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural" Montevideo, MGAP – DDR, 23/11/2017.
- Samper, M. 2016 a. Introducción al proceso de gestión del desarrollo de los territorios rurales y de los sistemas territoriales de agricultura familiar. Serie Fascículos Metodológicos, 1. San José, Costa Rica, IICA.
- Samper, M. 2016 b. Sistemas territoriales de agricultura familiar. San José: IICA.
- Samper, M; Arze, JC; Padilla, A. 2017 a. Tareas preparatorias para la gestión del desarrollo de los territorios rurales. San José, Costa Rica, IICA. (Serie Fascículos Metodológicos, 2).
- Samper, M; Arze, JC; Padilla, A. 2017 b. Tareas organizativas para la gestión del desarrollo de los territorios rurales. San José, Costa Rica. IICA. (Serie Fascículos Metodológicos, 3).
- Samper, M; Arze, JC; González, H; Avendaño, P; Moreno, M. 2017 c. Tareas operativas para la gestión del desarrollo de los territorios rurales. San José, Costa Rica. IICA. (Serie Fascículos Metodológicos, 5).
- Samper, M. 2017. Tareas estratégicas en la gestión del desarrollo de los territorios rurales. San José, Costa Rica, IICA. (Serie Fascículos Metodológicos, 4).
- Samper, M. 2019. Desarrollo rural con enfoque territorial en América Central: Perspectiva regional y experiencias nacionales. Aprendizajes. Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión, No. 18. San José: IICA.
- Samper, M; Arze, J. 2012. Las organizaciones de gestión territorial: experiencias y aprendizajes. Documento de trabajo derivado del taller metodológico internacional sobre experiencias sistematizadas en Desarrollo Rural Territorial, Costa Rica, noviembre del 2011. San José: IICA, SE-CAC y Aecid.
- Samper, M; González, H. (editores) 2013. Construyendo territorios participativos: sistematización de experiencias de desarrollo rural territorial en el Centro de América. San José: IICA.
- Samper, M; González, H. 2018 a. Experiencias político-institucionales y territoriales en Colombia. Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión, No. 13. San José: IICA.

- Samper, M; González, H. 2018 b. Experiencias político-institucionales y territoriales en Brasil. Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión, No. 14. San José: IICA.
- Samper, M; González, H. 2020. Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. Medición y caracterización de los espacios rurales en Costa Rica a partir de estadísticas nacionales. Documentos de Proyectos, Cepal. México, D.F.: Cepal.
- Senplades (Secretaría Nacional de Planificación, Ecuador), Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas. 2011. Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD. Serie Discusión, no. 1. Quito: Senplades.
- Senra, KV. 2010. Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil. Serie Desarrollo Territorial no. 8. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes). Santiago de Chile: Ilpes, Cepal; GTZ.
- Sepúlveda, S. 2008. Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación. San José: IICA.
- Serrano, C. 2010. Políticas de Desarrollo Territorial en Chile. Santiago de Chile: RIMISP. Documento presentado en la Jornada de Sociedad y Políticas Públicas. Santiago, PUC-RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Sili, M (ed.). 2018. Gobernanza territorial. Problemáticas y desafíos de la planificación y la gestión territorial en el contexto de la globalización. Serie Perspectives on Rural Development, No. 2, Universidad del Salento.
- Silva, I; Echeverri, R. 2014. Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso en América Latina. Colección Estudios nº 5, Serie Análisis, Área Descentralización. Madrid: Cepal, EUROsocial Programa para la Cohesión Social en América Latina.
- Soberanes, M; Burgin, MJ. 2009. Catastro de políticas y programas de desarrollo territorial rural en México. Documento de Trabajo No. 28. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: Rimisp.
- Soverna, S. 2013. Una lectura de las políticas de desarrollo rural en la Argentina a partir de la sistematización de algunas experiencias. Recuperado el 31 de mayo de 2020 de: <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/Soverna.pdf>
- STP (Secretaría Técnica de Planificación, Paraguay). 2011. Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Asunción: STP e Instituto de Desarrollo.
- STP (Secretaría Técnica de Planificación, Paraguay); JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Japón). 2017. Sistematización de la experiencia: Conformación de Consejos de Desarrollo y elaboración de Planes de Desarrollo Sustentable en la República del Paraguay. Asunción: STP y JICA.

- Subdere (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Chile). s.f. Estudios de Casos: Participación y Construcción de Comunidad Política. Subdere, s.p.i.
- Taraborelli, D. 2017. Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015. Estudios Sociales del Estado, volumen 3, número 5, pp. 164 a 188, primer semestre de 2017.
- Taylor, PS. 1964. Relaciones entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria: Venezuela. Preparado para la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas. Seminario regional latinoamericano sobre el papel del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social. Documento de referencia no. 3. Santiago de Chile: ONU.
- Unicef (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia). s.f. Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina. Una radiografía lingüística y sociocultural para Latinoamérica.
- UNLA (Universidad Nacional de Lanús). s.f. Breve recorrido por las principales reformas agrarias. En: UNLA. Atlas histórico de América Latina y el Caribe, pp. 520-531. Consultado el 21 de mayo de 2020 en: <http://atlaslatinoamericano.unla.edu.ar/assets/pdf/abordajes/reformas-agrarias-siglo-xx.pdf>
- Urrutia, M; Durán, S; Baquero, AD. 2017. Continuidad y discontinuidad de un programa social: una historia del desarrollo rural integrado (DRI). Documentos CEDE (Centro de Estudios para Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Colombia), no. 55.
- Vadell, A. 2015. Las Mesas de Desarrollo Rural. La experiencia en Uruguay (2001 – 2011). Programa Regional FIDA Mercosur, s.p.i. Recuperado el 3 de junio de 2020 en: http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2015/Eventos/Taller_Mesas_de_Developmento_Rural/FIDAMERCOSUR_MDR_InformeVadell.pdf
- Valencia, M; Le Coq, J-F; Favareto, A; Samper, M; Saenz.F; Sabourin, E. 2019. Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina. Info - Note DTR, Rede PP-Al, RETE. <https://bit.ly/2YvJa1t>
- Valencia, M; Le Coq, J-F; Favareto, A; Samper, M; Sáenz, F; Sabourin, E. 2020. Políticas públicas para el Desarrollo Territorial Rural en América Latina: balance y perspectivas. En Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial. Flacso Ecuador, NO. 17, junio de 2020, pp. 25-40.
- Vargas, JD. 2003. 50 años de reforma agraria en Bolivia. Balance y perspectivas. La Paz: CIDES-UMSA.
- Vargas, R. 1999. Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. Caso Colombia: El Programa de Desarrollo Integral Campesino -PDIC- del Fondo DRI. FAO y Rimisp, s.p.i.

Warman, A. 2003. La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo. En: Land Reform, Land Settlement and Cooperatives - Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles - Reforma agraria, colonización y cooperativas, no. 2. Consultado el 21 de mayo de 2020 en <http://www.fao.org/3/j0415t/j0415t0b.htm>

Acerca de los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión

Los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión son una publicación seriada no periódica de documentos conceptuales y metodológicos, experiencias nacionales o territoriales, discusiones comparadas y aprendizajes sobre inclusión, empoderamiento y dinamización económica en procesos de desarrollo de los territorios rurales y de sus agriculturas familiares, como también de la gestión social de las políticas públicas y transformaciones institucionales relacionadas.

Ámbito temático

- Aportes y debates conceptuales sobre inclusión, con énfasis en empoderamiento y dinamización económica, en procesos de desarrollo territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Metodologías de trabajo para el desarrollo incluyente de la agricultura y los territorios rurales
- Experiencias documentadas o sistematizadas sobre desarrollo de los territorios rurales y sus agriculturas familiares
- Estudios de caso relevantes sobre desarrollo territorial e inclusión.
- Documentos de análisis para facilitar el conocimiento e intercambio de procesos nacionales y territoriales de inclusión.
- Documentos relacionados con el fortalecimiento de capacidades para la inclusión en procesos de desarrollo.
- Discusión comparada de experiencias nacionales y territoriales de inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Aprendizajes y buenas prácticas sobre inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Políticas públicas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Procesos institucionales e interinstitucionales para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Acciones colectivas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Otros temas relacionados con inclusión en procesos de desarrollo territorial.

Autoría

- Pueden publicar todas las personas participantes en procesos relacionados con el PI de Inclusión o en colaboración con iniciativas afines.
- Las personas que publican sus trabajos en esta serie mantienen su autoría intelectual, y son responsables por sus contenidos. Pueden publicar versiones revisadas posteriores en revistas, libros u otras obras, haciendo referencia a la versión inicial.

Idiomas

- Castellano, portugués, inglés o francés

Formato

Por la naturaleza de esta serie, el formato es flexible y los textos se publicarán sin revisión filológica, pero se solicita a los autores y autoras aplicar en los manuscritos los siguientes aspectos de estilo:

- Espacio seguido, tipo Calibrí No. 12 en el texto y No. 10 en las notas al pie.
- Índice general automático al inicio del fascículo
- Títulos de sección en mayúsculas y negrita, con números romanos
- Subtítulos en cursiva y negrita, con números romanos
- Numeración de páginas en la esquina inferior derecha de cada página, salvo la portada
- Vinculo a sitio web y fecha en la cual estaba disponible el trabajo citado, en los casos pertinentes
- Bibliografía al final del fascículo: Autor en mayúsculas, año entre paréntesis, título del libro o revista en negrita, ciudad de publicación y editorial.

Versiones electrónica e impresa

- Electrónica: Publicada como archivo pdf, enviada a lista de correos de personas y entidades interesadas, y disponible en el espacio virtual del Proyecto Insignia de Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales en portalsiget.net
- Impresa: Libre impresión de ejemplares por parte de Representaciones del IICA, contrapartes institucionales u otros interesados y Sede Central del IICA, según demanda y disponibilidad de recursos.

