

# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES

MARIO SAMPER Y JOÃO TORRENS

## 1. Introducción

El propósito de este capítulo es ofrecer una sucinta discusión comparada de experiencias latinoamericanas sobre formulación e implementación de políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales. Su punto de partida son algunas consideraciones generales acerca de las políticas para el desarrollo de los territorios. Luego de una breve alusión a la ‘hibridación’ entre abordajes europeos y latinoamericanos, se hace una rápida referencia a la rica experiencia brasileña y a los procesos más recientes en dos países andinos (Ecuador y Perú), uno centroamericano (Costa Rica) y otro antillano (República Dominicana). Finalmente, propondremos algunas reflexiones provenientes del análisis comparativo anterior.

La construcción de las políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales es un proceso social complejo donde interactúan múltiples fuerzas sociales y político-institucionales en el ámbito nacional. Estas, a su vez, se relacionan interactivamente con los distintos tipos de actores en los territorios, quienes buscan incidir tanto en las políticas como en las dinámicas territoriales. La sistematización y confrontación de experiencias territoriales es pertinente para una (re)elaboración continua de estas políticas y para el aprendizaje social e institucional. Por otra parte, las políticas y programas nacionales responden a las dinámicas propias de cada país y de sus territorios, pero las propuestas de política pública y su ejecución se pueden reforzar o enriquecer a través

de instancias supranacionales, tales como los organismos de integración regional o mediante la cooperación internacional e intercambios que permitan conocer otros abordajes, herramientas o experiencias.

Los referentes internacionales para los procesos nacionales de desarrollo territorial han de ser valorados críticamente a la luz de las condiciones, requerimientos y posibilidades de cada país, con sus propias particularidades, políticas e institucionalidad tanto nacional como territorial. A partir de la referencia de los modelos y aprendizajes desarrollados en otras latitudes y de las dinámicas político-institucionales y territoriales del país, es deseable y factible construir una elaboración conceptual y metodológica propia, una visión estratégica y una política nacional para el desarrollo de los territorios rurales.

El tema de desarrollo territorial rural (DTR) será elaborado más adelante en la Sección 2, con una descripción de los requisitos asignados a nuevas políticas públicas rurales, desde un ángulo conceptual como también regional. En la Sección 3 se pretende vincular los conceptos con el continente latinoamericano, mientras que la Sección 4 describe su aplicación en Centroamérica en particular mediante iniciativas de cooperación. El capítulo concluye con un conjunto de observaciones sobre el alcance y los logros relativos del enfoque de desarrollo territorial rural en las políticas públicas.

## **2. Una nueva generación de políticas públicas para los territorios rurales**

En el desarrollo de los territorios rurales inciden diversos tipos de políticas públicas. Las políticas macroeconómicas establecen las condiciones para la inserción de los territorios rurales a la dinámica económica nacional. También hay un amplio, heterogéneo y algunas veces, contradictorio conjunto de políticas sectoriales en las distintas áreas, que inciden directa o indirectamente en ese desarrollo. Se encuentran asimismo las políticas orientadas a la descentralización del ejercicio de poder político, que amplía o restringe los espacios para una gobernanza territorial. En este escenario emergen las políticas transversales e intersectoriales, como las de seguridad alimentaria y nutricional, de desarrollo u ordenamiento territorial y las de desarrollo rural (con o sin enfoque territorial). Todas ellas pueden y deben articularse lo más posible en una visión coherente, que pueda expresarse en la formulación e implementación de una política pública integral e integradora para el desarrollo territorial del país, en la cual han de enmarcarse las iniciativas generadas desde los territorios.

Los estados latinoamericanos en general, han tenido dificultades para generar y mantener políticas perdurables en el mediano a largo plazo para el desarrollo de los territorios rurales. Estas suelen ser un tanto volátiles y sujetas a los cambios de gobierno, e incluso de autoridades ministeriales durante una sola administración. Tampoco se

ha logrado resolver del todo la articulación intersectorial y la coordinación vertical entre políticas nacionales, subnacionales y territoriales. Otro reto importante es la incorporación efectiva de la sociedad civil en la construcción, ejecución y auditoría social de las políticas públicas, tanto en el ámbito nacional como en el local.

La naturaleza estratégica del desarrollo de los territorios rurales resalta la necesidad de una sostenida voluntad política para impulsar transformaciones que aborden las raíces estructurales e históricas de las barreras para un desarrollo rural incluyente. Esto a su vez, indica la necesidad de un nuevo tipo de políticas públicas para el desarrollo tanto rural como urbano, que aborde sus interrelaciones y que facilite la acción concertada de las instituciones pertinentes entre sí y con los actores territoriales.

### *Territorios y desarrollo territorial*

Por territorio se entiende aquí un espacio socio-geográfico construido cultural, social e históricamente, donde los seres humanos interactúan entre sí y con la naturaleza. Es un sistema complejo con varias dimensiones entrelazadas, tales como la ambiental, económica, social, político-institucional y cultural. Tiene preferencialmente una identidad propia, un sentido de pertenencia, y se diferencia de otros territorios. Posee límites, aunque estos pueden cambiar. Es dinámico y se transforma a lo largo del tiempo. Su organización se sustenta en una trama de relaciones sociales que permite manejar situaciones de incertidumbre, construir un proyecto de futuro, y lograr aspiraciones compartidas. Puede ser predominantemente urbano (una metrópoli) o predominantemente rural, con múltiples conexiones e imbricaciones entre el campo y la ciudad.

El enfoque territorial del desarrollo rural requiere de un conjunto innovador de políticas públicas nacionales. En algunos casos se apoya en lineamientos supranacionales, para abordar de manera integral las raíces estructurales e históricas de las desigualdades y la exclusión en el desarrollo de las sociedades rurales, reducir las disparidades inter- e intraterritoriales y fortalecer la cohesión territorial y social. Esta nueva generación de políticas supone la articulación de diversas políticas sectoriales y la integración de múltiples acciones institucionales. Se basa en la concertación de iniciativas generadas desde los territorios, en función de sus potencialidades, problemáticas y proyectos de futuro, con la política o estrategia para el desarrollo territorial de cada país.

### *Rasgos y principios fundamentales de las políticas para el DTR*

Las experiencias de diseño e implementación de las políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales sugieren algunas características comunes:

- » Son integrales, sistémicas y multidimensionales.
- » Impulsan acciones intersectoriales e interinstitucionales en los distintos ámbitos.

- » Están orientadas hacia un desarrollo sustentable en todas las facetas de la vida en los territorios.
- » Elaboran una visión prospectiva a largo plazo para el desarrollo del país y de sus territorios.
- » Promueven la autogestión territorial enmarcada en políticas nacionales de desarrollo.
- » Buscan generar oportunidades y fortalecer capacidades creativas e innovadoras de los actores sociales, productivos e institucionales para el mejoramiento de la calidad de la vida y el desarrollo autosostenido en los territorios.
- » Fortalecen la cohesión territorial y social.

Además, responden a un conjunto de principios y valores fundamentales, entre los cuales se destacan:

- » El enfoque de derechos y del desarrollo de las capacidades humanas.
- » La valoración del empoderamiento y el protagonismo social para impulsar la acción colectiva.
- » El énfasis en los procesos de desarrollo endógeno, reconociendo las características, potencialidades y límites de cada territorio.
- » La promoción de espacios de gobernanza territorial participativa, democrática e incluyente.
- » El compromiso radical con la equidad y la inclusión de los grupos sociales históricamente excluidos de los beneficios del desarrollo.
- » El reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de los territorios.
- » El respeto a la multiculturalidad y la pluralidad de cosmovisiones, las concepciones acerca del desarrollo y propuestas de futuro.
- » El fortalecimiento de la construcción de nuevas relaciones sociales y de valores para una vida solidaria.

### *Contraste entre políticas innovadoras y convencionales de DTR*

Estas políticas de desarrollo se diferencian de las concepciones y prácticas político-institucionales dominantes, pues reconocen al territorio como *unidad de gestión*, esto es, un espacio social cuyos actores buscan incidir en los procesos de desarrollo, al fortalecer sus capacidades de autogestión. Promueven el establecimiento de *estructuras de gestión territorial* mediante la conformación de una institucionalidad público-privada con participación de los actores sociales e institucionales en los planos local, regional, nacional, y algunas veces supranacional. En dichas plataformas de concertación o en otros espacios de articulación, se han de expresar y negociar agendas y propuestas de todos los sectores sociales, productivos e institucionales involucrados en la gestión del desarrollo de los territorios. Sus acuerdos conducen a *pactos territoriales*, visiones consensuadas y compromisos de los actores sobre el territorio. Las demandas generadas desde los territorios tienen que negociarse con

la institucionalidad pública y traducirse en planes de inversión. La acción concertada de las instituciones gubernamentales requiere de *una articulación de políticas sectoriales*, mediante mecanismos de relacionamiento entre los distintos sectores y reconocimiento de las heterogeneidades de los territorios.<sup>1</sup>

Este abordaje, que involucra activamente y con capacidad decisoria a los actores sociales e institucionales como sujetos y principales responsables por el desarrollo de sus territorios, contrasta con las concepciones y prácticas político-institucionales prevalecientes entre mediados del siglo 20 y los años ochenta. Las políticas y la actuación de las instituciones públicas hasta hace un cuarto de siglo – o en ciertos casos hasta hace poco, incluso hasta el presente – han tendido a promover una oferta generada desde la propia institucionalidad política central, algunas veces con apoyo de la cooperación internacional, con propuestas relativamente uniformes para situaciones rurales muy heterogéneas.

### *Referentes europeos y variaciones latinoamericanas*

El enfoque territorial del desarrollo – una construcción internacional en la cual intervinieron experiencias y elaboraciones en varios continentes – evidenció expresiones relativamente tempranas en Europa, primero a partir de procesos nacionales o locales específicos, y luego en el marco de la Unión Europea. Esas políticas e iniciativas de desarrollo territorial, con todas sus particularidades, fueron referentes importantes para la reflexión comparada y la construcción latinoamericana de propuestas apoyadas, tanto en aprendizajes y respuestas a dinámicas y realidades muy distintas a las europeas, como en una valoración y adaptación de los principios y orientaciones, más que de la normativa e institucionalidad, del abordaje territorial en Europa.

A partir de 1989, la adopción de un enfoque propiamente territorial del desarrollo rural por parte del programa LEADER (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural, por sus siglas en francés), de la Unión Europea, estableció un referente internacional que sería conocido en América Latina principalmente a través de la cooperación española y de las investigaciones académicas.

En relación con los programas de la Unión Europea se desarrollaron diversos intercambios con responsables político-institucionales, técnicos y académicos de América Latina. España, donde se desarrollaron numerosas iniciativas territoriales y Grupos de Acción Local en el marco del programa LEADER, y también con múltiples inversiones de los Fondos Europeos, fue el puente principal entre Europa y América Latina en lo referente al desarrollo rural con enfoque territorial. El programa Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina (EXPIDER), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsó experiencias piloto durante su primera fase, entre el 2004 y 2005, en Bolivia, Ecuador y Honduras. En su segunda fase, entre 2007 y 2008, se desarrollaron experiencias piloto en Venezuela, Costa Rica y Chile.

La formación de cuadros técnicos, responsables políticos y algunos académicos en España cumplió asimismo un papel importante, tanto mediante cursos para los primeros como giras cortas para los segundos. La cooperación española en América Latina en general, y la andaluza en particular contribuyó fuertemente a difundir el enfoque territorial y la experiencia ibérica en países andinos, en Centroamérica y en República Dominicana. Las experiencias francesas también jugaron un papel relevante, particularmente en el caso brasileño.

El Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (GIADR), establecido en el 2000, fue un mecanismo importante para valorizar los aprendizajes europeos y la elaboración de un planteamiento en perspectiva latinoamericana. Este espacio de reflexión, intercambio y elaboración conceptual reunió a representantes de las principales agencias de cooperación internacional relacionadas con el desarrollo rural en América Latina.<sup>2</sup> Con variantes por las áreas de competencia y énfasis propios de cada institución, se armonizaron conceptos en torno al enfoque territorial, promovido por ellas en el subcontinente. Desde entonces, FAO (Soto Baquero et al. 2007; Groppo et al. 2013) e IICA (Sepúlveda, 2001; Sepúlveda et al. 2003; Sepúlveda y Duncan, 2009; Samper et al. 2013) han generado propuestas metodológicas, han dado apoyo la formulación de políticas públicas y el impulso a la realización, documentación o sistematización y discusión comparada de experiencias territoriales con enfoques derivados en parte de las reflexiones del GIADR.

### 3. Antecedentes latinoamericanos

Paralelamente y en diálogo con las elaboraciones y experiencias europeas y de algunas otras partes del mundo, se desarrolló en América Latina, desde las décadas finales del siglo 20, un conjunto de investigaciones, prácticas y reflexiones de construcción independiente desde las universidades y otros centros de pensamiento, en campos como la economía, la sociología, las ciencias políticas y agrarias, entre otras. Centros académicos como la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro o la Universidad Javeriana de Colombia, por ejemplo, generaron un pensamiento crítico, propuestas conceptuales y metodológicas originales.

Los planificadores de la Escuela del ILPES-CEPAL influyeron en la concepción de las dinámicas territoriales para efectos de la planificación del desarrollo desde lo regional. Otra vertiente fue la del desarrollo local y la descentralización, inicialmente hacia las municipalidades pero luego a escala supramunicipal.

La Red Internacional de Métodos de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), establecida en 1986, devino en el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y ha generado múltiples aportes a la comprensión de las dinámicas territoriales en países latinoamericanos, a su discusión comparada y a la elaboración tanto

conceptual como metodológica en torno al desarrollo territorial rural (Schejtman y Berdegú, 2004; Berdegú y Modrego, 2012).

Por otra parte, el abordaje latinoamericano de los procesos de desarrollo territorial, especialmente en Brasil y los países andinos, pero también en América Central, se nutrió de aportes sobre la participación social como los de la escuela de Paulo Freire y de la investigación acción participativa. Tales enfoques incidieron tanto en las organizaciones sociales y no gubernamentales como en el cuestionamiento de prácticas convencionales de extensión agrícola.

### *La experiencia de Brasil*

Las políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales de este país sudamericano, guardan relación con el surgimiento o fortalecimiento de movimientos sociales sindicales, de lucha por la tierra y asociativos durante las últimas dos décadas del siglo 20, con sus respectivas expresiones políticas. El surgimiento de este nuevo tipo de política en Brasil se inscribe, asimismo, en el marco de la redemocratización del estado y de la sociedad, después de la última dictadura militar de 1964-1985.

Desde el inicio de la década de 1990, los gobiernos brasileños impulsaron un conjunto de programas de apoyo al desarrollo local, inicialmente en el plano municipal, aunque luego fue comprendiéndose la necesidad de lograr instancias supramunicipales. Paralelamente, se han venido ejecutando acciones de Reforma Agraria y de fortalecimiento de la agricultura familiar, implementadas bajo una fuerte presión de los movimientos y organizaciones sociales.

Durante las dos administraciones de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 y 1999-2002), y sobre todo durante su segundo período de gobierno, se establecieron las bases del marco político-institucional para el desarrollo de los territorios rurales y el fomento de la agricultura familiar. En 1995 se creó el Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), como fruto de un proceso nacional de movilizaciones políticas promovidas por movimientos y organizaciones sociales. En 1999 se formó el Ministerio de Política Fundiaria y Desarrollo Agrario, y en el 2000 se estableció oficialmente el Ministerio de Desarrollo Agrario, que asumió también las funciones sectoriales relacionadas con la agricultura familiar. En el mismo año se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable, con tres Cámaras Técnicas Permanentes, enfocadas respectivamente en el fortalecimiento de la agricultura familiar, el acceso a la tierra, y la diversificación de las economías rurales. De otro lado, las experiencias locales de articulación y gestión de los actores demostraban sus limitaciones, lo cual condujo a la creación en este período de las primeras articulaciones micro regionales o intermunicipales.

A partir del 2003, el gobierno del presidente Lula aprobó la formulación e implementación de diversos programas de desarrollo con enfoques territoriales. Los más sólidos en las zonas rurales fueron los coordinados por la Secretaría de Desarrollo

Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario, que logró la formación de 164 ‘Territorios de Identidad’.

La función de dicha Secretaría es articular, promover y apoyar las iniciativas tanto de la sociedad civil como de la institucionalidad pública en pro del desarrollo de las regiones donde predominan la agricultura familiar y los beneficiarios de la reforma y reordenamiento agrario, en particular los grupos más empobrecidos. Sus acciones se han orientado a fortalecer la capacidad de los actores locales para ejercer la gestión de los territorios rurales. Su finalidad es contribuir a la reducción de las disparidades regionales y las inequidades sociales, así como a la integración de los territorios rurales en el proceso de desarrollo nacional.

Durante la segunda administración del presidente Lula, estas acciones conformaron las condiciones para la institucionalización del Programa Territorios de la Ciudadanía, ahora ya coordinado directamente por la Secretaría General de la Presidencia de la República y que integra programas de más de veinte ministerios. Los avances generados durante este proceso y en otros programas del Ministerio sirvieron de base para la elaboración, por parte del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable – una instancia que reúne representantes de las instituciones gubernamentales y de las redes y organizaciones de la sociedad civil – de una Propuesta de Política de Desarrollo para el Brasil Rural y un Proyecto de Ley de esta Política, que se tramita lentamente en el Congreso Nacional.

Aunque el énfasis puesto por las autoridades federales en estos procesos ha sido variable, los Colegiados Territoriales crearon en los últimos años una Red Nacional, y hoy están organizados en 256 territorios rurales en todo país. Nuevos territorios de identidad se han conformado y han elaborado sus propios planes de desarrollo, también en un contexto de pérdida de espacio de la política territorial. Por otra parte, por tratarse de un Estado Republicano Federativo, los estados brasileños pueden impulsar sus propias políticas de desarrollo, y algunos de ellos han ampliado las dimensiones territoriales hasta cubrir la totalidad geográfica del estado respectivo.

En su conjunto, la experiencia brasileña subraya la identidad territorial como construcción histórica y rasgo cultural de los territorios. Deja espacio para la participación activa y decisoria de la sociedad civil en la gestión de su desarrollo, al respetarse la decisión política del gobierno nacional de incentivar estos procesos de articulación territorial y de valorizar la creación de espacios de concertación y negociación. Tales procesos se llevan a cabo entre actores institucionales y organizaciones sociales en los territorios, y permite la articulación político-institucional del apoyo a procesos de desarrollo endógenos, en el marco de políticas y programas tanto federales como estatales.

## *Políticas supranacionales para el desarrollo de los territorios rurales en América Latina*

Los países andinos y centroamericanos han explorado en forma paralela, aunque por vías distintas y a ritmos dispares, la formulación de instrumentos u orientaciones regionales de política pública, a través de sus mecanismos de integración. Las características y grado de avance de uno y otro proceso integracionista, en lo referente a instrumentos supranacionales atinentes al desarrollo de los territorios rurales, generan situaciones diferenciadas para la formulación e implementación de las políticas nacionales, transformaciones institucionales e iniciativas territoriales.

### **4. Desarrollo rural e integración regional en América Central**

En los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017 y la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud 2009-2024 representaron, respectivamente, un abordaje sectorial y otro basado en la convergencia entre tres sectores.

Durante el 2009 se formuló de manera ampliamente participativa, otro instrumento de política supranacional referido específicamente al desarrollo rural. La propuesta que dio forma a la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) se nutrió tanto de la experiencia europea y brasileña como de aprendizajes en países y territorios de la región. Finalmente, la propuesta fue aprobada por el Consejo Agropecuario Centroamericano en marzo del 2010 y avalada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA a mediados de ese mismo año.

Como instrumento regional de política pública, la ECADERT ha generado un ambiente favorable y un mecanismo de apoyo para la incorporación del enfoque territorial en políticas nacionales de desarrollo rural, de maneras diversas según los respectivos contextos económicos y sociales, marcos normativos e institucionales y procesos sociopolíticos de cada país. En varios de ellos, desde antes de la ECADERT venían desarrollándose experiencias piloto y transformaciones político-institucionales relevantes. Estos procesos nacionales y territoriales se valorizaron mediante intercambios y gestión del conocimiento, a la vez que se pudieron reforzar al interactuar con el proceso regional. La formación de capacidades, el acompañamiento técnico, la incidencia política y la gestión de recursos para la gestión territorial fueron aspectos importantes de esa propuesta. En algunos países, como Belice, la articulación con el proceso ECADERT y la interiorización del enfoque territorial condujeron a la formulación de su propia estrategia nacional de desarrollo rural territorial. En otros, la ejecución de la ECADERT se ha realizado a través de programas existentes o se ha insertado en políticas renovadas y transformaciones institucionales en curso.

### *Desarrollo rural e integración andina*

En el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se han hecho esfuerzos para elaborar un marco regional de políticas para el desarrollo agrícola y más recientemente, para el desarrollo rural. Para lo primero, el Acuerdo de Cartagena por el cual se estableció la CAN señaló, desde 1969, que los países miembros ejecutarían un Programa de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial, armonizarían sus políticas y coordinarían sus planes nacionales, de naturaleza sectorial. Varias décadas después, hacia el 2004, la CAN adoptó un Plan Integrado de Desarrollo Social, uno de cuyos propósitos es la reducción de asimetrías territoriales – en el ámbito rural y en su relación con lo urbano, así como en las zonas de frontera – y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables.

En el 2006 se estableció el Foro Andino de Desarrollo Rural, como ‘una plataforma de aprendizaje regional, valoración de instrumentos de política, reflexión sobre las nuevas visiones de la ruralidad y diseño de propuestas de política de desarrollo rural territorial para construir procesos de cambio más coherentes y sistémicos’. Así, uno de los objetivos específicos del mencionado Foro Andino de Desarrollo Rural señala que se trabajará para ‘definir modelos de gestión e instrumentos metodológicos en desarrollo rural territorial, para fortalecer capacidades y promover su escalamiento a nivel de políticas públicas, mediante la identificación de experiencias, la selección de territorios de referencia y la sistematización de las mismas’. Uno de los principales desafíos que se planteó este foro fue ‘disponer de una propuesta de Estrategia Andina de Desarrollo Rural con enfoque territorial’.

En el 2011, la Secretaría General de la CAN presentó una propuesta de Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Territorial Rural en la Comunidad Andina. Esta propuesta se ha discutido desde entonces en grupos técnicos para su posterior presentación ante el Consejo de Ministros de Agricultura de la CAN. En el 2013 se tomó la decisión de establecer el Comité Andino del Desarrollo Rural Territorial y el Consejo de Ministros aprobó los lineamientos y objetivos estratégicos de desarrollo territorial rural para la región andina. Dichos lineamientos y objetivos ‘están articulados entre sí y presentan simultáneamente dos dimensiones: una en las políticas sectoriales, buscando que ellas asuman un enfoque territorial; y la segunda, la articulación institucional territorial existente o que se acuerde en cada país, lleve adelante procesos de transformación productiva, social e institucional’ (Comunidad Andina. 2013, p. 1). En el documento aprobado por el Consejo de Ministros se definen objetivos estratégicos, políticas y orientaciones en siete áreas principales: (1) fortalecimiento de capacidades y desarrollo de capital humano; (2) apoyo a la transformación productiva y económica de los territorios; (3) fortalecimiento institucional para el desarrollo rural territorial; (4) manejo sostenible de los recursos naturales en los territorios; (5) identidad cultural e interculturalidad en el territorio; (6) provisión de bienes y servicios públicos, y (7) equidad e inclusión social.

Está pendiente la puesta en marcha del comité interministerial responsable de impulsar la resolución del Consejo de Ministros del CAN, ‘para la formulación y seguimiento, en coordinación con la Secretaría General de la Comunidad Andina, de un Programa Subregional Integral de Desarrollo Rural Territorial en el marco de los Lineamientos y Objetivos Estratégicos de Desarrollo Rural Territorial de la Comunidad Andina’ (Consejo Andino de Ministros de Agricultura. 2013). Resta también conocer los alcances y límites del programa a formular, el cual necesariamente deberá respetar las soberanías nacionales y reconocer las diversas trayectorias y situaciones de los países integrantes de la Comunidad Andina de Naciones, geográficamente vecinos pero con historias y disyuntivas actuales claramente diferenciadas entre sí.

### *El Proyecto PIDERAL*

Otra iniciativa para estimular la articulación e implementación de políticas públicas de desarrollo rural con enfoque territorial, fue ejecutada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID): el Proyecto Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina (PIDERAL), ejecutado entre enero del 2012 y febrero del 2014.<sup>3</sup> Este proyecto resulta de iniciativas anteriores en la región (tales como los proyectos EXPIDER I y II, financiados por el Fondo General de Cooperación de España).

Se seleccionaron cuatro países con características distintas para implementar las acciones: Costa Rica y República Dominicana, integrantes del Sistema de la Integración Centroamericana, más Ecuador y Perú, que forman parte de la Comunidad Andina de Naciones. En total ocho territorios rurales (dos en cada país) sirvieron como base social de este proyecto demostrativo. El trabajo de consulta, coordinación y ejecución del proyecto involucró a una vicepresidencia, nueve ministerios, siete gobiernos provinciales y 39 municipales, y aproximadamente cuatrocientas organizaciones sociales y productivas.

El propósito de PIDERAL fue mejorar la efectividad de los programas de desarrollo rural de los países y de las Instituciones Internacionales, a través de la formulación y ejecución de una nueva generación de políticas públicas de desarrollo rural, con enfoque territorial. Su finalidad es la de incorporar los territorios rurales a la dinámica general de desarrollo de los países, y fortalecer la capacidad de gestión de los territorios rurales por parte de los actores locales (IICA, 2010, p. 7). Esta propuesta fue bien aceptada por los gobiernos nacionales, ya que los problemas estructurales en las zonas rurales persisten, incluso en un contexto de crecimiento económico, y requieren de políticas y programas de desarrollo rural con enfoque territorial. En este sentido, el propósito de PIDERAL de contribuir a la generación o perfeccionamiento de políticas de desarrollo de los territorios rurales, ha sido considerado de interés por los cuatro países. El planteamiento central del proyecto es que para la incorporación equitativa y sostenible de los territorios rurales en el desarrollo nacional se hace necesaria una

nueva generación de políticas públicas. Estas nuevas políticas valorizan el papel protagónico de los actores territoriales, integran las políticas sectoriales y establecen mecanismos de articulación en los distintos niveles de gobierno, con las necesidades y demandas de los actores locales.

Así, la labor principal de PIDERAL estuvo orientada a responder a tres retos básicos (Amador, F. 2013): (1) apoyar la emergencia de condiciones favorables a la formulación o adecuación de una política pública para el desarrollo de los territorios rurales; (2) incentivar la creación de un espacio de articulación de las propuestas de los territorios con las políticas sectoriales del gobierno central y subnacional, y (3) consolidar al territorio rural como una unidad operativa en la planificación del desarrollo en el que los actores locales representativos de este espacio social formulan sus demandas y negocian sus intereses colectivos.

Las acciones impulsadas por PIDERAL en conjunto con sus contrapartes institucionales en cada país incluyeron entre otras, el establecimiento de equipos técnicos nacionales, la elaboración y validación de Marcos Técnicos de Referencia para la formulación de políticas públicas de desarrollo rural, la selección de territorios piloto y la conformación de instancias de articulación territorial. De esta forma, promover el desarrollo rural, el fortalecimiento de capacidades y la elaboración de planes estratégicos de desarrollo rural. Dichas acciones conllevaron una apuesta a la eficiencia de la arquitectura institucional, incluyendo las características funcionales de su modelo de gestión, como también al fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y sociales de los actores locales para formular sus estrategias, políticas, planes o agendas, y para crear y democratizar los espacios y procesos de gobernanza territorial.

La necesidad de reprogramación y redefinición del alcance y de las acciones de PIDERAL, debido a las restricciones presupuestarias que afectaron a la agencia financiadora, provocó la disminución del tiempo de ejecución de esta iniciativa. Consecuentemente, algunos procesos quedaron inconclusos, y será necesario darles seguimiento, mediante otras acciones de acompañamiento.

En Ecuador y Perú, el proyecto PIDERAL se ejecutó en contextos político-institucionales distintos entre sí, los cuales sufrieron cambios importantes durante su ejecución. No es factible presentar aquí cada una de estas experiencias, sin embargo, se pueden extraer de ellas ciertos aprendizajes tanto positivos como negativos:

- » La voluntad política en los ámbitos nacional, subnacional y territorial, y su continuidad o discontinuidad de un gobierno a otro, fueron determinantes para los distintos grados de avance en la formulación e implementación de una política y estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial. La conformación y operación de una instancia supraministerial, en función de una directriz política superior, fue factor favorable para una mayor articulación interinstitucional en apoyo al desarrollo

de los territorios rurales. En cambio, la adscripción principal a un ministerio del sector social puede haber sido un factor limitante.

- » En el ámbito territorial, cuando se conjugaron condiciones político-institucionales favorables, fue posible generar una organización de gestión territorial y articular sus demandas con la oferta de políticas sectoriales. En ausencia de esas condiciones no se logró completar dicho proceso durante el lapso relativamente corto en el que el proyecto estuvo operando.
- » Bajo las circunstancias, el período de ejecución de PIDERAL fue insuficiente para que las experiencias territoriales avanzaran al punto de alimentar directamente a las políticas públicas de desarrollo territorial y su expresión institucional. Sin embargo, permitió demostrar la necesidad de constituir espacios intermediarios de decisión política donde se negocie el aterrizaje de las acciones coordinadas del Estado en base a las demandas territoriales estratégicas.
- » Aunque no se haya desarrollado una sistematización del proceso por parte de los actores nacionales y territoriales, con el objetivo de extraer sus aprendizajes positivos y negativos, es posible sacar conclusiones parciales para impulsar nuevos intercambios de experiencia y retroalimentar otros procesos.
- » La continuidad y sustentabilidad de las iniciativas impulsadas en los planos nacional, subnacional y territorial, en ausencia de un apoyo externo, así como sus resultados en términos de dinámicas político-institucionales duraderas y transformaciones sustantivas, solamente podrán valorarse después de un tiempo prudencial. Los aportes de PIDERAL en cada país fueron bien recibidos por las contrapartes involucradas en el proyecto, pero su implementación va a depender de la capacidad de incidencia política de estos grupos al interior de cada estructura de gobierno.
- » Las experiencias específicas impulsadas por PIDERAL en Ecuador y Perú no se articularon con, ni pudieron apoyarse en el proceso todavía incipiente de formulación de una estrategia andina de desarrollo rural territorial. Pues, durante el período de ejecución del proyecto, la CAN no ha considerado este tema como un punto prioritario de su agenda regional. Efectivamente, la aprobación de los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Territorial Rural en 2013, documento que no se ha traducido todavía en iniciativas regionales concretas con expresiones nacionales y territoriales.

Tanto en República Dominicana como en Costa Rica, las acciones promovidas por el proyecto PIDERAL se insertaron en procesos en curso impulsados por las entidades responsables de la ejecución. Este fue el caso en cada uno de estos países partícipes de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 – ECADERT y de las respectivas políticas y programas nacionales de desarrollo rural. Había, por consiguiente, un marco regional de política pública, en el contexto del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), y procesos político-institucionales específicos de cada país. Hubo mayor trayectoria en el caso de Costa Rica dada la existencia anterior de un Programa de Desarrollo Rural y el proceso de

transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural. En ambos países había algunas experiencias de gestión del desarrollo en territorios rurales, más recientes en el caso de República Dominicana. En balances posteriores se valoró positivamente el impacto favorable de este contexto de política pública supranacional sobre el desenvolvimiento y apropiación de los aportes del proyecto PIDERAL en dichos países. Los procesos reseñados en República Dominicana y Costa Rica, enmarcados en la ECADERT y apoyados por el proyecto PIDERAL, mostraron el tipo de sinergismo o relación de doble vía que es posible desarrollar entre los ámbitos político-institucional y territorial. También evidenciaron la importancia de contar con un marco normativo, de políticas y de institucionalidad favorable, y el papel coadyuvante que pueden cumplir una estrategia supranacional y la cooperación internacional, cuando se actúa en forma coordinada y mediante acuerdos claros con las autoridades.

Por otra parte, las experiencias reseñadas en ambos países andinos, República Dominicana y Costa Rica, reflejaron las dificultades que enfrenta la gestión social e implementación efectiva de políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales, así como la importancia de contar con una clara voluntad política para ello. No fue fácil lograr la aprobación y apropiación de propuestas técnicas por parte de las instancias político-institucionales, como tampoco lo ha sido el traducir lineamientos de políticas en transformaciones institucionales, mecanismos funcionales de articulación intersectorial, y participación decisoria de la sociedad civil en la elaboración e implementación de políticas públicas. Esto requiere de cambios en la cultura político-institucional de cada país y de una práctica dialógica entre los agentes públicos y los actores sociales, lo cual demanda un esfuerzo sostenido a mediano y más largo plazo, de condiciones favorables y de una disposición positiva de las partes involucradas. De todas maneras, las experiencias logradas en los cuatro países revelan la importancia de políticas con enfoque territorial para enfrentar los problemas estructurales de los territorios rurales.

## 5. Comentarios finales

Tanto en República Dominicana como en Costa Rica, procesos nacionales con raíces anteriores convergieron con la implementación gradual de la ECADERT 2010-2013, como instrumento supranacional de política pública enmarcada en el SICA y como proceso regional movilizador de apoyo político y técnico a los procesos nacionales. En ambos países, al proceso ECADERT – iniciado varios años antes – se sumó de manera oportuna la iniciativa impulsada por el proyecto PIDERAL. Pese a la terminación prematura de este último proyecto, su articulación con los respectivos procesos nacionales y el marco supranacional brindado por la ECADERT permitieron lograr avances interesantes en lo referente a política y estrategias nacionales de desarrollo

rural, y opciones de continuidad – sujetas a decisiones político-institucionales – tras la conclusión de PIDERAL.

En Ecuador y Perú, el mismo abordaje metodológico y el mismo tipo de acciones promovidas por el proyecto PIDERAL, generaron procesos y resultados disímiles entre sí, por diversas razones, incluyendo su mayor o menor articulación con estrategias nacionales y prioridades gubernamentales; el contexto de actuaciones político-institucionales en curso con orientaciones diferentes al enfoque territorial; o cambios de orientación y prioridades de los gobiernos, al mismo tiempo que se reducía la duración de PIDERAL.

En estos países andinos, las políticas de desarrollo rural han evolucionado en función de problemáticas y dinámicas primordialmente nacionales, diferentes entre sí. Los movimientos sociales de base agraria y sus expresiones políticas han sido factores relevantes, aunque se han manifestado de maneras distintas y en contextos diferenciados, entre otros aspectos, por el grado de importancia, ya sea central o secundaria, del desarrollo rural dentro de las agendas gubernamentales. El proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones ha pesado menos que esas dinámicas internas en las orientaciones e itinerarios del desarrollo rural en esos países.

La rica y relevante experiencia brasileña, por su parte, subraya la importancia tanto de los movimientos sociales como de la voluntad política, al más alto nivel, para impulsar la formulación e implementación de políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales y de la agricultura familiar en ellos. También destaca la necesidad y complejidad de las transformaciones normativas e institucionales requeridas para lograr una efectiva articulación intersectorial en función de esas políticas, y generar procesos de concertación entre actores sociales e institucionales para impulsar estrategias e iniciativas de desarrollo territorial.

Tanto en Brasil y los países andinos como en el marco de la ECADERT, los principios y aprendizajes de la experiencia europea fueron insumos para las elaboraciones propiamente latinoamericanas, adecuadas a las condiciones de cada país y de la región. La sistematización y el análisis comparado de múltiples experiencias de América Latina, tanto en el ámbito de las políticas públicas como de la gestión territorial, han permitido elaboraciones metodológicas y conceptuales que, a su vez, generan nuevos bienes públicos internacionales para enriquecer el acervo teórico e instrumental del desarrollo rural con enfoque territorial.

## Notas

<sup>1</sup> Los conceptos en cursiva son tomados de la conferencia de Rafael Echeverri Perico, Secretario Técnico del Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial, en el seminario-taller de actualización para responsables político-institucionales de desarrollo rural de los países del SICA, organizado por el Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT, en julio del 2013.

<sup>2</sup> Formado por ocho agencias de cooperación técnica y financiamiento para el desarrollo: Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Instituto Interamericano de Cooperación a la Agricultura (IICA), Agencia Alemana de Cooperación Técnica (actualmente GIZ) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

<sup>3</sup> Originalmente, el proyecto fue aprobado para su implementación en 42 meses, pero dadas las restricciones en el presupuesto de la AECID, el IICA fue obligado a reducir su ejecución a 26 meses, lo que implicó una reprogramación de su alcance y acciones.

## Referencias

- Amador, F. (2013). *PIDERAL: un balance 12 meses después*. San José: s.p.i.
- Berdegú, J.A. y Modrego Benito, F. (2012). *De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina*. Teseo y RIMISP, Buenos Aires.
- Comunidad Andina. (2013). *Lineamientos y Objetivos Estratégicos de Desarrollo Rural Territorial de la Comunidad Andina*. Documentos de Trabajo, Secretaría General, Comunidad Andina, 28 de febrero.
- Consejo Andino de Ministros de Agricultura. (2013). Acuerdo No. 3 de la IV Reunión del Consejo Andino de Ministros de Agricultura, Quito, Ecuador, 5 de marzo de 2013.
- Grosso, P. (director); Bonnal, J.; Cenerini, C.; Ciparisse, G.; Rossi, M. (2013). *El Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN). La facilitación para la gobernanza territorial*. Documento de trabajo de la División de Tierras y Aguas N° 4. FAO, Roma.
- IICA. (2010). *Proyecto Regional PIDERAL*. Junio.
- Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial de desarrollo rural*. IICA, San José de Costa Rica.
- Samper, M. y González, H. (comp.). (2013). *Construyendo territorios participativos: Sistematización de experiencias de desarrollo rural territorial en el centro de América*. IICA, San José, Costa Rica.
- Schejtman, A. y Berdegú, J.A. (2004). *Desarrollo territorial rural. Debates y Temas Rurales* N°1. RIMISP, Santiago de Chile.
- Sepúlveda, S. (2001). *Desarrollo Sostenible Microregional: Métodos para la planificación local*. IICA, Universidad Nacional de Costa Rica, Consejo de La Tierra. San José, Costa Rica (Versión revisada: Sepúlveda, S. 2008. *Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales: Métodos de Planificación*. IICA, San José, Costa Rica.)
- Sepúlveda, S. y Duncan, M. (2009). *Gestión del Desarrollo de Territorios Rurales en Brasil*. IICA, San José, Costa Rica.
- Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R. (2003). *El enfoque territorial de desarrollo rural*. IICA, San José de Costa Rica.
- Soto Baquero, F.; Beduschi Filho, L.C. y Falconi, C. (editores). (2007). *Desarrollo territorial rural. Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.