

PROYECTO INSIGNIA  
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales



# Experiencias político- institucionales y territoriales en Brasil

Mario Samper y Hernán González



14

## Experiencias político- institucionales y territoriales en Brasil

Mario Samper y Hernán González

PROYECTO INSIGNIA  
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales  
Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión



# Índice

<b>Acrónimos .....</b>	<b>vii</b>
<b>Presentación .....</b>	<b>ix</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>xi</b>
<b>1. Un gran país federal, diverso y complejo .....</b>	<b>1</b>
Clima, biomas y biodiversidad .....	3
Población y diversidad cultural .....	5
Organización regional y estadual .....	7
<b>2. La cuestión agraria y la ruralidad en Brasil .....</b>	<b>9</b>
Modernización y estructuras agrarias .....	10
Diferenciación regional .....	10
Problemática agraria y rural .....	11
<b>3. Políticas e institucionalidad para el desarrollo territorial en Brasil .....</b>	<b>13</b>
Cambios constitucionales y acceso a derechos .....	13
Nueva institucionalidad agraria y programas de desarrollo .....	14
Enfoque territorial y programas para territorios rurales .....	16
Conformación y funcionamiento de los Colegiados Territoriales ..	18
Acciones político-institucionales para el desarrollo de los territorios rurales .....	19
<b>4. Metodología de la Secretaría de Desarrollo Territorial .....</b>	<b>25</b>
Gestión social del desarrollo territorial .....	25
Planeación territorial participativa .....	28
Arreglos institucionales para la gestión territorial .....	31
Redes para el desarrollo territorial .....	32
<b>5. Procesos estaduais .....</b>	<b>37</b>
Metodología para la elaboración de planes estaduais .....	37
Primeros planes estaduais .....	38



<b>6. Territorialización del Estado de Bahía .....</b>	<b>41</b>
Regionalizaciones sucesivas .....	41
Consejo Estadual y Colegiados Territoriales.....	42
Guías metodológicas bahianas .....	44
<b>7. La experiencia del territorio del Sisal .....</b>	<b>47</b>
Antecedentes históricos .....	47
De región a territorio .....	50
Procesos organizativos .....	51
Proceso de gestión social del desarrollo en el territorio del Sisal ..	54
Balance valorativo .....	55
<b>8. Balances y contribuciones académicas sobre desarrollo territorial en Brasil .....</b>	<b>59</b>
Acerca del concepto de territorio .....	61
Sobre las relaciones de poder en la conformación de los territorios .....	63
Reconocimiento de la pluralidad de escalas espaciales y temporales .....	64
Análisis territorial a múltiples escalas .....	65
Acerca de las múltiples territorialidades .....	67
En torno a la multidimensionalidad y la complejidad de los territorios .....	68
Interpretaciones de la des/re/territorialización .....	68
A propósito del abordaje político-institucional de los territorios y la territorialidad .....	69
Sobre la ruralidad y la relación campo-ciudad .....	71
Aproximaciones a la gobernanza territorial.....	75
Contribuciones sobre la gestión social del desarrollo.....	75
Elaboraciones acerca de la institucionalidad territorial.....	76
Abordaje del papel de las redes en el desarrollo territorial .....	78
Aportes sobre la construcción participativa de proyectos de futuro y planes de desarrollo .....	80
Reflexiones en torno a la relación entre desarrollo territorial y transformación agraria .....	80
Valoraciones críticas y propositivas sobre el desarrollo territorial en Brasil .....	81
Interrogaciones acerca de las perspectivas del desarrollo territorial en Brasil .....	85

<b>9. Consideraciones generales y aprendizajes sobre procesos territoriales y político-institucionales en Brasil .....</b>	<b>87</b>
Aspectos generales .....	87
Elaboraciones conceptuales .....	91
Avances metodológicos .....	98
Balance general.....	101
Algunos retos a futuro .....	102
<b>10. Aprendizajes de experiencias brasileñas .....</b>	<b>105</b>
Sobre procesos político-institucionales y desarrollo territorial en Brasil .....	107
Sobre arreglos institucionales y gobernanza relacional .....	109
Sobre actores sociales, institucionales y privados en el desarrollo territorial .....	111
Sobre tejido social, redes y desarrollo territorial en experiencias brasileñas.....	112
Sobre desarrollo territorial, equidad e inclusión.....	112
Sobre fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento e información en procesos de gestión territorial..	113
Sobre aspectos conceptuales a partir de la experiencia brasileña.....	114
Sobre aspectos metodológicos de la gestión social del desarrollo territorial brasileño.....	118
<b>Bibliografía .....</b>	<b>123</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>131</b>
<b>Anexo 1.</b> Representación geográfica simplificada de la cuestión agraria en Brasil.....	131
<b>Anexo 2.</b> Proyectos de inversión en los territorios rurales de Brasil, 2003 a 2014, según información de la Secretaría de Desarrollo Territorial .....	133
<b>Anexo 3.</b> Guion para la elaboración del Plan Territorial de Desarrollo Sostenible en el Estado de Bahía.....	136
<b>Anexo 4.</b> Contenidos del diagnóstico y mapas social e institucional del territorio del Sisal, Bahía, Brasil.....	137
<b>Anexo 5.</b> Contenidos, ejes y programas por dimensión del Plan de Desarrollo Rural Sostenible del territorio del Sisal, Bahía, Brasil.....	138

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b>	Mapa físico de Brasil.....	2
<b>Figura 2.</b>	Climas de Brasil .....	3
<b>Figura 3.</b>	Biomás del Brasil .....	4
<b>Figura 4.</b>	Biomás y densidad poblacional .....	5
<b>Figura 5.</b>	Tierras indígenas en Brasil.....	6
<b>Figura 6.</b>	Comunidades quilombolas de Brasil .....	7
<b>Figura 7.</b>	Regiones y Estados de Brasil .....	8
<b>Figura 8.</b>	Línea de tiempo de procesos político-institucionales y agrarios en Brasil, 1950 a 2016 .....	9
<b>Figura 9.</b>	Territorios apoyados por la Política Nacional de Desarrollo Regional en Brasil .....	16
<b>Figura 10.</b>	Territorios Rurales y Territorios de la Ciudadanía ....	17
<b>Figura 11.</b>	Ciclo de la gestión social del desarrollo territorial....	26
<b>Figura 12.</b>	Proceso de construcción de una red para el desarrollo territorial.....	33
<b>Figura 13.</b>	Territorios de Identidad en el Estado de Bahía, Brasil.....	43
<b>Figura 14.</b>	Región Sisalera en 1994 .....	49
<b>Figura 15.</b>	Territorio del Sisal.....	50
<b>Figura 16.</b>	Matriz de capilaridad de las acciones de la APAEB en el Territorio del Sisal, Bahía.....	52

# ACRÓNIMOS

<b>APAEB:</b>	Asociación de Pequeños Agricultores de Bahía
<b>CAR:</b>	Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional
<b>CEDRS:</b>	Consejos Estaduales de Desarrollo Rural
<b>CEPAL:</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CIAT:</b>	Comisiones de Instalación de las Acciones Territoriales
<b>CIRAD:</b>	Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo
<b>CMDRS:</b>	Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable
<b>CODES Sisal:</b>	Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia
<b>CONDRAF:</b>	Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable
<b>CONSAD:</b>	Consortios de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local
<b>DTRS:</b>	Desarrollo territorial rural sustentable
<b>IBGE:</b>	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
<b>LEADER:</b>	Programa Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
<b>MDA:</b>	Ministerio de Desarrollo Agrario
<b>MDA:</b>	Ministerio de Desarrollo Agrario
<b>MOC:</b>	Movimiento de Organización Comunitaria
<b>MST:</b>	Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra
<b>ONG:</b>	Organizaciones no gubernamentales
<b>PEDRSS:</b>	Plan Estatal de Desarrollo Sustentable y Solidario
<b>PNDR:</b>	Política Nacional de Desarrollo Regional
<b>PNDRSS:</b>	Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable y Solidario
<b>PRONAF:</b>	Programa Nacional de Agricultura Familiar
<b>PRONAT:</b>	Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales
<b>PROTERRITORIOS:</b>	Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial
<b>PT:</b>	Partido de los Trabajadores
<b>PTC:</b>	Programa Territorios de la Ciudadanía
<b>PTDRS:</b>	Plan Territorial de Desarrollo Rural Sustentable
<b>RETE:</b>	Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial
<b>SDT:</b>	Secretaría de Desarrollo Territorial
<b>STR:</b>	Sindicatos de los Trabajadores Rurales





# Presentación

En el marco de los procesos de construcción del desarrollo de los territorios rurales implementados en diferentes países de la América Latina, en las últimas décadas, las experiencias político-institucionales de Brasil representan la principal referencia que ha servido de base tanto para la elaboración de diversos ensayos analíticos sobre su significado y alcance como para la formulación de políticas con objetivos similares en otros países del continente.

El documento presenta una contextualización histórica de los procesos demográficos, agrarios y rurales que anteceden a la conformación del conjunto de políticas públicas e institucionalidades elaborado por el gobierno central para promover la dinamización de los territorios rurales y el fortalecimiento de la agricultura familiar, como actor central de este proceso. El análisis toma en consideración las políticas y metodologías desarrolladas tanto en el ámbito nacional como en los niveles estadual (Bahía) y territorial (Territorio del Sisal), buscando identificar los arreglos institucionales creados para facilitar los procesos de gestión participativa del desarrollo de los territorios. Así, con

base en una combinación de programas de desarrollo territorial, de inclusión social, productiva y ciudadana, de fortalecimiento de la agricultura familiar, de diversificación de la economía popular y solidaria, de seguridad alimentaria y nutricional, entre otros, ha sido posible reducir los indicadores de la pobreza rural, aunque las causas estructurales de las desigualdades sociales no hayan sido afectadas sustancialmente.

La diversidad de estas experiencias ha contribuido a la realización de diversos tipos de investigaciones académicas que alimentaron el debate conceptual y metodológico sobre las interrelaciones entre territorio, ruralidad y desarrollo sostenible e incluyente, como también sobre la heterogeneidad de los espacios territoriales; la multidimensionalidad de lo rural; las relaciones rural-urbanas; la gobernanza territorial; los procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización, y el rol de las redes sociales, entre otros temas. Los aportes de la academia fueron muy relevantes no solo para la producción de nuevos conocimientos acerca de las dinámicas territoriales rurales, sino también para enriquecer el

debate al interior del Estado y de las organizaciones sociales sobre los rumbos de las políticas públicas.

La parte final del documento se dedica a un análisis de los aprendizajes y lecciones que se pueden extraer de la experiencia institucional desarrollada en Brasil, haciendo una valoración de los avances conceptuales y metodológicos producidos a partir de esta iniciativa. Se refiere especialmente a los procesos político-institucionales, a los arreglos interinstitucionales y a los mecanismos de articulación intersectorial. Aborda asimismo los instrumentos de planificación y gobernanza territorial y las estrategias de fortalecimiento del tejido social y de promoción de procesos de desarrollo para asegurar la incorporación de los segmentos sociales rurales tradicionalmente excluidos de estas dinámicas.

Los cambios políticos producidos a partir de la crisis institucional brasileña eliminaron algunos de estos programas y redujeron la intensidad de diversas políticas universales y diferenciadas, provocando un desmantelamiento de las estructuras políticas creadas y una desmovilización social muy fuerte en la gran mayoría de los territorios. Sin embargo, los autores demuestran que estos retrocesos son de carácter político y que ellos no invalidan la relevancia del enfoque territorial, aunque reconozcan la necesidad de una nueva generación de políticas que permita la consolidación e institucionalización de los procesos de desarrollo territorial.

Estas reflexiones a partir del caso brasileño sirven como insumos conceptuales, metodológicos, político-institucionales y territoriales para avanzar en el diálogo y construcción colectiva, a nivel latinoamericano, sobre la actualidad e importancia de poner en marcha un conjunto articulado de políticas públicas que contribuyan para el desarrollo sostenible e incluyente de los territorios rurales en el continente. El intercambio y la discusión comparada de estos procesos representan un aporte muy valioso para la construcción de políticas innovadoras destinadas a la reducción de las diferentes formas de desigualdad social.

Finalmente, cabe mencionar que los análisis presentados en esta publicación se articulan con otras elaboraciones sobre los procesos de desarrollo y gestión social de los territorios rurales y su vinculación con la construcción de marcos institucionales y políticas públicas que sirvan como instrumentos para impulsar iniciativas territoriales e incluyentes de desarrollo rural. Así, el estudio de caso de Brasil se articula con los de Colombia, Costa Rica y Centroamérica, que conforman las referencias básicas para un análisis comparado de ámbito latinoamericano, donde se presentan las lecciones que se pueden extraer de estas diferentes experiencias.

**João Torrens**

*Líder del Proyecto Insignia*

Inclusión en la agricultura y los territorios rurales  
Instituto Interamericano de Cooperación  
para la Agricultura

# Introducción

La finalidad de este Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión es compartir y someter a discusión una síntesis interpretativa preliminar de ciertos procesos y experiencias relacionadas con el desarrollo de territorios rurales en Brasil, para contribuir a una reflexión comparada en perspectiva latinoamericana. Después de una contextualización para lectores hispanoamericanos, se hará referencia a la ruralidad en Brasil, y luego a las políticas públicas e institucionalidad para el desarrollo territorial en ese gran país sudamericano. Seguidamente se presentará a grandes rasgos la propuesta metodológica de la Secretaría de Desarrollo Territorial, y se comentarán algunos procesos estatales, con atención especial a la territorialización del Estado de Bahía y a la experiencia del territorio bahiano del Sisal. Finalmente, se comentarán ciertas contribuciones académicas, se compartirán algunas consideraciones generales acerca de los procesos territoriales y político-institucionales en Brasil y se mencionarán algunos aprendizajes que podrían derivarse de ellos.

Este documento de trabajo forma parte de una serie de ensayos interpretativos

sobre experiencias de gestión social del desarrollo de los territorios rurales y las políticas públicas para promoverlo en América Latina. Previamente se ha publicado un Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión enfocado en procesos territoriales y político-institucionales en Colombia (Samper y González, 2018 a), y seguidamente se publicarán otros tres, respectivamente centrados en experiencias centroamericanas, en el caso de Costa Rica y en los aprendizajes generales derivados de los procesos latinoamericanos en cuestión y su discusión comparada. (Samper, González y Arze, 2018)

La experiencia de Brasil resulta especialmente relevante para este propósito, por cuanto a partir de principios de este siglo se convirtió en un importante referente latinoamericano en lo atinente a políticas y programas para el desarrollo de los territorios rurales, estrechamente asociados al fortalecimiento de sus agriculturas familiares. Con algunos avances y antecedentes importantes desde finales del siglo XX, sobre todo en lo referente a las políticas y programas para la agricultura familiar, Brasil fue durante casi tres lustros

a partir del 2002 un “laboratorio” de primer orden, a escala federal y con proyección internacional, por la amplitud y solidez, diversidad y naturaleza innovadora de su abordaje político-institucional del desarrollo territorial. Este proceso se destacó por la significativa participación de movimientos sociales y de la sociedad civil, del cooperativismo agrario y de otras modalidades asociativas, como también de la academia, de los centros de investigación y de la cooperación internacional. La relación entre gobierno federal, gobiernos estatales y territorios rurales o de identidad y territorios de la ciudadanía, como también con los gobiernos locales, así como los esfuerzos de articulación interinstitucional e intersectorial, son aleccionadores tanto por sus logros como por los obstáculos enfrentados y retos actuales.

Las políticas, programas e institucionalidad para el desarrollo de los territorios rurales en Brasil, especialmente a partir de 2002, se inscribieron en un conjunto mayor de políticas sociales, de inclusión socioproductiva, de mejoramiento de los ingresos y oportunidades de la población rural, y de ampliación de la cobertura de servicios públicos en las zonas rurales y acceso a éstos por parte de grupos y lugares históricamente excluidos. En un contexto macroeconómico e internacional favorable y con una clara voluntad política, fue posible lograr reducciones importantes en la pobreza rural y mejorar sustancialmente los índices de desarrollo humano, aunque no se resolvieran

problemáticas estructurales, fuertes desigualdades y hondas disparidades en las relaciones de poder en el campo.

Los cambios políticos recientes en Brasil han replanteado y redimensionado sustancialmente las políticas y programas para el desarrollo territorial y la agricultura familiar, con la desaparición del Ministerio de Desarrollo Agrario, creado durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y fortalecido institucional y políticamente en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, y una reducción sustancial de las asignaciones presupuestarias para los programas remanentes. Ciertas acciones han continuado en la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario, ahora bajo la Casa Civil de la Presidencia, aunque con recursos muy menguados. Por otra parte, una serie de procesos político-institucionales para promover el desarrollo territorial y la agricultura familiar han proseguido en ciertos Estados que ya habían territorializado o están territorializando sus políticas públicas. También mantienen cierta continuidad, variable de un territorio a otro y cambiante en el tiempo, procesos impulsados por algunos Colegiados Territoriales en distintas partes del país, cuya evolución en los próximos años será indicativa tanto de los alcances como de los límites de las dinámicas propiamente endógenas en territorios con distintas condiciones y contextos estatales.

Esta síntesis interpretativa preliminar se basa en publicaciones y documentos



disponibles sobre los procesos territoriales y político-institucionales en Brasil, complementados por consultas informales a ciertos expertos o informantes clave<sup>1</sup>, participación en eventos o actividades en ese país a lo largo de siete años, y visitas breves a dos territorios bahianos en distintos momentos (2010 y 2017). Los autores, responsables únicos por lo planteado en este documento de trabajo, agradecen a colegas brasileños por compartir sus perspectivas y experiencias, como también por la revisión crítica y propositiva del

mismo. Los co-autores estamos conscientes de las limitaciones de nuestro conocimiento directo de la experiencia brasileña, y somos únicos responsables de los errores de interpretación u omisiones importantes que tenga este ensayo inicial para fines de discusión comparada. Esperamos que pueda tener alguna utilidad para el intercambio e interaprendizaje entre quienes impulsan iniciativas territoriales y procesos político-institucionales para el desarrollo de los territorios rurales en América Latina.

- 
1. Agradecemos, especialmente, la lectura crítica y propositiva de Humberto Oliveira, ex Secretario de Desarrollo Territorial de Brasil y Secretario Ejecutivo del CONDRAF entre 2003 y 2011, anteriormente Director de la *Associação de Orientação as Cooperativas de Nordeste*, de 1992 a 2002, y actual Representante de IICA en Colombia; de Mireya Valencia, profesora de la Universidad de Brasilia, anteriormente consultora del Ministerio de Desarrollo Agrario y actualmente Directora Presidenta de la *Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial* (RETE), y de João Torrens, quien fue miembro del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable entre 2004 y 2011 y del Grupo de Trabajo del CONDRAF que elaboró la propuesta de Política de Desarrollo del Brasil Rural y de su respectivo Proyecto de Ley, así como investigador social del DESER en temas de políticas públicas para el desarrollo territorial y el fortalecimiento de la agricultura familiar. Los tres nos ayudaron a tomar en cuenta aspectos relevantes y mejorar sustancialmente el contenido de este ensayo. Ninguno de ellos es responsable, sin embargo, por lo aquí afirmado, ni por las omisiones o insuficiencias que tenga esta síntesis interpretativa, en perspectiva latinoamericana, de la experiencia de Brasil.



# *1. Un gran país federal, diverso y complejo*

Con su área de 8,5 millones de km<sup>2</sup>, la República Federativa de Brasil no sólo es el país más grande de América Latina, y quinto mayor del mundo, sino que duplica la extensión conjunta de los cuatro países andinos y Centroamérica. Se extiende desde la zona del ecuador terráqueo hasta 33 grados de latitud sur, con más de 15 mil km de fronteras con casi todos los países sudamericanos

y cerca de 7500 km de litoral (figura 1). La vasta extensión de Brasil, aunada a las diferencias climáticas y ecológicas entre sus regiones, ha tenido implicaciones importantes a lo largo de su historia, incluyendo su evolución política y formas de gobernanza, la heterogeneidad de sus paisajes y agroecosistemas, y la complejidad de su economía y sociedad.

**Figura 1. Mapa físico de Brasil**



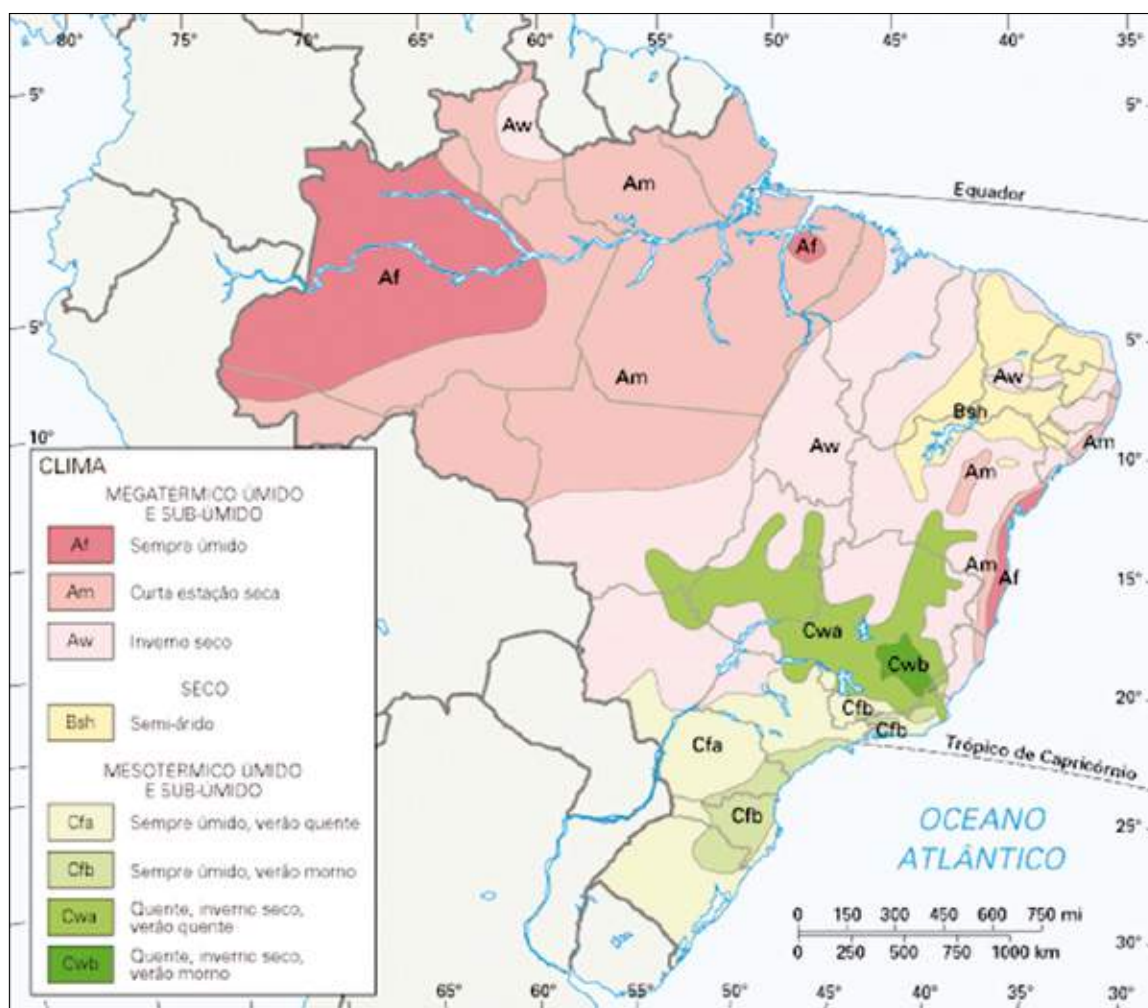
**Fuente:** Topografische Karte von Brasilien, 4. Julio 2005 (Original-Hochladedatum), file: Brasilien topo.jpg

## Clima, biomas y biodiversidad

Brasil abarca la mayor parte de la vasta cuenca del Amazonas, así como el Nordeste semi-árido, en el extremo oriental de Sudamérica; las amplias sabanas del Cerrado y el mayor pantanal del mundo, en el Mato Grosso; el litoral atlántico con las mayores poblaciones urbanas, y el sur de clima templado, con una parte de la pampa sudamericana. Su relieve es mucho más moderado que el de los países andinos, y sus suelos son más antiguos, con

frecuencia frágiles y algunas veces bastante erosionados. Las fuertes diferencias de precipitación y temperaturas promedio anuales y estacionales establecen marcados contrastes entre el norte, centro y sur del país, como también entre las zonas costeras y del interior. Como puede verse en la figura 2, hay zonas cálidas siempre húmedas en el noroeste, con una corta estación seca en el norte del país; un invierno seco o un clima más árido en las latitudes intermedias, y otras con una estación más fría y grados variables de humedad en las latitudes meridionales.

**Figura 2. Climas de Brasil**



Fuente: Mapa do clima no Brasil. <http://campeche.inf.furb.br/sisga/educacao/ensino/mapaClima.php>



Como se observa en el mapa de biomas de Brasil (figura 3), el país tiene seis grandes unidades ecológicas o biomas, definidos por la conjunción de factores climáticos y geológicos que determinan los tipos de vegetación y fauna: el bioma amazónico; el

de la *mata atlântica* o bosque de la zona costera; el de la *catinga* o “bosque blanco” del nordeste; el *cerrado* o sabana tropical del interior; el pantanal de la zona fronteriza con Bolivia, y la pampa sureña.

**Figura 3. Biomas del Brasil**



**Fuente:** Mapa de biomas do Brasil: primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Escala 1: 5 000 000.

Brasil tiene una extraordinaria biodiversidad, con 10% a 20% del número total de especies del planeta, incluyendo más de 50 mil especies de plantas, sin contar los hongos, así como 5 mil especies de vertebrados y 10 a 15 millones de tipos de insectos. Aunado a la diversidad climática y edafológica, ello da origen a muy variados ecosistemas. La domesticación milenaria

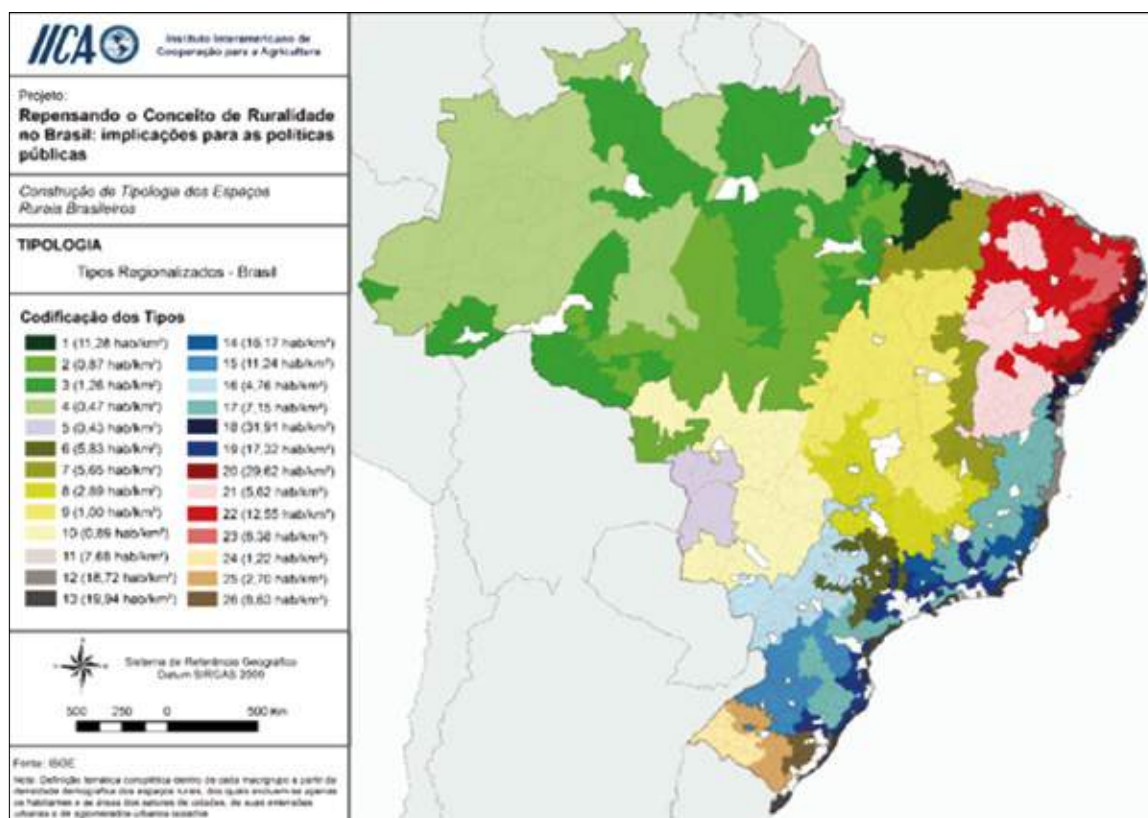
de plantas y animales, así como la introducción de especies domesticadas en otras partes del mundo, ha dado origen a una amplia gama de agroecosistemas adaptados a las condiciones del medio natural, transformado durante los procesos de poblamiento y ocupación económica del suelo.

## Población y diversidad cultural

Como se observa en la siguiente figura, la densidad poblacional es mayor en el litoral

y en zonas agrícolas hacia el sur y nordeste del país, y más baja hacia el interior y especialmente en el norte de Brasil.

**Figura 4. Biomas y densidad poblacional**



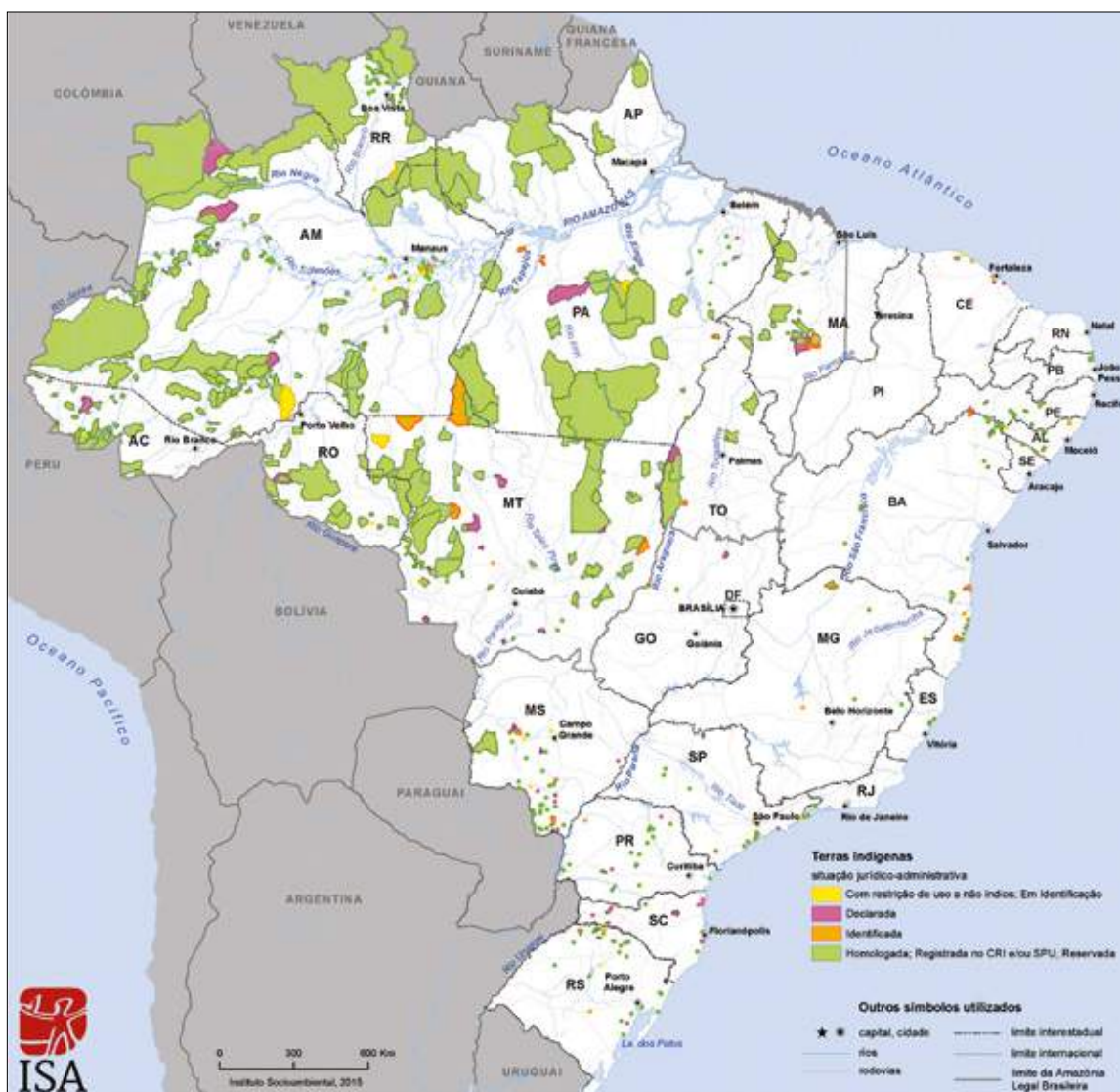
**Fuente:** Miranda y Guimarães, 2017, Fig. 7, Tipos biomas/macrogrupos.

Brasil tiene una enorme riqueza y diversidad cultural, con alrededor de 200 pueblos originarios, grupos afrodescendientes, europeos y asiáticos, así como un amplio mestizaje.

Las actuales tierras de pueblos indígenas se encuentran principalmente en el norte del país, con algunas áreas menores dispersas

en el nordeste y sur, como se observa en la figura 5. La territorialidad indígena, los modos de vida y de relación con la naturaleza, las formas de organización social y la cosmovisión de los pueblos originarios son elementos relevantes en la identidad cultural de diversos territorios en dichas regiones.

**Figura 5. Tierras indígenas en Brasil**



**Fuente:** Localización y extensión de las TIs, <https://piib.socioambiental.org/es/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>

Las comunidades negras quilombolas, originadas por la resistencia a la esclavitud y la huida de afrodescendientes hacia zonas de refugio en el interior, se encuentran

en todas las regiones del país (figura 6), y son una parte relevante de la diversidad cultural brasileira, como también de las identidades territoriales.



**Figura 6. Comunidades quilombolas de Brasil**



**Fuente:** Brasil: População e transição demográfica, cap. 34 y 35, Geografia, 2ª serie.

<https://docslide.com.br/download/link/brasil-populacao-e-transicao-demografica-cap-34-e-35-geografia-2a-serie>

## Organización regional y estadual

Brasil tiene cinco grandes regiones en su organización territorial (figura 7), laxamente relacionadas con algunos de sus

principales biomas y con las características diferenciadas de su geografía física y humana, incluyendo los procesos de poblamiento, ocupación del suelo y aprovechamiento de los recursos naturales. En la siguiente figura se observan los Estados correspondientes a cada región.

**Figura 7. Regiones y Estados de Brasil**



Fuente: <http://viajerobrasil.com/mapa-de-brasil-dividido-por-regiones-y-estados/>

Las grandes distancias al interior de Brasil históricamente han planteado fuertes retos en términos de vías de transporte, comunicación e integración, contribuyendo al desarrollo económico y político relativamente autónomo de sus distintas regiones. Los 26 Estados de Brasil gozan de un alto grado de autonomía en el marco de la Constitución Federal de 1988. Cada Estado de la Unión federal tiene sus propios

órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, planificación y presupuestación.

Las características de Brasil como gran país federal sugieren algunas afinidades con otros grandes países federales, como Argentina y México, y contrasta con países más pequeños con estructuras de gobierno más centralizadas, como los de Centroamérica y las Antillas.

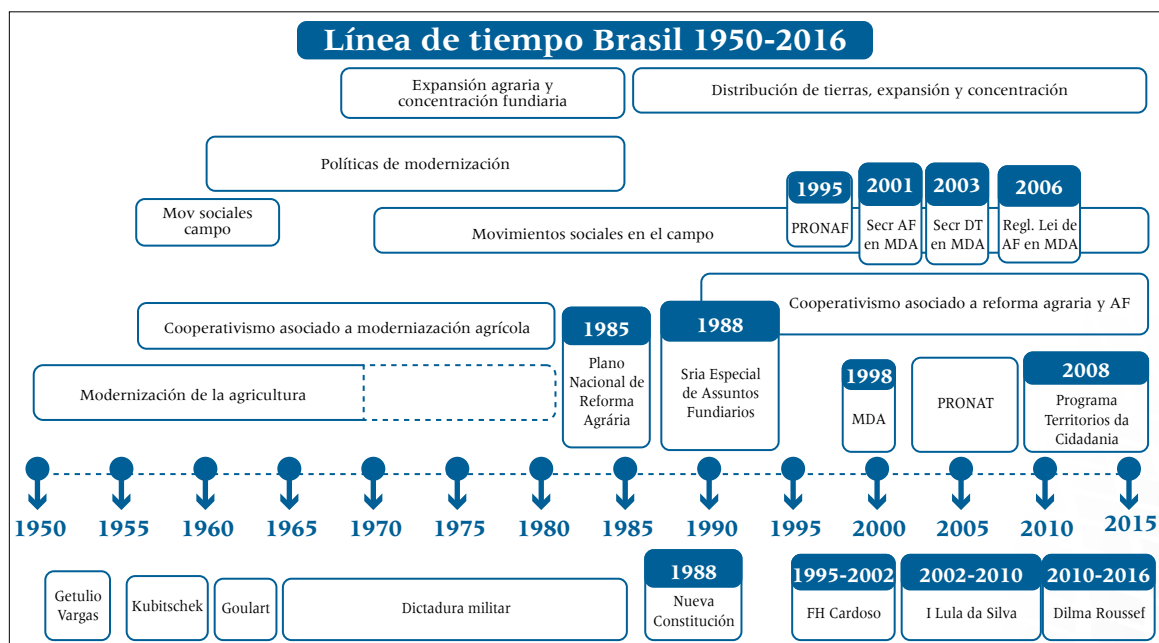


## 2. La cuestión agraria y la ruralidad en Brasil

Las estructuras y transformaciones rurales y político-institucionales en este vasto y complejo país sudamericano abarcaron múltiples facetas del agro, de las relaciones sociales en el campo y de la vida de los pobladores de territorios rurales sumamente diversos de una región a otra, e incluso al interior de una misma región. Algunos de estos procesos se resumen en la figura 8, en cuya parte inferior se presentan las

administraciones del gobierno federal, no sólo como referencia en el tiempo sino por la relevancia de sus políticas, programas y acciones o inacciones para las dinámicas territoriales. En la parte superior se representan algunos elementos contextuales y ciertos procesos específicos, períodos críticos y momentos clave en lo referente al agro y la ruralidad en Brasil.

**Figura 8. Línea de tiempo de procesos político-institucionales y agrarios en Brasil, 1950 a 2016**



Fuente: Elaboración propia.

## Modernización y estructuras agrarias

Entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado se gestó, primero en el sur y luego en otras partes del país, la modernización inicial de su agricultura. También cobró auge el cooperativismo agrario y se originaron movimientos sociales en el campo. Durante la dictadura militar de 1965 a 1985 prosiguieron la expansión agraria y la concentración de la propiedad rural. Pese al primer plan de reforma agraria, a mediados de los años ochenta, y a la distribución posterior de tierras, la apropiación desigual de las fronteras de colonización y la expansión de grandes explotaciones generaron un alto y persistente grado de concentración de la tierra, que a principios del siglo XX (en 2006) se expresaban en un coeficiente Gini de alrededor de 0,85 -uno de los más altos de América Latina- tanto en 1996 como en 2006 (Alentejano, 2011, p. 71)

Las estructuras y relaciones de poder en la sociedad rural brasileña continuaron siendo muy desiguales y resistentes al cambio. En el plano económico se generó una polarización creciente entre los grandes agronegocios –entendidos no solo como forma de producción sino como grupo de poder- y un conjunto heterogéneo de formas productivas, de organización social del trabajo y de vida que llegaron a denominarse, en forma genérica, como “agricultura familiar”.

## Diferenciación regional

La evolución diferenciada del Brasil agrario y rural generó contrastes marcados entre el sur subtropical, el nordeste semi-árido, el centro-oeste, y el norte amazónico, con sistemas productivos y formas de tenencia,

relaciones sociales y patrones culturales bien diferenciados.

Entre estas regiones, marcadas por sus historias y procesos de colonización, condiciones agroecológicas y especificidades culturales, hubo importantes flujos migratorios durante las décadas finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX. Dichos flujos fueron especialmente fuertes desde el Nordeste y Sur hacia las fronteras de colonización, en respuesta a factores tanto de expulsión como de atracción.

Un valioso estudio geográfico (Girardi, 2008) retrató y representó de manera simplificada (anexo 1) estos procesos y la situación resultante, tanto en lo referente a los tipos de campesinado, en distintos contextos agroecológicos y sistemas productivos y resultados económicos, formaciones sociales, estructuras de tenencia de la tierra y reivindicaciones agrarias:

- el del Sur, formado a partir de la inmigración europea, con una agricultura diversificada, dinámica, con altas productividades, vinculada a mercados y relativamente próspera, a la vez que en esa misma región hubo importantes luchas por la tierra y fue una de las bases originarias del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST);
- el del Nordeste, con recursos hídricos muy limitados (a excepción de ciertos proyectos de riego para productores más capitalizados); medios de producción generalmente precarios; productividades, ingresos e indicadores sociales bajos, y luchas históricas por la tierra a partir de las denominadas ligas camponesas;

- el campesinado amazónico, conformado por migrantes desde el Nordeste y otras regiones, participantes en la ocupación socialmente dispar de tierras nuevas a medida que fueron habilitadas obras de infraestructura vial, incluyendo proyectos de colonización promovidos por el Estado, asentamientos rurales y apropiación individual de extensiones variables, en un contexto de relaciones de poder económico, social y político muy desiguales, con expresiones de violencia y violación de derechos tanto de los pobladores y trabajadores migrantes como de los pueblos autóctonos.

La principal región agropecuaria de Brasil, a principios de este siglo, abarcaba el sur del país, el Estado de São Paulo, y parte de los Estados de Minas y Goiás. Su producción, tanto para el mercado interno como para la exportación, era diversificada y dinámica, y al interior de esta región se diferenciaba claramente por su organización social entre el norte de la misma, donde predominaban las relaciones salariales y el denominado “agronegocio” o agricultura empresarial, y el sur donde prevalecía el trabajo familiar.

## Problemática agraria y rural

Un aspecto fundamental de la cuestión agraria brasileña a finales del siglo XX y

principios del actual estaba asociado a las ocupaciones de tierra por parte de movimientos campesinos, principalmente en las regiones de ocupación consolidada de la misma en el Sur, Sureste y parte del Nordeste, mientras que los asentamientos rurales establecidos por la acción estatal se localizaban principalmente en las zonas de colonización hacia el norte del país. Así, se redujo de alguna manera la presión social sobre la tierra y se reformaba en cierto grado su tenencia, pero sin transformar sustancialmente la estructuración de la propiedad de la tierra ni reducir su concentración, pues simultáneamente se mantenían las grandes explotaciones ya establecidas y se formaban otras en las fronteras de colonización.

Esta situación de concentración de la propiedad de la tierra y de las relaciones de poder asociadas a ella se expresó en forma de violencia física sobre el campesinado sin tierra que luchaba por sus propias reivindicaciones, y también sobre los trabajadores rurales.<sup>2</sup> Ello refleja claramente la naturaleza del ejercicio del poder en dichos espacios rurales de Brasil, y la persistencia de las estructuras agrarias subyacentes indica la complejidad de los retos a enfrentar para su transformación.

Desde el restablecimiento de la democracia en Brasil, y especialmente a partir de principios del siglo XXI, se redujo significativamente la pobreza en general y la pobreza rural en particular, aunque no se logró eliminar la pobreza extrema en las ciudades y en el campo. Algunos indicadores

2. “La violencia física y/o directa contra la persona, caracterizada por asesinatos, amenazas de muerte, tentativas de asesinato y agresiones físicas es la forma más grave, pero las posesiones y propiedades de campesinos y trabajadores rurales también sufren violencia (...) a través de las expulsiones, hechas por los mismos hacendados y “grileiros” [falsificadores de títulos de propiedad] que los expulsan de la tierra para apropiarse de ella con fines especulativos. Contra los trabajadores rurales la violencia también se manifiesta en forma del trabajo esclavo (...)” (Girardi, 2008. Atlas da questão agrária brasileira: A configuração da questão agrária brasileira, p. 4; traducción libre).

de desigualdad, como los de distribución de la renta y acceso a educación, salud y otros servicios públicos, mejoraron gradualmente hasta 2016. Si bien se redujeron las fuertes disparidades de ingresos entre hombres y mujeres, como también entre personas blancas y negras, estas siguen siendo sustanciales. (OXFAM Brasil 2017, p.19 y 20). Los índices de desarrollo humano han tendido a mejorar, tanto en las ciudades como en el campo, pero siguen siendo considerablemente más bajos en muchos territorios rurales. Las estructuras agrarias están lejos de transformarse, manteniéndose un alto grado de concentración de la propiedad de la tierra así como relaciones de poder sumamente dispares.

Por otra parte, durante las últimas décadas se han fortalecido organizaciones de base en el campo, incluyendo el Movimiento Sin Tierra, los sindicatos rurales, el cooperativismo agrario, las organizaciones de agricultura familiar y las organizaciones de mujeres, jóvenes, quilombolas y poblaciones indígenas. Además, se han conformado más recientemente –con diversos grados de consolidación– los Colegiados Territoriales como espacios de concertación, que involucran a instituciones gubernamentales, organizaciones sociales y universidades, entre otros. Desafortunadamente, muchos Colegiados al parecer se encuentran desmovilizados, por diversas razones.

### *3. Políticas e institucionalidad para el desarrollo territorial en Brasil*

Con el retorno a la democracia se ensayó a partir de 1985 el primer Plan Nacional de Reforma Agraria, en 1988 se aprobó una nueva Constitución, y también se estableció en ese año la Secretaría Especial de Asuntos Fundiarios. Seguidamente se abordarán, de manera sucinta, las principales innovaciones político-institucionales en lo atinente al desarrollo de los territorios rurales.

#### **Cambios constitucionales y acceso a derechos**

La Constitución de 1988 estableció como entes federados la Unión o gobierno federal, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, cada uno de ellos con autonomía legislativa, presupuestaria y ejecutiva. El artículo 21 de la Constitución de la República Federativa especificó que dichos entes federados pueden establecer, bajo el marco legislativo correspondiente, consorcios públicos y convenios de cooperación entre ellos para la gestión asociada de servicios públicos. Esta figura jurídica intermunicipal abría

nuevas posibilidades de impulsar iniciativas que trascendieran el ámbito y las capacidades de un solo municipio, las cuales podrían valorizarse y potenciarse posteriormente en la medida en que se insertaran en procesos de gestión del desarrollo territorial.

Una de las mayores conquistas sociales de la Constitución de 1988, para las áreas rurales, fue el reconocimiento en el Capítulo de los Derechos Sociales de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres del campo, en relación a los beneficios de la Seguridad Social, equiparándolos a los trabajadores urbanos. Hasta entonces, los trabajadores rurales, en general, recibían solamente la mitad del valor de los beneficios asignados a los urbanos, mientras que las mujeres rurales no eran contempladas en la legislación anterior. La ampliación del valor de las pensiones para los hombres y la extensión de este mismo derecho a las mujeres rurales provocó, principalmente en los municipios de bases rurales de Brasil, una dinamización de las economías locales, en función de la entrada de nuevos ingresos. La garantía de estos derechos sociales



abrió nuevas oportunidades para que las organizaciones sociales rurales profundizaran las movilizaciones por la conquista de políticas diferenciadas.

Las políticas impulsadas después de mediados de los años ochenta en lo atinente a la agricultura familiar, la reforma agraria y la seguridad social, entre otras, así como la institucionalidad pública correspondiente, fueron creadas para atender necesidades y demandas sociales. Estas últimas se expresaron en procesos de movilización y reivindicaciones del sindicalismo rural y los movimientos sociales en el campo, como también en movimientos de base eclesial promovidos por la Comisión Pastoral de la Tierra. Hubo, asimismo, movimientos de mujeres rurales y acciones colectivas de los afectados por la construcción de grandes represas para generación eléctrica, a través del Movimiento de Atingidos por Barragens.

A partir de los años noventa se promovió un nuevo tipo de cooperativismo, asociado a la reforma agraria y a la agricultura familiar, que formó parte de un conjunto creciente de movimientos sociales en el campo brasileño. Algunos de éstos, como el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), tuvieron sus orígenes en el tiempo de la dictadura, pero pudieron ampliarse y consolidarse durante la redemocratización de Brasil.

## **Nueva institucionalidad agraria y programas de desarrollo**

Durante los dos períodos de gobierno de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 y 2002, en un contexto de confrontaciones agrarias algunas veces violentas y procesos de privatización de empresas públicas que generaron fuerte oposición política, se establecieron varias iniciativas que adquirirían una relevancia creciente durante los años y administraciones siguientes: en 1996 se creó el Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) y el Ministerio Extraordinario de Reforma Agraria, luego denominado Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), y en 2001 la Secretaría de Agricultura Familiar al interior del MDA. A lo largo de ese período hubo fuertes presiones por la reforma agraria, especialmente del MST y de la Iglesia Católica, con su Comisión Pastoral de la Tierra. (Martins, 2003, p. 144) Aunque se establecieron numerosos asentamientos bajo una modalidad que se denominó “reforma agraria de mercado”, simultáneamente fueron reprimidas las ocupaciones de tierra y la tarea de transformar la estructura agraria quedó pendiente. (Botelho, 2009) Por otra parte, se establecieron ciertas bases institucionales que se fortalecerían posteriormente, en otro contexto político nacional.

Tanto en ese período como en el subsiguiente, durante las administraciones

del Partido de los Trabajadores (PT), el sector académico brasileño cumplió una función crítica y propositiva relevante, contribuyendo a la elaboración conceptual sobre aspectos relacionados con el desarrollo de los territorios rurales y las políticas públicas, realizando estudios de casos y generando debates y reflexiones comparadas. Llegó también a incidir en las políticas públicas para el desarrollo territorial y la agricultura familiar, especialmente a través de la evaluación de sus resultados e impactos en distintos territorios. Además de las investigaciones efectuadas por tesarios de posgrado o bajo modalidades contractuales, universidades tanto federales como estatales ofrecieron formación profesional, sobre todo a nivel de posgrado, y se establecieron redes académicas inicialmente informales que luego tendieron a formalizarse en algunos casos.

Con la elección de Luiz Inácio Lula da Silva y la coalición sociopolítica que constituyó el PT, los movimientos sociales tuvieron una influencia y representación relevante en el Poder Ejecutivo, y hubo una clara voluntad política de ampliar el apoyo a la agricultura familiar e impulsar el desarrollo de los territorios rurales, especialmente aquéllos con mayores índices de pobreza.

Durante las dos primeras administraciones del PT se impulsaron varios programas relacionados de una u otra manera con el desarrollo de los territorios rurales, incluyendo:

- Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales (a partir de 2003)
- Desarrollo Regional Sostenible (Banco del Brasil, desde 2003)
- Política Nacional de Desarrollo Regional (desde 2007)
- Programa Territorios de la Ciudadanía (2008)
- Programas sociales (Hambre Cero, Bolsa Familia...)
- Políticas y programas sectoriales (salud, educación, infraestructura vial, electrificación, agua, vivienda, agricultura, compras públicas de la agricultura familiar, pesca...) impulsados especialmente por el Programa Territorios de la Ciudadanía
- Políticas y programas transversales (seguridad alimentaria, programas crediticios, políticas ambientales, desarrollo regional y territorial...)
- Territorialización de políticas y programas nacionales y en algunos casos estatales.

El fortalecimiento y diversificación de los programas de apoyo a la agricultura familiar, con sus diferentes líneas de financiamiento, así como los programas referentes a seguros agrícolas, agroindustrialización, agroecología, comercialización, turismo rural, crédito para compra de tierras rurales, como también los dirigidos a

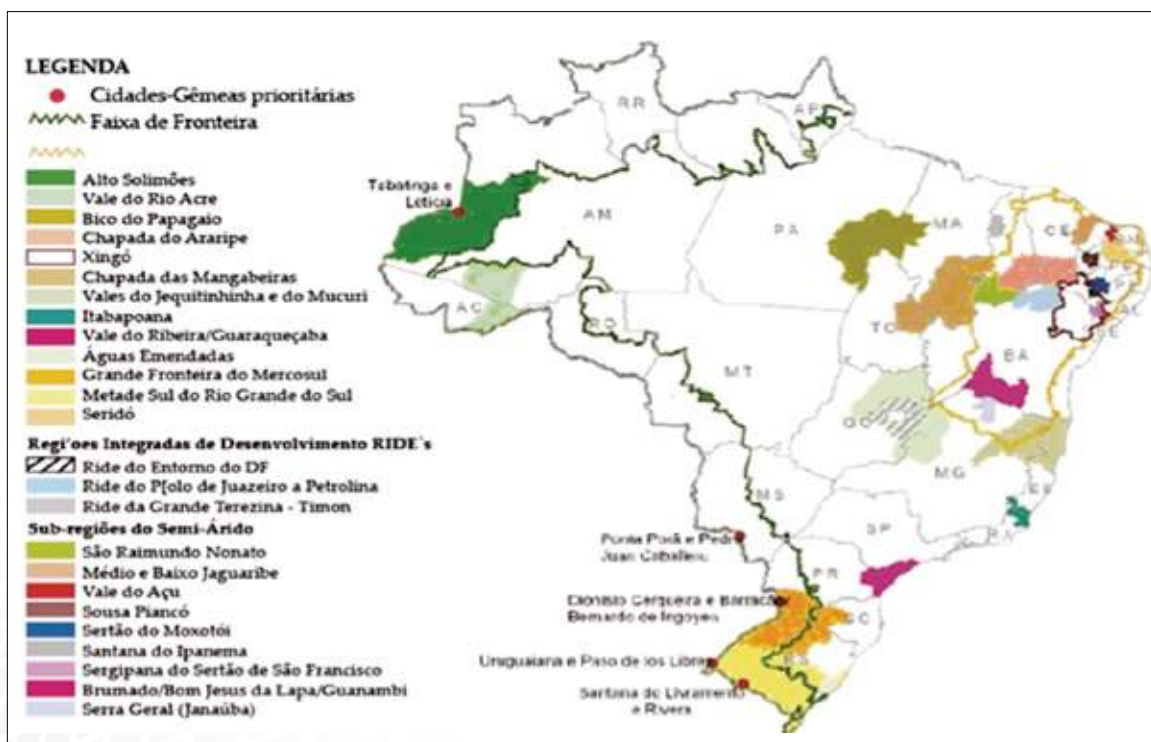
jóvenes y mujeres rurales, respondieron a demandas sociales emergentes de la ruralidad. La creación del Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales (PRONAT) en 2003 respondió asimismo a dichas demandas y movilizaciones.

### Enfoque territorial y programas para territorios rurales

A partir de 2003 fueron incorporados en los procesos impulsados por la nueva Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) los

principios y elementos principales del enfoque territorial, adecuándolos a las condiciones político-institucionales y sociales de ese país. También hubo algunos esfuerzos por articular procesos territoriales con la Política Nacional de Desarrollo Regional, ejecutada por el Ministerio de Integración Nacional, especialmente en zonas fronterizas o con menores ingresos (fig. 9). Sus propósitos fueron, entre otros: la articulación entre actores; la formulación de planes de desarrollo comunes acordes con su vocación; promover actividades productivas urbanas y rurales y cadenas de valor, así como el fortalecimiento de la agricultura familiar, la asociatividad y el emprendedorismo.

**Figura 9. Territorios apoyados por la Política Nacional de Desarrollo Regional en Brasil**

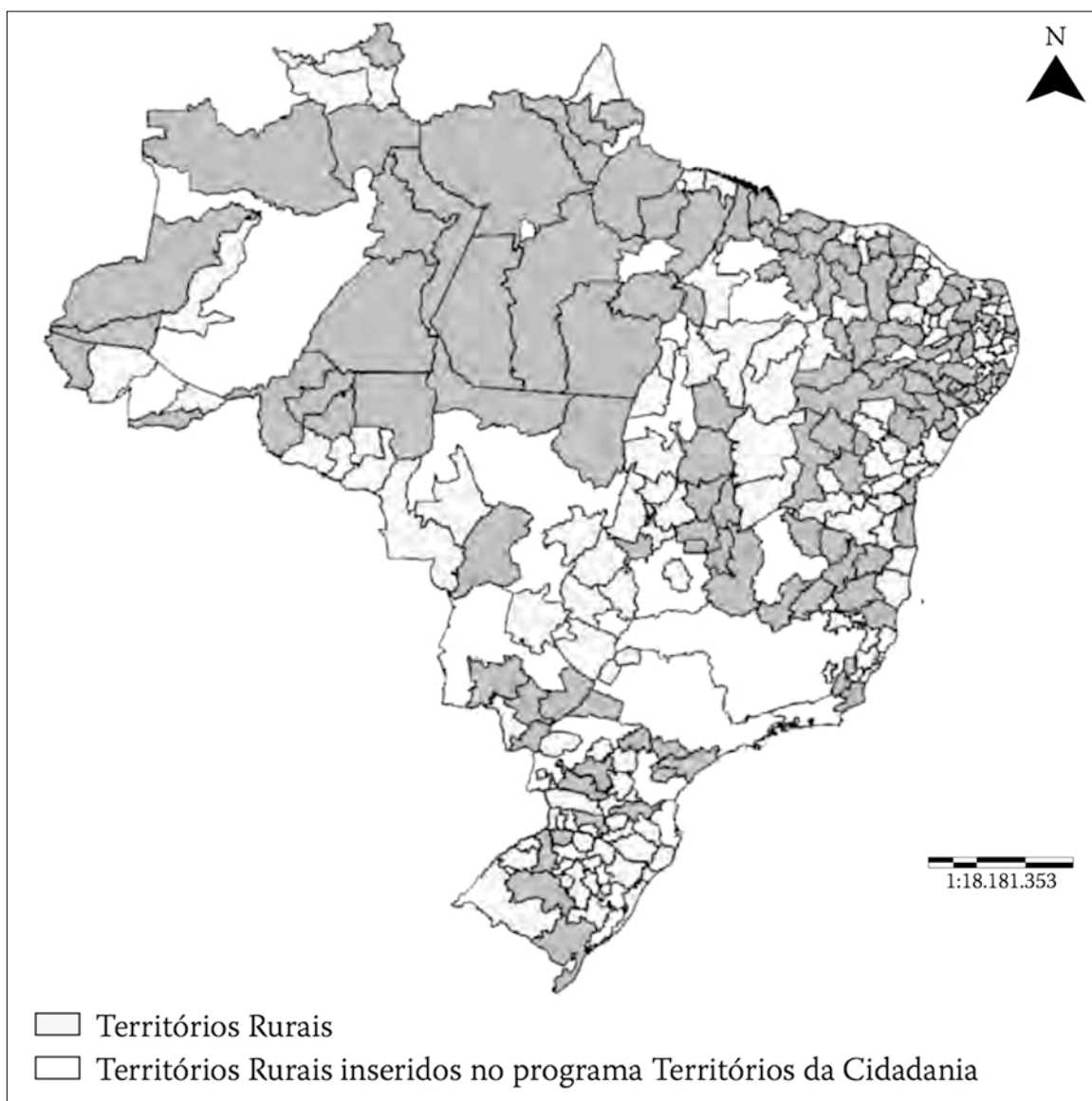


Fuente: Tomado de: Miranda y Guimarães, 2017, Fig. 4, Territorios apoiados pela PNDR.

En el plano federal, se promovió la articulación e integración de las políticas públicas y en los territorios el protagonismo de los actores locales, en especial aquellos relacionados con la agricultura familiar. Por otra parte,

la institucionalidad nacional, y en algunos casos estadual, reconoció a los territorios pluri-municipales como unidades de gestión de las políticas y programas. (MDA, 2005 a, b y c; 2006 a, b)

**Figura 10. Territorios Rurales y Territorios de la Ciudadanía**



**Fuente:** DETER/SDT/MDA Elaboración: CGCON/SDT/MDA, junio de 2015.



Entre los criterios para la definición o reconocimiento de estos territorios (fig. 10) primaron tres: el que tuviesen una alta concentración de municipios de bases rurales, de agricultura familiar y de asentados de Reforma Agraria; que tuviesen bajos índices de desarrollo humano, y que hubiese presencia de pueblos indígenas y comunidades quilombolas (afrodescendientes con raíces en procesos de “cimarronaje” o resistencia contra la esclavitud).

### **Conformación y funcionamiento de los Colegiados Territoriales**

El involucramiento activo de las organizaciones de agricultura familiar, cooperativas, sindicatos agrarios y ONG en los territorios rurales, en conjunto con la institucionalidad pública, permitió conformar Colegiados Territoriales posteriormente articulados en red, hacia 2010. También facilitó el proceso de generar participativamente planes de desarrollo y ejecutar centenares de proyectos de inversión, mayormente productivos y de infraestructura pero también en otras áreas. En el anexo no 2 se detallan los proyectos de inversión en los territorios rurales de Brasil, 2003 a 2014, según información de la Secretaría de Desarrollo Territorial. Dicha información muestra una clara concentración del valor de las inversiones públicas en la región del Nordeste

(casi 38% del total), seguida por la del Sur, donde el número de estos ha sido mayor pero con montos promedio más pequeños. El Estado de Bahía es el que ha recibido las mayores inversiones de recursos a través de dichos proyectos, con poco más de 15% del total invertido. Más de la mitad de las inversiones se han canalizado hacia municipios individuales, seguidos por los Estados (55% y 28% del valor total, respectivamente) mientras que la inversión a través de consorcios públicos intermunicipales es insignificante. Las finalidades más frecuentes de los proyectos y los rubros con mayor inversión han sido el fortalecimiento de capacidades, el mejoramiento de caminos, los centros de comercialización, la dotación de implementos agrícolas y el procesamiento de productos agropecuarios, mientras que las inversiones ambientales en dichos proyectos han sido mínimas<sup>3</sup>.

La relación entre Colegiados Territoriales y municipios ha sido compleja, variable de un territorio a otro y a lo largo del tiempo. Como entidades federales reconocidas por la Constitución y las leyes, los municipios pueden recibir y ejecutar fondos públicos, mientras que los Colegiados al carecer de personería jurídica y ser entes consultivos no pueden hacerlo. En la práctica, la participación de los municipios en los Colegiados del territorio respectivo les permite participar en la

---

3. Agradecemos a Mireya Valencia por facilitarnos la información de la SDT sobre proyectos, incluida en el anexo nº 2.



priorización y canalización de recursos financieros, aunque algunas veces tienen impedimentos por estar en mora con entidades federales. Por otra parte, la restricción del alcance geográfico de los proyectos a determinado municipio limita la realización de iniciativas de cobertura más amplia. Una opción es la conformación de consorcios públicos intermunicipales, que ya existen en territorios de Bahía y algunos otros Estados, pero aún no se han generalizado. Las asociaciones intermunicipales en los territorios enfrentan retos por las disparidades de poder y de objetivos entre municipios, lo cual genera conflictos entre ellos. Por otra parte, en la medida en que las políticas territoriales sean definidas por los gobiernos locales, puede dificultarse la inclusión efectiva, con capacidad propositiva y decisoria, de algunos otros actores territoriales. (Fornazier, 2015)

Aunque los Colegiados Territoriales no forman parte de la estructura político-administrativa del Estado, las definiciones tomadas en estos espacios de gestión social de la política de desarrollo territorial lograron tener un nivel de legitimidad derivado de su representatividad y del reconocimiento por parte de determinadas esferas de la institucionalidad pública. La propia Secretaría de Desarrollo Territorial del MDA las reconocía, y sus decisiones e iniciativas en principio deberían ser respetadas por los Consejos Estaduales de Desarrollo Rural Sostenible. Por intermedio del MDA en el caso de los Territorios de Identidad o de la

Presidencia de la Unión Federal en el caso de los Territorios de la Ciudadanía, se movilizaba la participación de otras entidades públicas y la concertación con ellas en los Colegiados Territoriales. En la medida en que algunos Estados han avanzado en la territorialización de sus políticas públicas, se afianza asimismo el reconocimiento de dichos espacios de concertación por parte de la institucionalidad estadual.

### **Acciones político-institucionales para el desarrollo de los territorios rurales**

Las principales acciones realizadas desde 2003 en el plano de las políticas públicas y la institucionalidad en este país federal, en lo referente al desarrollo de los territorios rurales, fueron:

- Creación e implementación de una política de desarrollo territorial
- Esfuerzo por superar tanto el centralismo homogeneizante como el localismo con sus estructuras de poder
- Incorporación en los procesos impulsados por la Secretaría de Desarrollo Territorial de los principios de articulación e integración de las políticas públicas y de protagonismos de los actores locales en su gestión
- Reconocimiento de los territorios como unidades de gestión de la política pública

- Territorialización de las políticas públicas en algunos Estados
- Articulación de la oferta pública con los requerimientos y propuestas de los territorios
- Transformación de la manera de pensar el desarrollo de los espacios rurales
- Establecimiento de mecanismos para la participación de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas

Por la naturaleza federal del sistema político brasileño, los gobiernos estaduais podían involucrarse activamente en el proceso, u optar por no hacerlo. En la práctica, los avances fueron mayores en los Estados en los cuales había un mayor alineamiento político-partidista o una participación e incidencia más eficaz de los movimientos sociales. Así, la coordinación de esfuerzos entre la institucionalidad federal y estadual, así como la conformación de Colegiados Territoriales e iniciativas de desarrollo impulsadas desde los territorios logró mayor arraigo en el Nordeste que en el Sur del país, aunque en todos los Estados se establecieron Territorios de Identidad o de la Ciudadanía.

En el plano nacional, entre 2010 y 2011 el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (conocido para entonces como CONDRAF) aprobó y presentó al poder legislativo una propuesta de Ley de Política de Desarrollo del Brasil Rural. De naturaleza general

y bastante sucinto, el texto sometido a consideración del Senado establecía la finalidad de dicha ley, definía sus conceptos básicos, enumeraba varios principios y directrices generales. También establecía los objetivos de esa política, así como las instancias para su formulación, planeación, ejecución, acompañamiento y monitoreo. Afirmaba que su ejecución debía ser financiada por la Unión federal, los Estados federales, el Distrito Federal y los Municipios, conforme a sus competencias. La política tendría que traducirse en un Plan Nacional de Desarrollo del Brasil Rural. (MDA-CONDRAF, 2011) Su tramitación en varias comisiones del Senado demoró seis años, pero finalmente fue aprobada por esa instancia en 2017 y remitida a la Cámara de Diputados, con algunas enmiendas. (Senado Federal, 2017) Aunque algunas organizaciones sociales y conferencias estaduais, así como la Confederación Nacional de Municipios, apoyaron la iniciativa, su tramitación fue demorada y sus perspectivas en el nuevo escenario político nacional, incluyendo la desaparición del Ministerio de Desarrollo Agrario, resultan cuando menos inciertas.

Tanto los alcances como los límites de las políticas y procesos de desarrollo territorial están relacionados con la confluencia –y también las diferencias de perspectiva- entre los sectores políticos, académicos y sociales involucrados. La convergencia de partidos de izquierda coaligados, movimientos de base e intelectualidad progresista permitió formular e implementar políticas públicas,

programas y acciones institucionales para el desarrollo de los territorios rurales priorizados en la mayor parte del país, sucesivamente denominados Territorios de Identidad y Territorios de Ciudadanía, unos 240 en total. Por otra parte, tales políticas y programas tendieron a asociarse a dichas corrientes partidistas, sin que hubiese consensos o acuerdos políticos más amplios al respecto.

Los programas y acciones institucionales para promover el desarrollo de los territorios rurales se complementaron con un conjunto de políticas y programas para la inclusión social y productiva. Entre ellas cabe mencionar, además del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar y del Programa Nacional de Reforma Agraria, otras enfocadas en problemáticas o necesidades específicas como: Luz para Todos; Agua para Todos; Programa de Adquisición de Alimentos; Programa Educación en el Campo; Programa Nacional de Alimentación Escolar, y Programa *Mía Casa Mía Vida*. También fueron impulsadas varias políticas y programas de transferencia directa o indirecta de rentas y fortalecimiento de ingresos, como Bolsa Familia, Brasil Sin Miseria, Hambre Cero, y los relacionados con la seguridad social y el empleo. Un balance reciente de varias de estas políticas y programas en su relación con las de desarrollo rural encontró que en el transcurso de los 12 años anteriores se implementó una red de programas y políticas públicas

para incidir en las esferas de la producción, comercialización, infraestructura y promoción social, con la finalidad de erradicar las causas tanto estructurales como coyunturales de dichas problemáticas y de la exclusión productiva, social y ciudadana, especialmente en las áreas rurales. (IICA *et al.*, 2017, p. 87) En conjunto, estos y otros programas relacionados han permitido reducir las brechas entre regiones y entre territorios.

Los Consorcios de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (CONSAD) son espacios de gestión de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), con un estatuto análogo al de los Colegiados Territoriales. En este período no hubo una uniformidad de los espacios territoriales de gestión social, sino que cada ministerio creó su propia institucionalidad y por eso había una diversidad de instancias, que competían entre sí muchas veces en un mismo espacio. Además de los Colegiados Territoriales promovidos por el MDA y de los CONSAD impulsados por el MDS, cabe mencionar, entre otros, a los Consejos de las Mesorregiones, vinculados al Ministerio de Integración Nacional. La pluralidad de instancias de concertación, vinculadas a distintas entidades públicas, sugiere que la coordinación interministerial y articulación intersectorial ha tenido alcances limitados, a pesar de los esfuerzos por lograr una mayor vinculación entre los distintos sectores y entidades en los territorios.

Las acciones formativas y otras modalidades de fortalecimiento de capacidades han sido relevantes en los procesos político-institucionales y territoriales en Brasil, con antecedentes importantes en la educación popular y la pedagogía freiriana, así como la crítica al extensionismo convencional y la propuesta alternativa de comunicación y concientización en el medio rural (Freire, 1967 y 1983). Otra vertiente importante fue la formación académica, especialmente a nivel de posgrado, asociada a grupos de investigación en las principales universidades federales y en algunas estatales, incluyendo maestrías y otros posgrados en desarrollo territorial sustentable. Los responsables de impulsar las nuevas políticas y programas de desarrollo territorial a principios de siglo conocieron de primera mano las experiencias europeas, especialmente de España, Francia e Italia.

Desde la Secretaría de Desarrollo Territorial del MDA se impulsaron acciones para el fortalecimiento de capacidades en gestión social del desarrollo territorial, inicialmente mediante formación de capacitadores, y luego asignando recursos para acciones de capacitación directamente con Colegiados Territoriales, operadas por organizaciones no gubernamentales, con sus propias metodologías. Por otra parte, algunos entes sectoriales promovieron la capacitación técnica y de gestión en los municipios y también para beneficiarios de programas de inclusión productiva, social y ciudadana. En procesos de gestión territorial se

han incorporado opciones educativas innovadoras para la población rural, como el régimen de alternancia en las Escuelas Familia Agrícola. Los aprendizajes derivados de procesos territoriales y político-institucionales han enriquecido programas de formación de diversa índole e intercambios internacionales, incluyendo los cursos internacionales de Actualización Conceptual e Intercambio de Experiencias en Políticas Públicas de Desarrollo Territorial. Expertos técnicos, académicos y dirigentes de Colegiados Territoriales han apoyado programas formativos y procesos de fortalecimiento de capacidades directamente en Centroamérica y en otros países latinoamericanos.

En lo atinente a la gestión del conocimiento y la información, en el marco de los programas impulsados por el Ministerio de Desarrollo Agrario, y en particular de la Secretaría de Desarrollo Territorial (MDA-SDT 2005 a, b y c; 2006 a y b; MDA 2006) y más recientemente por el Estado de Bahía (Oliveira 2016 a, b, c y d; 2017 a y b), se elaboraron propuestas y guías metodológicas para la gestión social del desarrollo territorial. Sobre sus aspectos conceptuales y político-institucionales hubo una producción continua y muy sustantiva por parte de grupos de investigación en múltiples universidades federales y estatales. La SDT construyó el Sistema de Gestión Estratégica en el cual fue introduciéndose información sobre los territorios, procesos de gestión territorial y proyectos específicos. Numerosas experiencias fueron

documentadas y equipos de investigación realizaron balances interpretativos de muchas de ellas, así como algunas discusiones comparadas y síntesis más generales. Durante más de una década, IICA Brasil, por medio del Foro Desenvolvimento Rural Sustentable realizó en conjunto con la academia y entidades públicas federales o estatales 11 foros brasileños e internacionales sobre desarrollo sostenible, que generaron 24 libros de la serie Desarrollo Rural Sostenible, así como la revista homónima. Hay, asimismo,

una serie de revistas académicas sobre temas relacionados, y se estableció la *Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial* (RETE), relacionada a su vez con otras redes latinoamericanas de investigadores sobre cuestiones afines. Cabe indicar que para todo ello se contó con relaciones colaborativas entre las universidades e instituciones públicas y con la cooperación internacional, así como recursos financieros de diversas fuentes para apoyar la realización de estudios y eventos.





## 4. Metodología de la Secretaría de Desarrollo Territorial

La SDT elaboró e impulsó una propuesta metodológica basada en el concepto y ciclo de gestión social del desarrollo territorial. Dicha propuesta incluyó elaboraciones específicas en lo atinente a la planeación territorial participativa y a los arreglos institucionales y redes para el involucramiento de actores en procesos e iniciativas de desarrollo en los territorios rurales.

### **Gestión social del desarrollo territorial**

La metodología de trabajo promovida por la SDT en los territorios se basó en el concepto y abordaje del denominado “ciclo de la gestión social del desarrollo

territorial”. Este incluye acciones de sensibilización y movilización de los actores territoriales, planeación participativa, organización descentralizada, coordinación democrática, y control social transparente. Las actividades de planeación son principalmente: elaboración de un diagnóstico territorial y una visión de futuro consensuada, y definición de objetivos, directrices, estrategias, programas y proyectos. Las de organización incluyen la articulación basada en alianzas y políticas públicas; el fortalecimiento de arreglos institucionales para la gestión territorial, y la división de responsabilidades y tareas. El control social requiere de la socialización de informaciones de interés, así como comunicación, monitoreo y evaluación.

**Figura 11. Ciclo de la gestión social del desarrollo territorial**



**Fuente original:** MDA/SDT, 2005c. Versión castellana: Silva *et al.*, Gestión de territorios rurales: Conceptos y referencias, en Sepúlveda *et al.*, 2008, p. 92.

En un conjunto de referencias para la gestión social de los territorios rurales (MDA-SDT 2005 c) se explicaba el enfoque territorial del desarrollo rural y la pluridimensionalidad de éste, así como los tres ejes estratégicos de la Secretaría de Desarrollo territorial. Estos se enfocaron respectivamente en la organización y fortalecimiento de los actores sociales; en la adopción de principios y prácticas de gestión social, y en la

promoción de la implementación de políticas públicas, la convergencia horizontal (intersectorial) y la integración vertical (entre los planos municipal, territorial, estadual y nacional). Ello debía materializarse en un conjunto de acciones y ofertas de apoyo a los territorios rurales, en particular mediante el fortalecimiento de instancias colegiadas, el desarrollo humano y la dinamización de las economías territoriales.

Como órganos colegiados, la SDT reconocía a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), a las Comisiones de Instalación de las Acciones Territoriales (CIAT), a los Colegiados de Desarrollo Territorial (Codeter) y a los Consejos Estadales de Desarrollo Rural (CEDR).

La SDT entendía como gestión social –concepto que se inscribe en su misión institucional– una determinada manera de gestionar los asuntos públicos, en particular las políticas e iniciativas de desarrollo de las zonas rurales, apoyándose en sistemas descentralizados, con una amplia participación, mayor fluidez y densidad de información, alianzas y articulación en red. Ello planteaba la necesidad de generar pactos de concertación social entre los diferentes actores locales, públicos y privados, a concretizar en un plan de desarrollo negociado. Era necesaria, asimismo, la construcción de institucionalidades que conformasen espacios de poder compartido y de responsabilidad conjunta, con mecanismos de control social sobre las acciones previstas en el plan.

La gestión social así entendida requiere de un ambiente o proceso de descentralización política y administrativa fortalecida y del empoderamiento de la sociedad civil para el establecimiento de acuerdos entre los distintos actores y agentes públicos y privados. Esto abarca tanto a los ya involucrados en las dinámicas del desarrollo como aquellos que han sido excluidos

de ellas y para los cuales resulta difícil acceder a los espacios en los cuales se toman decisiones sobre la gobernanza y desarrollo del territorio. En consecuencia, la SDT proponía un abordaje territorial del desarrollo mediados por procesos de aprendizaje colectivo que estimularan la participación activa en la gestión social de dicho desarrollo, superando el asistencialismo y la participación meramente formal, en mecanismos de consultas o fiscalización. En esta perspectiva:

“Los procesos participativos tienen como característica fundamental la reflexión sobre la práctica social, pues es a partir de ella que los individuos, organizaciones y comunidades adquieren nuevos conocimientos válidos sobre su realidad y desarrollan capacidades para transformarla. Al vivir el proceso de gestión social del territorio, ocurre un conjunto de relaciones e interacciones entre hombres, mujeres, artesanos, agricultores familiares, empresarios, jóvenes, estudiantes, prestadores de servicios, funcionarios públicos, personas y grupos sociales no organizados, y de los que tienen un trabajo productivo. Las interacciones generan condiciones para una relación dialógica entre los sujetos del proceso de desarrollo, a partir de lo cual se conoce la situación presente y futura, la visión de mundo, la revisión de valores, el nivel de criticidad, las tradiciones y la cultura de las personas y de los

actores sociales, posibilitando una reflexión y una transformación significativa.” (MDA-SDT 2005 c, p. 12; traducción libre)

En este abordaje, se espera que la sociedad local logre progresivamente alcanzar mayores grados de autonomía y autogestión en la definición y construcción de su futuro. Esto se alcanzaría mediante el fortalecimiento de las relaciones colaborativas que permiten la acción colectiva, la participación efectiva, la comunicación y la corresponsabilidad de los actores territoriales.

La Secretaría de Desarrollo Territorial de Brasil elaboró, entre 2005 y 2009, un conjunto de orientaciones generales y guías metodológicas para los momentos principales del ciclo de la gestión social. Así, por ejemplo, para la elaboración del plan territorial de desarrollo rural sustentable (PTDRS), formuló un marco conceptual y metodológico. En él abordó la planeación territorial, las metodologías para realizarlo, sus etapas y pasos, el proceso de construcción del PTDRS y sus contenidos básicos (MDA, 2005 b).

En el planteamiento de la STD, la planeación (asociada a la elaboración del PTDRS) es la primera fase de un proceso cíclico que incluye también la organización para la ejecución del PTDRS, y el monitoreo, evaluación y control social de dicha ejecución, en el proceso de gestión social del desarrollo territorial. No se trata de una secuencia lineal, pues la planificación, por ejemplo, requiere de ciertas bases

organizativas y mecanismos de participación de actores.

## Planeación territorial participativa

En este contexto, se entiende por planeación “**el proceso ordenado y sistemático** de aprendizaje social en el cual los actores sociales en conjunto con los técnicos y representaciones del Estado construyen **una visión crítica y colectiva de la realidad** para la toma de decisiones (escogencia de alternativas) sobre las acciones necesarias y adecuadas para la construcción del futuro deseado.” (MDA, 2015 b, p. 16; destacado en el original)

La planeación territorial debe ser ascendente (desde las demandas de los actores sociales locales), flexible (ante nuevas iniciativas de los actores sociales o del Estado), pluridimensional (abarcando las distintas dimensiones del desarrollo territorial y de la planeación) y participativo (involucrando activamente a los actores sociales, junto con los municipios, los Estados y el gobierno central). El proceso es tan importante como el producto, y ambos tienen implicaciones relevantes tanto al interior del territorio como hacia el exterior del mismo. Su abordaje debe permitir una percepción integral del territorio, con su heterogeneidad, potencialidades y fragilidades. También ha de estimular alianzas entre los actores sociales y el Estado, así como la articulación entre las demandas sociales y las



ofertas de las políticas públicas. Debe asimismo favorecer la descentralización; tener un abordaje multisectorial que permita atraer inversiones diversas e innovadoras; ser sistémico, apprehendiendo la realidad territorial como una totalidad compleja con elementos interconectados, y avanzar progresivamente de lo general hacia lo específico. Supone reconocer la subsidiariedad entre los ámbitos locales, municipales, territoriales, estatales y nacional. Ha de incorporar procesos continuos de capacitación; construir una nueva visión de las relaciones sociales y mayor involucramiento de mujeres y jóvenes. Debe reconocer y valorizar las interrelaciones entre lo rural y lo urbano, e integrarse con los poderes públicos y consejos municipales.

La SDT no recomendaba una metodología específica de planeación participativa, sino que reconocía la existencia de múltiples opciones metodológicas, incluyendo la Intervención Participativa de Actores, el Diagnóstico Rápido Participativo; el Planeamiento de Proyectos Orientados por Objetivos; el Método Altadir de Planeamiento Popular; el Planeamiento Estratégico Situacional; el Diagnóstico de Sistemas Agrarios, y la Investigación-Acción. Sugería adoptar la metodología que se considerara más apropiada y viable en el contexto específico y para el propósito de la planeación territorial, combinándola en caso necesario con elementos o técnicas de otras metodologías. Subrayaba la importancia de

planificar el proceso de participación, con una estrategia de acción para ese propósito y mecanismos definidos para lograrlo.

La propuesta de la SDT definió tres momentos principales en la elaboración del PTDRS: la preparación, el conocimiento crítico de la realidad, y la planificación propiamente dicha. Para cada uno de ellos sugirió acciones específicas a realizar, incluyendo:

#### *Preparatorias:*

- Acciones preliminares de sensibilización y movilización de actores
- Establecimiento al menos embrionario de un Colegiado u otra forma de institucionalidad territorial que pueda coordinar el proceso
- Definición de funciones de coordinación política y técnica del proceso de planeación
- Constitución del equipo responsable de la conducción y articulación del proceso de formulación del plan
- Nivelamiento conceptual y metodológico del equipo responsable
- Elaboración de un plan de trabajo inicial, con actividades calendarizadas
- Visitas a los distintos municipios del territorio para promover el involucramiento de las municipalidades y que el equipo establezca contactos con personas claves y relaciones

colaborativas, e identifique los tipos de actividades productivas, los condicionamientos socioambientales más evidentes, e impresiones iniciales sobre las potencialidades y limitaciones del territorio e hipótesis alternativas sobre su desarrollo

### *Conocimiento crítico de la realidad:*

- Motivación y movilización de actores sociales y representaciones gubernamentales
- Inventario y recopilación de datos secundarios
- Organización sistemática de las informaciones obtenidas sobre cada tema e interrelaciones entre ellas
- Complementación de informaciones con consultas directas y levantamiento participativo de datos primarios de maneras apropiadas para cada tipo de información requerida
- Reflexión crítica sobre la realidad territorial con todos los insumos obtenidos y el conocimiento de los actores involucrados, para identificar las potencialidades, limitaciones y relaciones causales en el respectivo contexto histórico
- Formulación de un diagnóstico crítico con las informaciones analizadas, señalando las potencialidades y limitaciones del territorio
- Socialización de las informaciones con todos los que participan directa o indirectamente en el proceso

### *Planificación:*

- Establecimiento del futuro deseado utilizando técnicas participativas para expresar el conjunto de aspiraciones y sistemas de preferencias de los actores sociales, técnicos y responsables políticos, definiendo directrices, ejes, estrategias y líneas de acción
- Discusión de fundamentos para la elaboración de proyectos específicos a partir de las líneas de acción
- Legitimación de las acciones previstas por la institucionalidad territorial en plenaria
- Ajustes y redacción final del PTDRS

La SDT propuso, asimismo, una estructura básica común para los planes territoriales (MDA, 2006 a, Anexo I, p. 48), cuyos contenidos y proceso de elaboración se explicaban más detalladamente en dicha guía:

- I. Presentación
- II. Aspectos metodológicos de la planeación
- III. Diagnóstico
  1. Configuración espacial
  2. Aspectos históricos
  3. Recursos naturales
  4. Población
  5. Organización social
  6. Estructura agraria
  7. Aspectos económicos
  8. Servicios sociales y de apoyo a la producción
  9. Infraestructura
  10. Cultura y recreación

- 11. Involucramiento institucional
- IV. Programación para el desarrollo
  - 1. Objetivos generales
  - 2. Directrices y líneas de acción
  - 3. Proyectos específicos
- V. Anexos

## Arreglos institucionales para la gestión territorial

En lo referente a la organización social para la gestión de los territorios rurales (MDA, 2006 a) se formuló un planteamiento conceptual, una valoración del papel de los Consejos de Gestores de Políticas, Consejos de Desarrollo Rural y Colegiados Territoriales, un abordaje de las diferencias y relaciones entre instituciones y organizaciones, una tipología de estas últimas, y una metodología para la construcción de arreglos institucionales y para la conformación de redes de Colegiados Territoriales y de Territorios Rurales (posteriormente denominados Territorios de Identidad).

Como pasos para la construcción de arreglos institucionales para la gestión del desarrollo territorial y para la implementación de programas o proyectos priorizados en el plan territorial de desarrollo rural sustentable (PTDRS), en general, la SDT propuso:

1. Definición del foco en torno al cual se pretende llegar a acuerdos y construir el arreglo institucional, elaborando una visión de futuro consensuada, realizando un

diagnóstico del territorio y estableciendo los ejes de desarrollo del mismo

2. Interpretación del marco institucional local, identificando los socios actuales y potenciales, con sus motivaciones, limitaciones y posibles áreas de conflicto, habilidades y competencias pertinentes, e iniciativas locales, estatales, regionales o nacionales que podrían articularse en torno a programas y proyectos en cada eje de desarrollo del PTDRS
3. Diálogo y negociación con/entre los agentes que pueden impulsar el proceso, en torno a proyectos o iniciativas de interés común, con perspectiva de futuro, trascendiendo las acciones inmediatas y las relaciones meramente contractuales
4. Operacionalización de los arreglos institucionales, como procesos permanentes de concertación y diálogo, abordando las dificultades de comunicación y los conflictos que surjan en torno a la implementación de proyectos o iniciativas, a fin de fortalecer la confianza y la cooperación entre los socios (MDA, 2006 a, pp. 25-28)

Los Colegiados Territoriales pueden entenderse como arreglos institucionales de índole más general para la gestión del desarrollo territorial rural sustentable DTRS. Sus responsabilidades incluyen la sensibilización, articulación y coordinación de los actores sociales

del territorio; la elaboración de agendas de prioridades; la articulación de arreglos institucionales específicos para determinados proyectos; la creación de redes territoriales de prestación de servicios; la negociación de programas, proyectos o acciones para el DTRS, y el acompañamiento y evaluación de procesos de DTRS.

En el planteamiento de la SDT sobre la conformación de los Territorios Rurales se prestó especial atención a las identidades compartidas por sus habitantes, y se atendió a su diversidad, a la representatividad de los actores y grupos participantes en los Colegiados Territoriales, y a la pluralidad de sus perspectivas, propuestas y posiciones programáticas. De manera más general, se establecieron mecanismos para la participación de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas, y se replanteó la manera de pensar el desarrollo de los espacios rurales, entendidos como construcciones socio-históricas y culturales.

Cabe anotar que en la práctica la conformación de los Colegiados Territoriales frecuentemente estuvo limitada a algunos grupos representantes de la agricultura familiar, con primacía de los sindicatos de trabajadores rurales, principalmente. No siempre se logró la representación e incorporación efectiva de grupos como, por ejemplo, los quilombolas, indígenas o beneficiarios de la reforma agraria. Ello plantea cuestiones y discusiones interesantes y pertinentes sobre el poder que se genera al

interior de los Colegiados Territoriales por aquellos que, históricamente, habían sido marginalizados por los sectores dominantes.

## **Redes para el desarrollo territorial**

Además de los arreglos institucionales para programas, proyectos e iniciativas específicas y para la gestión del DTRS, es posible movilizar a los actores territoriales mediante redes sociales. En el planteamiento de la STD al respecto:

“Otra forma de organizar la cooperación entre diferentes agentes públicos y privados, organizaciones socias y movimientos son las redes. Al igual que los arreglos institucionales, las redes sociales son formas de articulación de habilidades, competencias, mecanismos de colaboración. Son medios para combinar recursos humanos, cognitivos, materiales. Son también maneras de estructurar relaciones durables entre organizaciones y personas con intereses distintos, pero muchas veces interdependientes, a veces complementarios, a veces conflictivos.

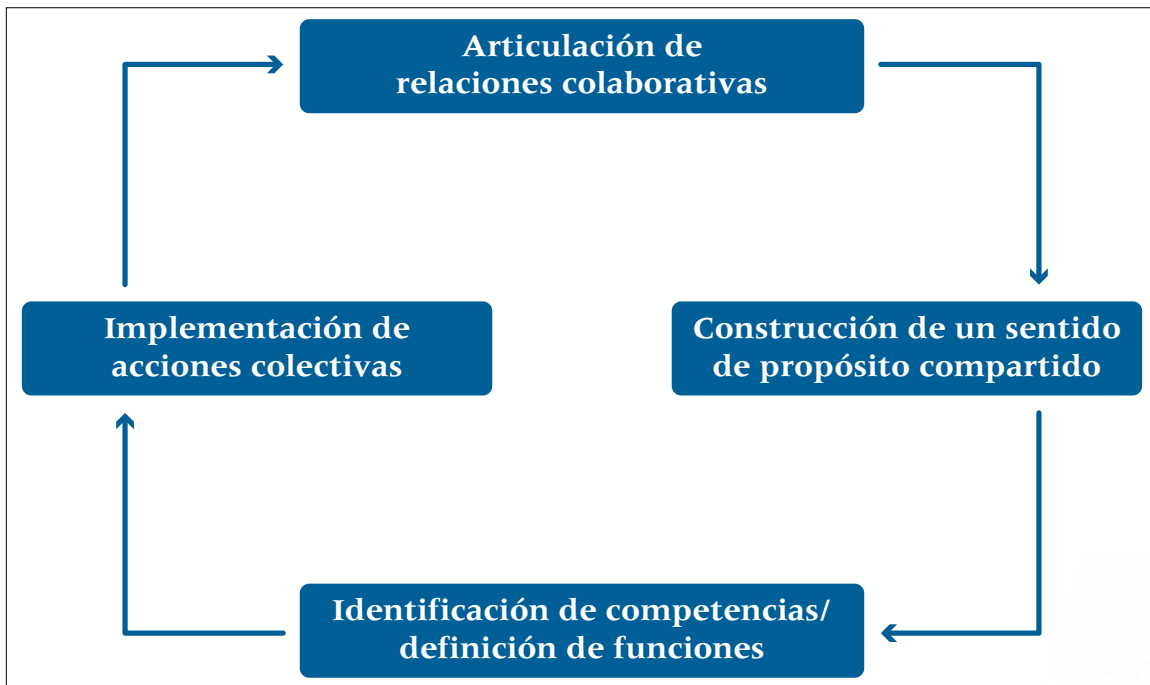
(...) Todos formamos parte de alguna red, porque somos parte de colectividades (...) Vivimos en una sociedad en rede, con varias redes a su interior, que se articulan, se comunican, intercambian informaciones. “ (MDA, 2006 a, p. 33; traducción libre)

La cohesión y resistencia de una red para el desarrollo territorial, en la perspectiva de la SDT, requiere de objetivos comunes, valores afines o una misión compartida. También es necesario tener conectividad, participación y colaboración, liderazgo plural y horizontalidad; realimentación e información, descentralización y “capilarización” (en el sentido de mejoramiento de la distribución), y dinamismo.

Los pasos para la construcción de una red, en esta perspectiva, corresponden a cuatro etapas cíclicas, no lineales:

1. Articulación de relaciones de asociación o colaboración
2. Construcción de un sentido de propósito compartido
3. Identificación de competencias y definición de atribuciones
4. Implementación de acciones colectivas

**Figura 12. Proceso de construcción de una red para el desarrollo territorial**



**Fuente:** MDA-SDT 2006 a, p. 36; traducción libre.



### ***Articulación de relaciones de asociación o colaboración***

Consiste de una serie de actividades para caracterizar y contactar a socios potenciales, incluyendo contactos inicialmente individuales y luego colectivos para el conocimiento entre dichos socios potenciales, socializando informaciones acerca de sus programas, proyectos y otras acciones. Se sugiere iniciar con unos pocos e ir ampliando gradualmente el número de socios, estableciendo relaciones colaborativas en torno a un propósito común y una actuación en red.

### ***Construcción de un sentido de propósito compartido***

Como primer paso en este sentido, la SDT propone un espacio o momento de reflexión sobre lo que es una red, sus características, principios y forma de funcionamiento, a fin de que cada socio pueda considerar y responder la cuestión de si se quiere conformar una red. Si los socios responden afirmativamente, se procede a definir el propósito compartido, que incluye la misión de la red, una visión de futuro común, un conjunto de valores, y determinadas metas orientadoras del proceso organizativo.

### ***Identificación de competencias y definición de atribuciones***

Para esto es necesario encontrar ámbitos de interacción e integración, identificando los puntos de conectividad de

la red, visualizando las ofertas de actores públicos y privados y relacionándolas con las demandas de los actores sociales, generando comunicación entre ellos. Puede elaborarse una malla de relaciones a establecer entre oferentes y demandantes, y es necesario crear un ambiente en el cual puedan promoverse sinergias entre organizaciones e individuos dispuestos a colaborar en determinadas acciones. Una vez definidas las identidades organizacionales y las diversas acciones a realizar por las organizaciones, es posible construir una malla cruzada de programas y acciones a integrar. Esto permitirá precisar las relaciones colaborativas, explicitar los principios éticos de la red, conocer y atender la demanda territorial de acciones estratégicas o estructurantes, y realizar acciones de comunicación.

### ***Implementación de acciones colectivas***

A fin de concretizar acciones, la red ha de elaborar su propia planeación y definir mecanismos para la toma conjunta de decisiones, la gestión concertada y la rendición de cuentas. Esta planeación debe tomar en cuenta las demandas de la sociedad local y establecer objetivos, acciones, metas, resultados a lograr, y modalidades de acompañamiento y evaluación. Será necesario fortalecer capacidades de liderazgo para apoyar el proceso de articulación y coordinación en red, así como para la ejecución, seguimiento y evaluación participativas de las acciones; para la animación de las redes, y para asegurar su continui-

dad en el tiempo. Un reto importante para las redes territoriales es el de lograr incidencia política ante los entes gubernamentales y con organizaciones no gubernamentales en los procesos de gestión social de las políticas públicas. La conformación de redes territoriales es también un espacio de aprendizaje colectivo que fortalece el tejido social del territorio. (Síntesis basada en MDA-SDT 2006 a, pp. 37-39)

En lo referente al control social, otra guía de la SDT (MDA-SDT, 2006 b) presenta los conceptos básicos y la trayectoria histórica e instrumentos legales del control social en Brasil. Se refiere asimismo al monitoreo y evaluación participativos como instrumentos fundamentales, y propone varios pasos para el diseño de una estrategia para realizarlas, los cuales se explican más ampliamente en dicha guía:

1. Formular cuestiones que deben ser respondidas por el monitoreo y evaluación participativos

2. Precisar los aspectos que serán monitoreados y evaluados, y construir indicadores
  3. Identificar posibles fuentes de información
  4. Definir los instrumentos y procedimientos apropiados para cada tipo de monitoreo (actividades, recursos, presupuestos) y evaluación (de procesos, resultados e impacto) y especificar los medios de verificación
  5. Establecer la periodicidad de la recopilación de datos y el cronograma correspondiente
  6. Definir la forma de análisis de las informaciones obtenidas
  7. Especificar las responsabilidades de los participantes en el proceso, reflejándolas en una matriz
  8. Establecer los mecanismos de comunicación de los resultados del monitoreo y evaluación
- (MDA, 2006 b, p. 38)



## 5. Procesos estatales

Entre 2012 y 2016 se impulsó un proceso para promover la formulación participativa de Planes Estadales de Desarrollo Rural Sustentable y Solidario (PEDRSS), a la luz del plan nacional correspondiente y de resoluciones del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (CONDRAF). Para ello se elaboró una propuesta metodológica y se realizaron procesos de planeamiento en algunos Estados de la Unión federal.

### **Metodología para la elaboración de planes estatales**

En 2016, el MDA publicó una “Guia para a construção do plano estadual de desenvolvimento rural sustentável e solidário PEDRSS,” con horizonte temporal a 10 años y actualización bienal. En dicha guía, se explicó sus principios y directrices, derivados del Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable y Solidario (PNDRSS), su proceso de formulación y su estructura.

Para la construcción de los PEDRSS, conducida por los Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) en consulta con los Colegiados Territoriales, el documento del MDA (2016) propuso cuatro etapas:

1. *Sensibilización y movilización* de los diversos actores estatales, pactando el proceso a seguir y el plazo para completarlo, en un taller con amplia representación, y estableciendo una comisión provisional de articulación en el ámbito del CEDRS.
2. *Articulación y definición de acuerdos* en un taller en el cual se retomarán los resultados de conferencias estatales anteriores, se establecerán articulaciones y acuerdos con las entidades federales y con la sociedad civil en torno a los objetivos, metas y proceso de acompañamiento y gestión del plan.
3. *Elaboración del plan*, identificando e incorporando los aportes de los

diversos grupos sociales y tomando en cuenta los intereses de los territorios rurales, para lo cual se realizarán las consultas locales o estatales, reuniones y talleres que se requieran. También se retomarán las propuestas de conferencias estatales anteriores y se identificarán los desafíos y potencialidades del Estado.

Para elaborar la matriz del PEDRSS, el MDA propuso los siguientes pasos:

- i) Retomar y detallar los resultados de la conferencia estadual
  - ii) Compatibilizar las propuestas con el PNDRSS y con el Plan Pluri-Anual (PPA) estadual
  - iii) Identificar y generar estrategias
4. *Validación del plan* por parte del CEDRS en pleno, ante el cual se presentará primero una versión preliminar y posteriormente la versión final.

## Primeros planes estatales

Un número creciente de Estados establecieron sus Consejos Estadales de Desarrollo Rural Sostenible, y elaboraron Planes Estadales de Desarrollo Rural. Trece Estados<sup>4</sup> de la Unión

Federal emprendieron procesos de territorialización de sus políticas públicas, con diversos grados y ritmos de avance, y algunos del Nordeste, como Bahía, han incorporado en su institucionalidad procesos de planificación y presupuestación territorializados.

El contenido básico de estos planes varió considerablemente de un Estado a otro, al igual que sus horizontes temporales. Uno de los primeros planes estatales, en el Estado de Ceará (Governo do Estado do Ceará, 2012), a un plazo relativamente corto, incluyó aspectos como:

- Marco conceptual y metodológico
  - Fundamentos, principios y valores
  - Visiones de lo rural y lo urbano
  - Articulación entre planes territoriales, estatales y nacionales
- Acciones prioritarias desde la perspectiva de la sociedad y de los agentes públicos
- Análisis de la situación del campo
  - Contexto agrario
  - Actores sociales
  - Ruralidad, territorialidad y desarrollo estadual
  - Estructura fundiaria, reforma agraria y desarrollo rural sustentable

---

4. Acre, Alagoas, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraíba, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Norte, Roraima y Sergipe (MDA-SDT, 2010).



- Agricultura familiar en el contexto estadual
- Dimensionamiento y contextualización de la pobreza rural
- Balance y perspectivas de los macroprocesos estructurantes de la dinámica de desarrollo sustentable y solidario del Estado.
- Metas del plan
- Gestión y control social

Otros posteriores, como el de Minas Gerais (Governo do Estado de Minas Gerais, 2014), sin un horizonte temporal explícito, dieron un fuerte énfasis a la agricultura familiar; establecieron objetivos generales y específicos; realizaron una revisión de los principales planes y normativas existentes; definieron una matriz de acciones públicas para la agricultura familiar en el Estado, así como una visión de futuro y desafíos asociados a ella, y abordaron otros aspectos del desarrollo rural en el plano estadual. Entre ellos, cabe mencionar los referidos al medio ambiente, la agrobiodiversidad y el cambio climático; la sustentabilidad de los agroecosistemas; el acceso a la tierra y los territorios; infraestructura rural; comercialización y acceso a mercados; la sucesión rural y las relaciones de género; participación y control social, gobernanza y gobernabilidad para el desarrollo rural sustentable.

El plan de desarrollo estadual sustentable del Estado de Rondônia, para 2015 a 2030 (Governo do Estado de Rondônia

*et al.*, 2015), realizado con apoyo del IICA, se enmarcó en la Política Nacional de Desarrollo Regional, y partió de un diagnóstico situacional participativo acerca de las características generales del Estado y sus dimensiones histórico, geoambiental, demográfica, económica, social, de infraestructura y logística, y político institucional. La estructura de este plan incluye:

- Visión de futuro
- Objetivos
- Directrices estratégicas
- Programas y proyectos por directriz:
  - Territorialización y gestión ambiental
  - Bienestar social
  - Competitividad sustentable
  - Modernización de la gestión pública
- Modelo de gestión
  - Arreglos institucionales para la construcción del Sistema Estadual de Desarrollo Regional
  - Arreglos institucionales en el plano estadual
  - Ciclo de planeamiento y gestión
- Flujo de información y Observatorio del Desarrollo Regional
- Estrategias de Implementación
- Correlación entre programas y proyectos estaduais y federales e instituciones ejecutoras

- Resultados esperados, efectos e impactos
- Fuentes de financiamiento e incentivos fiscales
- Cronograma de ejecución

En medio de la diversidad, puede entreverse una progresión desde planes estatales con horizontes temporales

relativamente cortos hacia otros a mediano o más largo plazo, y de un fuerte énfasis en la agricultura familiar hacia una abordaje integral del desarrollo del Estado en su conjunto. Por otra parte, parece haber cierta equiparación entre desarrollo regional y estadual, así como distintas vertientes en términos del relacionamiento con las institucionalidad federal.

## 6. Territorialización del Estado de Bahía

La experiencia primero de regionalización al interior de este Estado nordestino y luego de territorialización de sus políticas públicas y procesos de planificación es relevante por su larga trayectoria y por los aprendizajes institucionales y sociales derivados de ella. Una diferencia importante entre los procesos de regionalización al interior del Estado de Bahía durante la segunda mitad del siglo XX y los más recientes de territorialización de las políticas públicas y programas institucionales es que los primeros eran de naturaleza político-técnica y partían del gobierno estadual, con insumos de entidades del gobierno federal, mientras que los segundos conllevaban un reconocimiento de las territorialidades y arreglos institucionales existentes en el Estado por parte de sus autoridades e instituciones. Ello abría la posibilidad de una convergencia entre procesos e iniciativas ascendentes, generados desde los territorios, y la formulación e implementación de políticas y programas, planes y presupuestos estaduais.

### Regionalizaciones sucesivas

El Estado de Bahía tuvo una larga historia de procesos de regionalización interna para fines de planificación e inversión pública, desde la década de 1940 cuando se establecieron dieciséis zonas fisiogeográficas con semejanzas económicas y sociales entre los municipios que las conformaban. A fines del decenio siguiente se propuso establecer nueve regiones urbanas funcionales, y se formuló un nuevo Plan de Desarrollo de Bahía orientado a promover su industrialización sustitutiva de importaciones, complementaria a la del Sur y Sureste del país. Bajo la dictadura militar, a mediados de los años sesenta fueron centralizados los programas y planes de desarrollo, y en Bahía se realizó una reforma administrativa y se propuso una nueva regionalización. El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) recomendó dividir al Estado en 21 regiones administrativas, con un centro urbano como sede de cada una de ellas, pero

el gobierno estadual decidió establecer 17 de ellas como centros regionales de los órganos gubernamentales de Bahía. Poco después, bajo un nuevo gobierno estadual, el propio IBGE sugirió establecer 26 microrregiones homogéneas por sus características naturales, y el gobierno del Estado optó por establecer 16 de ellas. Nuevamente en 1972, el IBGE delimitó 22 regiones funcionales urbanas, pero el gobierno bahiano constituyó 17 regiones administrativas para una nueva estructura gubernamental con servicios descentralizados.

Después de 1983 se empezó a promover gradualmente el desarrollo económico local, a escala municipal, y la coyuntura económica dificultó la realización de grandes inversiones públicas. La planeación fue sectorial, en función de los objetivos y requerimientos de las distintas entidades gubernamentales, con la consecuencia de que se multiplicaron las regionalizaciones sectorizadas, discrepantes entre sí. En 1991 el gobierno estadual empezó a organizar 26 regiones de influencia urbana, que pronto fueron sustituidas por quince regiones económicas, cada una con una ciudad preponderante. En 1999 se establecieron ocho ejes de desarrollo entendidos como corredores de circulación y flujo de la producción, ampliados a trece en 2003, para el plan plurianual del cuatrienio siguiente. (Ortega y Pires, 2016, cap. 3)

Las regionalizaciones sucesivas, y algunas veces paralelas, tuvieron en común su verticalidad, pues eran decretadas

por el gobierno estadual como decisión política a partir de determinados insumos técnicos. Sus fines eran administrativos, de planificación oficial, de organización de los servicios públicos, y de promoción de procesos de industrialización apoyados por inversiones públicas que acentuaron las disparidades socioeconómicas al interior del Estado de Bahía. Los criterios preponderantes para establecer regiones administrativas o funcionales, microrregiones o ejes de desarrollo fueron los económicos, asociados a elementos físico-geográficos y redes de transporte asociadas a las principales ciudades.

### **Consejo Estadual y Colegiados Territoriales**

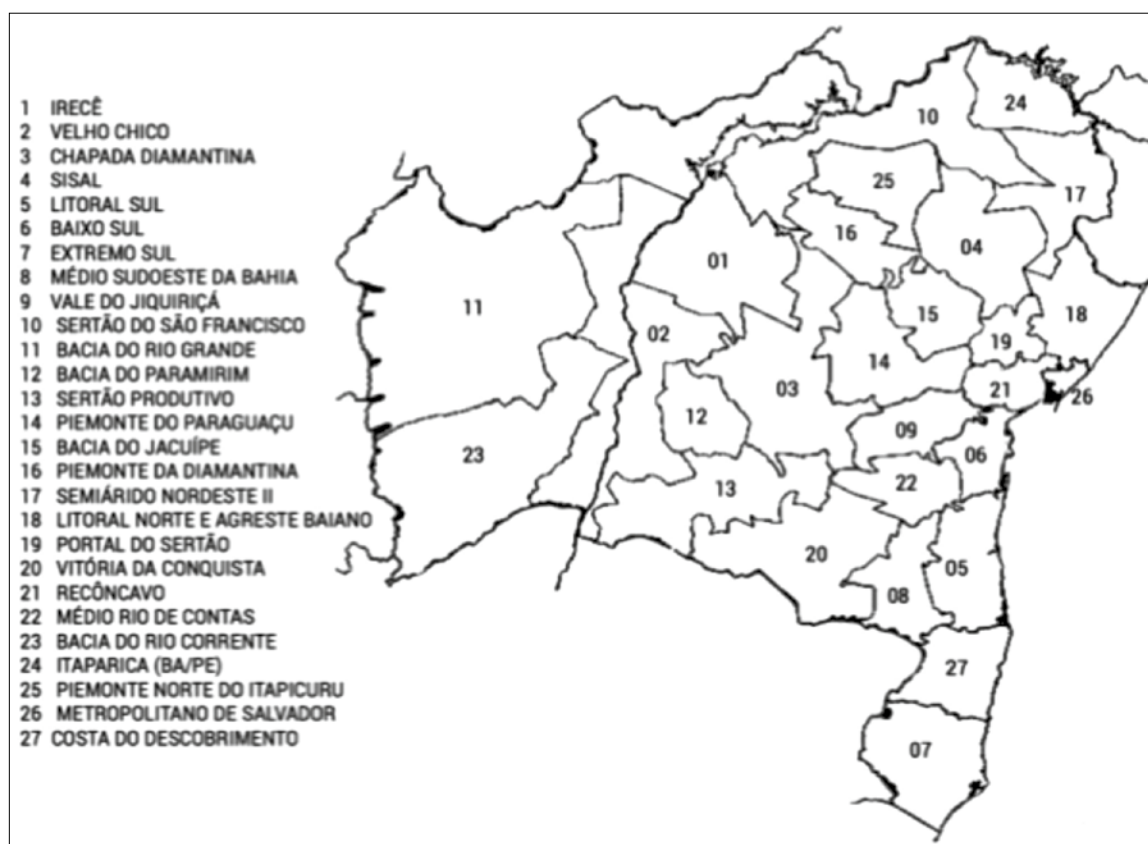
A partir de 2006, retomando elementos conceptuales y metodológicos del programa federal Territorios de Identidad, el Estado de Bahía se ha planteado la necesidad de tomar a éstos como unidades de planeación y revisar las prioridades de las políticas públicas a fin de promover la ciudadanía plena en los espacios rurales y una efectiva inclusión espacial. Para ello, el gobierno estadual ha incorporado desde 2007 el enfoque territorial y busca “identificar prioridades temáticas definidas a partir de la realidad local, posibilitando un desarrollo equilibrado y sustentable entre las regiones” (citado en Valencia y Oliveira, 2013, p. 17).

En 2010 se estableció el *Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial*,

primero de su tipo en Brasil, vinculado a la Secretaría de Planificación del Estado de Bahía. Los 27 Territorios de Identidad reconocidos hacia 2013 en este Estado se constituyeron en unidades de planeación de las políticas públicas, a fin de adecuar a estas últimas a las características y situaciones específicas de cada territorio. También se estableció un mecanismo de coor-

dinación estadual de los Territorios de Identidad de Bahía, en el cual se articulan los 27 Colegiados Territoriales y dialogan con la institucionalidad pública presente en el Estado y otros actores de la sociedad civil. Y por ley estadual (No. 13.214/2014) se definió que todo el ciclo presupuestario del Estado debe tener como punto de partida los Territorios de Identidad.

**Figura 13. Territorios de Identidad en el Estado de Bahía, Brasil**



**Fuente:** Valencia y Oliveira, 2013, p. 17.

Las orientaciones estratégicas y los planes de desarrollo, acordados en plenas de cada territorio, se reflejan en la planificación plurianual, por cuatri-

nios sucesivos, del gobierno estadual. Se cuenta con un Consejo de acompañamiento al plan plurianual y se realizan encuentros territoriales para la



coordinación de acciones sectoriales. Bajo el principio del protagonismo de los actores sociales, como medio para la toma de decisiones participativas y para la ampliación o profundización de la democracia, los tres elementos fundamentales de la gestión territorial en Bahía son el propio territorio, los Colegiados Territoriales, y la planeación territorial. Ello requiere de sistemas descentralizados, amplia participación, acceso a información, consorcios públicos, alianzas entre actores, articulaciones en red y acuerdos o pactos para impulsar el plan de desarrollo. Este deber ser orientado por una visión de futuro compartida y ha de traducirse en planes sectoriales o temáticos. Entre éstos, cabe mencionar los de crédito y asistencia técnica para la agricultura y los planes económicos de las cadenas productivas de los territorios y planes de negocios de las organizaciones asociativas de la agricultura familiar, así como los planes territoriales de cultura (Valencia y Oliveira, 2013, p. 18-21).

## Guías metodológicas bahianas

En el Estado de Bahía se elaboró recientemente una serie de guías para el establecimiento de un sistema estadual de desarrollo territorial. Dichas guías se enfocan sucesivamente en la construcción participativa de los planes territoriales (Oliveira 2016 a y 2017 b); en la elaboración de los planes de desarrollo económico y ambiental con inclusión socioproductiva (Oliveira 2016 c); en el establecimiento de un sistema estadual

de informaciones territoriales (Oliveira 2016 d), y en el proceso de construcción y aplicación del denominado “Caderno de oportunidades” o matriz de acciones gubernamentales en apoyo a los territorios, como instrumento de gestión social de las políticas públicas (Oliveira 2017 a). Algunos elementos de especial interés para esta reflexión sobre aprendizajes acerca de la gestión social del desarrollo territorial (presentados en Oliveira 2016 a, y ampliados o especificados en los documentos citados subsiguientes) son:

- La necesidad de actualizar 16 planes territoriales elaborados entre 2004 y 2010 y completar la elaboración de otros 11, enmarcándolos en el Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable y Solidario (PNDRSS).
- La preparación subsiguiente del plan estadual de desarrollo sustentable y solidario (PEDRSS) a partir de una síntesis e integración de los planes territoriales.
- La construcción de un Sistema Estadual de Desarrollo Territorial y de un sistema de informaciones territoriales, también estadual, para apoyar su elaboración e implementación, seguimiento y evaluación.
- La formulación de cuatro planes de acción para cada territorio como instrumentos de planeación operativa para la ejecución de los planes a más largo plazo. Estos han de traducirse en programas, proyectos y acciones a realizar, enfocándose respectivamente en el desarrollo

económico y ambiental con inclusión productiva; en la estructura fundiaria y acceso a la tierra; en la formación y organización social, y en la infraestructura de servicios públicos.

- Las matrices de acciones gubernamentales deberán ser completadas por las distintas Secretarías estatales, tomando en cuenta las demandas de los territorios e indicando las posibilidades de integración de sus políticas o acciones sectoriales con otras.
- Los arreglos productivos territoriales para la inclusión de la agricultura familiar, pueblos indígenas, comunidades y pueblos tradicionales, emprendedores de economía solidaria, mujeres y jóvenes en el desarrollo socioeconómico y ambiental de cada territorio y del Estado de Bahía en su conjunto. Para ello deberán mapearse sus organizaciones y emprendimientos, con atención especial a las cadenas productivas priorizadas a nivel estadual.
- Los servicios territoriales de apoyo a la agricultura familiar establecidos por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno estadual, para articular inicialmente las acciones de asistencia técnica

y extensión rural, las relacionadas con políticas de tierras y las de la Compañía de Desarrollo y Acción Regional, responsable por promover la inclusión socioproductiva.

- El papel relevante de la red estadual de Colegiados Territoriales o coordinación estadual de los territorios rurales, primera del país, como principal interlocutor de la sociedad civil con el gobierno del Estado de Bahía, y la importancia de orientar estratégicamente sus propuestas y acciones, trascendiendo las demandas puntuales, muy locales y de corto plazo.
- La necesidad de formación técnica avanzada en desarrollo territorial para contar con un número considerablemente mayor de cuadros técnicos mejor preparados. Dicha formación se enfocará en gestión social de los territorios y práctica de la gestión pública, combinando el aprendizaje presencial y a distancia.

En el anexo 3 se encuentra una síntesis del guion para la elaboración del Plan Territorial de Desarrollo Sostenible en el Estado de Bahía, y en las guías metodológicas antes citadas se detalla el proceso de elaboración y articulación de los planes estaduais y territoriales.



## 7. La experiencia del territorio del Sisal

La región o territorio del Sisal es una zona semi-árida, con una extensión de 21.256 km<sup>2</sup>, y 570.720 habitantes, para una densidad de 26,8 hab/km<sup>2</sup>. Poco más de 10% de la población (58.238 personas) son agricultores o agricultoras familiares, y hay 2482 familias “asentadas”, vale decir, que viven en asentamientos de reforma agraria. Hay también dos comunidades quilombolas y una tierra indígena.

En este territorio se gestaron procesos organizativos e iniciativas de desarrollo anteriores a las políticas y programas oficiales tanto federales como estaduais para el desarrollo de los Territorios Rurales o de Identidad, que confluyeron posteriormente con ellos.

### Antecedentes históricos

La región que llegaría a ser sisalera (productora de un tipo de agave de la cual se extrae la fibra que se utiliza para la elaboración del henequén) tiene una larga historia, que se remonta al período colonial brasileño, cuando llegaron al semi-árido nordestino los colonizadores portugueses. Fue una zona

de ganadería extensiva, por la facilidad que daba esta actividad para ocupar el suelo, establecer grandes posesiones y avanzar hacia el interior bahiano, llegando hasta la región de San Francisco en el siglo XVIII. (CODES SISAL, 2010, p. 24) Las relaciones sociales establecidas entonces y a lo largo del siglo XIX se caracterizarían por el clientelismo y del denominado “coronelismo” o control de ciertos actores privados oligárquicos sobre estructuras de poder locales, incluyendo los procesos electorales en los municipios rurales.

La introducción del cultivo del sisal o *agave sisalana* desde México a principios del siglo XX conllevó importantes transformaciones económicas y sociales al impulsar la economía, generar riqueza y arraigar cada vez más a la población rural. A partir de finales de los años treinta se aceleró la expansión en el nordeste bahiano de esta producción para la cual había condiciones de mercado favorables. Por otra parte, las condiciones de los trabajadores rurales y campesinos de esta región eran difíciles, con una fuerte concentración de la propiedad y una distribución inequi-

tativa de los beneficios. (Silva, 2012, p. 135)

En este contexto, marcado por la desigualdad, se estableció en los años sesenta, con apoyo de la Iglesia Católica con sus Círculos Bíblicos, el Movimiento de Organización Comunitaria (MOC), y durante los años ochenta y noventa se constituyeron organizaciones sociales como la Asociación de Pequeños Agricultores de Bahía (APAEB) y los Sindicatos de los Trabajadores Rurales (STR).

Paralelamente, le economía del sisal fue entrando en crisis por un deterioro de los precios desde mediados de la década de 1970, que se prolongó hasta final de siglo, con una reducción de cerca de 60% en la producción bahiana, debido a la competencia del agave afri-

cano y de materia prima sintética. Esto, a su vez, acentuó las condiciones de pobreza en la región, y se dieron numerosas movilizaciones y luchas reivindicativas. (Fundação CPE, 1989; Almeida, 2006) Durante esos mismos años hubo una emigración creciente hacia los centros urbanos de la región, como también hacia la capital estadual y hacia las metrópolis de Sao Paulo y Rio de Janeiro, por falta de oportunidades en su lugar de origen y en busca de condiciones más favorables en las ciudades.

La Región Sisalera fue denominada así en 1994 en una publicación de la *Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional* (CAR). Para entonces había en la región poco menos de doscientas mil hectáreas en plantaciones de agave sisalero.



## Figura 14. Região Sisalera em 1994

**Figura 1**  
REGIÃO SISALEIRA SEGUNDO A CAR/BAHIA, 1994



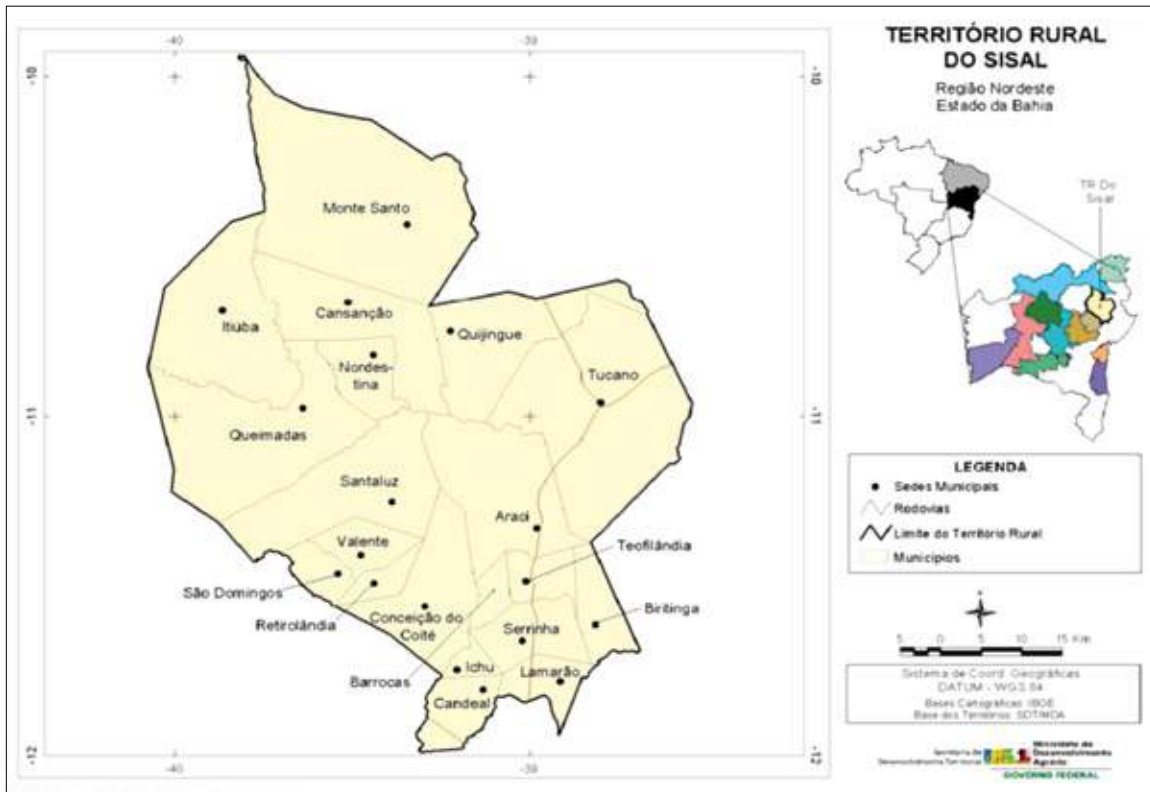
**Fuente:** Santos y otros (2015), p. 139.

Esta región estaba conformada por varias microrregiones sisaleras, y el área cultivada en ellas se expandía o contraía en respuesta a las condiciones de mercado favorables o desfavorables para la producción de esta fibra. Hacia 2002 comenzaba a dar señales de recuperarse de la contracción anterior, gracias al incremento de la demanda internacional, por la apertura de nuevos mercados y una creciente preferencia por productos naturales. (Silva, 2012, p. 140)

## De región a territorio

Aunque se siguió haciendo referencia a la Región Sisalera en diversos estudios y en planteamientos de la sociedad civil, en el contexto de las políticas impulsadas por la Secretaría de Desarrollo Territorial del MDA, se reconoció un nuevo “Territorio Rural” sisalero. Sin embargo, el nuevo Territorio del Sisal, propiamente dicho, abarcaba solo una parte de la región sisalera histórica, como se desprende de la comparación del mapa anterior con el siguiente.

**Figura 15. Territorio del Sisal**



**Fuente original:** Sistema de Informações Territoriais (SIT), MDA, reproducido en Silva (2008), p. 72

El Territorio del Sisal abarcó inicialmente 11 municipios, luego 15 y, finalmente, 20. Varios municipios de la región sisalera mayor pasaron a formar parte de otros territorios del Estado de Bahía.

Este territorio fue reconocido y apoyado a partir de 2003 por la Secretaría de Desarrollo Territorial de Brasil, a través del Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales (PRONAT). Cuatro años después fue uno de los Territorios de Identidad incorporados en la fase inicial de la territorialización de las políticas públicas estatales.

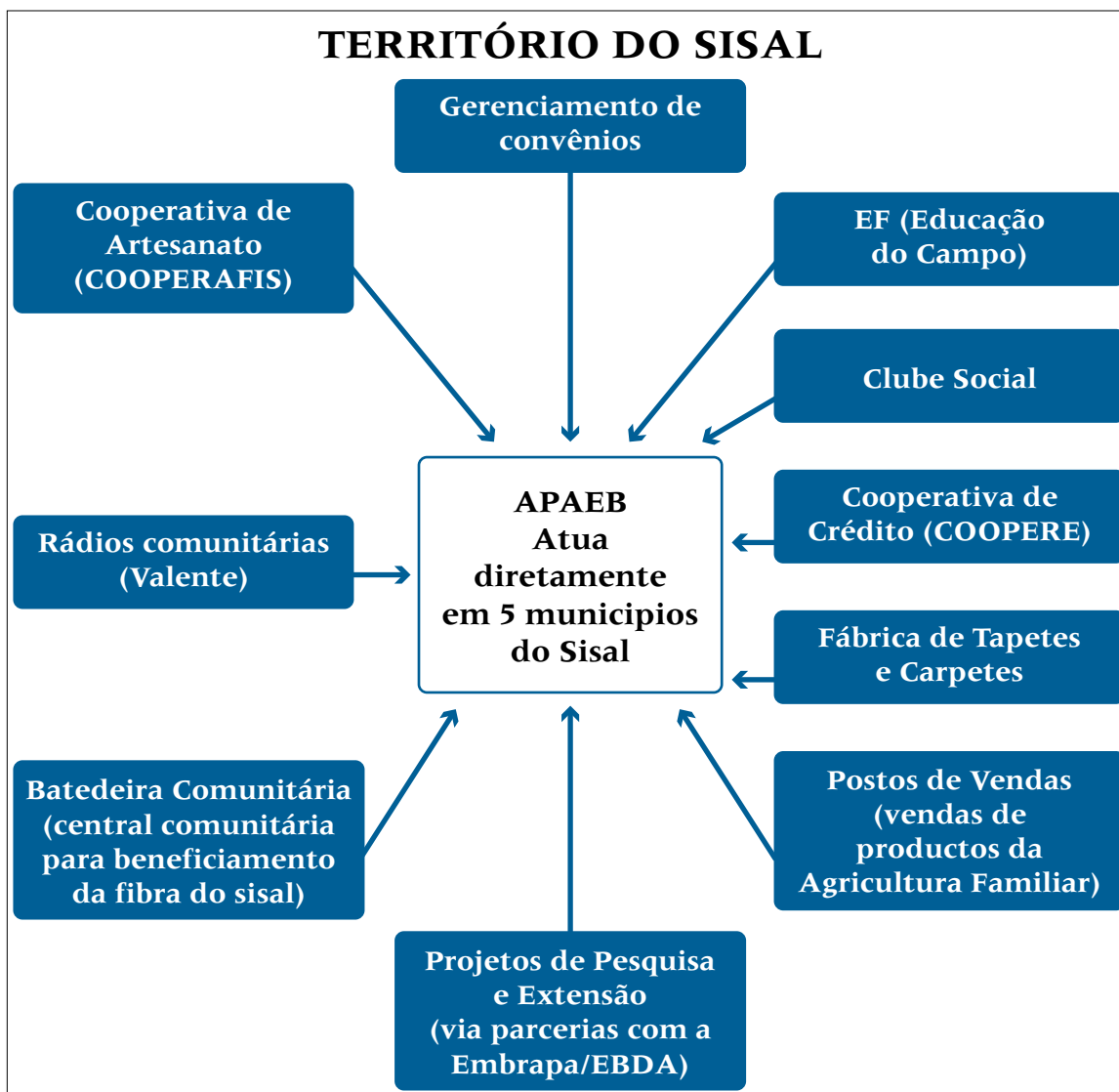
En el nuevo contexto político e institucional de los programas impulsados por la Secretaría de Desarrollo Territorial, la categoría “territorio” adquirió una creciente relevancia en las políticas públicas, en los procesos de ordenamiento territorial y en las acciones de la institucionalidad gubernamental, primero federal y luego estadual. Esta categoría también adquirió mayor prominencia en el discurso de las asociaciones y cooperativas agrícolas, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y otros movimientos sociales de las zonas productoras de sisal.

Así, a partir de la diferenciación del espacio del semi-árido bahiano y de las zonas en las cuales predominaba este cultivo, la mayor parte de la región sisalera histórica de Bahía pasó a denominarse Territorio del Sisal. A partir de 2007, cuando el Estado de Bahía empezó a territorializar sus políticas y acciones institucionales, articulándose al programa de Territorios de Identidad de la SDT, este territorio pasó a formar parte del sistema de planeación oficial y de la organización territorial de este Estado de la Unión federal. (Santos y otros, 2015)

## **Procesos organizativos**

La Asociación de Pequeños Agricultores de Bahía (APAEB), cuyos orígenes se remontaban a los Círculos Bíblicos de la Iglesia Católica, había articulado a diversas organizaciones principalmente de la sociedad civil. Surgió como asociación de pequeños productores, con filiales en varios municipios sisaleros de Bahía, especialmente en Valente, e impulsó iniciativas económicas (tanto productivas como de comercialización), servicios crediticios, procesos educativos y de comunicación social, entre otras áreas de actividad.

**Figura 16. Matriz de capilaridad de las acciones de la APAEB en el Territorio del Sisal, Bahía**



**Fuente original:** Sitio web de APAEB, Plano de Desenvolvimento Sustentável do Territorial do Sisal (SDT/MDA), reproducido con adaptaciones en Beltrão y Sayago (2010), p. 141.

La APAEB dio origen posteriormente a la *Fundação de Apoio ao desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira*. Las luchas reivindicativas de los agricultores y agricultoras familiares, en torno a sus relaciones con quienes controlaban el procesamiento de la materia prima y la comercialización de la fibra, se complementaron

con iniciativas y emprendimientos para dinamizar las economías locales y mejorar la calidad de la vida en su zona de influencia.

A partir de 2002 se estableció el *Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia* (el CODES Sisal), con

participación de la institucionalidad pública, organizaciones de agricultura familiar y otras entidades y organizaciones sociales. En la conformación del CODES Sisal participaron, por parte de la sociedad civil, las filiales de APAEB en tres municipios, la Fundación APAEB y varias de las asociaciones relacionadas con ella. También participaron algunas cooperativas de producción, procesamiento y comercialización, el Movimiento de Mujeres Trabajadoras Rurales y dos sindicatos. Por el poder público estuvieron representadas 20 prefecturas (alcaldías) municipales, y como entidades de apoyo algunas instituciones públicas estatales y EMBRAPA, así como varias entidades de la sociedad civil, incluyendo la Universidad del Estado de Bahía, el Movimiento de Organización Comunitaria y la Red de Escuelas Familiares Agrícolas Integradas del Semi-Árido. (Silva, 2008, p. 112)

El CODES Sisal, con representación paritaria de la sociedad civil y de los gobiernos locales, pasó a fungir en los años siguientes como Colegiado del Territorio del Sisal. Lo conforman una Asamblea General, el Consejo de Administración, el Consejo Fiscal y la Secretaría Ejecutiva. Como en otros Colegiados Territoriales, la participación en el CODES-Sisal, incluso en sus órganos directivos, es voluntaria y no remunerada.

La finalidad declarada del CODES-SISAL es la articulación y movilización de actores sociales y públicos con el

propósito de promover transformaciones institucionales y socioeconómicas que contribuyan al desarrollo sustentable. Entre las funciones que ha buscado cumplir este Colegiado cabe mencionar:

- Integración de programas y proyectos en perspectiva territorial
- Planeamiento y gestión del DTS
- Interlocución del Territorio con la administración pública
- Identificación de necesidades
- Fiscalización de la calidad de los servicios

Este Colegiado Territorial definió como su misión contribuir al desarrollo integral, participativo y ecológicamente sustentable del Territorio del Sisal, priorizando el fortalecimiento de la ciudadanía, la erradicación de la exclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida. Ello se lograría a través de la articulación de los sujetos de las políticas públicas y apoyando e incentivando acciones y proyectos referenciales.

De su declaración de principios, cabe resaltar el compromiso de combatir cualquier forma de discriminación y promover relaciones sociales basadas en el respeto tanto a las igualdades como a las diferencias de género, interétnicas e intergeneracionales. Se comprometieron asimismo con la justicia, la gestión pública participativa y prácticas democráticas, el respeto al medio ambiente y la promoción de prácticas



agroecológicas, el apoyo a metodologías y tecnologías orientadas hacia el desarrollo sustentable, y la valorización de la agricultura familiar, la economía solidaria y la cultura del territorio.

En la práctica, no todas las funciones y propósitos de esta instancia de concertación, como de otros Colegiados Territoriales, se habrán cumplido cabalmente, y en cada caso es pertinente explorar y valorar cuáles fueron sus alcances, logros y limitaciones.

### **Proceso de gestión social del desarrollo en el territorio del Sisal**

El CODES-Sisal impulsó a partir de 2007 un proceso en el cual destacan dos momentos principales: la elaboración del diagnóstico territorial y la formulación participativa del Plan Territorial de Desarrollo Sustentable del Sisal. Ambos sirven de ejemplo del proceso y producto de dichos momentos, para los propósitos de ese Cuaderno de Trabajo.

El diagnóstico fue elaborado en 2007 bajo la conducción de EMBRAPA, con participación activa de APAEB. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a representantes de diversos actores territoriales y entrevistas colectivas para elaborar los mapas social e institucional del territorio. Las cuestiones principales abordadas fueron la conformación territorial; la agricultura familiar del te-

ritorio; las experiencias tecnológicas; el medio ambiente; las expectativas y visiones, y aspectos relacionados con las organizaciones e institucionalidad del territorio, sus liderazgos, proyectos, retos y demandas. Aunque su finalidad inmediata fue apoyar y orientar las acciones de apoyo a la innovación tecnológica y nuevas formas de gestión de la investigación agropecuaria en su componente de información y gestión tecnológica para la agricultura familiar, posteriormente fue utilizado como insumo para la elaboración del plan de desarrollo territorial y con alguna elaboración adicional se convirtió en la línea base del territorio. (Sayago, 2007 a y b) En el anexo 4 se puede consultar los contenidos del diagnóstico, así como los mapas social e institucional.

La preparación del plan de desarrollo rural sostenible del territorio del Sisal fue un ejercicio promovido por el *Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia* - CODES Sisal. Se estableció que debía ser la pauta y agenda estratégica para todas esas entidades e instituciones del territorio. La metodología de trabajo incluyó:

- Planificación participativa de las intervenciones de las entidades e instituciones del territorio y que actúan en él
- Convocatoria del CODES Sisal a las instituciones gubernamentales y entidades no gubernamentales que conforman la institucionalidad territorial, así como a entidades socias

comprometidas con la ejecución del plan<sup>5</sup>

- Reflexión sobre la importancia de promover acciones para un desarrollo endógeno, dinámico y multidimensional
- Definición de Misión y Principios
- Diagnóstico del territorio (retomando la línea base elaborada por EMBRAPA)
- Definición de Ejes Prioritarios de Desarrollo
- Propuesta de programas y proyectos, con sus acciones, impactos, costos y arreglos institucionales necesarios
- Consolidación del PTDS durante el Seminario para el Fortalecimiento de las Políticas Públicas en el Territorio del Sisal (marzo de 2007)

Los contenidos del plan de desarrollo sustentable del Sisal, sus ejes y programas en versión final (CODES Sisal, 2010) pueden consultarse en el anexo 5.

Para la ejecución del plan de desarrollo y para articular, proponer y monitorear políticas públicas para el desarrollo del territorio sisalero se establecieron grupos de trabajo enfocados en agricultura, educación, infraestructura, agricultura familiar, cultura, medio ambiente, co-

municación, desarrollo social, juventud y salud.

## Balance valorativo

La experiencia de gestión social del desarrollo en el territorio del Sisal permite valorar tanto los avances y logros asociados a la convergencia entre procesos organizativos endógenos y políticas o programas federales y estatales, como las dificultades y retos por enfrentar y resolver.

A criterio de Beltrão y Sayago (2010, p. 143), el CODES-Sisal “congrega a las representaciones de la sociedad civil y del poder público, y representa un nuevo tipo de institucionalidad con abordaje territorial para la formulación e implementación de políticas públicas, a partir de la acción colectiva de diversas entidades de la sociedad civil del territorio y en torno a un proyecto político de desarrollo sustentable, rompiendo en cierta forma la hegemonía política que hasta entonces era ejercida por la APAEB.” (traducción libre)

Por otra parte, cabe recordar que tanto la Fundación APAEB como varias de las filiales municipales de APAEB en cuanto organización de productores y otras entidades relacionadas participaron directamente en el CODES-SISAL. Ello sugiere que hubo algún tipo de

5. De acuerdo con un informe de generado por el Sistema de Informaciones Gerenciales -SGE de la SDT en 2011, este territorio tenía, en ese año, 56 entidades registradas en el sistema *Colegiados em Rede*, de las cuales 15 hacían parte del núcleo dirigente. (Oliveira *et al.*, 2011)

convergencia con otras organizaciones de sociedad civil, gobiernos locales e instituciones o redes de apoyo en el marco de ese Colegiado Territorial.

Aun con toda su trayectoria organizativa, de movilización e involucramiento de la sociedad civil, de planificación y de implementación local de políticas públicas tanto estatales como federales, el territorio del Sisal está lejos de superar las fuertes disparidades respecto de otros territorios de Bahía y de Brasil. La cuestión, tal como se plantea en un reciente balance de las políticas territoriales rurales y la articulación de los gobiernos federal y estatal en Bahía, es “por qué, a pesar de la fuerte actuación de los actores sociales y de las instituciones locales (o de la sociedad civil organizada) y de su selección como territorio de políticas públicas, el Territorio del Sisal sigue presentando algunos de los peores indicadores económicos y sociales de Bahía y de Brasil?” (Ortega y Pires, 2016, p. 152; traducción libre). En su revisión de la implementación de un conjunto de políticas federales y estatales en este territorio, el balance citado (cap. 8) encuentra los siguientes efectos de dichas políticas rurales:

- Aunque el Colegiado Territorial (CODES Sisal), como principal instancia de articulación del diálogo social y la institución política más relevante en el territorio, tiene un grado importante de autonomía decisoria, en la práctica ha tendido a convertirse en vehículo de expresión

territorial y local de políticas del gobierno federal, por la dependencia financiera respecto de éste.

- Hay un “vaciamiento” de la representatividad y legitimidad del Colegiado Territorial, en el cual no participan todas las entidades de sociedad civil, por lo cual no representa a la totalidad del territorio y el Plan Territorial de Desarrollo Rural Sostenible (PTDRS) del Sisal no es socialmente incluyente. Algunos municipios y algunos grupos de la sociedad civil no reconocen su legitimidad como interlocutor, lo cual aunado a la representatividad asimétrica le resta cohesión política al Colegiado y certidumbre al proyecto de desarrollo territorial. Así, tienden a acentuarse las confrontaciones políticas y pasan a segundo plano las articulaciones económicas para impulsar dicho desarrollo.
- Las acciones y articulaciones productivas son débiles, y los agentes institucionales de las cadenas productivas del territorio, incluyendo el Arreglo Productivo Local del Sisal, tienen dificultades para coordinar esfuerzos con los agentes políticos del CODES Sisal. Por otra parte, aun cuando la producción sisalera es relevante en buena parte de los municipios de este territorio, en otros es secundaria y en algunos inexistente. Otras cadenas, como las del cuero, la miel y a leche de cabra, están débilmente articuladas con el CODES Sisal. La identidad económica y cohesión política de

este territorio son limitadas, con lo cual deviene en un conglomerado de municipios que no logra movilizar integralmente las fuerzas económicas y sociales ni las voluntades colectivas.

- Asociado a lo antedicho, el actual recorte geográfico del Territorio del Sisal no refleja una identidad históricamente construida ni, por consiguiente, la territorialidad del tejido social, de manera que los agentes económicos, políticos y sociales del territorio puedan cohesionarse en torno a un proyecto común de desarrollo territorial. Al interior del actual Territorio del Sisal hay en realidad dos identidades: una consolidada, con mayor cohesión cultural, geográfica, económica y política, y otra emergente, con algunos elementos de cohesión ya conformados y otros aun difusos.
- A falta de una identidad territorial común se generan antagonismos, conflictos de poder intensos y disputas por los recursos, desembocando en una crisis del pacto territorial expresado en el PRTDRS, que reflejaba los intereses de solamente una parte del territorio y no ha podido actualizarse desde 2010.

En síntesis, como se plantea en las conclusiones del balance citado:

“Los efectos de las políticas públicas territoriales rurales en el Territorio del Sisal aún no han sido bien aprovechados por todos los municipios que conforman el territorio.

(...) los representantes del poder público y de la sociedad civil están participando –o no- de manera asimétrica en la toma de decisiones y en las articulaciones en torno al pacto territorial. No hay cohesión territorial en numerosos temas cruciales/decisivos para el desarrollo socioeconómico del Territorio del Sisal (...) no todos los representantes del poder público y de la sociedad civil tienen un papel activo en el territorio.

El hecho es que, en el Territorio del Sisal, las políticas públicas territoriales están ampliando las desigualdades (relativas) socioeconómicas y sociopolíticas entre los municipios que conforman el territorio. (...) el pacto territorial ha sido parcial, excluyente y concentrador. (...)

En el Territorio del Sisal, la capacidad endógena de desarrollo está comprometida, incluso, como consecuencia del propio recorte territorial establecido desde arriba. Al aglomerar –en el Territorio del Sisal- numerosos agentes económicos, políticos y sociales antagonicos, el pacto territorial se encuentra igualmente comprometido, y su crisis es inevitable y visible a partir de los vaciamientos de representatividad/legitimidad y de las acciones/articulaciones productivas. Súmanse a ello la necesidad de alineamiento político-partidario y la dependencia de los recursos financieros de las esferas superiores.

En este contexto, es indispensable reconfigurar los límites geográficos del Territorio del Sisal y, en consecuencia, el análisis de los intereses sociogeográficos, socioeconómicos, socioculturales y sociopolíticos de la sociedad civil local. Quizás ese sea el mejor camino para maximizar los efectos de las políticas públicas territoriales rurales en el Territorio del Sisal.” (Ortega y Pires, 2016, p. 176-177; traducción libre)

Esta experiencia, con sus logros y limitaciones, permite conocer mejor, comprender en alguna medida y sobre todo aprender de un proceso territorial que tiene ciertas afinidades y también

determinadas diferencias respecto de otros tanto en Bahía y el Nordeste como en otras regiones y Estados de la Unión federal. Las afinidades pueden ser un tanto mayores con otros territorios nordestinos, por sus raíces históricas comunes, características y problemáticas, como también por las particularidades de sus agriculturas familiares, los procesos organizativos y movimientos sociales, y las dinámicas político-institucionales. Los contrastes posiblemente sean más acentuados respecto de los territorios del sur del país, pero también seguramente con los que han ido surgiendo en los frentes de colonización amazónica y también en el occidente de Brasil y sus varias fronteras.



## 8. *Balances y contribuciones académicas sobre desarrollo territorial en Brasil*

Las reflexiones e interpretaciones teóricas brasileñas en torno al desarrollo territorial se nutren con aportes desde varios campos del saber, se enriquecen con numerosos estudios sobre políticas públicas y sobre territorios específicos, así como algunas síntesis o balances interpretativos, y dialogan con discusiones conceptuales y comparadas internacionales. Ello ha generado reflexiones y debates académicos al respecto, así como diálogos directos e indirectos con la institucionalidad pública responsable por el desarrollo de los territorios rurales.

Diversos grupos de investigación, autores y debates académicos en Brasil han aportado reflexiones conceptuales en torno a categorías de análisis como territorios y territorialidad; ruralidad y desarrollo sustentable de los territorios rurales; redes e institucionalidad territorial; gobernanza y gestión social del desarrollo territorial. Al abordar estos y otros conceptos, la intelectualidad brasileña involucrada ha dialogado con referentes teóricos principalmente europeos y con los procesos en marcha

en su país. También ha realizado balances críticos y propositivos acerca de las políticas públicas en Brasil y su implementación en los territorios rurales.

El volumen, la calidad y la diversidad de las contribuciones académicas sobre el tema en este gran país sudamericano hacen necesario enfocar la atención en algunos abordajes conceptuales relevantes por su pertinencia para los propósitos de esta síntesis interpretativa y para la identificación de aprendizajes en perspectiva latinoamericana. Para ello resultan especialmente útiles ciertos balances críticos y determinados hilos de discusión en torno al desarrollo territorial y la multiterritorialidad, multidimensionalidad y la multiescalaridad de los territorios, y a la territorialización, desterritorialización y reterritorialización. Varias de estas elaboraciones y discusiones conceptuales tienen implicaciones metodológicas, y algunos aportes colectivos e individuales, revisiones críticas y propuestas se enfocan directamente en aspectos metodológicos de la gestión del desarrollo territorial.

Además de los aportes conceptuales y metodológicos, grupos de investigadores y centenares de tesarios especialmente en la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro y en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, pero también en Brasilia y en diversas universidades en Estados del Nordeste y otras regiones, realizaron múltiples estudios sobre procesos territoriales específicos, así como balances enfocados en políticas públicas y programas institucionales relacionados directa o indirectamente con desarrollo territorial. La formación de posgrado y la realización de numerosas tesis en dichas universidades, en varios campos disciplinarios, aportaron un amplio acervo de estudios de caso y generaron una importante masa crítica profesional. Investigaciones contratadas o apoyadas por el gobierno federal, y algunas veces por gobiernos estatales, establecieron vinculaciones directas entre ciertos procesos académicos y político-institucionales.

Redes regionales y nacionales de investigadores han facilitado la discusión comparada y espacios de reflexión conjunta en torno a los procesos territoriales y las políticas públicas. La serie de Foros de Desarrollo Rural Sustentable, a lo largo de más de una década, así como sucesivos foros nacionales y diversos eventos internacionales, cursos y talleres, generaron oportunidades para el intercambio de conocimientos y perspectivas entre investigadores e investigadoras, responsables político-institucionales y técnicos, dirigentes de

Colegiados Territoriales, organizaciones no gubernamentales y especialistas de agencias de cooperación internacional. La participación de investigadores extranjeros, especialmente del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD), de Francia, como también de centros académicos de España, enriqueció y complementó estos esfuerzos, aportando nuevas miradas y oportunidades de colaboración. La participación de investigadores de Brasil en redes internacionales como la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina, así como los encuentros recientes entre redes académicas de Brasil, México y Colombia, y anteriormente por intermedio del Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial – PROTERRITORIOS, permitieron socializar internacionalmente las experiencias y los resultados de procesos de gestión del conocimiento en Brasil, y generar discusiones comparadas al respecto.

Entre los afluentes académicos brasileños, además de los referentes conceptuales europeos y latinoamericanos previos o paralelos, destacan los aportes de la ciencia geográfica en ese país. Entre las contribuciones iniciales sobresale la de Milton Santos, con su conceptualización acerca de las configuraciones territoriales como sistemas conformados por una totalidad articulada de recursos tanto naturales como creados o transformados por la acción humana, configurando espacios emi-

nentemente históricos en los cuales interactúan elementos fijos y flujos. La periodización de dichas configuraciones contribuye a comprender su funcionamiento como un todo organizado y las rupturas o discontinuidades que se generan cuando esa organización deja de ser eficaz, con lo cual se inaugura un nuevo período en la historia de esa configuración territorial. Esta es una totalidad compleja y cambiante, con dinámicas que pueden proyectarse hacia el futuro, como tendencias en el uso de los recursos del territorio, movimientos sociales y conflictos emergentes, y aprehenderse en términos prospectivos como dominio de la voluntad para hacer posible y eficaz la acción colectiva. (Santos 1978; 1996) La comprensión sistémica de la territorialidad y de los procesos territoriales y regionales por parte de este geógrafo fue muy influyente tanto en Brasil (vg. Schneider y Tartaruga 2006, Saquet y Santos da Silva 2008, Fernandes 2013 b, Etges y Carissimi 2014), como en Colombia y otros países latinoamericanos.

Los interfaces entre la academia, la institucionalidad pública nacional o estadual y las experiencias territoriales han valorizado y enriquecido las discusiones y reflexiones conceptuales, alimentadas algunas veces por reflexiones basadas en elaboraciones teóricas internacionales, especialmente europeas. Académicos e investigadores de Brasil han aportado interpretaciones críticas y propositivas relacionadas directa o indirectamente con los procesos de desarrollo territorial y las

políticas públicas. Algunas de ellas han calado en los procesos territoriales y político-institucionales, mientras que otras han quedado más en el plano del debate intelectual, aunque podrían tener relevancia para la práctica política o social e implicaciones para la comprensión de las dinámicas territoriales. Por otra parte, las agendas de investigación y debate académico en Brasil, en lo atinente al desarrollo territorial, han respondido en grado importante a demandas e incentivos que ha generado el propio Estado, y ciertamente han incidido en las políticas públicas, pero quizás, como se planteaba en un balance al respecto: “La demanda social y política propiamente dicha rara vez consiguió orientar el debate (tal vez a excepción de los beneficiarios de la reforma agraria), aunque haya entrado al proceso como síntesis del pensamiento, de las formulaciones producidas por los estudiosos y de los mediadores respecto de ellas.” (Schneider, 2010, p. 527; traducción libre)

### **Acerca del concepto de territorio**

El polisémico concepto de territorio, en su resurgimiento europeo y latinoamericano de final y principio de siglo, tuvo múltiples expresiones y acepciones en Brasil, y ha generado reflexiones y debates al respecto y en torno a las políticas públicas y los procesos territoriales. La contribuciones de la geografía brasileña al abordaje de este concepto han sido significativas, no sólo en términos de la discusión teórica al respecto sino

también por sus implicaciones prácticas para dichas políticas y procesos. Además de los aportes ya mencionados de Milton Santos, hay un amplio conjunto de contribuciones sustantivas a esa discusión, tanto en perspectiva geográfica como desde algunos otros campos disciplinarios. Hubo un esfuerzo consciente por apropiarse de dicho concepto, de origen foráneo, y reelaborarlo en función de la realidad de Brasil.

Al aplicar el concepto de territorio en Brasil, era necesario reconocer la gran heterogeneidad territorial de este país y adecuar dicho concepto a las condiciones y procesos que se dieron en él durante las décadas finales del siglo XX e inicios del siguiente. Aunque dicho reconocimiento se estableció como principio orientador de las reflexiones al respecto, en la práctica de las políticas públicas y de los procesos territoriales se establecieron recortes espaciales, a la usanza europea, que reunían ciertas condiciones de ruralidad. Por otra parte, los dispositivos aplicados en territorios muy diversos fueron básicamente iguales (conformación de Colegiados Territoriales; elaboración de planes territoriales y negociación de las inversiones públicas en el territorio, etc.)

Desde la geografía, se planteó que cada territorio debe ser estructurado a partir de su formación histórica y geográfica particular, abordando sus múltiples dimensiones sobre la base de un diagnóstico apropiado, y que es in-

dispensable involucrar efectivamente a los distintos actores en torno a arreglos productivos locales e iniciativas para el desarrollo del territorio. (Haliski, 2007; Haliski y Floriani, 2009) Desde ese mismo campo disciplinario se propuso abordar el territorio como un espacio socialmente apropiado a través de un conjunto de relaciones económicas, políticas y culturales con el medio, cuya comprensión requiere de aspectos relacionados con diversos ámbitos del saber. (Crespo, 2010)

Para el investigador social Ricardo Abramovay, un territorio es mucho más que una simple base física para el relacionamiento entre individuos o empresas, pues se trata de una organización compleja, con un tejido social, “una trama de relaciones que tienen raíces históricas, configuraciones políticas e identidades que cumplen un papel aun poco conocido en el propio desarrollo económico” (Abramovay, 2000, p. 6). El territorio se construye en función de las capacidades de los actores de “establecer relaciones organizadas –mercantiles y no mercantiles– que favorezcan no sólo el intercambio de informaciones y la conquista conjunta de otros mercados, sino también una presión colectiva por la existencia de bienes públicos y de administraciones capaces de dinamizar la vida regional” (Abramovay, 2002, p. 122, citado por Brito, 2017, p. 177; traducción libre).

Hay, claramente, una gran riqueza de reflexiones y elaboraciones en torno

al concepto de territorio en Brasil, en diálogo con planteamientos principalmente europeos al respecto, y en contraste con las definiciones normativas y prácticas de la institucionalidad pública, como también de algunos organismos internacionales.

### **Sobre las relaciones de poder en la conformación de los territorios**

La apropiación del espacio conlleva necesariamente relaciones de poder, y la construcción histórica de los territorios es un ejercicio de dominio tanto material, concreto y funcional, como simbólico, subjetivo y cultural (Haesbert, 2007, p. 20-21). El territorio llega a entenderse como un campo de fuerzas, un entramado o una red de relaciones sociales, y “un espacio definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder” (Souza, 2000, p. 78). No se trata solamente del ejercicio del poder estatal, sino que “el territorio es un dominio espacial sobre el cual los actores sociales afirman un control político, esto es, una forma de ordenamiento territorial que propone determinado modo de organización de las relaciones sociales y de apropiación de la naturaleza” (Alentejano, s.f., p. 5). En esta concepción, la dimensión política de los territorios no es unívoca, sino que refleja las disputas en torno a dicho ordenamiento territorial, a la apropiación de los recursos naturales y al carácter de las relaciones sociales. Ello se traduce, por ejemplo, en estructuras agrarias recalcitrantes y relaciones de poder

disparas en el campo, cuya transformación requiere del empoderamiento de actores locales y de condiciones sociopolíticas favorables, incluyendo la conformación de coaliciones y la convergencia de voluntades colectivas e institucionales para impulsarla.

Un estudio interpretativo reciente (Fuini, 2017) sobre las construcciones teóricas en torno al territorio y su transición, entre finales del siglo XX y principios del actual, subraya los cuestionamientos al paradigma de la modernidad y al abordaje del territorio como lugar de operaciones del Estado, mediante la incorporación, en momentos sucesivos, de nuevas perspectivas sobre el territorio como producto y condición de las relaciones de producción; sobre el territorio definido por relaciones de poder multiescalares y asociado a movimientos de emancipación y búsqueda de autonomía por parte de grupos sociales, y sobre el territorio material e inmaterial. Incorpora, entonces, la faceta cultural de las luchas político-territoriales de grupos sociales y las distintas modalidades de apropiación del espacio tanto rural como urbano. Estos abordajes no son necesariamente excluyentes, sino que interactúan y generan algunos rasgos compartidos en el tratamiento conceptual del territorio por parte de la geografía en el Brasil de final y principio de siglo. Así:

“diversos geógrafos brasileños se aproximan a un tratamiento más o menos relacional, multidimensional, multiescalar (inter o



transescalar), autonomista o emancipatorio, e interdisciplinario del concepto de territorio, sobre todo por asimilar postulados que definen las relaciones de poder no solamente por la posesión y soberanía rígida sobre un área por un actor, sino por su ejercicio mediante coerciones en procesos y acciones, convergiendo con una idea de territorio más reticulado (en red) con fronteras y límites móviles.” (Fuini, 2017, p. 238; traducción libre)

El ejercicio del poder, así entendido, está presente en la construcción histórica de los territorios y en su transformación actual. Las interacciones entre actores sociales, privados e institucionales, redes y otros grupos del territorio, así como la concertación de agendas entre ellos y las negociaciones de diversa índole con agentes públicos, no gubernamentales o privados externos al territorio, expresan relaciones de fuerza cambiantes, contradicciones y convergencias, conflictos y coaliciones en torno a iniciativas específicas o estrategias de desarrollo territorial.

### **Reconocimiento de la pluralidad de escalas espaciales y temporales**

La literatura brasileña sobre el concepto de territorio subraya cada vez más su naturaleza multi-escalar, asociada a la existencia de múltiples territorialidades. En una síntesis reciente de los aportes y debates académicos al respecto, se concluye:

“La discusión realizada nos sugiere pensar el territorio en cuanto proceso de dinámica social (y, en ese sentido, en la territorialización) pero sobre todo en la multiescalaridad de la territorialidad, considerada a partir de al menos tres elementos fundamentales que aparecen, implícita o explícitamente, en los textos revisados: la flexibilidad, la discontinuidad y la superposición son (al menos tres) nociones que conforman el contenido de la multiescalaridad (...). Así:

- i. Considerar la noción de flexibilidad para pensar en la construcción de territorios se contrapone a la idea de límites fijos e inmutables y de largas duraciones de las territorialidades.
- ii. Trabajar con la noción de discontinuidad se contrapone a la clásica concepción de territorios-zona, sustentada en el presupuesto de la contigüidad espacial, y presupone, por ejemplo, considerar la idea de territorio-red.
- iii. Admitir la perspectiva de superposición de territorialidades refuta la idea de exclusividad del uso del territorio, amparada en la existencia de fronteras claramente demarcadas.” (Neto, 2013, pp. 28-29, traducción libre)

Las elaboraciones conceptuales en torno a territorio y territorialidad en Brasil relacionan la pluralidad de escalas territoriales con la pluridimensionalidad de los territorios, entendidos

como totalidades complejas, y con la multiterritorialidad. Esto, a su vez, guarda relación con las modalidades de gobernanza y tiene implicaciones para las políticas públicas para el desarrollo territorial. Un reciente ensayo teórico sobre el concepto de territorio concluye al respecto:

“(...) el territorio es una totalidad mas no es uno. Concebir el territorio como uno es comprenderlo apenas como espacio de gobernanza, que es un tipo de territorio, e ignorar los otros tipos de territorios. Es importante recordar nuevamente que comprender al territorio como totalidad es fundamental para entender su multidimensionalidad y su multiterritorialidad. Subrayamos que todas las unidades territoriales forman totalidades por contener en sí todas las dimensiones del desarrollo: política, económica, social, cultural y ambiental. Como los territorios son creaciones sociales, tenemos varios tipos de territorios, que se encuentran en constante conflictividad. Considerar el territorio como uno es una opción para ignorar su conflictividad.” (Fernandes, 2013 a, p. 8, traducción libre)

La geografía brasileña afirma, asimismo, la pluralidad de escalas temporales, cuestionando el supuesto de

la geografía política clásica sobre su carácter permanente o perdurable, y afirmando que diversos tipos de territorios pueden ser contruidos, y también desconstruidos, en lapsos temporales muy distintos, cortos o largos, e incluso tener una periodicidad cíclica (Souza, 2000, p. 81). Por consiguiente, la perdurabilidad no es atributo necesariamente de todo territorio, y puede ser mayor o menor según la naturaleza de éste.

### **Análisis territorial a múltiples escalas**

Un grupo de investigadores basado principalmente en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul y liderado por Sergio Schneider señala las dificultades inherentes a la superposición del sentido conceptual y cognitivo del territorio y los aspectos prácticos y normativos del abordaje político-institucional del desarrollo territorial. Así, por ejemplo, consideran que “el uso generalizado del término o del abordaje territorial en la literatura sobre desarrollo rural parece haber producido una naturalización de los conceptos analíticos, tal como el de territorio, además de una incorporación y adopción, sin crítica y mediación, de la terminología normativa del desarrollo territorial.” (Schneider *et al.*, 2010, p. 26)

Dicho grupo<sup>6</sup> propuso, asimismo, una metodología de análisis multidimen-

---

6. Conformado por S. Schneider, P. Waquil, E.E. Filippi, A.A. Rückert, A.G. Rambo, G. Radomsky, M.A. Conterato y S. Spetch.

sional y multi-escalar del desarrollo territorial rural. Para lo primero, plantearon como recurso metodológico la aplicación de estadísticas multivariadas con bases de datos compuestas por múltiples indicadores y variables, aplicando la metodología del Índice de Desarrollo Sostenible y del Biograma, lo cual se ejemplificó para cuatro territorios rurales de Brasil. Para lo segundo, se sugirió recurrir al análisis escalar, incorporando los aportes geográficos para considerar los distintos niveles y proyecciones espaciales de las formaciones territoriales. Ambas perspectivas se consideraron complementarias, y se buscó “mostrar que es posible promover el diálogo entre la dimensión cognitiva y conceptual del territorio, tal como es entendido especialmente en la geografía, y su dimensión más aplicada que ha sido identificada con el abordaje o perspectiva territorial del desarrollo. Igualmente, se busca proporcionar mayor coherencia analítica a la propia definición de desarrollo territorial que, al incorporar las referencias del análisis multidimensional y escalar, agregaría consistencia teórica y robustez metodológica a los aspectos normativos y políticos.” (Schneider *et al.*, 2010, p. 27)

En lo atinente al análisis escalar del desarrollo en territorios específicos, la propuesta buscaba identificar cuáles actores usaban y transformaban el espacio, y cómo lo hacían, para abordar las escalas geográficas de poder y gestión y estudiar las dinámicas de los territorios. Para ello se aplicaron dos crite-

rios, relacionados respectivamente con las divisiones político-administrativas (municipal, micro-regional, estatal, nacional) y las escalas no institucionalizadas resultantes de la acción/gestión de los actores locales o regionales sobre el territorio, asociadas a la implementación de acciones, estrategias y políticas de desarrollo, reconociendo que las escalas son construcciones sociales, con distintos grados de fluidez. En cada escala se identificó a los actores representativos del Estado, de la sociedad civil y del mercado, y se midió la densidad institucional en términos de las interacciones de actores y escalas en torno a los arreglos institucionales y proyectos realizados en los territorios.

Al respecto, el grupo llegó a la conclusión de que

“el análisis escalar constituye un método no dicotómico de comprensión de la diversidad y heterogeneidad social y económica de los territorios. Lleva en consideración elementos o actores distintos más imbricados, que emplean nuevos usos políticos y económicos del territorio. Cada actor posee su territorialidad y el recurso de las escalas recupera la importancia de los actores relegados a las posiciones coadyuvantes en los análisis centrados en el marco estatal, atribuyendo relevancia a varias dimensiones que interconectadas, influyen en la dinámica territorial.” (Schneider *et al.*, 2010, p. 45).

En sus consideraciones finales estos investigadores plantean, adicionalmente, que no cabe definir de antemano una escala adecuada e ideal para los procesos de desarrollo, y que el logro de los objetivos de éstos es consistente con el empoderamiento de los actores que actúan en o sobre el territorio. Ello ocurre a distintas escalas, socialmente construidas, que suelen diferir de las instituidas por el Estado. Esto ocasiona “desencuentros y asimetrías entre los deseos y expectativas de quien vive y actúa en el territorio y las propuestas del Estado y de las políticas de desarrollo” (Schneider *et al.*, 2010, p. 46). Los autores consideran que la perspectiva de análisis escalar es apropiada para evitar tanto el localismo como las determinaciones externas, captando la dinámica en múltiples planos de relación en red. Esto, a su vez, permite generar intervenciones acordes con las agendas construidas por los actores en las diferentes escalas, realimentar la práctica con el abordaje cognitivo y conceptual del territorio, y dar mayor consistencia teórica y robustez metodológica a los aspectos normativos y políticos del desarrollo territorial rural.

### **Acerca de las múltiples territorialidades**

El concepto asociado de territorialidad, en singular o en plural, adquiere significados particulares en reflexiones académicas al respecto en Brasil. Así, por ejemplo, Souza asocia “territorialidad”, en abstracto, a “aquello que hace de cualquier territorio un territorio, esto es

(...) relaciones de poder espacialmente delimitadas y operando sobre un sustrato referencial. Las territorialidades, en plural, significan los tipos generales en los cuales pueden ser clasificados los territorios conforme a sus propiedades, dinámica, etc.; para ejemplificar, territorios continuos y territorios discontinuos singulares son representantes de dos territorialidades distintas, continua y discontinua.” (Souza, 2000, p. 99) Este mismo autor subraya la importancia de la territorialidad en los procesos de desarrollo y en la consecución de autonomía por parte de los actores sociales en la gestión de su territorio, reconociendo la existencia de contradicciones en dichos procesos, así como las relaciones que tienen entre sí sus distintas territorialidades. Para Souza, esto permite “sugerir aportes propiamente conceptuales para un terreno en el cual se revele claramente la posible utilidad más profunda de gastar tanto papel y tinta en el concepto de territorio”. (Souza, 2000, p. 113, traducción libre)

La multiterritorialidad, en sentido estricto, es “construida por grupos o individuos que construyen sus territorios en la conexión flexible de territorios multifuncionales y multi-identitarios”. (Haesbert, 2005, pp. 6780-6781) Este concepto se asocia, asimismo, al de “territorios-red”, como también a la pluralidad de escalas territoriales y a la multidimensionalidad de los territorios.

Los planteamientos y debates académicos en torno a la multiterritorialidad

abren asimismo la posibilidad de intercambios enriquecedores al respecto con los responsables político-institucionales y con quienes impulsan o dirigen procesos e iniciativas en territorios rurales.

### **En torno a la multidimensionalidad y la complejidad de los territorios**

La multidimensionalidad de los territorios, planteada en los abordajes europeos y latinoamericanos del desarrollo territorial y en las teorías contemporáneas del desarrollo, se comprende, en las discusiones al respecto en Brasil, como expresión de una totalidad compleja, subrayando sus interrelaciones, también complejas. Las reflexiones académicas algunas veces contraponen dos perspectivas que privilegian respectivamente su faceta física concreta (natural, jurídico-política o económica), priorizada inicialmente, o su faceta inmaterial (simbólica, cultural e identitaria, como espacio vivido), que tiende a enfatizarse cada vez más. Por otra parte, está claro que ambas facetas son relevantes y están imbricadas.

Aunque para fines analíticos la realidad territorial se desagrega en varias dimensiones (ambiental, económica, social, política o cultural), y algunas veces se hace énfasis en determinada dimensión para una finalidad específica, se comprende que dichas dimensiones son inseparables y que “la multidimensionalidad nos convoca a pensar en la

complejidad de los contextos geográficos e históricos que envuelven y confieren particularidad a las problemáticas demarcadas” y se cuestionan “las concepciones polarizadoras, unidimensionales y excluyentes sobre el territorio, apuntando a la superación de la dicotomía entre lo material y lo simbólico, y a perspectivas que contemplen la idea de multidimensionalidad” (Neto, 2013, pp. 47 y 50, traducción libre)

El abordaje de la multidimensionalidad de los territorios en Brasil claramente es más que una sumatoria de compartimentos analíticamente desagregados. Además de subrayar las interrelaciones entre las distintas dimensiones, las aborda como facetas de una totalidad territorial compleja e integral.

### **Interpretaciones de la des/re/territorialización**

Los procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización reflejan la conformación y reconfiguración de territorialidades complejas, a múltiples escalas, articuladas mediante redes de diversa índole, bajo el influjo de procesos que relativizan las distancias y generan nuevas proximidades, redefinen los límites de los territorios y replantean los elementos cohesionadores. Souza (2000) reconocía a fines del siglo pasado la existencia de territorios discontinuos articulados mediante redes, y Haesbert (2004) contrapuso a la lógica zonal, propia de la actuación de los Estados y de la institucionalidad



pública, en la cual prevalece el control de determinadas áreas claramente delimitadas, una lógica territorial reticular, asociada a las interconexiones en redes y a los flujos que se canalizan por medio de ellas.

La territorialización, históricamente asociada al control material y apropiación simbólica de determinados espacios, estaría relacionada cada vez más con el control de flujos y redes, y también a la creación de referentes simbólicos asociados. De acuerdo con esta perspectiva geográfica la desterritorialización tiene facetas o “matrices” predominantemente económicas, políticas o culturales, entendidas como componentes o perspectivas de lo social pero vinculadas a distintas concepciones del territorio. Para quienes enfatizan en la faceta económica de la desterritorialización, estaría relacionada con la movilidad creciente del capital, del trabajo y de las empresas; para los que enfocan su faceta política, guardaría relación con la permeabilidad creciente de las fronteras nacionales, y “para los más ‘culturalistas’, la desterritorialización estaría ligada, sobre todo, a la diseminación de una hibridación de culturas, que disuelve los vínculos entre un territorio determinado y su correspondiente identidad cultural.” (Haesbert, 2011, p. 142) Sin embargo, para este geógrafo brasileño, un abordaje más integral, asociado a la concepción de territorio y territorialización como apropiación del espacio en términos de múltiples relaciones de poder, ha de abordar los vínculos entre desterrito-

rialización y ‘exclusión’ socioespacial. Las migraciones, en particular, se abordan como proceso multidimensional especialmente relevante que condensa la complejidad tanto de la desterritorialización como de la reterritorialización, sin que toda movilidad espacial haya de asociarse a la primera, ni pueda suponerse que la permanencia estable en determinado lugar conlleve necesariamente territorialización o reterritorialización. Se propone, en cambio, una concepción más dinámica de “territorio-red” en movimiento, con su propia espacialidad y temporalidad.

Las discusiones conceptuales al respecto en Brasil, nutridas por aportes teóricos europeos, desbordan el marco de las definiciones oficiales sobre territorios rurales, al relativizar y pluralizar las vinculaciones territoriales, reconociendo su transformación continua y la existencia de múltiples territorialidades, en lugar de una sola territorialidad compartida por todos los actores de una zona o lugar.

### **A propósito del abordaje político-institucional de los territorios y la territorialidad**

La definición político-institucional de “territorio” en Brasil, por parte del Programa de los Territorios Rurales, reconoció su multidimensionalidad y la posibilidad de discontinuidades espaciales, siempre que hubiese elementos identitarios y de cohesión territorial. Por otra parte, subrayó su espacialidad

física, que se tradujo en determinados “recortes espaciales”, y no abordó de manera explícita su multiescalaridad ni la pluralidad de tipos de territorio, o la multiterritorialidad propiamente dicha. Hacia 2004, el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (CONDRAF), órgano colegiado con participación estatal y de la sociedad civil, definió territorio como un “espacio físico, geográficamente definido, no necesariamente continuo, incluyendo ciudades y campos, caracterizado por criterios multidimensionales, tales como ambiente, economía, sociedad, cultura, política e instituciones y una población con grupos sociales relativamente distintos, que se relacionan interna y externamente por medio de procesos específicos, donde se puede distinguir uno o más elementos que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial.” (MDA-SDT, 2005, p. 85, citado por Brito, 2017, p. 177, traducción libre)

A la vez que se reconocía que los territorios incluían campo y ciudad, las políticas de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario se enfocaban en zonas predominantemente rurales, con sus poblados y ciudades pequeñas e intermedias, y no abarcaban los grandes centros urbanos. Así, el concepto oficial de territorio era implícitamente rural, y se creó primero el Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales (PRONAT), y luego –desde la Presidencia- el Programa Territorios de la Ciudadanía.

El término “territorio rural”, propiamente, tiene además de un uso genérico, otro específico en la política pública brasilera de principios de siglo. En la práctica, el concepto operativo de Territorio Rural se equiparó al de “Territorios Rurales de Identidad” (posteriormente abreviado como “Territorios de Identidad”). La asociación entre “Territorios Rurales” y “Territorios de Identidad” por parte de las políticas federales correspondientes en Brasil, como también en el Estado de Bahía, buscó subrayar los elementos identitarios que resultan de la construcción socio-histórica y cultural de territorios con la cohesión interna necesaria para reconocerse como tales y para generar acciones colectivas sostenidas que impulsen su desarrollo. Pero esa identidad no es sólo cultural, sino que también tiene facetas socioambientales, socioeconómicas y sociopolíticas. Por otra parte, los territorios no suelen ser totalmente homogéneos, y a su interior puede haber múltiples identidades culturales más específicas, aun cuando éstas compartan el sentido de pertenencia a determinado territorio.

Si bien el planteamiento oficial sobre Territorios de Identidad carecía inicialmente de una fundamentación conceptual explícita, la SDT promovió la reflexión y elaboración teórica al respecto, en diálogo con la academia, y la cooperación internacional contribuyó también a ella. Un balance sobre territorio e identidad en Brasil (Echeverri, 2009) abordó la pluralidad de facetas de la identidad territorial,

tanto sociocultural como socioambiental y sociogeográfica, socioeconómica y sociopolítica e institucional. También abordó los conceptos de espacio y territorio, cultura e identidad, así como la operacionalización de otros conceptos subyacentes en ellos, como los de territorialidad (entendida como la manera en que los grupos se organizan para gestionar su territorio), regionalización (como ejercicio técnico de identificación y definición de unidades espaciales, a distintas escalas geográficas, para propósitos de análisis, planeamiento y gestión) y territorialización (como proceso vivo de construcción de espacios de expresión de la territorialidad como resultado de la acción política colectiva de los actores territoriales).

### **Sobre la ruralidad y la relación campo-ciudad**

Al enfocar la atención en los territorios rurales, surge necesariamente la cuestión de qué es la ruralidad, actualmente, en Brasil como en otras partes de América Latina. El cuestionamiento de concepciones de lo rural como lo “no-urbano” plantea la necesidad de explorar lo que define a la ruralidad, en general, y sus cambiantes significados y características a lo largo del tiempo, y de un lugar o país a otro. En Brasil, el concepto de ruralidad evolucionó históricamente, desde el período colonial durante el cual fue un elemento constitutivo de la nascente identidad brasileira en contraposición a la colonial portuguesa, asociada a

los centros de poder urbanos. Con los cambios posteriores de las relaciones sociales en el campo, fue transformándose y adquiriendo nuevas connotaciones el elemento identitario rural. Una de sus características en este país es la extrema heterogeneidad, asociada a la gran diversidad de los espacios y paisajes, de la flora y fauna, de la población, y de las relaciones sociales. (Duncan Guimarães, pp. 64-66)

Estudios recientes sobre la ruralidad en Brasil cuestionan las definiciones oficiales y los criterios censales, que subestiman su peso cuantitativo y su relevancia para la sociedad en su conjunto (Wanderley y Favareto, en Miranda y Silva, org., 2013, pp. 413-472). La academia ha contribuido tanto a la comprensión de la cambiante ruralidad brasileña como a su revalorización social y político-institucional.

El reconocimiento de la naturaleza fluida y diversa de la ruralidad en Brasil, como también de su imbricación creciente con lo urbano, contribuye a una mejor comprensión de sus aportes actuales o potenciales para el desarrollo del país. Una reciente obra colectiva coordinada por Tania Bacelar y Maria Lucila Bezerra (Miranda y Guimarães, org., 2017) propuso una tipología regionalizada de los espacios rurales brasileños, revisó la evolución histórica de los marcos jurídicos y definiciones oficiales de la ruralidad, y realizó una valoración crítica y propositiva del abordaje de lo rural en un conjunto de políticas públicas brasileñas.

En la discusión sobre el concepto de ruralidad en perspectiva histórica y actual (Medeiros *et al.*, 2017), en dicha obra colectiva, se repasa la evolución desde la asociación entre ruralidad y atraso, en el marco de una supuesta dicotomía rural-urbana, hacia el reconocimiento de la creciente interdependencia entre campo y ciudad. En Brasil, este reconocimiento se da en el contexto de la redemocratización y bajo la nueva Constitución de 1988, con sus disposiciones sobre políticas rurales y reforma agraria, como también de los nuevos movimientos sociales en el campo y el cooperativismo agrario en ascenso, y la incidencia creciente de la agricultura familiar, reconocida políticamente desde los años noventa y por ley en 2006. También se aprecia desde entonces, como en otras partes de América Latina, el surgimiento de una nueva ruralidad, cada vez más diversificada, con otros sectores económicos y actores colectivos en escena. Todo ello sugiere la necesidad de un modelo de desarrollo rural innovador, participativo e incluyente, con políticas públicas diferenciadas y acciones institucionales territorializadas, en diálogo con la sociedad civil. Se plante, tanto en círculos académicos como en ámbitos político-institucionales, a la necesidad de una estrategia de desarrollo para el mundo rural brasileño, y se abordan aspectos relacionados tanto con la producción como con el medio ambiente, la infraestructura, vivienda y educación, entre otros.

En el anteproyecto de ley de política de desarrollo para el Brasil rural, aprobado por el CONDRAF, avalado por el MDA y sometido a consideración del poder legislativo, se hace referencia al “Brasil rural como el conjunto diversificado de espacios ambientales, socioculturales, económicos y político-institucionales del país, donde predominan dinámicas y relaciones de interacción e interdependencia entre las actividades rurales y urbanas.” (Artículo 4, párrafo 2, traducción libre) Lo rural se reconoce cada vez más “como espacio de morada, de vida económica, social, política, cultural, y no como residuo”. (Medeiros *et al.*, 2017, p. 327)

Al revisar el abordaje de la ruralidad en la estadística oficial y en varias políticas públicas, en dicha obra colectiva, tres académicas (Grisa *et al.*, 2017) se refieren a la fuerte sobrestimación censal de la población urbana de Brasil en 2010, por el concepto y metodología que se aplican. Subrayan asimismo la diversidad de las ruralidades brasileñas por sus distintas relaciones con los recursos naturales y biomas, los diferentes actores sociales, las relaciones urbano-rurales, y los proyectos y dinámicas de desarrollo rural, entre otros aspectos. Las autoras concluyen que hay un esfuerzo reciente por incorporar en las políticas analizadas las especificidades de las áreas rurales en relación a las urbanas, como también de las zonas indígenas y quilombolas. Así:

“aunque no siempre articuladas, nos sugieren una ruralidad diversificada, que produce la mayor parte de los alimentos agrícolas brasileños, que busca formas de producción más sustentables (...) y que conserva un importante patrimonio cultural brasileño. Más allá de reconocer la importancia social y económica de las áreas rurales –y por consiguiente la necesidad de fortalecerlas– esas políticas reconocen que segmentos específicos, portadores de una ruralidad específica, deben ser priorizados y apoyados por la acción del Estado en la promoción del desarrollo rural.

En conjunto, (...) se enrumban hacia el reconocimiento del medio rural en cuanto espacio de vida, de trabajo y de conservación de riquezas relacionadas con nuestro patrimonio natural y cultural. (...)

Pese a los cambios importantes ocurridos, el desafío consiste en que todas las dimensiones de lo rural (modo de vida, de recreación, de innovación, de trabajo, de producción de energía, etc.) sean incorporadas al interior de cada una de las políticas y que sean potencializadas en la medida en que esas políticas sean articuladas en el ámbito territorial. O sea que aún tenemos como tarea asegurar que la multidimensionalidad e intersectorialidad, que son parte constitutiva de la ruralidad, sean efectivamente incorporadas en las políticas públicas de promoción del desarrollo rural

más allá de los discursos y de los documentos institucionales, como prácticas innovadoras que efectivamente garanticen a lo rural un lugar en el desarrollo económico y social del país.” (Grisa *et al.*, 2017, p. 457, traducción libre)

### ***Acerca del desarrollo rural sustentable***

El término “desarrollo rural sustentable” se adoptó en las políticas públicas brasileñas sin una clara definición de su significado y alcances, pero con determinados elementos conceptuales que adjetivaron el desarrollo. En los documentos institucionales y de apoyo de la Secretaría de Desarrollo Territorial elaborados entre 2005 y 2006 se teje un conjunto de elementos asociados al punto de partida conceptual al respecto, y también se ofrecen algunas orientaciones metodológicas para los procesos orientados a impulsar el desarrollo sustentable de los territorios rurales. (MDA-SDT 2005 a, b, c; 2006 a, b)

Pocos años después, en un lúcido balance académico sobre gestión social y desarrollo sustentable de los territorios, en sus aspectos conceptuales y metodológicos, pocos años después, Bacelar (2009) subrayaba su multidimensionalidad y el enfoque territorial como metodología de trabajo, contraponiendo este abordaje a las tendencias globalizantes y homogeneizantes y a los procesos de desterritorialización. Proponía, entonces, considerar la realidad con-



creta en la cual se aplicaban las concepciones teóricas; tomar en cuenta el ambiente o contexto externo; enfocarse en los territorios como construcciones sociales, con especificidades resultantes de su propia historia, y abordar integralmente esas realidades territoriales complejas para generar las acciones colectivas necesarias para su transformación. Planteaba como desafío tratar lo urbano en lo rural, reconociendo que el campo es más que agricultura y que las ciudades son elementos claves en el desarrollo de los territorios rurales. También invitaba a construir una visión integrada, más que una mera sumatoria de dimensiones, reconociendo las interrelaciones entre ellas y las dinámicas conflictivas al interior de los territorios, y direccionando las energías sociales hacia una propuesta-síntesis que impulsara estratégicamente su desarrollo. Proponía, asimismo, abordar directamente la desigualdad, incluyendo las correlaciones de fuerzas entre actores territoriales, de manera que los planes no reproduzcan simplemente las prioridades de las élites locales, y transferir recursos federales y estaduais a los territorios y empoderar a los actores locales para que los gestionen en función de su propia visión estratégica. Afirmaba, además, la necesidad de hacer una lectura multiescalar, desde los territorios pero considerando escalas mayores como los Estados subnacionales, las macrorregiones y el país en su conjunto. (Bacelar, 2009, pp. 47-51)

Cuatro años después, en el marco de una reflexión más amplia acerca de

las políticas y procesos de desarrollo territorial en Brasil, Marcelo Duncan Guimarães, un especialista activamente involucrado en la formulación de aquéllas y en el acompañamiento a éstas, resumió así la cuestión en su tesis doctoral:

“El concepto de *desarrollo* que guió la elaboración de la propuesta de desarrollo territorial se apoyó en dos conceptos básicos: sustentabilidad y democracia. La *sustentabilidad* considera la multidimensionalidad y la espacialidad del desarrollo, la diversificación de las actividades económicas, la interdependencia entre lo rural y lo urbano, la planeación estratégica participativa, el desarrollo de competencias e innovaciones. Por consiguiente, es un tipo de sustentabilidad que trasciende los umbrales del diálogo ambiental y económico dado que se propone también ampliar las posibilidades de decisión del *territorio*, considerándolo un actor del desarrollo. La *democracia* considera la diversidad y la libertad de opinión, la participación social en el proceso de toma de decisiones, la búsqueda de consensos y la deliberación mayoritaria, la transparencia de la gestión pública, el protagonismo de la sociedad y la inclusión social.” (Duncan Guimarães, 2013, p. 46, traducción libre)

En Brasil, el concepto de desarrollo rural sustentable ha estado estrechamente asociado a la profundización de

la democracia mediante la participación activa, con capacidad propositiva y decisoria, de actores sociales en la gestión de transformaciones integrales en los territorios rurales.

### **Aproximaciones a la gobernanza territorial**

La gobernanza se llegó a comprender en Brasil, por parte de un sector de la institucionalidad pública, de las organizaciones sociales y de la academia, como una modalidad de gestión pública que evoluciona hacia un involucramiento más activo de la sociedad civil en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, interactuando con el Estado en los planos nacional, subnacional y local. La gobernanza, así entendida, tiene claras expresiones e implicaciones territoriales:

“La gobernanza termina siendo un concepto que vincula “territorio” y “desarrollo” pues busca explicar cómo es gestionado el proceso de concertación social para el desarrollo, cómo las fuerzas y actores sociales conducen el desarrollo en procesos en los cuales se combinan la cooperación y el conflicto, la des-territorialización y la reterritorialización.” (Fuini y otros, 2017, p. 16, traducción libre)

Este concepto se aproxima al de “gobernanza relacional”, elaborado en otras latitudes (vg. Abad, 2010) en el cual se involucran activamente redes de la

sociedad civil en interacción con la institucionalidad pública y los gobiernos municipales individuales o mancomunados, como también con los gobiernos estadual y nacional, así como diversas instancias de concertación incluyendo las territoriales o regionales. Dicha concertación permite avanzar hacia una gestión social de las políticas públicas, desde su formulación hasta su ejecución, seguimiento y evaluación, como también en los procesos de rendición de cuentas y auditoría social.

En los Colegiados Territoriales y otras instancias de concertación entre actores territoriales participan gobiernos locales y representantes tanto de instituciones públicas como de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, pero es necesario avanzar en la movilización e incorporación de redes sociales con diversos grados de formalización y mecanismos de representación de grupos con menores capacidades organizativas y de incidencia. También es importante generar procesos de gobernanza relacional en los distintos ámbitos y escalas de la formulación, ejecución, seguimiento y auditoría social de las políticas públicas.

### **Contribuciones sobre la gestión social del desarrollo**

Entre final y principio de siglo se elaboraron algunos planteamientos sobre procesos dialógicos con participación de la sociedad civil en contraposición, a la “gestión estratégica” empresarial y a la denominada “reforma del Estado”

(vg. Tenorio, 1998 y 2005). Este posicionamiento contribuyó a subrayar la relevancia del involucramiento proactivo de las organizaciones sociales y no gubernamentales en el desarrollo, cuya gestión no puede circunscribirse a las actuaciones gubernamentales o de la institucionalidad pública, ni solamente a iniciativas privadas.

La institucionalidad pública responsable por el desarrollo de los territorios rurales y un sector de la academia enfocaron la gestión social del desarrollo territorial como concepto, como objetivo de las políticas públicas y como acción colectiva a impulsar mediante procesos concertados entre actores territoriales, en un marco de políticas públicas favorables. Así entendida:

“La ‘gestión social’ corresponde principalmente al complejo proceso participativo y democrático de reconocimiento de la identidad, denominación y límites del territorio; de movilización, constitución y funcionamiento del espacio público de participación, y de construcción compartida de una visión de futuro proyectada en forma de un plan de desarrollo territorial. Sobre esta base institucional general se apoya una propuesta de gobernanza para la iniciativa de desarrollo territorial en Brasil. “ (Duncan Guimarães, 2013, p. 134, traducción libre)

Las reflexiones y elaboraciones conceptuales en Brasil, con importantes contribuciones de la academia, tienen

diversos tipos de implicaciones metodológicas, directas o indirectas, para la gestión social del desarrollo en los territorios rurales y para las políticas públicas que buscan promoverlo.

La experiencia de Brasil en gestión social del desarrollo territorial ha generado aportes metodológicos relacionados con el análisis territorial multiescalar y multidimensional; con la nueva institucionalidad territorial, y con el papel de las redes en el desarrollo territorial, entre otros aspectos. También aporta aprendizajes acerca del relacionamiento entre distintos actores territoriales en procesos de concertación y sobre la elaboración de planes de desarrollo territorial. Es posible, asimismo, aprender sobre aspectos metodológicos de las interrelaciones entre desarrollo territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares.

En los siguientes apartados se retoman, selectivamente, algunas elaboraciones y reflexiones sobre aspectos metodológicos de la gestión territorial a partir de contribuciones académicas y diálogos al respecto con la institucionalidad pública.

## **Elaboraciones acerca de la institucionalidad territorial**

La Secretaría de Desarrollo territorial elaboró, desde 2005, un planteamiento específico sobre la naturaleza y características de los arreglos institucionales para la gestión social del desarrollo en los territorios rurales o de identidad.

En general, dicha institucionalidad territorial se asoció a los Colegiados Territoriales, aunque en algunos casos fueron reconocidas e incorporadas otras plataformas de concertación ya establecidas en los territorios. Balances académicos posteriores sobre el funcionamiento de dichos arreglos institucionales señalaron tanto sus logros como sus limitaciones. (Leite *et al.*, 2009; Favareto *et al.*, 2015, entre otros)

Entre los logros, se señaló que hubo avances sustanciales en cuanto a la participación de actores sociales, en especial los representativos de la agricultura familiar, en procesos de concertación, diseño y planeación de acciones apoyadas por las políticas públicas, incluyendo la elaboración de planes de desarrollo territorial. Se consideró, asimismo, que la escala supramunicipal y los arreglos institucionales correspondientes fueron importantes para impulsar proyectos que trascendieran los límites de las iniciativas locales y de la política municipal. También se concluyó que

“la diversidad de situaciones y de soluciones encontradas en cada caso, pese a la existencia de procedimientos normativos estandarizados, mostró ser un valioso instrumento para canalizar la energía social acumulada, construida o reconvertida, en pro de proyectos que, de una u otra manera, lograran un estatuto territorial, sobrepasando los límites de los intereses circunscritos a algunos grupos

específicos o a determinados municipios. Esa autonomía relativa de los actores presentes en el territorio permitió el surgimiento de propuestas más diversas, moldeando la normatividad excesiva de las herramientas administrativas diseñadas para el programa.” (Leite *et al.*, 2009, p. 137).

Ello, a su vez, plantea la necesidad de reflexionar sobre el contexto o el arreglo institucional en el cual se desenvuelve la experiencia de gestión territorial, así como la manera en que se movilizaron los grupos sociales participantes.

Entre las limitaciones señaladas, cabe mencionar la conclusión de que los Colegiados Territoriales

“no fueron creados como expresión de las fuerzas sociales locales en torno a un proyecto de desarrollo territorial, sino que por el contrario, se les comunicaba la disponibilidad de recursos y se les convocaba a elaborar un plan para que pudieran acceder a ellos.” (Favareto, 2008, Três instantâneos sobre a gestão social do desenvolvimento territorial nos anos 2000 – notas para um balanço, citado por Leite *et al.*, 2009, p. 139).

Se proponía, al respecto, un mayor grado de autonomía para las instancias territoriales en la recepción y ejecución de los recursos para las actividades previstas en los planes territoriales de desarrollo rural sostenible. También se

planteó la necesidad de ampliar el espectro de actores sociales involucrados en la formulación e implementación del proyecto de futuro y estrategia de desarrollo del territorio y en la interlocución con la institucionalidad pública, fortaleciendo sus capacidades para ello. Además, se consideraba necesario mejorar los servicios de información territorial y el apoyo coordinado de instancias públicas al funcionamiento permanente de los Colegiados. (Leite et al., 2009, pp. 140-141)

De lo antedicho se desprende que si bien hubo relativa claridad de concepción en los planteamientos sobre institucionalidad territorial en las políticas públicas desde principios de siglo, en la práctica han sido considerablemente más limitados los alcances de los Colegiados Territoriales en cuanto plataformas de concertación, por su representatividad más bien restringida. La construcción ampliamente participativa de estrategias de desarrollo integral, a largo y mediano plazo, en los territorios rurales también se ha visto afectada por la tendencia a supeditar la elaboración de planes al otorgamiento de fondos disponibles para determinados tipos de inversiones públicas.

Un balance realizado en 2015 por Arilson Favareto señala como uno de los elementos innovadores del proceso de desarrollo territorial en Brasil la constitución de actores colectivos capaces de expresar los intereses de la población rural más pobre, estableciendo organizaciones portadoras de éstos, de

manera que su acción colectiva pudiese contribuir a moldear los procesos sociales y económicos locales y participar en la canalización de los conflictos sociales inherentes al desarrollo territorial. Esto, a su vez, abrió la posibilidad de generar nuevas coaliciones, con participación de grupos subalternos. Por otra parte, señala que no fue posible transformar las estructuras agrarias y la concentración de la propiedad fundiaria, producto de la historia del agro en Brasil, ni las estructuras productivas a fin de lograr una mayor autonomía en los procesos de desarrollo. Todo ello apuntala la persistencia de estructuras económicas y de poder locales fuertemente arraigadas (Favareto *et al.*, 2015, pp. 493-494)

### **Abordaje del papel de las redes en el desarrollo territorial**

La institucionalidad pública brasileña responsable por el desarrollo territorial reconoció, desde principios de este siglo, el papel relevante de las redes en el desarrollo de los territorios rurales, y la importancia de movilizarlas para impulsarlo.

Como se señaló anteriormente, en el pensamiento geográfico brasileño ha cobrado relevancia una concepción “reticular” del territorio, según la cual las redes son fundamentales en la conformación de los territorios, históricamente asociados al control de determinados espacios. Se plantea, además, que la organización en red ac-



tualmente tiende a ser preponderante, y sus límites suelen ser relativamente difusos y variables, aunque conserva elementos de espacialidad, a la vez que los espacios devienen cada vez más fluidos. Esta corriente geográfica contrapone dos tipos principales de territorios: “El territorio-zona sólo se definiría como tal por la predominancia de las dinámicas “zonales” sobre las “reticulares”, pero no por su disociación. O sea, el territorio-zona no establece en ningún momento una relación dicotómica o dual con su contraparte, el territorio-red.” (Haesbert, 2011, p. 237) La lógica de este último está asociada al control prioritario de flujos y polos de conexión o redes, tanto sociales como físicas. En los territorios-red es posible una mayor superposición territorial, con múltiples redes y territorialidades discontinuas e interconectadas, y límites espaciales menos precisos o más difíciles de identificar.

Desde otra perspectiva disciplinaria, en la intersección entre extensión rural y gestión de políticas públicas para el desarrollo territorial, Alair Ferreira de Freitas, de la Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, ha propuesto recientemente un “abordaje relacional” del desarrollo de los territorios rurales, tanto al interior de éstos como en sus interacciones con la institucionalidad pública y en los procesos de implementación de políticas para el desarrollo territorial. Retomando planteamientos anteriores sobre la importancia de las redes en las dinámicas territoriales, cuestionando abordajes normati-

vos y formalistas de la conformación de los territorios y de los Colegiados Territoriales en el contexto de determinadas políticas públicas, y contraponiéndose también al voluntarismo individualista, propone un conjunto de elementos teóricos para aprehender

“cómo la política influye en la interacción entre actores y cómo la configuración de esas interacciones influye en la operacionalización de la política. (...) alcanzando dimensiones aun poco exploradas en los estudios sobre el desarrollo territorial, como la red de organizaciones, su historicidad, sus configuraciones y los elementos sociales e institucionales que condicionan las intervenciones de los actores en el territorio, orientando su trayectoria de desarrollo.” (Freitas, 2016, p. 686).

Actores, redes e instituciones son, en esta perspectiva, los principales elementos constitutivos de la dinámica social de los territorios y sus interacciones inciden decisivamente en la trayectoria del desarrollo territorial rural. En este abordaje relacional, se propone enfocar la atención en las formas emergentes de interacción que generan diversas modalidades organizativas en los territorios rurales, más que en el diseño de modelos administrativos. Ello supone comprender los arreglos organizativos e institucionales en cuanto relaciones sociales estructuradas que conforman los territorios e interactúan con los procesos de ejecución de las políticas

públicas relacionadas con el desarrollo territorial. Para esto, es fundamental comprender la posición de los actores en las redes territoriales, que condicionan su acceso a determinados recursos o activos y generan capacidades diferenciadas de incidir en procesos e iniciativas de desarrollo.

### **Aportes sobre la construcción participativa de proyectos de futuro y planes de desarrollo**

Siendo los territorios escenarios de conflicto entre diferentes actores colectivos e institucionales, la construcción de una visión de futuro y una estrategia de desarrollo para el territorio, en el cual se superponen múltiples territorialidades, confronta agendas e intereses contrapuestos, negociaciones, acuerdos y desacuerdos. Así, “en la imagen deseada de un territorio no siempre se revela la planeación pretendida por un actor o actores sociales, demostrando la multiplicidad de intereses y las interferencias que caracterizan a los planes territoriales.” (Silva, 2009, p. 10, traducción libre)

Aunque en Brasil han sido elaborados planes de desarrollo en un considerable número de territorios rurales, no es evidente que efectivamente respondan a proyectos de futuro y propuestas estratégicas a mediano o largo plazo. Dado que, como se ha señalado anteriormente, los planes de los Colegiados Territoriales a menudo se han circunscrito a la ejecución de los recursos disponibilizados por programas estatales,

cabe plantear la interrogante de si efectivamente se han desarrollado procesos de construcción participativa de una visión prospectiva y de estrategias de desarrollo que orienten los planes de inversión a corto o mediano plazo, o si han cumplido principalmente la función de ordenar estratégicamente la demanda de recursos de inversión.

### **Reflexiones en torno a la relación entre desarrollo territorial y transformación agraria**

Una cuestión aun no resuelta en las políticas públicas brasileiras, en los territorios rurales de las distintas regiones de Brasil y en la discusión académica sobre el desarrollo de éstos es su relación con la cuestión agraria en general, y con la transformación de las estructuras agrarias en particular. Un balance crítico concluye al respecto:

“Nuestra comprensión de la dimensión territorial del desarrollo rural nos lleva a relativizar las formulaciones dominantes en este debate brasileiro, especialmente en relación al optimismo de los autores acerca de la posibilidad de crear ambientes virtuosos que impulsen definitivamente el desarrollo de determinadas regiones y especialmente la apuesta a la posibilidad de generar amplios consensos en torno a este desarrollo local/regional. A nuestra manera de ver, la creación de un patrón de desarrollo en el medio rural con equidad

y sustentabilidad económica, social y ambiental, en consonancia con la diversidad regional brasileña, no puede prescindir de una reestructuración radical de la estructura fundiaria, razón principal de las desigualdades económicas y sociales existentes en el medio rural brasileño. Y tal reestructuración jamás será consensuada, pues afecta a uno de los pilares de la riqueza y el poder en Brasil.” (Alentejano, s.f., p. 19; traducción libre)

Sin duda, las reflexiones y elaboraciones conceptuales en torno a la gestión social y las políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales son pertinentes para el aprendizaje a partir de las ricas y variadas experiencias de este gran país sudamericano, para la discusión comparada respecto de otros procesos territoriales y político-institucionales en América Latina, y para la elaboración de propuestas metodológicas y abordajes teóricos al respecto.

### **Valoraciones críticas y propositivas sobre el desarrollo territorial en Brasil**

En diversos eventos, obras colectivas y ensayos interpretativos se han realizado balances acerca de las políticas y programas para el desarrollo de los territorios rurales y el fortalecimiento de la agricultura familiar en ellos, y sobre procesos de gestión social, construcción de institucionalidad territorial, movilización de actores e inversiones en múltiples territorios de este país,

como también de sus resultados, logros y limitaciones.

En una reciente obra colectiva (Grisa y Schneider, 2015) se realiza una revisión de sucesivas políticas y programas para la agricultura familiar; la seguridad alimentaria y nutricional; el desarrollo territorial; el medio ambiente; la cuestión agraria; la pobreza rural y otras problemáticas sociales. También se abordan las políticas públicas y programas relacionados con la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo rural, así como los enfocados en las comunidades tradicionales y las mujeres y jóvenes rurales. Se subraya la necesidad de una comprensión integral de los procesos ambientales, sociales, económicos y culturales, a partir de una comprensión de la naturaleza multifacética, multi-actor, multi-nivel, multi-dimensional e intersectorial del desarrollo rural. Dos ensayos sobre las políticas para el desarrollo de los territorios rurales resultan de especial interés para este balance, uno de Nelson Delgado y Sérgio Leite, y otro de Arilson Favareto.

Al enfocarse en el Programa de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales (PRONAT) y el Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC), Delgado y Leite resumen los propósitos, metodología general y acciones impulsadas por ambos programas. Valoran los logros de uno y otro, y señalan diferencias entre ambos en cuanto al peso relativo de la institucionalidad pública y la sociedad civil, los criterios para la selección de territorios y los procedi-

mientos de trabajo, así como ciertas discontinuidades e incertidumbres en la ejecución del PTC. Entre sus conclusiones, destaca el desafío de

“repensar la institucionalidad territorial para enfrentar las dos funciones primordiales de la gobernanza territorial: la gestión social del territorio (estrategia de desarrollo territorial, plan y proyectos prioritarios, articulación de políticas públicas en función de las estrategias acordadas) y la democratización de la relación entre los actores sociales del territorio.” (Delgado y Leite, 2015, p. 255)

Se trata, pues, de tareas en alguna medida pendientes o inconclusas a pesar de los esfuerzos realizados, y cabe reflexionar sobre los factores que han dificultado la realización cabal de aspectos medulares de la gestión social del desarrollo territorial y el logro de una efectiva y amplia inclusividad del conjunto de actores sociales con diversos grados de organización y diferentes capacidades de incidencia en procesos de gobernanza relacional.

En su sólido y sugerente balance reflexivo acerca de una década de políticas de desarrollo territorial, Favareto (2015) señala varios logros importantes en lo atinente a la reducción de la pobreza y también de la desigualdad en el campo y de las asimetrías rural-urbanas, crecimiento económico, mejoramiento de la educación rural y de los niveles de bienestar, un proceso de

heterogeneización de la ruralidad, una estabilización de la población rural y una reducción del ritmo de deforestación. Al mismo tiempo, advierte que la continuidad de dichos procesos no está garantizada y que es necesario innovar los instrumentos de política pública. También indica que hay importantes disparidades entre territorios en términos de los avances logrados, así como ambigüedades y riesgos por falta de una clara estrategia de desarrollo rural para el país, acorde con sus condiciones externas y con las oportunidades que ofrece su actual contexto internacional. Plantea que una agenda estratégica para el desarrollo rural tendría que considerar, entre otros aspectos, la diversificación y dinamización de las economías interioranas; un pacto para lograr la paridad entre zonas rurales y urbanas, y una clara apuesta a la llamada “economía verde” o de bajo carbono, a través de la incorporación decisiva de la variable ambiental en sus estrategias de desarrollo.

En lo que atañe a la planeación, Favareto (2015) valora positivamente el que las inversiones en infraestructura pasaran a ser realizadas en agregados de municipios y que se estableciera también un marco para la participación social en la gestión de dichos programas de inversión, a través de los Colegiados Territoriales. Se pregunta, sin embargo, si éstos han logrado involucrar a las fuerzas sociales más influyentes de los territorios, más allá de las organizaciones de agricultura familiar y el poder público local. Cuestiona, asimismo,

si consiguieron construir una agenda más amplia que la mera gestión de los recursos y proyectos, o son más bien un espacio de fiscalización y control de la dichas inversiones.

Favareto considera que se requiere de mecanismos para involucrar tanto a los agricultores y agricultoras con condiciones de producción más precarias como a los agricultores familiares más capitalizados y más fuertemente vinculados a mercados. Señala, además, que es necesario reforzar la participación efectiva de indígenas y quilombolas en las organizaciones territoriales y en los beneficios de la inversión pública. Llama la atención sobre la ausencia de organizaciones de jóvenes agricultores, y de éstos individualmente, en los Colegiados Territoriales, y afirma que ello limita la capacidad de proyectar una visión de futuro con la cual puedan identificarse. Comenta la escasa representación de organizaciones del sector patronal u otros sectores de la economía en los Colegiados Territoriales, y sus implicaciones en cuanto a las dificultades para diversificar el tejido social y económico de los territorios rurales y a la posibilidad misma de impulsar exitosamente una política de desarrollo territorial: “sin una ampliación de los intereses de los agentes involucrados el alcance se restringe a un único sector, tornando incluso inocua la asociación del adjetivo ‘territorial’ a tales inversiones”. (Favareto, 2015, p. 270)

En el trabajo citado Favareto afirmaba que en la mayoría de los casos la

agenda de los Colegiados Territoriales se ha enfocado en la elaboración y negociación de proyectos. Ello, aunado a la fragilidad de su composición y a la inexistencia de articulaciones con otras iniciativas, planteaba un serio riesgo de que una eventual discontinuidad en la política de apoyo por parte del gobierno federal condujese a una parálisis de los Colegiados Territoriales, máxime que muy pocos tienen alguna forma de institucionalización. Este autor considera que los Colegiados representan un avance en cuanto espacios de participación y una ampliación de escala, como también en términos de control social de las políticas para el desarrollo rural. Advierte, no obstante, la necesidad de reconocer las dinámicas locales y la diversidad de actores en los territorios rurales. Considera necesario un sistema de incentivos que pueda generar acciones consistentes, eficientes y con un horizonte estratégico, y señala que el camino para que dichas instancias puedan imponerse como nueva institucionalidad para el desarrollo rural aun es largo. Propone cuatro tipo de incentivos, asociados respectivamente a:

- i. el establecimiento de metas progresivas e indicadores a ser impactados;
- ii. la diversificación de los instrumentos y modalidades de inversión en función de una tipología de la ruralidad brasileña, respondiendo a necesidades y no sólo a demandas, y diferenciando por ejemplo entre lugares en los cuales es posible y necesario canalizar recursos hacia iniciativas de inversión y aquellos



en los cuales es necesario fortalecer el tejido social e institucional antes de realizar inversiones productivas;

- iii. la elaboración de estrategias de desarrollo territorial a mediano plazo que permitan organizar los territorios sobre bases distintas, en lugar de planes como los actuales que se concentran en la aplicación de los recursos, y
- iv. la selección de proyectos innovadores, en sustitución de la asignación garantizada de recursos a fondo perdido independientemente de la calidad de las propuestas. (Favareto, 2015)

Finalmente, Favareto plantea que los procesos asociados a la política de desarrollo territorial en Brasil generaron mayor transparencia y en alguna medida democratizaron su gestión, pero aún no se ha logrado una verdadera eficacia de las inversiones de manera que incidan positivamente en las dinámicas territoriales. Propone tres innovaciones principales:

- i. una relacionada con la movilización de actores, de manera que además de los gestores públicos y los representantes de fuerzas sociales organizadas, puedan involucrarse activamente, por una parte, los grupos más pobres o excluidos que no participan de las organizaciones, y por otra parte actores no relacionados con el agro, incluyendo a grupos empresariales;

- ii. la segunda innovación se refiere a las formas de participación social, introduciendo consultas enfocadas en segmentos específicos y momentos de amplio involucramiento de actores, en lugar de realizar dos reuniones al año para discutir la asignación de recursos;
- iii. la tercera innovación se refiere al involucramiento progresivo y acumulativo de los distintos actores en la discusión y revisión periódica de los planes. (Favareto, 2015)

En sus conclusiones, Favareto propone actualizar los dispositivos institucionales en función de los desafíos y cambios actuales; pensar el futuro de las regiones rurales sobre nuevas bases de relación entre sociedad, naturaleza y economía; transformar el ideal normativo contenido en la idea del desarrollo sustentable en algo operativo por medio de políticas públicas, y abordar la cuestión de quiénes son los portadores de los intereses movilizados en el abordaje territorial del desarrollo:

“Por definición, no se trata de un único portador, ni de un único segmento. Más aun, una verdadera estrategia territorial algunas veces tendría que contrariar a los intereses del agro y favorecer una mayor diversificación de las economías locales. Se trata, por consiguiente, de intereses más difusos y, en alguna medida, en conflicto con los que hoy se benefician con el sesgo de las inversiones realizadas y que sustentan

la propia existencia del Ministerio de Desarrollo Agrario. Allí reside un dilema que puede limitar el cambio y perfeccionamiento de la política brasileña para el desarrollo rural.” (Favareto, 2015, pp. 276-277; traducción libre)

Claramente es necesario ampliar la representatividad de los arreglos institucionales para el desarrollo territorial más allá de las organizaciones de agricultura familiar y los gobiernos locales. También hay que avanzar en la formulación e implementación de estrategias y planes integrales que trasciendan la mera asignación o distribución de los recursos de inversión pública disponibles.

### **Interrogaciones acerca de las perspectivas del desarrollo territorial en Brasil**

Un reciente intercambio entre académicos de Brasil y España (Valencia y Avila, 2017) abordó la cuestión de las perspectivas de continuidad del enfoque territorial y de las capacidades para reposicionar el desarrollo territorial en el contexto actual, marcado por fuertes cambios en el gobierno federal, incluyendo la clausura del Ministerio de Desarrollo Agrario y el aparente abandono, por parte de instancias gubernamentales de nivel central, de la opción por los territorios como escala de acción adecuada para la gestión de las políticas públicas para el desarrollo rural brasileño, en un entorno internacional en el cual tienden a acentuarse las disparida-

des, los impactos del cambio climático y los procesos migratorios.

Entre las conclusiones de dicha conversación cabe mencionar que la política brasileña para el desarrollo de los territorios rurales generó espacios de participación e interacción inéditos, así como la descentralización y democratización de la toma de decisiones sobre iniciativas y proyectos de desarrollo en los territorios, pero éstos deben propiciar la construcción de pactos orientados a reestructurar la vida social y económica local. Los avances logrados corren el riesgo de ser minimizados o revertidos debido a la crisis actual, que limita el protagonismo de los actores locales en la definición de las trayectorias de desarrollo territorial. También se planteó la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas e institucionales, los procesos y los procedimientos de gestión y de concertación.

Los participantes en dicho intercambio académico no consideran que se haya agotado el abordaje territorial, ni que este se haya desactivado, aunque sí la forma en que fue aplicado. Señalaron que este abordaje requiere de una ruptura con trayectorias bastante arraigadas en el Estado y la sociedad en Brasil, y que es necesario inaugurar una nueva etapa en la cual se retome y profundice la planeación del desarrollo territorial, evitando una homogeneización reduccionista de los territorios. Plantean como desafío implementar acciones que permitan avanzar en la coordinación entre áreas de gobierno y

niveles de gobernanza, entre el Estado, la sociedad y el mercado, a fin de institucionalizar una estrategia de desarrollo territorial. También indicaron que se debe lograr una armonización de las funciones correspondientes a instancias representativas legítimas del

sistema político, especialmente en el plano local, y la nueva institucionalidad representada por los Colegiados Territoriales. (Síntesis de aportes de Catia Grisa, Arilson Favareto y José Emilio Guerrero, en Valencia y Avila, 2017, pp. 164-165)

## *9. Consideraciones generales y aprendizajes sobre procesos territoriales y político-institucionales en Brasil*

Compartimos seguidamente algunas reflexiones en perspectiva latinoamericana, basadas en lo presentado anteriormente, sobre ciertos aspectos generales, elaboraciones conceptuales y avances metodológicos en los procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales brasileños y las políticas públicas y acciones institucionales para promoverlo.

### **Aspectos generales**

Brasil contó con políticas públicas gubernamentales y una clara voluntad política federal –sobre todo durante las dos administraciones del Presidente Lula da Silva– de impulsar el desarrollo de los territorios rurales, en estrecha asociación con la promoción de la agricultura familiar en ellos. Para ello se retomaron avances programáticos e institucionales de administraciones anteriores –especialmente las de Fernando Henrique Cardoso– incluyendo el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y

la creación del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y la Secretaría de Agricultura Familiar. El establecimiento posterior de la Secretaría de Desarrollo Territorial en el MDA, del Programa Nacional de Territorios Rurales (PRONAT), impulsado desde el MDA, y luego del Programa Territorios de la Ciudadanía, desde la Casa Civil de la Presidencia, dio un fuerte impulso al reconocimiento y apoyo político e institucional a procesos de desarrollo en numerosos territorios pluri-municipales, y de los Colegiados Territoriales como espacios de concertación en cada uno de ellos. Algunos Estados de la Unión Federal, sobre todo del Nordeste del país, también emprendieron procesos de territorialización de sus políticas públicas, incluyendo la planificación y presupuestación participativas y plurianuales, la concertación entre la institucionalidad pública y las organizaciones de sociedad civil, y la coordinación de las acciones estatales en los territorios en atención a los requerimientos e iniciativas locales.

## *Logros y limitaciones*

La conjunción de políticas y programas de desarrollo territorial y fortalecimiento de la agricultura familiar, inclusión socioproductiva y mejoramiento de los ingresos y la alimentación de las familias rurales pobres, en un contexto económico relativamente favorable, entre otros factores, permitió a Brasil reducir considerablemente la pobreza rural y mejorar los índices de desarrollo humano en el campo, aunque solo ha logrado aminorar ciertos aspectos de la desigualdad. Dado que no se han resuelto sus causas estructurales, persisten la marcada concentración de la tierra y las relaciones de poder sumamente dispares, y a pesar de algunas mejoras aún son hondas las desigualdades tanto raciales como de género. Por otra parte, las iniciativas de desarrollo impulsadas por los Colegiados Territoriales y apoyadas por la institucionalidad pública han contribuido al mejoramiento de la calidad de la vida de segmentos importantes de la población en muchos territorios rurales. No obstante, persisten grandes brechas interterritoriales y entre las regiones con mayor y menor producción per cápita, las cuales se entrecruzan con las desigualdades raciales, de manera que las zonas con mayor pobreza rural y menor acceso a servicios básicos en Brasil son los territorios con mayor porcentaje relativo de población afrodescendiente. (CEPAL, 2016, pp. 62 y 71) La combinación de una serie de políticas públicas y acciones colectivas e institucionales, incluyendo las relacionadas

con el desarrollo territorial y la agricultura familiar, ha permitido mejorar el acceso a servicios públicos, reducir la pobreza y atenuar ciertos aspectos de la exclusión y desigualdad, pero persisten por las razones señaladas fuertes disparidades inter e intra-territoriales, desigualdades socioeconómicas, raciales y de género, así como estructuras agrarias que mantienen una acentuada concentración de la tierra y relaciones de poder muy dispares.

El fortalecimiento de organizaciones de base y mecanismos de concertación en los territorios rurales, así como una mayor participación de la ciudadanía en la formulación e implementación de propuestas para su desarrollo han permitido avanzar hacia una profundización de la democracia, pero actualmente existe incertidumbre acerca de la continuidad de dichos procesos. Un reto importante es lograr que se afiancen las instancias de concertación, se amplíe la representación en ellas y prosigan las iniciativas de gestión social del desarrollo en los territorios, en contextos estatales en los cuales sólo excepcionalmente se impulsa de manera sostenida la territorialización de las políticas públicas y en un escenario nacional en el cual tienden a debilitarse o descontinuarse programas federales en apoyo a iniciativas territoriales.

La asociación estrecha entre políticas para el desarrollo de los territorios rurales y la agenda de una administración específica, como también del movimiento político y las organizacio-



nes sociales que contribuyeron a ella, tuvo efectos contradictorios para la viabilidad y continuidad de dichas políticas. Durante dicha administración, es claro que hubo voluntad política en el gobierno federal y en gobiernos estatales afines, aunque en los de signo político contrario hubo menos disposición a incorporar esa agenda y las políticas referente al desarrollo territorial. No se logró en torno a ellas un amplio consenso entre fuerzas políticas, no se ha aprobado aún la propuesta de ley de desarrollo rural, y los programas federales para el desarrollo de los territorios rurales no llegaron a convertirse en políticas de Estado. Por consiguiente, al darse un fuerte viraje en el gobierno federal, fue posible para las nuevas autoridades nacionales replantear o debilitarlas a través de medidas presupuestarias y administrativas, aunque la autonomía de los gobiernos estatales permitió que algunos de ellos continuaran implementando políticas propias para el desarrollo territorial.

### *Inclusividad*

El desarrollo territorial en Brasil se ha asociado, desde principios del siglo XXI, al fortalecimiento de las agriculturas familiares; a programas para la inclusión productiva, social y ciudadana; a las acciones públicas para reducir las disparidades interterritoriales, regionales y urbano/rurales, y a los esfuerzos por reducir sustancialmente la pobreza rural. Este abordaje favoreció la priorización de territorios en los cuales la

agricultura familiar era relevante y se conjugaban factores de exclusión en términos del acceso a servicios públicos y activos para la producción, ingresos y oportunidades, entre otros.

Por otra parte, junto con la necesidad de priorizar el uso de recursos presupuestarios limitados y con los alineamientos político-partidistas en los planos local, estadual y federal, dicha focalización contribuyó a limitar o postergar la ampliación progresiva de la cobertura de los territorios como unidades de gestión para el desarrollo rural a todo el país, incluyendo aquéllos en los cuales el peso relativo de la agricultura familiar es menor o no está asociada a condiciones de exclusión tan acentuadas.

### *Agricultura familiar y desarrollo territorial*

La asociación estrecha entre desarrollo territorial y promoción de la agricultura familiar, al punto de casi equipararlas entre sí, facilitó el involucramiento activo de organizaciones sociales representativas de ésta, como también de cooperativas agrícolas y agroindustriales relacionadas con ella, en procesos de gestión social de territorios en los cuales era relevante.

La decisión de impulsar activamente un programa de desarrollo de los territorios rurales desde la nueva Secretaría de Desarrollo Territorial en el Ministerio de Desarrollo Agrario, a partir de 2003, y vincularlo estrechamente al programa

para el fortalecimiento de la agricultura familiar establecido durante la administración anterior, contó con el apoyo del sindicalismo rural, del cooperativismo agrario y otros movimientos sociales y ONG, y se fortaleció con la creación de los Colegiados Territoriales y el involucramiento activo en ellos de organizaciones relacionadas con la agricultura familiar. Una clara voluntad política, respaldo institucional y recursos presupuestarios facilitaron la construcción de relaciones colaborativas sostenidas con grupos de investigación y posgrados en una serie de universidades federales y fue posible movilizar asimismo el aporte técnico de diferentes ONG y agencias de cooperación internacional para promover el desarrollo territorial y el fortalecimiento de la agricultura familiar.

Por otra parte, hubo un énfasis menor en la incorporación efectiva de algunos otros grupos y redes con baja capacidad organizativa y de incidencia en dichos territorios, como los trabajadores migrantes, asalariados rurales o campesinos sin tierra. Si bien hubo esfuerzos importantes para incluir en los Colegiados Territoriales a representantes de pueblos originarios y quilombolas, jóvenes y mujeres rurales, entre otros grupos, no siempre fueron eficaces.

La atención prioritaria a la agricultura familiar también limitó de alguna manera el involucramiento en los Colegiados Territoriales y en sus iniciativas de otros actores y sectores re-

levantes en los territorios rurales. Ello, a su vez, restringió los alcances de sus planes de desarrollo y la construcción de agendas y estrategias territoriales ampliamente representativas, socialmente inclusivas y económicamente viables.

### *Apropiación político-institucional*

La combinación de voluntad política, institucionalidad pública nacional o estadual y programas enfocados en desarrollo territorial y agricultura familiar, apoyo e involucramiento de organizaciones sociales y acompañamiento de la academia, en un contexto económico favorable y un marco de políticas generales, diferenciadas y específicas conducentes a la descentralización, la democratización y nuevas modalidades de gobernanza, permitió a Brasil impulsar la inclusión socioproductiva e inversiones en infraestructura, vivienda y educación rurales. También facilitó las transferencias directas y el mejoramiento de los ingresos de numerosas familias rurales, así como la territorialización progresiva de políticas públicas. Fue posible, asimismo, construir una nueva institucionalidad territorial y promover la elaboración de planes de desarrollo en los territorios rurales con menores índices de desarrollo humano.

Por otra parte, la ausencia de un amplio consenso nacional y multipartidista en torno a dichas políticas, programas y transformaciones ha dificultado la aprobación de la ley de desarrollo rural

y la conversión de prioridades de un gobierno en políticas de Estado. También ha permitido, ante un fuerte viraje en el rumbo del gobierno federal, poner en entredicho, la continuidad tanto de la institucionalidad nacional como de las asignaciones presupuestarias para apoyar dichos procesos, sin una respuesta eficaz de la sociedad civil para mantenerlas.

### **Elaboraciones conceptuales**

Las experiencias político-institucionales y territoriales en Brasil y el involucramiento activo, crítico y propositivo de universidades y centros de investigación en diálogo con la institucionalidad pública, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación han generado elaboraciones conceptuales de interés para otros países y territorios en América Latina. Entre ellas, cabe destacar las reflexiones en torno al concepto de territorio; sobre las relaciones de poder en la conformación de los territorios; acerca de la existencia de múltiples territorialidades, y sobre la territorialización, desterritorialización y reterritorialización. También hay aportes sustantivos acerca de la ruralidad y la relación campo-ciudad; el desarrollo rural sustentable; la gestión social del desarrollo y la gobernanza territorial, y sobre el papel de las redes en el desarrollo territorial.

#### *En torno al concepto de territorio*

El concepto de territorio, en las políticas públicas de Brasil, evolucionó a

partir de conceptos anteriores asociados a la planificación regional y estadual brasileña, por una parte, y del concepto de territorio elaborado en el contexto del programa LEADER en la Unión Europea, por otra. Esta hibridación entre los conceptos de región o microrregión de planeación y el de territorio a la usanza europea, dio origen inicialmente al término genérico de “Territorio Rural”, en la fase inicial de la Secretaría de Desarrollo Territorial, y luego al de Territorios Rurales de Identidad (abreviado Territorios de Identidad), para subrayar los elementos identitarios que dan cohesión y sentido de pertenencia, capacidad de acción colectiva y de formular e implementar un proyecto de futuro común. Posteriormente, en el marco de un programa impulsado desde la Presidencia de Brasil, se propuso la categoría de Territorios de la Ciudadanía, que en realidad son ciertos Territorios Rurales o Territorios de Identidad priorizados por la política pública para una acción interinstitucional coordinada e intensificada a fin de atender y corregir situaciones de pobreza rural, disparidad y exclusión especialmente marcadas.

Más allá de las categorías oficiales, los territorios son totalidades complejas, multifuncionales, materiales e inmateriales, plurales y pluridimensionales, socialmente construidas, conflictivas y cambiantes. Pueden comprenderse, asimismo, como sistemas abiertos en continua transformación por sus dinámicas internas entrelazadas y sus interacciones con el entorno. En el caso de

Brasil, este último es estadual, regional, nacional e internacional o mundial.

Aunque se ha enfatizado la identidad cultural por su relevancia para la construcción de la territorialidad, y algunas veces se ha tendido a reducir la identidad territorial a su faceta cultural, tal como se planteó originalmente en Brasil abarca también otras facetas entrelazadas con ésta. Así, se hacía referencia también a los aspectos socioambientales, socioeconómicos y sociopolíticos de la identidad territorial. La experiencia brasileña permite comprender mejor la función esencial de las redes sociales tanto en la construcción histórica de los territorios como en la de su proyecto de futuro.

En Brasil, como en otros países latinoamericanos, al territorializar las políticas públicas y promover procesos de gestión social del desarrollo territorial se ha tendido a establecer como territorios determinados espacios usualmente plurimunicipales. Ello obedece a razones prácticas y normativas, vg. para facilitar las intervenciones institucionales e inversiones públicas, y refleja el énfasis histórico en el control del espacio por los Estados. Al demarcar territorios-zona, geográficamente discretos y cartográficamente delimitados, tiende a desconocerse o invisibilizarse su conformación a partir de un entramado de redes o relaciones sociales, su fluidez y la superposición de múltiples territorialidades de distinta naturaleza y a diversas escalas.

### ***Relaciones de poder en la construcción de los territorios y en la gestión social de su desarrollo***

La construcción histórica de los territorios rurales es un proceso social de apropiación material, concreta y funcional de la naturaleza, y también de apropiación simbólica y cultural. Genera un espacio definido y delimitado por relaciones de poder, y un campo de fuerzas en el cual los actores territoriales interactantes en él afirman un modo de dominio espacial, determinadas formas de aprovechamiento de los recursos del lugar, una modalidad de organización de las relaciones sociales y un control político dispar y disputado entre ellos.

La gestión social de procesos de transformación y desarrollo de los territorios rurales requiere del fortalecimiento organizativo, mejoramiento de capacidades y empoderamiento y autoafirmación de actores locales, redes relevantes y otros grupos del territorio históricamente excluidos de su gobernanza. Conlleva asimismo la búsqueda de convergencias, formación de coaliciones y movilización de voluntades colectivas para impulsar un proyecto de futuro concertado y una estrategia de desarrollo territorial, así como planes a mediano plazo e iniciativas concretas.

### ***Múltiples escalas y territorialidades***

Las discusiones brasileñas sobre el concepto de territorio y sobre los pro-

cesos de desarrollo territorial subrayan la pluralidad de escalas y plantean la existencia de múltiples territorialidades. La pluralidad de escalas está asociada a tres aspectos fundamentales: a la flexibilidad en la conformación de territorios, que en lugar de tener límites fijos e inmutables van cambiando a lo largo del tiempo; a las discontinuidades territoriales asociadas a territorios-red, en lugar de los territorios-zona convencionales, y a la superposición de territorialidades, de manera que en lugar de una exclusividad de uso de determinado territorio con fronteras nítidamente demarcadas, distintos actores establecen diferentes modalidades de dominio y apropiación territorial, traslapadas y en disputa. Además de los espacios de gobernanza, hay territorios y territorialidades de diversos tipos, asociados a distintas facetas de las dinámicas territoriales. La multiterritorialidad está asociada entonces a la pluralidad de escalas territoriales y a la multidimensionalidad de los territorios, siendo construida por personas, grupos, redes y organizaciones que establecen conexiones flexibles entre territorios polifuncionales y pluri-identitarios.

Las políticas públicas y programas institucionales tienden a establecer recortes territoriales que conforman territorios-zona, más que a reconocer territorios-red discontinuos y articulados, con múltiples funcionalidades y traslapes espaciales. Esos recortes territoriales pueden estar asociados a determinadas unidades político-administrativas, es-

pecialmente a agrupaciones de municipios que, a su vez, forman parte de Estados federales, en el caso de Brasil. La multi-escalaridad en las políticas y programas estatales se refiere principalmente a la relación y coordinación entre los planos nacional, subnacional, territorial y local, más que a la existencia de una pluralidad de escalas territoriales asociadas a distintos actores y relacionadas con diferentes intereses en disputa. Desde la perspectiva de la institucionalidad pública brasileña, los Territorios de Identidad a escala intermunicipal fueron constituyéndose en referencia para la gestión de políticas públicas nacionales o estatales a medida que estas iban territorializándose, aunque no hubo una territorialización común para el conjunto de acciones institucionales. Por otra parte, se reconoció la existencia de una pluralidad de escalas y la necesidad de interacciones o relaciones dialógicas entre ellas. La escala territorial intermunicipal fue consolidándose como referencia para la gestión de las políticas públicas, al mismo tiempo que fue reconociéndose, gradualmente, la existencia de múltiples escalas y territorialidades.

Las dinámicas territoriales tienen asimismo múltiples escalas temporales, asociadas a diferentes procesos de construcción y reconfiguración de la territorialidad, y a los ritmos propios de distintos tipos de cambios y ciclos ambientales, económicos, sociales, político-institucionales y culturales en los territorios. Diferentes territorialidades pueden tener una mayor o menor per-



durabilidad en el tiempo, distintas periodicidades tanto en su conformación histórica como en sus transformaciones en el marco de estrategias y planes de desarrollo.

### *Delimitación y territorialización*

La conformación y dinamización de los Territorios Rurales o Territorios de Identidad y de los Territorios de la Ciudadanía, en el marco de programas federales y estatales, planteó retos importantes en cuanto a su demarcación participativa. Uno de los principales ha sido cómo lograr que tengan efectivamente la cohesión, escala e identidad –tanto cultural como socioambiental, socioeconómica y sociopolítica– requeridas para viabilizar la construcción de plataformas de concertación que tengan la representatividad y legitimidad necesarias y formular e implementar planes de desarrollo territorial que reflejen acuerdos entre el conjunto de actores, redes y otros grupos relevantes del territorio.

Las experiencias territoriales en Bahía, y la del Territorio del Sisal en particular, muestran tanto las potencialidades y los avances organizativos que es posible lograr, como la necesidad de reconocer que los territorios no tienen delimitaciones inmutables, y que éstas no deben ser definidas externamente. Sus alcances espaciales evolucionan al calor de la dinámica social y han de ajustarse de maneras que permitan ge-

nerar afinidades, objetivos compartidos y acciones colectivas en torno a un proyecto de futuro concertado para el territorio. Dichas experiencias muestran, asimismo, los riesgos de la polarización partidista y la exacerbación de los conflictos entre grupos de interés para acceder a recursos, y las dificultades inherentes a la preponderancia del financiamiento federal para las inversiones y proyectos a impulsar en los territorios. Al mismo tiempo, la experiencia de los procesos territoriales y de las políticas federales y estatales para apoyarlos deja muchas y muy valiosas lecciones, tanto para Brasil como para el resto de América Latina.

### *Des/re/territorialización*

Los conceptos de territorialización, des-territorialización y reterritorialización, abordados en reflexiones interpretativas de procesos territoriales en Brasil retomando elementos de discusiones internacionales al respecto, conllevan el reconocimiento de la naturaleza cambiante de los territorios, de los elementos de cohesión que sustentan sus identidades, y de las redes socioeconómicas, relacionamientos sociopolíticos y vínculos socioculturales que definen tanto alcances y límites como su diferenciación interna.

Si por territorialización entendemos el proceso histórico de construcción de la territorialidad mediante el control material y apropiación simbólica de

un espacio por determinados actores, la desterritorialización puede asociarse al debilitamiento de los vínculos económicos, políticos o culturales de los grupos humanos con territorios específicos, por diversas razones y de diferentes maneras. Dicha desterritorialización puede o no estar asociada a desplazamientos espaciales de la población, y cabe considerar asimismo la exclusión socioespacial o las expresiones territoriales de la exclusión social, en sentido amplio.

La reterritorialización se refiere a la recomposición o construcción de nuevas relaciones o vínculos territoriales, redes y territorialidades, bajo otras modalidades y con otros significados, a menudo en lugares diferentes o bajo condiciones distintas.

Estos conceptos tienen implicaciones para la comprensión relacional de los territorios y las territorialidades, en continuo movimiento y transformación, con sus propias espacialidades y temporalidades. Más allá del debate académico brasileño e internacional al respecto, atañen a las políticas públicas y a la gestión social del desarrollo territorial. Las fronteras de los territorios, que expresan vínculos e interacciones cambiantes entre actores, grupos o redes y con el medio natural, son necesariamente fluidas, y los procesos de desterritorialización, desarraigo o exclusión socioespacial se acompañan de la re/construcción de vinculaciones sociales y de nuevas modalidades de apropiación material y cultural de los

lugares, con sus recursos y potencialidades.

### *Intersectorialidad y articulación interinstitucional*

El desarrollo territorial se aborda en Brasil como un proceso que ha de ser multiescalar, multidimensional e interdisciplinario. Se entiende, asimismo, que debe ser intersectorial, tanto al interior de la institucionalidad pública como en términos de las interacciones entre Estado y sociedad civil, e interinstitucional. Por ello, requiere de coordinación y articulación entre diversas entidades en los planos federal, regional, estadual, territorial y local. Lograr efectivamente la intersectorialidad e interdisciplinariedad, multidimensionalidad y pluralidad de escalas entrelazadas es, no obstante, un reto complejo para las instituciones y organizaciones involucradas.

La experiencia brasileña en lo referente a la coordinación interinstitucional y los esfuerzos de articulación sugiere que es conveniente iniciar con un número reducido de entidades clave directamente involucradas y claramente comprometidas a impulsar acciones conjuntas en los planos nacional, subnacional y territorial, para luego involucrar progresivamente a otras. También señala las dificultades asociadas a la coordinación de esfuerzos entre dichos planos, y el papel facilitador u obstaculizador que pueden cumplir, en un sistema federal,

los gobiernos e institucionalidades estaduales.

### *Gobernanza relacional*

Se ha logrado crear instancias de concertación entre gobiernos locales, institucionalidad pública y actores sociales organizados en los territorios, a través de los Colegiados Territoriales. Sin embargo, es necesario ampliar la representatividad en dichos Colegiados, incorporar efectivamente a grupos relevantes con menor capacidad organizativa y de incidencia, y establecer mecanismos o modalidades que permitan movilizar e involucrar a redes sociales con diversos grados de formalización.

También hay que avanzar en la construcción de espacios de interlocución y articulación, a múltiples escalas, entre instancias de gobierno e institucionalidad pública y las diversas organizaciones y redes sociales. Ello atañe a la gestión y territorialización de las políticas públicas, programas de inversión y acciones institucionales, tanto en el ámbito municipal e intermunicipal como en el estadual y nacional, desde su formulación, planificación e implementación hasta su seguimiento, evaluación y auditoría social.

### *Institucionalidad territorial*

Ya se han señalado los logros de Brasil en el establecimiento o reconocimiento

de plataformas de concertación territorial, a escala intermunicipal, con participación de la institucionalidad pública, gobiernos locales y actores sociales organizados. Cabe anotar, por otra parte, la tendencia a que los Colegiados Territoriales operen principalmente como instancias para la asignación de recursos disponibilizados por programas federales, o algunas veces estaduales, y a elaborar planes principalmente para la ejecución de esas inversiones públicas. Es necesario avanzar en la construcción colectiva de proyectos de futuro en cada territorio, con visión a largo plazo, estrategias de desarrollo y planes mediano y corto plazo acordes con ellas.

### *Redes y territorios*

Hay una comprensión creciente, pero todavía mayormente circunscrita al ámbito académico, de la relación no dicotómica entre los territorios-zona y los territorios-red. Una tarea pendiente es la de resolver cómo evolucionar el abordaje de la territorialidad por parte de las instituciones gubernamentales, incorporando elementos fundamentales de las conceptualizaciones actuales acerca de los territorios reticulares y las múltiples territorialidades. Al mismo tiempo, es importante enriquecer dichas conceptualizaciones mediante la reflexión sobre la práctica de la gestión social del desarrollo territorial, la discusión comparada de experiencias, y la elaboración tanto metodológica como teórica a partir de ellas.

La gestión social del desarrollo territorial requiere de la movilización y entrelazamiento de múltiples redes de diversa índole, tanto al interior de cada territorio como entre distintos territorios, en los planos estadual, regional y nacional.

### *Extensionismo y gestión de políticas y procesos de desarrollo territorial*

La interlocución entre el extensionismo rural y la gestión de las políticas públicas para el desarrollo territorial ha facilitado el reconocimiento del papel de las redes y las influencias recíprocas de las interacciones entre actores territoriales y la operacionalización de las políticas. En la medida en que se transite desde modalidades convencionales históricamente asociadas a los servicios públicos de extensión, hacia la facilitación de procesos de comunicación y acción colectiva, el extensionismo podrá hacer mayores contribuciones a la gestión social del desarrollo territorial.

En la práctica tanto del extensionismo rural como de la gestión territorial, es necesario comprender mejor la posición de los distintos actores en las redes, así como las formas emergentes de interacción y las diversas modalidades organizativas en los territorios rurales. Es importante considerar, asimismo, su relación con el acceso o recursos u otros activos y con las capacidades de acción colectiva e incidencia.

### *Comprensión de lo rural*

La manera de concebir de ruralidad en Brasil ha evolucionado, principalmente gracias a los aportes de la investigación y la discusión académicas al respecto y al diálogo sobre las políticas relacionadas directa o indirectamente con el desarrollo rural, al cuestionar los criterios censales y las estadísticas oficiales que sobreestimaban fuertemente el porcentaje de población urbana en el país, hasta 2010 inclusive. También se ha cuestionado la asociación convencional entre ruralidad y atraso, la supuesta dicotomía rural-urbana, la reducción de la problemática rural a la de la agricultura, y la sobresimplificación de las muy diversas, complejas y cambiantes ruralidades de Brasil. Hay un reconocimiento creciente de su diversidad, con sucesivas tipologías de territorios o zonas rurales, cada vez más sofisticadas, y políticas o programas crecientemente diferenciados. Se afirma con mayor claridad la pluralidad de los espacios ambientales, económicos, político-institucionales y socioculturales del Brasil rural, y se entiende cada vez más que el campo es lugar no sólo de producción sino de vida en el sentido más amplio de la palabra.

Por otra parte, se señala como tarea pendiente la de lograr que las políticas públicas para el desarrollo rural se articulen estrechamente en el ámbito territorial e incorporen efectivamente la multidimensionalidad e intersectorialidad propuestas.

## *Sustentabilidad del desarrollo rural*

El concepto de desarrollo rural sostenible, promovido por la SDT y organizaciones o entidades relacionadas con el desarrollo territorial, incorporó de manera explícita el elemento de sustentabilidad ambiental, aunque en la práctica se enfatizara en la inclusión socioproductiva y la realización de obras y acciones para fortalecer a la agricultura familiar en los territorios. Otras facetas de la sustentabilidad del desarrollo rural, incluyendo la sustentabilidad financiera de los programas de apoyo a éste y la sustentabilidad política basada en la apropiación por parte de múltiples sectores y en consensos pluripartidistas en torno a objetivos de desarrollo nacional, pueden haber sido un tanto relegadas.

La experiencia brasileña pone en evidencia tanto los alcances como las limitaciones de una apuesta partidista al desarrollo territorial, capaz de generar una clara voluntad política durante determinado período e incertidumbres importantes durante cambios de administración y virajes políticos nacionales. También ejemplifica las dificultades asociadas al logro de acuerdos políticos más amplios al respecto, los obstáculos a superar para lograr una legislación nacional que le dé mayor sustento jurídico a las políticas y programas de desarrollo territorial, y la importancia de avanzar desde políticas de partido en el gobierno hacia políticas de Estado.

La sustentabilidad integral de los procesos de desarrollo rural plantea la necesidad de reconocer, las dinámicas conflictivas al interior de los territorios, abordar la cuestión de las desigualdades y las relaciones dispares entre actores territoriales, e involucrar activamente a los distintos actores y sectores, redes y grupos relevantes de cada territorio. Es necesario, asimismo, superar el cortoplacismo, movilizándolo la energía de los actores sociales y orientando sus acciones colectivas hacia la construcción y realización de visiones estratégicas para el desarrollo de los territorios rurales. Hay que empoderar a los actores, redes y grupos locales para que puedan gestionar directamente recursos federales y estatales en función de ese proyecto de futuro y estrategia de desarrollo. Es importante integrar efectivamente los procesos de desarrollo locales o municipales, territoriales e intermunicipales, estatales, macro-regionales y nacionales.

## **Avances metodológicos**

Entre los aspectos metodológicos relevantes, pueden mencionarse el abordaje de la pluralidad de escalas espaciales y temporales; el tratamiento de la multidimensionalidad como aspecto de la complejidad de los territorios; la construcción de nuevas institucionalidades territoriales, y la elaboración participativa de planes de desarrollo. Hay, asimismo, balances valorativos



de los procesos político-institucionales, propuestas en torno a retos identificados, y reflexiones interrogativas acerca de las perspectivas del desarrollo territorial en el contexto actual del país y de su entorno.

En Brasil se dieron avances relevantes en el abordaje de la gestión social del desarrollo de los territorios rurales, pero es necesario dar varios pasos adicionales. Entre ellos cabe mencionar:

- Un mayor diálogo, interaprendizaje y enriquecimiento mutuo entre las conceptualizaciones del territorio y la territorialidad, de la gestión social y el desarrollo territorial, por una parte, y su dimensión aplicada en las políticas públicas y la práctica social.
- Valorizar aportes metodológicos en torno a la integración entre análisis multiescalar de la participación de actores en distintos ámbitos geográficos o territoriales y un abordaje integrado de las múltiples facetas e indicadores y variables del desarrollo sostenible de los territorios rurales.
- Reconocer la diversidad de escalas en la gestión social del desarrollo territorial, así como las diferencias entre las escalas socialmente construidas por las redes e interacciones entre actores y las establecidas por el Estado para sus propósitos de control del espacio, inversión e intervención y promoción del desarrollo. Esto, a su vez, plantea la

necesidad de explorar en cada caso cuál es la escala más apropiada para abordar, de manera relacional, determinadas problemáticas o potencialidades, negociar agendas e impulsar acciones colectivas e institucionales concertadas.

En la gestión social de procesos de desarrollo en territorios rurales en Brasil se lograron avances importantes en lo referente a:

- La definición de una escala apropiada para realizar acciones de desarrollo en territorios rurales en el ámbito intermunicipal
- La afirmación del concepto de identidad al definir territorios a escala intermunicipal
- La construcción de una nueva institucionalidad territorial basada en los principios de diversidad, representatividad y pluralidad
- La elaboración de una metodología de trabajo, instrumentos, mecanismos y modelos de gestión social del desarrollo territorial, en evolución por tratarse de una experiencia reciente
- El acceso de los municipios a financiamiento de programas para el desarrollo territorial a través de los Colegiados
- Comprensión del territorio como construcción social, resultante de los posicionamientos, oposiciones y acuerdos entre actores territoriales

(si bien la participación efectiva de algunos de éstos fue más bien restringida)

- Movilización de los diversos activos territoriales: ambientales, relacionales, culturales, etc.

Recientemente ha habido en Brasil un reconocimiento creciente de la necesidad de asegurar efectivamente la participación activa de los grupos más excluidos y con menor capacidad organizativa, de involucrar a otros actores y sectores relevantes en los territorios, y –de manera incipiente por parte de algunos actores- la de considerar también los aportes potenciales y la función de la inversión privada en el desarrollo territorial.

La gestión social del desarrollo de los territorios rurales, tal como se planteó en Brasil, incluye tareas preparatorias de sensibilización y movilización de los actores territoriales y cuatro procesos principales: planeación participativa, organización descentralizada, coordinación democrática, y control social transparente. Cada uno de estos procesos conlleva ciertas tareas principales:

- la planeación participativa requiere de la elaboración de un diagnóstico territorial y la construcción de una visión de futuro consensuada, y definición de objetivos, directrices, estrategias, programas y proyectos;
- el proceso organizativo incluye la articulación entre los distintos actores a partir de alianzas y políticas

públicas; la construcción o fortalecimiento de arreglos institucionales para la gestión territorial, y una división del trabajo en términos de responsabilidades y tareas de cada cual;

- la coordinación democrática, aunque no se detalla en términos de acciones en los planteamientos metodológicos de la SDT, supone procesos de gestión colectivos y un estilo de liderazgo incluyente;
- el control social por parte de la sociedad civil del territorio requiere de la rendición de cuentas y la socialización de informaciones de interés, así como tareas comunicacionales y de seguimiento y evaluación.

Algunas acciones relevantes realizadas en mayor o menor grado y con variantes en los distintos territorios brasileños fueron:

- la delimitación y denominación participativas de los territorios, con insumos técnicos y diálogo social;
- la conformación primero de las Comisiones de Instalación de las Acciones Territoriales (CIAT) y luego de los Colegiados Territoriales, como nueva institucionalidad social en los territorios rurales;
- la negociación, en dichas plataformas de concertación, de las demandas territoriales, planteadas por organizaciones de sociedad civil (especialmente las de la agricultura familiar), y las

ofertas de la institucionalidad pública involucrada;

- la realización de diagnósticos territoriales, incluyendo mapeo social e institucional, algunas veces a cargo de entidades públicas, con diversos grados de participación local en su preparación;
- la identificación de ejes prioritarios o motores de desarrollo, algunas orientaciones estratégicas y ciertos proyectos a partir de los diagnósticos y de procesos de diálogo en los Colegiados Territoriales (aunque otros respondieron a demandas más puntuales y a la disponibilidad de recursos públicos para determinados propósitos);
- la elaboración de planes de desarrollo territorial, tanto estratégicos como operacionales;
- la construcción de una visión a largo plazo, planes intermedios e iniciativas a corto plazo;
- la vinculación de los planes sectoriales al plan de desarrollo territorial;
- la formulación de proyectos estratégicos y estructurales;
- la integración –mayor o menor- de proyectos a diferentes escalas: comunitaria, municipal, territorial y regional.

## Balance general

Las políticas y procesos de desarrollo territorial a los cuales se ha hecho re-

ferencia aquí buscaron conjugar una participación activa de movimientos y organizaciones sociales, especialmente aquellas vinculadas a la agricultura familiar, en la gestión social del desarrollo de los territorios rurales con esfuerzos sostenidos por territorializar las políticas públicas, coordinar la acción de múltiples entidades oficiales en los distintos ámbitos territoriales, entablar un diálogo sustantivo entre institucionalidad pública, gobiernos locales y sociedad civil, y lograr una efectiva articulación intersectorial en los planos federal, estadual e intermunicipal. Ello permitió avanzar, con diversos grados de éxito, hacia una modalidad de gobernanza más relacional en los Territorios Rurales o de Identidad. En el programa Territorios de la Ciudadanía, impulsado desde la Presidencia, se optó por una modalidad de intervención concertada entre las instituciones públicas involucradas para realizar determinadas inversiones en los territorios, a través de los Colegiados Territoriales y gobiernos locales, con la intención de reducir sustancialmente la pobreza rural, mejorar el acceso a los servicios públicos y generar mayores oportunidades para los grupos más afectados por la exclusión socioespacial.

La combinación de políticas sectoriales, macroeconómicas y enfocadas en el desarrollo territorial, en un contexto nacional e internacional favorable, con inversiones públicas significativas y transferencias directas, permitió lograr avances importantes en la inclusión socioproductiva, el fortalecimiento de los

ingresos de muchas familias rurales, la satisfacción creciente de necesidades básicas de la población rural y el mejoramiento de los índices de desarrollo humano en numerosos municipios y en un creciente número de territorios rurales.

El involucramiento activo en los Colegiados Territoriales de algunos sectores históricamente excluidos de la gobernanza territorial, como los pueblos indígenas y comunidades quilombolas, como también de otros grupos con menor capacidad de incidencia y redes con bajo grado de formalización, fue menor que el de las organizaciones de agricultura familiar y otros grupos organizados, a pesar de la intencionalidad de incorporarlos y de los esfuerzos realizados con ese fin. Ello ha limitado los alcances y la representatividad de estas plataformas de concertación, y subraya la necesidad de acciones sostenidas y mecanismos apropiados para dicho propósito, incluyendo consultas diferenciadas y modalidades de participación acordes con sus características, requerimientos y posibilidades.

Por otra parte, si bien se incorporaron a los Colegiados Territoriales y procesos de concertación las cooperativas agrícolas o agroindustriales, el involucramiento del sector empresarial privado ha sido mínimo, y el reconocimiento de su relevancia y contribución potencial es todavía incipiente. Además de las empresas asociativas, es necesario identificar e incorporar a empresas familiares y corporativas comprometidas

con o interesadas en el desarrollo integral de los territorios rurales. También es importante ampliar los alcances y la representatividad de las instancias de concertación e iniciativas de desarrollo, tomando en cuenta -además de las organizaciones relacionadas con la agricultura familiar- a otros sectores socioeconómicos en los territorios, incluyendo los de servicios y otras actividades productivas.

La tendencia a que los Colegiados Territoriales operen como instancias en las cuales se negocia la asignación de recursos públicos a los gobiernos locales y las organizaciones de agricultura familiar, especialmente, puede haber contribuido a limitar la participación de otros actores, grupos y redes en dichas plataformas de concertación. Por otra parte, en la medida en que los planes se enfocaron en la ejecución de dichos fondos en proyectos específicos, se relegó a un segundo plano la planificación a mediano plazo para el desarrollo integral del territorio, y hubo pocos incentivos eficaces para elaborar de manera participativa proyectos estratégicos orientados por una visión prospectiva consensuada entre los diversos actores territoriales.

### **Algunos retos a futuro**

La revisión interpretativa de la experiencia político-institucional y de procesos de desarrollo territorial en Brasil, enriquecida por las reflexiones críticas y balances propositivos tanto de grupos académicos como de la propia insti-

tucionalidad pública<sup>7</sup> permiten identificar varias cuestiones retantes que representan, asimismo, oportunidades a explorar:

- Repensar la institucionalidad territorial para democratizar aun más las relaciones entre actores sociales e institucionales, gobiernos locales, redes y grupos históricamente excluidos de la gobernanza territorial, como los indígenas y quilombolas, trabajadores migrantes y sin tierra, e involucrarlos efectivamente en la elaboración e implementación de estrategias y planes de desarrollo mediante modalidades apropiadas e innovadoras.
- Establecer mecanismos de consulta diferenciados por tipos de actores tanto sociales como privados, institucionales y de gobiernos locales, e innovar en las modalidades organizativas, de representación y de toma de decisiones para ampliar considerablemente la participación activa, con capacidad propositiva y decisoria, de aquellos actores, redes y otros grupos cuya representación e involucramiento han sido hasta ahora mínimos o nulos.
- Reconocer el papel de redes con distintos grados de formalización en la movilización de dichos actores, e involucrarlas en el diseño, ejecución y auditoría social de estrategias y planes de desarrollo territorial.
- Generar incentivos para acciones estratégicas orientadas por una visión prospectiva, con planes e inversiones asociados a ellas, metas progresivas e indicadores de impacto, modalidades de inversión diversificadas, y selección rigurosa de proyectos innovadores.
- Asegurar la continuidad de los procesos político-institucionales y territoriales que permitieron lograr avances importantes en la reducción de la pobreza rural, en las disparidades rural-urbanas, en el arraigo de la población rural y en la tasa de deforestación, entre otros aspectos socioeconómicos y socio-ambientales.
- Abordar las fuertes y persistentes disparidades interterritoriales y las hondas desigualdades en términos de poder y de acceso a la tierra y otros recursos en los territorios rurales.
- Formular y consensuar una política de Estado y estrategia de desarrollo para Brasil, completar el proceso de aprobación de la ley federal de desarrollo rural y promover activamente la territorialización de las políticas, programas y presupuestos estatales.

---

7. Este apartado final retoma aportes, especialmente, de Delgado y Leite (2015) y Favareto (2015), como también de las obras colectivas mencionadas anteriormente.





## 10. Aprendizajes de experiencias brasileñas

Brasil se constituyó en el principal “laboratorio” latinoamericano en desarrollo rural territorial entre principios de este siglo y 2016, con claras políticas federales al respecto, múltiples procesos territoriales y algunos estatales. Los cambios políticos recientes en ese país han generado incertidumbre acerca de la continuidad de dichas políticas, de los programas relacionados con ellas y de la institucionalidad correspondiente en el gobierno federal, al tiempo que en algunos Estados como Bahía se impulsan de manera sostenida políticas y programas estatales y procesos territoriales con enfoques conceptuales y metodológicos afines a los promovidos por la Secretaría de Desarrollo Territorial durante administraciones anteriores.

A continuación se presentará un conjunto de aprendizajes derivados de ella: primero, sobre aspectos político-institucionales en los planos federal y estatal, y luego sobre arreglos institucionales y mecanismos de gobernanza

en los territorios. Seguidamente, se hará referencia a la participación de actores territoriales, al tejido social y las redes en el desarrollo territorial, y a la inclusividad de los procesos de gestión del desarrollo de los territorios rurales. Finalmente, se sugerirán algunas posibles lecciones aprendidas sobre fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento e información en procesos político-institucionales y territoriales en Brasil, y ciertos aprendizajes de índole más general, sobre cuestiones metodológicas y conceptuales a propósito de las experiencias brasileñas. Aunque se basan directamente en ellas, interesa destacar lo que es posible aprender, en términos de su posible utilidad o pertinencia y guardando las salvedades del caso, para otros países, procesos político-institucionales e iniciativas territoriales.

Estos aprendizajes, en perspectiva latinoamericana, son elaboraciones propias de los co-autores de este Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, aunque re-

toman aportes derivados de múltiples intercambios y discusiones con colegas de Brasil y de conversaciones internacionales al respecto.<sup>8</sup> Se nutren, asimismo, de las reflexiones y debates al respecto por parte de grupos académicos en ese país, y de sus diálogos con la institucionalidad pública federal y estadual, de sus análisis críticos y propositivos de las políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales, y de sus aproximaciones a las experiencias de los Colegiados Territoriales.

Los aprendizajes a los cuales se hará referencia en este apartado son de tres tipos en lo que atañe a sus alcances:

- Algunas de las lecciones generales que pueden derivarse de la experiencia de Brasil en gestión social del desarrollo territorial confirman -en mayor o menor medida, con determinados matices o especificidades y con variaciones o nuevos elementos propios de la experiencia brasileña- planteamientos conceptuales o metodológicos propios del enfoque territorial, tal como fue elaborándose primero en Europa y luego en América Latina. Tanto la validación como las adecuaciones e innovaciones se dieron bajo las condiciones
- Otros aprendizajes guardan relación con los logros y alcances, dificultades y retos en la implementación de dichas políticas o programas y en la realización efectiva de los principios del enfoque territorial. Se relacionan asimismo con la búsqueda de una efectiva articulación intersectorial y coordinación interinstitucional en los territorios rurales. Atañen también a los avances y obstáculos en la conformación, representatividad, funcionamiento y movilización sostenida de los Colegiados Territoriales, en trascender las demandas y acciones puntuales, locales, cortoplacistas o sectoriales, y en la construcción participativa, ejecución y auditoría social de propuestas estratégicas y

---

8. Además de los tres colegas mencionados en la introducción a este documento, agradecemos a quienes compartieron sus experiencias en los Foros de Desarrollo Rural en Brasil y en territorios de Bahía, como también en los Cursos Centroamericanos en Desarrollo Rural Territorial; a las personas participantes en el ciclo de teleconferencias del Foro virtual del SiGET sobre aprendizajes latinoamericanos en gestión social del desarrollo territorial y del proyecto insignia del IICA en desarrollo territorial e inclusión, y en particular a nuestro compañero José Carlos Arze, co-autor de un libro, en preparación final, sobre orientaciones metodológicas para la gestión social del desarrollo de los territorios rurales.

planes para el desarrollo integral de los territorios, con diversos grados de apropiación, eficacia y sustentabilidad, entre otros aspectos.

- Finalmente, ciertos aprendizajes de la experiencia político-institucional y territorial de los últimos tres lustros en Brasil son comparables, afines o contrastantes con las que han venido gestándose en Colombia, Centroamérica y otras partes de América Latina, y pueden retomarse para proponer posibles lecciones e interrogantes de índole más general.

### **Sobre procesos político-institucionales y desarrollo territorial en Brasil**

El proceso de diseño e implementación de un conjunto entrelazado de políticas públicas e institucionalidades para promover el desarrollo participativo de los territorios rurales y el fortalecimiento de la agricultura familiar en ellos requiere de voluntad política clara y sostenida, movimientos sociales capaces de impulsarlas, y cambios en las modalidades de gobernanza y formas de ejercicio del poder en los planos nacional, subnacional y territorial.

Conviene lograr consensos básicos entre fuerzas políticas y en la opinión pública en torno a la relevancia del desarrollo de los territorios rurales para el progreso del país en su conjunto y para el bienestar de la población tanto rural como urbana. Es importante que ello

se traduzca en políticas que no sean de partido sino de Estado, y que puedan concretizarse en legislación específica, transformaciones institucionales y asignaciones presupuestarias estables para la ejecución los programas correspondientes.

Los Estados subnacionales en un régimen federal pueden continuar territorializando sus propias políticas públicas y darle continuidad a procesos de concertación entre actores públicos y sociedad civil e impulsar en forma sostenida la gestión social del desarrollo de sus territorios rurales aun cuando hayan cambiado las condiciones en el gobierno nacional en términos de voluntad política, institucionalidad pública y presupuestación. Sin embargo, es difícil que ello pueda generalizarse a todo el país sin acuerdos nacionales al respecto, y cabe la posibilidad de que dichos procesos se debiliten por falta de apoyo de la institucionalidad nacional y de las asignaciones presupuestarias del gobierno federal para las plataformas de concertación territorial e inversiones públicas asociadas a los planes de desarrollo en los territorios, o que se interrumpan en caso de virajes políticos en los gobiernos estatales.

La relación entre desarrollo territorial y regional facilita la convergencia entre procesos e iniciativas generadas desde los territorios y políticas o acciones impulsadas para las diferentes regiones del país por entidades nacionales o subnacionales. En el caso de Brasil, esta convergencia resultó especialmente re-

levante en regiones fronterizas de interés estratégico, y fue significativa también en regiones priorizadas por su menor desarrollo relativo y altos niveles de pobreza rural. En un gran país federal como Brasil, dado que las regiones están conformadas por varios Estados, hay asimismo un plano intermedio estadual, para propósitos de política pública, planificación y presupuestación, entre las grandes regiones del país y los territorios conformados por varios municipios. Esto introduce un elemento adicional de complejidad, y hace aun más necesaria la gestión multi-escalar coordinada de las políticas y procesos de desarrollo.

Una combinación apropiada de políticas sectoriales y transversales, aunada a una política enfocada en el desarrollo de los territorios rurales, puede promover el desarrollo de éstos y el fortalecimiento de la agricultura familiar en ellos. En conjunción con otras políticas inclusivas y condiciones favorables en el país, es posible lograr mejoras sustanciales en los ingresos y el bienestar de las familias rurales, así como en los indicadores de pobreza rural y desarrollo humano, y atenuar algunas exclusiones históricas y ciertas desigualdades extremas. Por otra parte, la reducción sustancial y perdurable de las disparidades inter e intraterritoriales, en particular de la concentración de la tierra u otros activos y el acceso desigual a servicios y oportunidades requiere de hondas transformaciones estructurales que aborden las raíces históricas de dichas desigualdades y las causas actua-

les de la exclusión económica, social, política y cultural. Lo mismo vale para la reducción de las marcadas desigualdades étnicas y de género en sus expresiones territoriales, y de las fuertes inequidades en las relaciones de poder. Esto, a su vez, requiere de acciones colectivas y de incidencia fuertemente respaldadas por movimientos sociales y de una clara disposición de las fuerzas políticas y responsables político-institucionales para realizar los cambios necesarios. Ello supone el involucramiento activo de la sociedad civil en la gestión pública y una profundización progresiva de la democracia.

Aun cuando se conciba claramente en la formulación de las políticas públicas para el desarrollo territorial la necesaria articulación entre Estado y sociedad civil y la importancia de la coordinación intersectorial e interinstitucional a múltiples escalas entrelazadas, la realización efectiva de estos principios y directrices tiende a ser compleja, enfrenta considerables dificultades, y puede requerir de un tiempo sustancialmente mayor del previsto originalmente. Hay un riesgo real de que continúe prevaleciendo un abordaje sectorial o una mera sumatoria de actuaciones e intervenciones de entidades sectoriales, sin lograr una efectiva integración entre ellas en torno a estrategias de desarrollo diferenciadas de los distintos territorios rurales. Y aunque haya claridad sobre la conveniencia de territorializar las políticas públicas, es muy factible que persistan varias divisiones territoriales correspondientes a distintas institucio-



nes o programas, con lo cual resulta muy difícil lograr una planificación y presupuestación común, o inversiones y acciones efectivamente integradas en torno a planes de desarrollo de los territorios.

Otro reto relevante es el relacionamiento explícito e institucionalizado de los planes y procesos macro, meso o micro-regionales con la formulación de estrategias o planes de desarrollo territoriales, y la coordinación efectiva entre los ámbitos regionales y los territorios plurimunicipales. Esto es importante por cuanto la planificación regional suele constituir un plano intermedio entre lo nacional y lo local, y puede facilitar la inserción de las estrategias e iniciativas territoriales en los planes de desarrollo e inversión pública nacionales.

Los programas y entidades nacionales pueden tener debilidades institucionales para una efectiva intervención en los territorios. Esto plantea la necesidad de fortalecer dichas capacidades institucionales, como también de complementar esfuerzos y recursos entre la institucionalidad nacional, subnacional o estadual, y local, en apoyo a iniciativas y procesos territoriales.

La formulación e implementación de programas institucionales en apoyo al desarrollo de los territorios rurales, su convergencia en estos y la discusión intersectorial en territorios plurimunicipales acerca de las prioridades para la asignación de recursos son ele-

mentos positivos para avanzar en la territorialización de las políticas públicas y acciones de la institucionalidad. Adicionalmente, es importante lograr una clara comprensión del enfoque territorial, multidimensional e integral, pluri-escala e intersectorial, tanto por parte de las instituciones nacionales o subnacionales y gobiernos locales participantes como de los actores sociales involucrados.

La afirmación y priorización efectiva de la sustentabilidad integral del desarrollo de los territorios rurales tanto en las políticas y programas institucionales como en las inversiones públicas e iniciativas impulsadas en los territorios es una definición estratégica relevante, que ha de traducirse en términos concretos en los planes y proyectos financiados con recursos públicos. Esto hace necesario considerar de manera explícita las distintas facetas de dichas sustentabilidad, incluyendo sus aspectos ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales. Las declaraciones de principios en torno al desarrollo rural sustentable son positivas, pero no aseguran por sí solas que ello se refleje en las decisiones de inversión tanto de la institucionalidad pública como en las plataformas de concertación.

### **Sobre arreglos institucionales y gobernanza relacional**

El reconocimiento por una parte de la institucionalidad pública nacional o estadual de territorios supramunicipales

con identidades ambientales, económicas, sociales, político-institucionales y culturales propias, su delimitación participativa y la conformación de colegiados territoriales u otras organizaciones de gestión social del desarrollo de dichos territorios, como instancias de concertación entre actores públicos y sociedad civil, permiten establecer las bases de una nueva institucionalidad territorial y de modalidades de gobernanza más relacionales, dialógicas e incluyentes.

La naturaleza y funciones de dichas instancias de concertación pueden complementar a los municipios y facilitar la articulación con programas e instituciones públicas tanto nacionales como de entidades o gobiernos subnacionales. No es indispensable que tengan personería jurídica, si no ejecutan proyectos de inversión con recursos públicos, pero es necesario que tengan representatividad y legitimidad para gestionar acuerdos entre los distintos actores territoriales y con agentes externos al territorio. Su legitimidad no es necesariamente jurídica, sino social, política e institucional, en la medida en que sean reconocidas como espacios de concertación entre los distintos actores territoriales y con entidades externas al territorio.

La creación y funcionamiento de una red nacional de Colegiados Territoriales u otras organizaciones de gestión territorial, con suficiente representatividad y legitimidad, puede permitir su interlocución con autoridades del gobierno

central y potenciar su capacidad de incidencia en la formulación e implementación de políticas públicas y acciones institucionales. Su operación requiere de recursos presupuestarios, que pueden provenir de varias fuentes, y conviene que tengan la mayor autonomía financiera y operativa posible, para que puedan actuar de manera independiente y promover activamente ante las autoridades las agendas e intereses de los territorios y organizaciones que representan.

Aunque se establezcan numerosos Colegiados Territoriales y se enlacen en red, ello no garantiza su funcionamiento efectivo y continuado como plataformas de concertación ampliamente representativas en los territorios, ni su capacidad de acción conjunta para promover avances legales, normativos o político-institucionales en los planos nacional o subnacional. Tampoco asegura que puedan actuar eficazmente en forma colectiva para asegurar la continuidad de las políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales o frenar el desmantelamiento de la institucionalidad correspondiente ante un viraje político nacional o estadual. Ello requiere de su movilización permanente, tanto en los territorios como en los planos estadual y nacional, lo que a su vez depende de sus dinámicas internas en cuanto plataformas de concertación o como redes, y de sus interacciones, convergencias o coaliciones con otras organizaciones y movimientos en un cambiante contexto sociopolítico.

## **Sobre actores sociales, institucionales y privados en el desarrollo territorial**

Es importante involucrar activamente en las plataformas de concertación a los distintos actores territoriales, para que éstas sean efectivamente diversas, representativas y pluralistas, tengan legitimidad social y puedan formular e implementar estrategias y planes de desarrollo que tomen en cuenta los intereses y propuestas tanto de la institucionalidad pública y los gobiernos locales como de las organizaciones o grupos de la sociedad civil y también del sector privado.

La definición de un peso proporcionalmente menor para las instituciones públicas y gobiernos locales en dichas plataformas contribuye a que éstas sean percibidas como espacios en que la sociedad civil es relevante y sus criterios pueden llegar a ser preponderantes. Por otra parte, al no ser igualitario podría reducir el interés de algunas entidades públicas de participar activamente en esas instancias de concertación.

La representación de la sociedad civil tiende a ser mayoritariamente de organizaciones formalmente constituidas, incluyendo frecuentemente las de agricultura familiar y grupos de mujeres o jóvenes, entre otros. Esto contribuye a su empoderamiento y participación proactiva, con capacidad propositiva y decisoria, en esas plataformas de concertación. En cambio, los grupos con menores niveles de organización y ca-

pacidades de incidencia suelen estar ausentes o débilmente representados en dichos espacios, lo cual limita los alcances e inclusividad de los procesos de concertación entre actores y de las estrategias y planes, proyectos y otras iniciativas que ahí se acuerde impulsar. Puede suceder, incluso, que ciertas organizaciones más consolidadas de la sociedad civil, agrupaciones de productores o movimientos sociales tengan poco interés efectivo de realizar las acciones necesarias para incorporar activamente a otros grupos menos organizados y redes informales que podrían demandar recursos, incidir en la definición de prioridades y hacer más compleja la toma de decisiones sobre iniciativas o propuestas de inversión.

La incorporación de empresas cooperativas u otros emprendimientos asociativos en las plataformas de concertación suele ser viable, mientras que puede resultar más difícil involucrar directamente a determinados actores privados corporativos y grandes empresas de propiedad familiar, por reticencias propias y por resistencia de ciertos actores sociales e institucionales. Conviene explorar la viabilidad y modalidades de la participación de los distintos tipos de actores privados, ya sea directamente en dichas plataformas o en mecanismos de consulta para la formulación de estrategias, planes, proyectos y otras iniciativas de desarrollo territorial. También es necesario diferenciar entre actores privados que tienen un interés estratégico en el desarrollo sustentable e integral del territorio, y otros cuyas

actividades económicas son más bien perjudiciales para éste.

Para generar e impulsar procesos de desarrollo integral de los territorios rurales en torno a un proyecto de futuro consensuado es necesario conformar amplias coaliciones de actores públicos y privados, institucionales y de la sociedad civil, productivos y sociales, a partir de la negociación de sus intereses, tanto complementarios como contrapuestos. Es necesario reconocer la existencia de relaciones de poder dispares y conflictos de diversa índole, avanzar en su transformación constructiva y sumar fuerzas en torno a objetivos de interés común o acuerdos entre los distintos actores territoriales. Dichas coaliciones y acuerdos pueden facilitar la definición de agendas y propuestas consensuadas políticamente en los planos local e intermunicipal, a fin de asegurar la continuidad de los esfuerzos y contribuir a la sustentabilidad de los procesos en el tiempo.

### **Sobre tejido social, redes y desarrollo territorial en experiencias brasileñas**

La calidad del tejido social es fundamental para las acciones colectivas y procesos de concertación que requiere la gestión social del desarrollo territorial. Esto incluye, entre otros aspectos, la densidad de redes formales e informales; las relaciones de confianza y colaboración; las modalidades de expresión y manejo de los conflictos; la seguridad ciudadana y las condiciones

para la participación de los distintos actores territoriales, redes y otros grupos en la gobernanza local. Esto varía considerablemente de un territorio a otro, y a lo largo del tiempo, generando situaciones más favorables o adversas para una gestión participativa normal del desarrollo de los territorios rurales.

Es importante conocer, comprender, incorporar y movilizar a las redes con diversos grados de formalización que enlazan a individuos y grupos no representados por organizaciones formalmente constituidas, como también a las redes que operan al interior de éstas últimas o que las conectan entre sí. Conviene abrir espacios para la participación de redes formales e informales en los colegiados o plataformas de concertación e involucrarlas en la formulación e implementación de estrategias y planes, proyectos u otras iniciativas en torno a las cuales pueden articular grupos con intereses afines.

### **Sobre desarrollo territorial, equidad e inclusión**

Las políticas para la inclusión productiva, social y ciudadana deben reconocer y atender las expresiones territoriales de las exclusiones históricas y emergentes, así como de las viejas y nuevas desigualdades existentes en nuestras sociedades y que son especialmente acentuadas en determinadas zonas rurales.

Incorporar activamente a las organizaciones de agricultura familiar, de

mujeres y de jóvenes rurales en los colegiados territoriales u otras plataformas de concertación para el desarrollo de los territorios rurales contribuye significativamente a que los movimientos sociales correspondientes tengan un peso relevante en las organizaciones de gestión territorial, en la elaboración de planes de desarrollo y en la definición de prioridades para la inversión.

La gestión social del desarrollo territorial ha de ser necesariamente incluyente, pero los grupos más organizados y con mayor capacidad de incidencia tienden a involucrarse más activamente en las plataformas de concertación, mientras que grupos con mayores dificultades para organizarse e incidir, como los trabajadores y trabajadoras migrantes o estacionales, tienden a permanecer marginalizados. Su plena incorporación en dichos procesos e instancias requiere de acciones sostenidas y sistemáticas para fortalecer sus capacidades organizativas y facilitar su participación activa en la formulación de propuestas y en la toma de decisiones.

Es necesario establecer mecanismos apropiados y realizar acciones sostenidas para lograr la participación efectiva en los Colegiados o plataformas de concertación territorial de representantes de pueblos indígenas y comunidades “quilombolas” afrodescendientes y otros grupos étnicos históricamente excluidos.

El involucramiento del cooperativismo agrario en los colegiados u otras orga-

nizaciones de gestión territorial permite incorporar sus requerimientos e iniciativas en los planes de desarrollo y prioridades de inversión, y puede contribuir a una dinamización económica incluyente de los territorios rurales.

Es necesario considerar las modalidades de participación de distintos segmentos, entidades y empresas del sector privado en los procesos de gestión social del desarrollo territorial. Conviene involucrar en la medida de lo posible a representantes de la iniciativa privada con inversiones en las principales actividades de producción primaria, procesamiento, transporte y comercialización de bienes tanto agrícolas como no agrícolas, y de los servicios privados relevantes. La incorporación directa de ciertos grupos empresariales menos comprometidos con el desarrollo sostenible de un territorio en el colegiado o plataforma de concertación territorial puede plantear retos especiales o ser inviable, pero conviene tomarlos en cuenta, de manera diferenciada, en el análisis de actores y en el diseño e implementación de la estrategia o plan de desarrollo.

### **Sobre fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento e información en procesos de gestión territorial**

Las universidades, equipos de investigación y posgrados pueden hacer contribuciones muy relevantes a la conceptualización del desarrollo territorial



y a la reflexión sobre aspectos metodológicos y político-institucionales, como también a la crítica propositiva sobre la gestión social del desarrollo territorial y a la discusión comparada respecto de otras experiencias.

Las relaciones colaborativas entre la institucionalidad pública responsable por el desarrollo territorial, las universidades o centros de investigación y organismos de cooperación internacional permiten desarrollar procesos sostenidos de gestión del conocimiento en apoyo a las políticas públicas nacionales o estatales y a iniciativas territoriales. Es importante contar con financiamiento estatal para apoyar programas de investigación tanto sobre las políticas públicas como sobre procesos territoriales, e involucrar a agencias de cooperación para facilitar intercambios internacionales de experiencias y conocimientos.

La formación a nivel de posgrado en desarrollo territorial es importante para generar una masa crítica de profesionales con bases conceptuales y metodológicas afines, tanto para realizar estudios científicos y labores técnicas como para involucrarse directamente en el acompañamiento a procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales.

Durante las fases iniciales de formulación e implementación de políticas de desarrollo territorial se requiere de un programa de acciones formativas para los equipos técnicos de las insti-

tuciones involucradas y para quienes impulsan procesos en los territorios. Posteriormente es necesario fortalecer las capacidades de los distintos actores sociales involucrados y otros participantes en las plataformas de concertación y de los gobiernos locales u otras organizaciones que ejecutarán proyectos en los territorios.

La propia gestión social del desarrollo territorial ha de entenderse como un proceso de aprendizaje colectivo en el cual la participación activa e interacción dialógica entre los distintos actores debe generar reflexión sobre su práctica social. Esta, a su vez, les permite comprender mejor su realidad y desarrollar capacidades para transformarla, concertando un proyecto de futuro para el territorio y una estrategia, planes y acciones concretas para avanzar en su construcción.

### **Sobre aspectos conceptuales a partir de la experiencia brasileña**

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. La experiencia brasileña sugiere que las definiciones oficiales, con finalidades asociadas a la territorialización

de las políticas públicas, tienden a ser normativas y a establecer recortes espaciales, mientras que las concepciones de teóricos e investigadores universitarios cuestionan las definiciones únicas acerca del territorio y subrayan la multiterritorialidad. Ambas perspectivas, conceptualmente distintas, 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.

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 suma de dimensiones. El abordaje del desarrollo de los territorios rurales debe ser integral, considerando las interrelaciones entre los diferentes subsistemas y las implicaciones de las acciones e iniciativas estratégicas en la transformación del territorio como un todo.

La identidad cultural y sentido de pertenencia de la población de cada territorio es importante 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 importante considerar. La identidad te-

rritorial, como el territorio mismo y su desarrollo, es pluridimensional, y sus varias facetas están estrechamente entrelazadas.

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. La gestión social de dichos procesos es eminentemente relacional.

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. 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 de dichos territorios 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, como también del 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.

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 territoriales, 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.

Los ritmos de cambio y ciclos periódicos en las distintas dinámicas territoriales y en la conformación y transformación de las diferentes territorialidades difieren considerablemente, lo cual 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. Sus duraciones y periodicidades variables tienen implicaciones significativas para los ejercicios prospectivos, de planeación y de acción colectiva e institucional para efectuar las transformaciones correspondientes.

La complejidad y multidimensionalidad de los procesos de desarrollo territorial requiere de abordajes integrales, intersectoriales, interinstitucionales e interdisciplinarios. Esto hace necesario establecer mecanismos de coordinación y articulación progresivas entre entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil y actores privados, como también entre los distintos sectores e instituciones públicas y conformar equipos multidisciplinarios con bases conceptuales y metodológicas comunes que faciliten su acción concertada. En un gran país federal, la coordinación de las acciones institucionales entre los planos nacional, subnacional, territorial y local es un reto importante, y los gobiernos estatales pueden facilitar u obstaculizar la concertación de esfuerzos entre las distintas escalas de

actuación, e impulsar o no la territorialización de sus propias políticas, programas y procesos de planificación y presupuestación.

El desarrollo sustentable de los territorios rurales requiere del abordaje integral de sus facetas ambientales, económicas, sociales, político-institucionales y culturales. También es importante considerar la sustentabilidad financiera, apropiación pluripartidista y sustentación legal de los programas de apoyo a dicho desarrollo, de manera que puedan ser perdurables en el tiempo y trascender los cambios de administración o ciclos electorales y evolucionar hacia políticas de Estado.

La asociación entre agricultura familiar y desarrollo territorial permite involucrar activamente a las organizaciones representativas de aquélla y a empresas cooperativas agroindustriales basadas en ella, y de manera más general potenciar las sinergias entre el desarrollo de los territorios rurales y el fortalecimiento de sus agriculturas familiares. En una fase inicial, con recursos limitados, ello permite contar con una base social organizada en los territorios, priorizar esfuerzos e inversiones y generar resultados beneficiosos para un segmento relevante de la población rural. Para territorializar integralmente las políticas públicas de un país o gobierno subnacional y movilizar a los diferentes actores territoriales, redes y otros grupos de los territorios en torno a agendas y estrategias de desarrollo compartidas, es necesario trascender

esa focalización inicial, considerar los intereses de los distintos actores sociales y privados, e involucrar a todos los sectores pertinentes de la institucionalidad pública e instancias y mecanismos de gobernanza en los territorios.

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.

El concepto 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 imbrica-

ción 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.

La combinación de una clara y sostenida voluntad político-institucional y recursos presupuestarios con el apoyo de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, sector académico y agencias de cooperación facilita la realización continuada de programas para el desarrollo de los territorios rurales y el fortalecimiento de sus agriculturas familiares. La ausencia o debilitamiento de esa voluntad política, como también del apoyo de dichos movimientos u organizaciones, amenaza la viabilidad y continuidad de programas institucionales para el desarrollo territorial y para promover la agricultura familiar.

La apuesta al desarrollo sustentable e integral, participativo y endógeno de los territorios rurales requiere de un marco de políticas públicas favorables, incluyendo una política específica enfocada en el desarrollo territorial, políticas diferenciadas para los territorios rurales, y políticas generales que favo-

rezcan su desarrollo. Son necesarios, asimismo, procesos de descentralización e involucramiento de la ciudadanía en la formulación, gestión, seguimiento, evaluación y auditoría social de las políticas públicas. También se requiere de cambios en las modalidades de gobernanza e interacciones entre el Estado y la sociedad civil; del empoderamiento e involucramiento activo de nuevos actores sociales, redes y grupos históricamente excluidos; de replanteamientos sustantivos en las relaciones de fuerza y formas de ejercicio del poder en los territorios, y de una profundización de la democracia en los planos nacional, subnacional y local.

### **Sobre aspectos metodológicos de la gestión social del desarrollo territorial brasileño**

Es posible y útil promover desde una instancia central como la Secretaría de Desarrollo Territorial una propuesta metodológica flexible para la gestión participativa del desarrollo en los territorios rurales de un país vasto y complejo, con una serie de principios y orientaciones que deberán adaptarse a las condiciones de cada Estado federal y territorio. El establecimiento de normativas o directrices por parte de las entidades públicas de nivel central puede promover determinadas modalidades organizativas y de gestión, mientras que las dinámicas territoriales y experiencias organizacionales propias de cada territorio pueden requerir de



otras modalidades, más acordes con sus características y trayectorias diferenciadas.

La pluralidad de escalas en un gran país federal, desde el ámbito local y municipal, pasando por el territorial, estadual y regional, hasta el nacional, plantea retos importantes para la articulación vertical entre ellas, como también para articulación horizontal en cada uno de esos ámbitos entre actores públicos y privados, y para la coordinación interinstitucional. La gestión social del desarrollo de los territorios rurales, en particular, requiere de nuevas modalidades de gobernanza, más relacionales y participativas, especialmente en los planos local, municipal y territorial, aunque también en los planos estadual, regional y nacional.

Las maneras en que se realicen en los distintos territorios las acciones para promover el desarrollo territorial y su relación con los programas federales y estaduais tendrán implicaciones para la representatividad y legitimidad de las plataformas de concertación, y para la capacidad de lograr e implementar acuerdos entre los distintos actores, redes y grupos relevantes. Las tendrán, asimismo, para la pertinencia y viabilidad de los planes territoriales de desarrollo rural; para la movilización efectiva y sostenida de voluntades y acciones colectivas a fin de impulsarlas, y para el logro de las transformaciones requeridas para generar procesos ampliamente incluyentes, corregir desigualdades y exclusiones históricas, y

mejorar sustancialmente la calidad de la vida en cada territorio.

La demarcación o definición y delimitación de los territorios rurales en el marco de programas federales o estaduais debe hacerse de manera ampliamente participativa, involucrando a los actores sociales, privados e institucionales, redes y otros grupos relevantes en el territorio. Es útil contar para ello con insumos técnicos, información procesada y mapas, y en la práctica es posible que haya una suerte de “hipótesis de territorialización” previa, a contrastar con las ideas que sobre el territorio tengan dichos actores, su sentido de pertenencia y su visión de futuro. Pero la demarcación del territorio, como su denominación, no puede hacerse desde afuera ni desde arriba, sino que compete a quienes lo conforman e impulsan su desarrollo. Una demarcación vertical, tecnocrática o por decreto tiene una alta probabilidad de violentar los elementos de cohesión, lazos y afinidades, e identidades socioambientales, socioeconómicas, sociopolíticas y culturales que son indispensables para la concertación, la conjunción de voluntades y la acción colectiva sostenida para construir y concretizar un proyecto de futuro común.

La escala físico-geográfica de los territorios tiende a ser mayor en un país vasto como Brasil que en países relativamente pequeños, pero es importante considerar además de la necesaria cohesión e identidad, las distancias y facilidades de transporte para una gestión

efectivamente participativa. Cabe valorar, en cada caso, qué escala resulta más apropiada bajo las condiciones del país, la región y el territorio, y valorar colectivamente la posibilidad de hacer ajustes si esta resulta excesiva o insuficiente para los propósitos planteados.

Al conformar territorios supramunicipales con elementos de cohesión e identidad suficientes y a una escala apropiada, es posible abordar problemáticas y emprender iniciativas que superan lo que es viable de resolver o acometer en un municipio aislado. Al hacerlo, es aplicable el principio de subsidiariedad, según el cual las cuestiones deben resolverse en la medida de lo posible localmente, y a otras escalas según se requiera para abordarlas.

El establecimiento de unidades territoriales conformadas por varios municipios puede ser necesario y positivo en términos de la gestión de las políticas públicas territorializadas, pero es necesario que ello se haga de manera flexible, reconociendo la pluralidad de escalas y territorialidades. Se requiere de comunicación y coordinación fluidas entre instancias correspondientes a distintas escalas del ordenamiento territorial de cada país, como también de los respectivos sistemas de planificación y presupuestación. También conviene reconocer y tomar en cuenta la existencia de múltiples tipos de territorialidad, asociados no solamente a determinadas zonas sino también a redes o relaciones de muy diversa naturaleza.

En territorios plurimunicipales, es necesario incorporar activamente tanto a representantes de los gobiernos locales y de la institucionalidad pública presente en el territorio, en lo pertinente, y a una amplia representación de la sociedad civil, ya sea organizada formalmente o a través de redes y otros grupos. La experiencia brasileña sugiere la conveniencia de que la representación de la sociedad civil, en sentido amplio, no sea inferior a la mitad del total, e incluso puede resultar deseable que su peso sea preponderante.

La gestión social del desarrollo territorial requiere de ciertos procesos, con tareas y acciones asociadas a ellos de maneras variables de acuerdo con las condiciones del país, su marco político-institucional y sus programas nacionales, el estado o unidad subnacional y el territorio en cuestión. Esto incluye, en la experiencia brasileña, tareas preparatorias y procesos de organización descentralizada, planeamiento participativo, coordinación/gestión democrática, y control social transparente.

El proceso metodológico para la gestión social puede realizarse de distintas maneras, aplicando técnicas e instrumentos que se consideren apropiados y factibles en cada caso, dentro de la lógica general y principios básicos de dicha gestión. No es necesario contar con instructivos que detallen todo lo que se hará y cómo se hará, sino que pueden darse orientaciones metodológicas generales y sugerirse posibles

instrumentos o técnicas, a valorar en términos de su pertinencia y viabilidad en los territorios.

La construcción ampliamente participativa de estrategias de desarrollo en los territorios rurales es fundamental, pero su inclusión en las orientaciones metodológicas para la gestión social del desarrollo territorial no asegura que efectivamente se realice y que sirva de norte para la definición de prioridades y las decisiones sobre inversión pública en los territorios. En la práctica, es factible que prevalezcan criterios cortoplacistas, de atención a necesidades inmediatas, puntuales y sectoriales, y que los planes tiendan a elaborarse en función del acceso a recursos disponibilizados por las entidades nacionales o subnacionales, más que de procesos y proyectos estratégicos o estructurantes. También es posible que se canalicen preponderantemente hacia municipios o localidades específicas, en lugar de tener alcances plurimunicipales, como sería deseable para iniciativas de mayor envergadura.

El diseño e implementación de proyectos estratégicos, orientados por una visión de futuro consensuada y capaces de impulsar el desarrollo integral de un territorio, es crucial para orientar las energías colectivas e inversiones en torno a motores de desarrollo territorial. Es necesario, pero no suficiente, que haya claridad al respecto en los planteamientos y directrices de la institucionalidad pública y en los principios y orientaciones de las plataformas

de concertación territorial. Se requiere de incentivos apropiados para que efectivamente se canalicen esfuerzos y recursos institucionales, de las organizaciones sociales y también del sector privado en sentido amplio hacia dichos impulsores y proyectos estratégicos, y que ello no sea optativo.

Es indispensable, pero requiere de una gran claridad al respecto y de esfuerzos sostenidos conjuntos por parte de los distintos actores territoriales y entidades nacionales o subnacionales, compatibilizar los requerimientos a corto, mediano y más largo plazo, así como las acciones estratégicas y operacionales en los territorios. Es necesario reconocer y atender la tensión existente entre demandas inmediatas tanto de las organizaciones o emprendimientos rurales como de los gobiernos locales, y la necesidad de acciones e inversiones estratégicas.

Las matrices de acciones a impulsar e inversiones a realizar acordadas por los actores sociales y político-institucionales en los Colegiados Territoriales son útiles para organizar la discusión en torno a prioridades, proyectos y recursos, como también para reflejar de manera clara y transparente los acuerdos al respecto. Es importante que tales definiciones estén enmarcadas en una visión estratégica que oriente la selección, priorización y ejecución de iniciativas y propuestas.

Es fundamental asegurar la sustentabilidad político-institucional y financiera

de los procesos y programas de gestión social del desarrollo de los territorios rurales. Ello requiere de una efectiva apropiación de los mismos tanto por parte de la sociedad civil como de la institucionalidad pública en los planos territorial, subnacional y nacional. La voluntad política e involucramiento activo de los gobiernos locales, estatales y central es importante, pero

también es necesario lograr consensos pluri-partidistas, avanzar en la construcción de políticas de Estado para el desarrollo territorial, generar legislación u otras normativas perdurables para promoverlo, y establecer mecanismos claros e institucionalizados de planificación y presupuestación de la inversión pública en el marco de políticas territorializadas.

# Bibliografía

- Abad, L. 2010. Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica. Documento de Trabajo no 10, Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano. España.
- Abramovay, R. 2000. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. En *Economia Aplicada* – nº 2, vol. IV: 379-397, abril/junio 2000.
- Alentejano, P. s.f. Concepções de território: uma contribuição a partir da Geografia para pensar a política de desenvolvimento territorial rural. [www.ippri.unesp.br/Modulos/Noticias/235/texto\\_mda.pdf](http://www.ippri.unesp.br/Modulos/Noticias/235/texto_mda.pdf). Consultado el 2 de marzo de 2018.
- Alentejano, P. 2011. Questão agrária no Brasil do século xxi: uma abordagem a partir da geografia. En *Terra Livre* (Sao Paulo), Año 27, V. 1, nº 36, 65-95, enero a junio de 2011.
- Almeida, SSM. 2006. Memória e Trabalho no Sertão: A peleja dos pequenos agricultores no sisal. *Cadernos do SEP ADM*. Salvador: nº 3, 2006, p. 135- 147.
- Bacelar, T. 2009. Gestão social e desenvolvimento sustentável dos territórios: os desafios da multi-dimensionalidade. Visão a partir do Brasil. En: Bacelar, T. 2009. *Gestão social dos territórios. Série Desenvolvimento Rural Sustentável*: v.10, pp. 95-154. Brasília, IICA. pp. 35-51.
- Beltrão, S; Sayago, D. 2010. Novos atores e novas institucionalidades no território do Sisal (BA): Estruturas de poder no contexto das políticas públicas de desenvolvimento territorial rural sustentável. *C&D-Revista Eletrônica da Fainor, Vitória da Conquista*, v.3, nº 1, ene.-dic. 2010, p.132-148.
- Botelho, M. 2009. O reformismo agrário do governo FHC. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, Universidad Federal de Maranhão.
- Brito, CC. 2017. Conceito de território rural e políticas públicas e sua evolução histórica nos governos FHC e Lula. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 22, nº 72, mayo-agosto 2017, pp. 173-192.



- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2016. La matriz de la desigualdad social en América Latina desigualdad social en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- CODES Sisal (Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia). 2010. Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Sisal. Bahía: CODES SISAL.
- Crespo, MP. 2010. Um estudo sobre o conceito de território na análise geográfica. Ponencia presentada en el III Encuentro de Geografía, 16 a 19 de noviembre, Instituto Federal Fluminense.
- da Cruz, D (org.). 2016. O mundo rural na Bahia. Democracia, territorio e ruralidades. Feira de Santana: Z Arte Editora.
- da Silva, S. 2008. A gestão social no Território do Sisal: uma análise do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia – CODES SISAL. Tesis de Maestría en Cultura, Memoria y Desarrollo Regional, Universidade do Estado da Bahia.
- da Silva, S; Olalde, A. 2010. O Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia – CODES SISAL: limites e possibilidades do desenvolvimento territorial. Revista Brasileira de Gestao e Desenvolvimento Regional. Vol. 6, nº 2, mayo-agosto de 2010, p. 44-71.
- Delgado, N; Leite, S. 2015. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das politicas territoriais para o desenvolvimento rural. En: Grisa, C; Schneider, S. 2015. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, pp. 239-259.
- Dias, W. 2016. Territórios de identidade e políticas públicas na Bahia: gênese, resultados, reflexões e desafios. Feira de Santana: Arte Editora.
- Duncan Guimarães, M. 2013. Desenvolvimento Rural: Territórios e Redes. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Instituto de Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro.
- Echeverri, R. 2009. Idntidade e território no Brasil. Brasilia: IICA y MDA/SDT.
- Etges, V; Carissimi, E. 2014. Territórios luminosos e territórios opacos – uma análise à luz das contribuições de Milton Santos. REDES 19 (ed. esp.), pp. 44-64.
- Favareto, A. 2009. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Documento de Trabajo nº 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- Favareto, A. 2015. Una década de experimentacoes e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. En Grisa, C; Schneider, S. 2015. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, pp. 261-278.

- Favareto, A; Schröder, M. 2007. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. En: 45º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2007, Londrina. Anais XLV Congresso da SOBER. Londrina: Sober: 2007. p. 344-365.
- Favareto, A.; KleeB, S; Galvanese, C; Seifer, P; Moralez, R. 2015. Metamorfoses da dominação nos territórios rurais – qual a extensão das mudanças recentes nas regiões interioranas do Brasil contemporâneo? En Revista Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, vol. 23, nº 2, 2015: 421-447.
- Fernandes, B. 2013 a. Entrando nos territórios do Território. En: Fernandes, B. 2013. Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico. Presidente Prudente : [s.n], vol. 1.
- Fernandes, B. 2013 b. Territorios: teoría y disputas por el desarrollo rural. San Marful Orbis, E (trad.). Novedades en población (17):116-133.
- Fornazier, A. 2015. O Papel do Município nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade - ReGIS, v. 1, pp. 148-168.
- Freire, P. 1967. Educação como prática da liberdade. Ríó de Janeiro, Brasil, Paz e Terra.
- Freire, P. 1983. Extensão ou comunicação? Rio de Janeiro, Brasil, Paz e Terra.
- Freitas, AF. 2016. Por uma Abordagem Relacional do Desenvolvimento Territorial Rural. En Revista de Economia e Sociologia Rural -RESR, Piracicaba-SP, Vol. 54, Nº 04, p. 667-690, Oct/Dic 2016, pp. 667-690.
- Fundação CPE. 1989. Sisal – O futuro incerto de um passado promissor. Carta da CPE – nº 5. Salvador: SEPLAN/BA
- Fuini, LL. 2017. Construções teóricas sobre o território e sua transição: A contribuição da Geografia brasileira. Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía. Vol. 26, nº 1 ene.-jun. de 2017, pp. 221-242.
- Fuini, LL; Paula, A EH; Sposito, ES; Pires, ELS; MELLO, MC; Saquet, MA. 2017. O conceito de território e suas abordagens contemporâneas. Ponencia presentada al Encuentro de Geógrafos de América Latina EGAL 2017. 26 al 29 de abril de 2017. La Paz, Bolivia. Recuperado el 15 de junio en: [https://admin.egal2017.bo/static/archivos\\_publicos/118.pdf](https://admin.egal2017.bo/static/archivos_publicos/118.pdf)
- Girardi, E. 2008. Atlas da Questão Agrária Brasileira. Recuperado el 10 de julio de 2017, en <http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/>
- Governo do Estado do Ceará. 2012. Plano de desenvolvimento rural sustentável e solidário – PDRSS. 2012-2015. Ceará: Secretaria do Desenvolvimento Agrário, Governo do Estado do Ceará.

- Governo do Estado de Minas Gerais. Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. 2014. Plano estadual de desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar (PEDRSS). Belo Horizonte, Minas Gerais: Governo de Minas.
- Governo do Estado de Rondônia, Ministério da Integração Nacional y Secretaria de Desenvolvimento Regional. 2015. Plano de Desenvolvimento Estadual Sustentável de Rondônia. Porto Velho, Rondônia: Governo do Estado de Rondônia.
- Grisa, C; Schneider, S. 2015. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Haesbaert, R. 1995. Desterritorialização: Entre as redes e os aglomerados de exclusão. En: Castro, IE; Gomes, PC; Correa, RL. Geografia: conceitos e temas. Río de Janeiro: Bertrand Brasil, pp. 165-205
- Haesbert, R. 2004. Definindo Território para entender a Desterritorialização. En Haesbert, R. 2004. O mito da desterritorialização. Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Río de Janeiro: Editorial Bertrand Brasil.
- Haesbaert, R. 2005. Da desterritorialização à multiterritorialidade. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. 20 a 26 de marzo de 2005, Universidad de São Paulo.
- Haesbert, R. 2007. Território e multiterritorialidade: um debate. GEOgraphia. Rio de Janeiro, año 11, nº 17, pp. 19-44, mar. 2007.
- Haesbert, R. 2011. El mito de la desterritorialización: del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad. México: Siglo XXI.
- Haliski, AM. 2007. Arranjo produtivo local das Gêmeas do Iguaçu: uma alternativa para o desenvolvimento territorial? Tesis de Maestría en Ciencias Sociales Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa.
- Haliski, AM y Floriani, D. 2009. Território: um passo rumo ao desenvolvimento sustentável. En: Sociologia & Política. I Seminário Nacional Sociología & Política UFPR 2009 “Sociedades e Política em Tempos de Incerteza”.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura); Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal do Cariri; Universidade Latino Americana; Miranda, C (organizador de la serie). 2017. O Legado das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural para a Inclusão Socioprodutiva no Brasil. San José, Costa Rica: IICA
- Leite, S; Kato, K; Zimmerman, S. 2009. Gestão Social: Reflexões e Proposições. En Bacelar, T. 2009. Gestão social dos territórios. Série Desenvolvimento Rural Sustentável:v.10, pp. 95-154. Brasília, IICA.
- Martins, J. 2003. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. En Tempo social, vol.15, nº 2, São Paulo, Nov. 2003, pp. 141-175.

- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil). 2016. Guia para a construção do plano estadual de desenvolvimento rural sustentável e solidário PEDRSS. Brasília: MDA.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável). 2005. Deliberações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável: Atas e resoluções de 2003/2004. Brasília: CONDRAF.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável). 2011. Resolução nº 81, de 19 de maio de 2011. Aprova o Anteprojeto de Lei da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural – PDBR do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Publicada no DOU Seção I página 95 de 08/07/2011.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil), SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Brasil). 2005 a. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Série Documentos Institucionais 02-2005. Brasília: MDA.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil); SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Brasil). 2005 b. Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento. Documento de apoio Nº 02. Brasília:
- 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. Documento de apoio Nº 03. Brasília: MDA.
- 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. Documento de apoio Nº 04. Brasília: MDA.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil); SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Brasil). 2010. Balanço de gestão. Resultados das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) 2003-2010. Brasília: SDT.
- Miranda, C; Guimarães, I (eds.). 2017. Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 22. Brasília: IICA.
- Miranda, C; Silva, H (organizadores). 2013. Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.21.
- Moraes, ACR. 2014. Territorio en la geografía de Milton Santos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Neto, ASC. 2013. Componentes definidores do conceito de território: A multiescalaridade, a multidimensionalidade e a relação espaço-poder. En: GEOgraphia - Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, v. 15, n° 29, 2013. Recuperado el 1 de junio de 2018 en: <http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/view/603/367>
- Oliveira, I; Santos, R; Velloso, T; Torres, P; Silva, I; Cunha, M. 2011. Relatório analítico. Território de Cidadania do Sisal – Bahia. Projeto “Gestão de Territórios Rurais” – CNPq/MDA/SDT No 05/2009. Feira de Santana, Bahia: SDT/MDA.
- Oliveira, H. 2016 a. Consolidando a abordagem territorial na Bahia 2016-2018. Proposta para construção de um Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial. Informe de consultoria 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 consultoria 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 consultoria 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 consultoria 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 consultoria 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 consultoria para el Gobierno del Estado de Bahía, Brasil. Salvador, Bahía, enero de 2017.
- OXFAM Brasil. 2017. A distância que nos une. Um retrato das desigualdades brasileiras. Brasil: OXFAM Brasil.
- Ortega, AC; Pires, MJ. 2016. As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual : um estudo de caso da Bahia. Brasília: IPEA.
- 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, n° 13. San José: IICA.



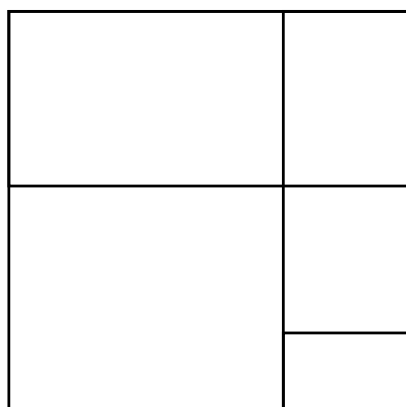
- Samper, M; González, H. 2018 b. Desarrollo rural con enfoque territorial en América Central: Perspectiva regional y experiencias nacionales. Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión, N° 18. San José: IICA.
- Samper, M; González, H. 2018 c. Aprendizajes latinoamericanos en experiencias de gestión social del desarrollo territorial. Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, n° 15. San José: IICA.
- Santos, E; Neto, A; da Silva, O. 2015. De Região Sisaleira a Território do Sisal: desvelando as nuances do processo de delimitação da diferenciação espacial no Semiárido Baiano. *GeoTexto*, Vol. 11, n° 2, diciembre de 2015, pp. 131-151.
- Santos, M. 1978. *Por Uma Geografia Nova. Da Crítica da Geografia a Uma Geografia Crítica*. Sao Paulo: Editora Hucitec Editora da Universidade de São Paulo.
- Santos, M. 1996. *Metamorfosis del espacio habitado*. Vargas López de Mesa, GM (trad.). Barcelona, España, Oikos-Tau.
- Saquet, MA. 2008. Por uma abordagem territorial. En: Saquet, MA y Sposito, ES (organizadores). 2008. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos* São Paulo: Expressão Popular : UNESP, pp.73-94.
- Saquet, MA; Santos da Silva, S. 2008. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. *Geo UERJ* 2(18): pp. 24-42.
- Sayago, Doris. 2007a. Diagnóstico do Território do Sisal – BA. PRELIMINAR. Brasília, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMPRAPA. Programa de Apoio à Inovação Tecnológica e Novas Formas de Gestão na Pesquisa Agropecuária – AGROFUTURO. BID N° 1595/OC-BR. Componente 3 - Núcleos Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar
- Sayago, Doris. 2007 b. Linha de base. Território Grande Dourados/MS Território do Sisal/ BA Território do Nordeste Paraense/PA . Brasília, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMPRAPA. Programa de Apoio à Inovação Tecnológica e Novas Formas de Gestão na Pesquisa Agropecuária – AGROFUTURO. BID No. 1595/OC-BR. Componente 3 - Núcleos Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar
- Schneider, S. 2010. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política* 30 (3), 2010, pp. 511-531.
- Schneider, S; Peyré Tartaruga, I. 2006. Território y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En: *Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio*. Manzanal, M; Neiman, G; Lattuada, M. (orgs.). 2006. Buenos Aires, Argentina, Ciccus. p. 71-102.
- Schneider, S; Waquil, P; Filippi, EE; Rückert, AA; Rambo, AG; Radomsky, G; Conterato, MA; Spetch, S. 2010. Análisis multidimensional y escalar del desarrollo territorial en Brasil. En *Eutopía*, n° 1, nov. 2010, pp. 25-49.

- Senado Federal, Brasil. 2016 (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal.
- Senado Federal, Brasil. 2017. Atividade Legislativa Projeto de Lei do Senado nº 258, de 2010. Institui a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) e dispõe sobre a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR).
- Sepúlveda, S. 2008. Gestión del Desarrollo Sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación. San José: IICA
- Sepúlveda, S; Duncan Guimarães, M (eds.). 2008. Gestión de territorios rurales en Brasil. San José: IICA.
- Shejtman, A. y Berdegue, J. 2004. Desarrollo territorial rural. Santiago de Chile: RIMISP. Obtenido de [http://www.rimisp.org/wpcontent/files\\_mf/1363093392schejtman\\_y\\_berdegue2004\\_desarrollo\\_territorial\\_rural\\_5\\_rimisp\\_CArduen.pdf](http://www.rimisp.org/wpcontent/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArduen.pdf)
- Silva, F. 2012. Desenvolvimento Territorial: a experiência do Território do Sisal na Bahia. Tesis de maestría, Universidade Federal de Uberlândia.
- Silva, JMP. 2009. Poder, governo e território na sociedade contemporânea. Serie Estudos e Ensaio. Ciencias Sociales. FLACSO-Brasil, junio de 2009.
- Souza, MJL. 2000. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En: Castro, IE; Gomes, PC; Correa, RL. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2a ed., pp. 77-116.
- Tenório, F. 1998. Gestão social: uma perspectiva conceitual. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v. 32, n. 5, set-oct. de 1998, pp. 7-23.
- Tenório, F. 2005. (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. En: Desenvolvimento em Questão, vol. 3, núm. 5, ene-jun 2005, pp. 101-124. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, Brasil.
- Valencia, M. 2007. O Território do Desenvolvimento e o Desenvolvimento dos Territórios: o Novo Rosto do Desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Centro de Pós-graduação e Pesquisa sobre as Américas, da Universidade de Brasília.
- Valencia, M; Avila, M. (moderadores) 2017. Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades. Debate com Arilson Favareto, Jose Emilio Guerrero Ginel e Catia Grisa. Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade - Brasília, v. 3, nº 1, pp. 163-176, dic. 2017.

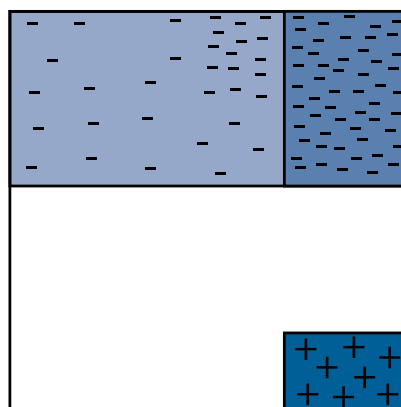
## Anexo 1.

Representación geográfica simplificada de la cuestión agraria en Brasil

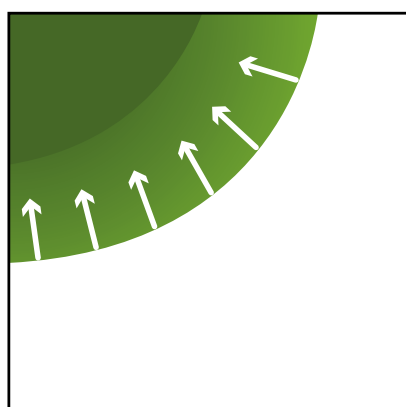
### As cinco regiões



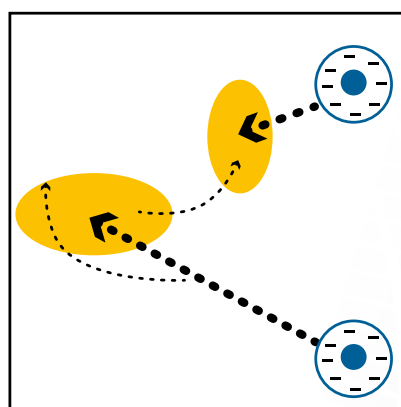
### Os três campesinatos



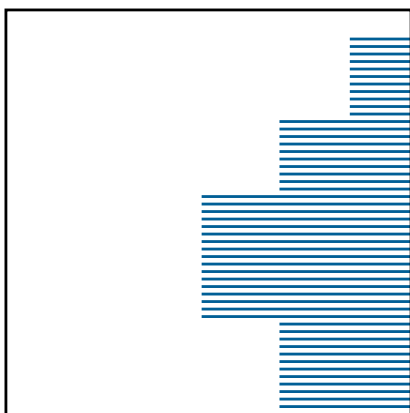
### A fronteira agropecuária e a frente pioneira



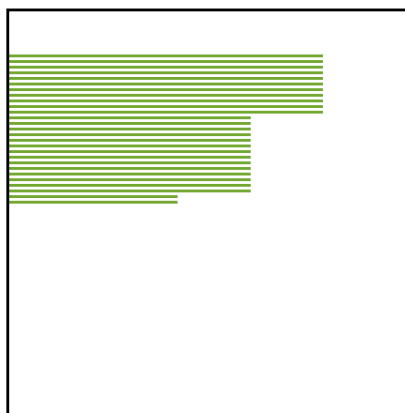
### A migração para e na fronteira agropecuária



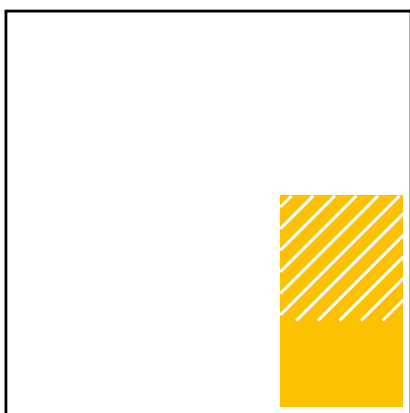
## As ocupações de terra



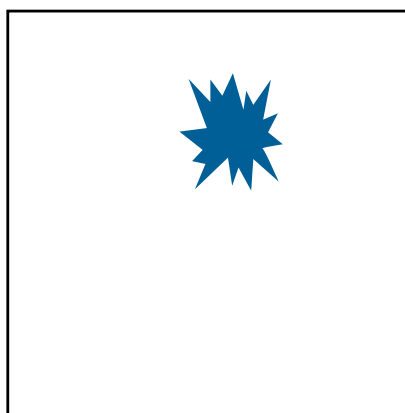
## Os assentamentos rurais



## A principal região agropecuária



## A violência



**Fuente:** Girardi (2008). Atlas da questão agrária brasileira: A configuração da questão agrária brasileira.

## Anexo 2.

Proyectos de inversión en los territorios rurales de Brasil, 2003 a 2014,  
según información de la Secretaría de Desarrollo Territorial

### 1. REGIÃO

Região	Nº Projetos	%	VI.Repasse	%
Centro-Oeste	698	8.85	195,914,379.28	10.19
Nordeste	1,917	24.30	727,219,855.00	37.83
Norte	1,118	14.17	297,678,529.96	15.49
Sudeste	1,076	13.64	190,422,534.91	9.91
Sul	3,079	39.03	511,079,738.79	26.59
<b>Total</b>	<b>7,888</b>	<b>-</b>	<b>1,922,315,037.94</b>	<b>-</b>

### 2. UF

UF	Nº Projetos	%	VI.Repasse	%
AC	187	2.37	72,132,170.60	3.75
AL	134	1.70	29,126,748.83	1.52
AM	116	1.47	39,448,247.95	2.05
AP	53	0.67	19,507,222.57	1.01
BA	459	5.82	297,502,297.69	15.48
CE	289	3.66	59,107,251.75	3.07
DF	60	0.76	60,731,610.66	3.16
ES	160	2.03	29,337,271.91	1.53
GO	232	2.94	36,067,398.68	1.88
MA	205	2.60	53,096,335.82	2.76
MG	629	7.97	103,858,023.66	5.40
MS	278	3.52	66,872,246.03	3.48
MT	128	1.62	32,243,123.91	1.68
PA	137	1.74	51,149,004.69	2.66
PB	208	2.64	44,378,709.61	2.31
PE	141	1.79	61,122,088.44	3.18
PI	153	1.94	42,539,994.35	2.21
PR	1,055	13.37	170,242,844.26	8.86
RJ	74	0.94	20,193,969.71	1.05
RN	162	2.05	92,919,288.12	4.83
RO	406	5.15	66,392,761.28	3.45
RR	33	0.42	10,138,447.08	0.53
RS	1,329	16.85	233,740,269.24	12.16
SC	695	8.81	107,096,625.29	5.57
SE	166	2.10	47,427,140.39	2.47
SP	213	2.70	37,033,269.63	1.93
TO	186	2.36	38,910,675.79	2.02
<b>Total</b>	<b>7,888</b>	<b>-</b>	<b>1,922,315,037.94</b>	<b>-</b>



### 3. ANO

Ano	Nº Projetos	%	VI.Repasse	%
2003	374	4.74	54,318,289.49	2.83
2004	643	8.15	81,902,695.52	4.26
2005	894	11.33	78,137,261.88	4.06
2006	919	11.65	109,967,373.10	5.72
2007	1,006	12.75	190,059,922.27	9.89
2008	582	7.38	150,368,111.00	7.82
2009	631	8.00	257,634,498.19	13.40
2010	774	9.81	242,514,742.18	12.62
2011	338	4.28	142,570,979.20	7.42
2012	540	6.85	210,873,893.54	10.97
2013	615	7.80	240,766,879.05	12.52
2014	572	7.25	163,200,392.52	8.49
<b>Total</b>	<b>7,888</b>	<b>-</b>	<b>1,922,315,037.94</b>	<b>-</b>

### 4. NATUREZA

Natureza	Nº Projetos	%	VI.Repasse	%
CUSTEIO	1,140	14.45	336,677,640.35	17.51
INVESTIMENTO	6,748	85.55	1,585,637,397.59	82.49
<b>Total</b>	<b>7,888</b>	<b>-</b>	<b>1,922,315,037.94</b>	<b>-</b>

### 5. MODALIDADE

Proponente	Nº Projetos	%	VI.Repasse	%
CONSÓRCIOS PÚBLICOS	9	0.11	2,647,837.51	0.14
ESTADUAL	678	8.60	545,971,847.43	28.40
MUNICIPAL	6,190	78.47	1,063,547,594.18	55.33
OUTROS	1,011	12.82	310,147,758.82	16.13
<b>Total</b>	<b>7,888</b>	<b>-</b>	<b>1,922,315,037.94</b>	<b>-</b>

### 6. VIGÊNCIA

Vigência	Nº Projetos	%	VI.Repasse	%
NÃO VIGENTE	6,432	82	1,238,995,245.31	64.45
VIGENTE	1,456	18	683,319,792.63	35.55
<b>Total</b>	<b>7,888</b>	<b>-</b>	<b>1,922,315,037.94</b>	<b>-</b>

## 7. SITUAÇÃO CONTRATO

Sit. Contrato	Nº Projetos	%	Vi.Repasse	%
CONTRATADA COM CLAUSULA SUSPENSIVA	69	0.87	31,241,823.22	1.63
EM SITUAÇÃO NORMAL	7,204	91.33	1,710,559,200.82	88.98
ENCERRADA	1	0.01	100,000.00	0.01
EXTINTA	12	0.15	5,534,891.99	0.29
LIMINAR JUDICIAL - RESTRICAO CADASTRAL	63	0.80	21,938,438.00	1.14
OPERACOES LANÇADAS EM PREJUÍZO	6	0.08	1,022,596.00	0.05
PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL	297	3.77	77,659,678.04	4.04
SOB LIMINAR E CLAUSULA SUSPENSIVA	8	0.10	5,067,577.72	0.26
TCE - DEMANDADA POR AGENTE EXTERNO	6	0.08	10,860,551.60	0.56
TCE - TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS	222	2.81	58,330,280.55	3.03
<b>Total</b>	<b>7,888</b>	<b>-</b>	<b>1,922,315,037.94</b>	<b>-</b>

## 8. SITUAÇÃO OBRA

Sit. Obra	Nº Projetos	%	Vi.Repasse	%
ADIANTADA	3	0.04	831,560.00	0.04
ATRASADA	200	2.54	111,948,133.57	5.82
CONCLUÍDA	5,894	74.72	1,055,293,555.27	54.90
NAO INICIADA	762	9.66	290,914,782.68	15.13
NORMAL	485	6.15	229,185,992.30	11.92
OBRA FISICA CONCLUÍDA	1	0.01	395,175.00	0.02
OBRA INICIADA SEM MEDICAO	17	0.22	7,612,877.04	0.40
OBRA NAO EXECUTADA - CONTRATO CANCELADO - DIVIDA LIQUIDADA	2	0.03	450,800.00	0.02
PARALISADA	524	6.64	225,682,162.08	11.74
<b>Total</b>	<b>7,888</b>	<b>-</b>	<b>1,922,315,037.94</b>	<b>-</b>

## 9. FINALIDADE

Finalidade	Nº Projetos	%	Vi.Repasse	%
ABATEDOURO	97	1.23	32,181,697.85	1.67
AGROINDÚSTRIA	312	3.96	64,616,819.28	3.36
AMBIENTAL	32	0.41	3,900,763.96	0.20
CAPACITAÇÃO	1,499	19.00	412,684,178.02	21.47
CASA DE FARINHA	68	0.86	11,082,470.64	0.58
CASA DE MEL	152	1.93	17,017,377.14	0.89
CENTRO DE COMERCIALIZAÇÃO	1,052	13.34	271,565,564.61	14.13
ESCOLA FAMÍLIA AGRÍCOLA	241	3.06	45,775,165.39	2.38
IMPLEMENTOS AGRÍCOLAS	888	11.26	178,922,551.69	9.31
INFRAESTRUTURA E SERVIÇO	719	9.12	111,833,930.05	5.82
OBRAS HÍDRICAS	169	2.14	46,543,686.74	2.42
OUTROS	765	9.70	196,985,888.47	10.25
RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS	969	12.28	344,976,713.25	17.95
TRANSPORTE E ESCOAMENTO	925	11.73	184,228,230.85	9.58
<b>Total</b>	<b>7,888</b>	<b>-</b>	<b>1,922,315,037.94</b>	<b>-</b>

Fuente: CEF (22/09/15); CGCON/SDT (out/2015) 10/1/2015 9:26:18 PM. Información facilitada por Mireya Valencia.

### Anexo 3.

#### Guion para la elaboración del Plan Territorial de Desarrollo Sostenible en el Estado de Bahía

##### Presentación (1 a 2 páginas)

Descripción del contenido del PTDS

Proceso de elaboración del PTDS

Referencia al Colegiado Territorial

Referencia a la versión (primera o actualización o cualificación)

##### Capítulo 2 – Matriz de Objetivos, Estrategias y Metas

Breve descripción de los Ejes de Desarrollo (1 a 2 páginas)

Matriz de Acciones (conforme al modelo)

Eje	Objetivos	Estrategias	Metas
Desarrollo Económico y Ambiental con Inclusión Productiva			
Estructura Fundiaria y Acceso a la Tierra			
Formación Ciudadana y Organización Social			
Infraestructura y Servicios Públicos			

##### Capítulo 3. Gestión, Acompañamiento y Monitoreo del PTDS

Descripción de los instrumentos y estrategias para la gestión del desarrollo (1 a 4 páginas)

**Fuente:** Oliveira, 2016 c, Anexo 1 (traducción libre).

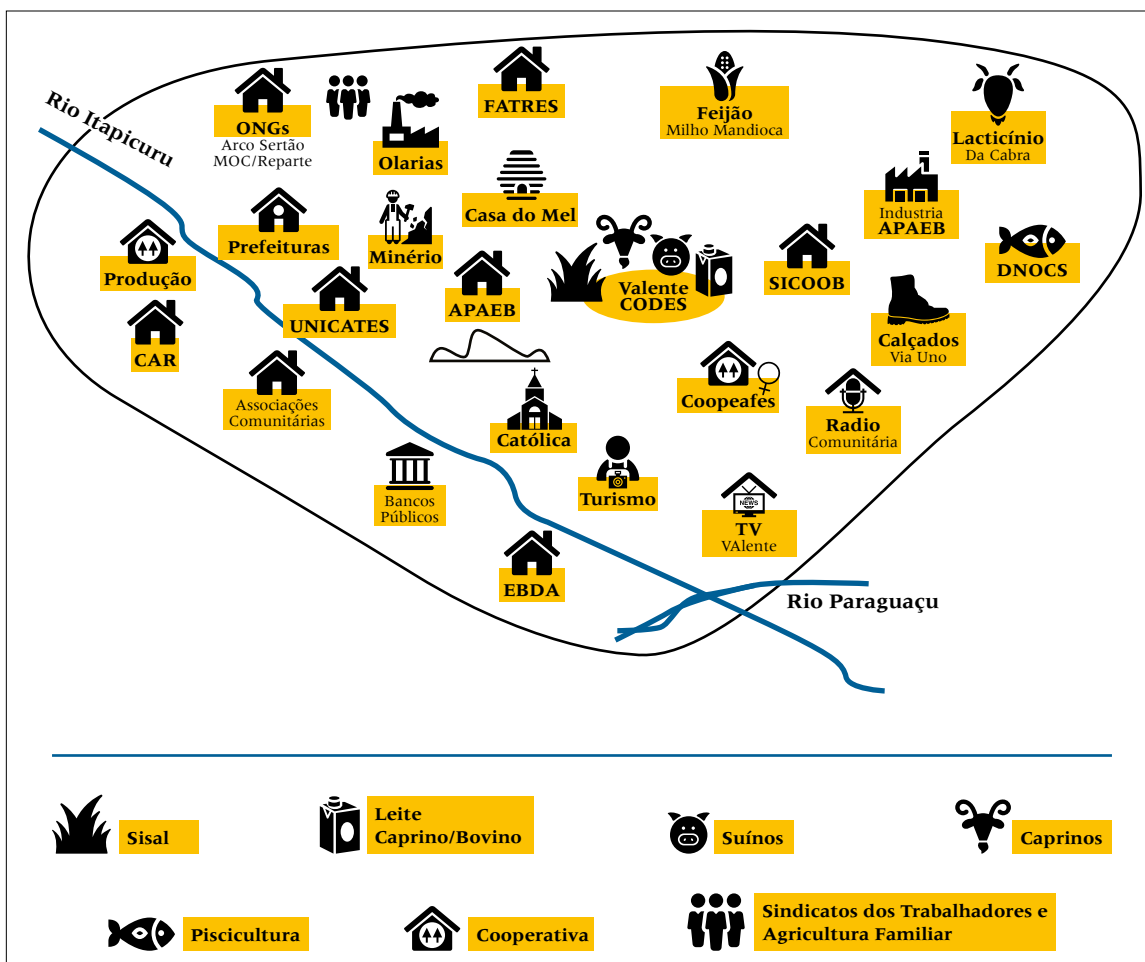
## **Anexo 4.**

### Contenidos del diagnóstico y mapas social e institucional del territorio del Sisal, Bahía, Brasil

#### **Contenidos del diagnóstico**

1. Introducción
2. Marco
  - 2.1 Marco espacial
  - 2.2 Marco histórico
3. El territorio del Ministerio de Desarrollo Agrario
  - 3.1 Referencia histórica territorial
  - 3.2 El territorio
  - 3.3 Mapa social
  - 3.4 Situación socioeconómica y ambiental predominante
  - 3.5 Innovación tecnológica
4. Imaginario
  - 4.1 Conocimiento de la política del Ministerio de Desarrollo Agrario
  - 4.2 Apropiación de la estrategia de territorialización por parte de los actores
  - 4.3 Concepto de núcleo
  - 4.4 Identidad expresada
5. Acciones
  - 5.1 Instituciones involucradas
  - 5.2 Liderazgos en el territorio
  - 5.3 Conflictos
6. Resultados
  - 6.1 Formación de capacidades
  - 6.2 Plan (proceso y estado actual)
  - 6.3 Avances en el ciclo de gestión social

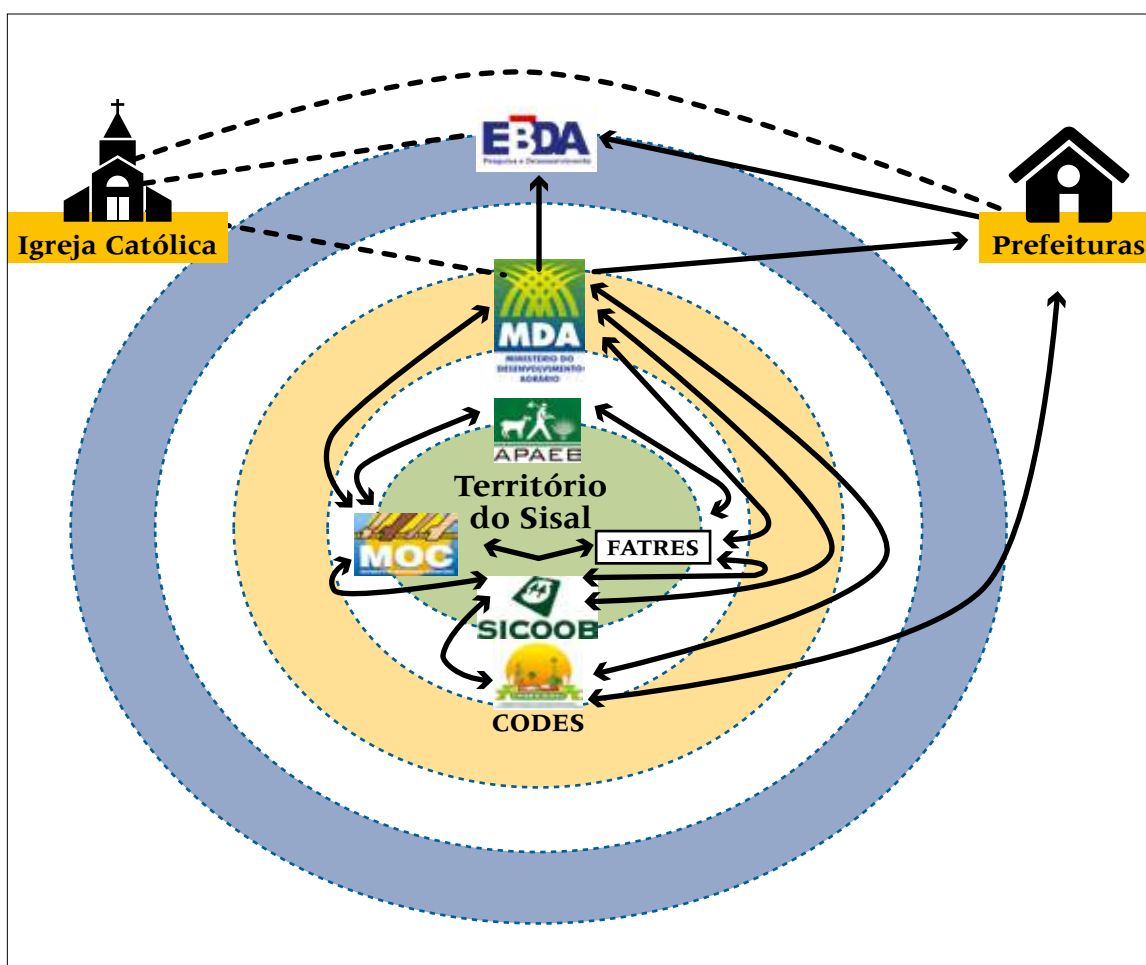
## Mapa social del territorio del Sisal



Fuente: Sayago (redibujado), 2007a.



## Mapa institucional del territorio del Sisal



Fuente: Sayago (redibujado), 2007b.

## **Anexo 5.**

### Contenidos, ejes y programas por dimensión del Plan de Desarrollo Rural Sostenible del territorio del Sisal, Bahía, Brasil

Homens e mulheres de fibra

Parte 1 - Aspectos Gerais

Parte 2 - Questões Históricas, Geoespaciais, Ambientais e Socioeconômicas

1. O Semiárido
2. Um Pouco de História
3. Aspectos Geográficos e Ambientais
4. Aspectos Geoespaciais
5. Aspectos Demográficos e Socioeconômicos
  - 5.1. População
  - 5.2. Educação
  - 5.3. Saúde
  - 5.4. Economia
  - 5.5 Vulnerabilidade Social
  - 5.6. Acesso a Bens e Serviços Públicos

Parte 3 - Metodologia e Gestão

Parte 4 - Planejamento Operacional

Dimensões do desenvolvimento: eixos aglutinadores e programas

DIMENÃO	EIXOS	PROGRAMAS
Econômica	Fortalecimento da agricultura familiar	Desenvolvimento do sistema produtivo do sisal; Desenvolvimento da ovinocaprinocultura; Desenvolvimento da Apicultura; Fortalecimento da produção artesanal de sisal; Exploração e beneficiamento de pedras e outros minerais; Terra pra morar e trabalhar.
	Infraestrutura	Esgotamento sanitário; Eletrificação rural; Conservação de Rodovias; Morar Bem;
Sociocultural	Comunicação	Fortalecimento das entidades de comunicação; Fortalecimento dos movimentos sociais.
	Educação para sustentabilidade	Formação de Professores; Ampliação das ações socioeducarivas; Espaços de Leitura; Pró-Universidade do Semiárido; MOVA-Sisal-tecendo com a fibra, alfabetização e cidadania; Qualificação educacional em assentamentos; Educação para a solidariedade.
	Saúde	Mais saúde
	Cultura	Sistema Territorial de Cultura
	Geração de Trabalho e Renda	Vida Melhor
Ambiental	Meio Ambiente	Educação ambiental; Aterra Território; Recuperação de áreas degradadas; Recuperação da Bacia do Itapicuru.

**Fuente:** CODES Sisal, 2010.

## 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.

### Propósito

Compartir avances, productos intermedios y versiones avanzadas de bienes públicos generados en procesos territoriales, nacionales, regionales o hemisféricos asociados al Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

### 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.

## Comité editorial

- Está conformado por el Líder y el equipo de coordinación del Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

## 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](http://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.



## **Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales**

Este proyecto brinda servicios de cooperación técnica a las instituciones contraparte del IICA, con el objetivo de contribuir al establecimiento de procesos político-institucionales que apoyen el diseño y la gestión participativa de políticas integradas de desarrollo incluyente en los territorios rurales. El fortalecimiento de marcos institucionales y políticas públicas de inclusión rural es un elemento clave para el éxito de este proyecto. Así, las poblaciones rurales que han vivido tradicionalmente en diferentes condiciones de exclusión de los procesos de desarrollo tendrán mejores oportunidades para integrarse de manera más justa y equitativa en las dinámicas del desarrollo de la agricultura y los territorios rurales.

Para alcanzar este objetivo, el rol del IICA es facilitar la articulación de las instituciones gubernamentales, organizaciones económicas y sociales, academia y empresas del sector privado, con la finalidad de sensibilizar y estimular la construcción participativa y la gestión social de un conjunto de estrategias, políticas, programas y acciones integradas de inclusión social, económica y ciudadana en los territorios rurales con predominio de la agricultura familiar. Las acciones del proyecto no se limitan a organizar y desarrollar proyectos que atiendan a las necesidades inmediatas de grupos de mujeres, jóvenes o etnias que trabajan y viven en situaciones de exclusión en las áreas rurales. Se trata

de generar y fortalecer condiciones institucionales para que las políticas públicas de inclusión alcancen a un número más amplio de grupos excluidos y, con esto, puedan producir impactos más profundos en la sociedad.

De forma complementaria, en los territorios es importante fortalecer el empoderamiento de los grupos excluidos y sus capacidades de protagonismo social para que participen de instancias de articulación territorial, se articulen con sectores organizados, elaboren proyectos y construyan iniciativas económicas de interés común que contribuyan a la dinamización del territorio.

El proyecto se desarrolla en 12 países del continente (México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Haití, República Dominicana, Surinam, Guyana, Colombia, Ecuador, Uruguay y Brasil), en la mayoría de los cuales la cooperación técnica del IICA se ejerce simultáneamente en los ámbitos nacional y territorial. Acorde con la concepción sistémica del proyecto, las acciones se ejecutan en las dimensiones de las políticas públicas, de la dinamización económica incluyente y del empoderamiento de los actores. Además, integrando las experiencias desarrolladas y las lecciones aprendidas, al final del proceso se pretende producir bienes públicos que puedan servir de referencia para otros países de América Latina y Caribe.

