



Desarrollo rural con enfoque territorial en América Central

Perspectiva regional y experiencias nacionales: Aprendizajes

Mario Samper



19

Desarrollo rural con enfoque territorial en América Central

Perspectiva regional y experiencias nacionales: Aprendizajes

Mario Samper

ACRÓNIMOS	VII
PRESENTACIÓN	IX
INTRODUCCIÓN	1
Aprendizajes de experiencias centroamericanas.....	5
1. Aprendizajes de índole general a partir de experiencias centroamericanas	7
En las primeras políticas o programas y experiencias piloto con enfoque territorial en la región	8
En el marco del proceso ECADERT en los planos regional, nacional y territorial	11
2. Aprendizajes sobre distintas facetas de la gestión social del desarrollo territorial en América Central	23
Acerca de la pluralidad de situaciones, dinámicas y experiencias al interior de un sistema de integración como el centroamericano	24
Sobre las brechas urbano-rurales e interterritoriales y las múltiples exclusiones y viejas o nuevas desigualdades en los países de la región	24
Referentes a la conflictividad rural, las guerras internas, el crimen organizado y la inseguridad ciudadana en territorios rurales centroamericanos	26
Acerca de las facetas territoriales del desarraigo, la función de las remesas, el retorno y las iniciativas de desarrollo en territorios de fuerte emigración	35
Relacionados con los acuerdos de paz, las agendas de desarrollo rural y las transformaciones requeridas para su cumplimiento.....	37
3. Aprendizajes sobre movilización de recursos para el desarrollo territorial y financiamiento a proyectos en territorios centroamericanos.....	33
Sobre la relación entre proyectos de inversión y estrategias de desarrollo territorial.....	33
Referentes a la movilización de recursos y proyectos de inversión para el desarrollo de los territorios rurales	33

Acerca de las relaciones entre institucionalidad, organizaciones territoriales y proyectos de inversión en los territorios.....	44
Sobre la participación e inclusión en el diseño, ejecución y seguimiento de proyectos e iniciativas de desarrollo en los territorios	46
Referentes al financiamiento de proyectos territoriales mediante fondos concursables	56
Relacionados con el funcionamiento del Fondo Regional ECADERT	68
4. Aprendizajes centroamericanos en perspectiva comparada	73
Sobre procesos político-institucionales y desarrollo territorial en la región del SICA.....	73
Acerca de arreglos institucionales y gobernanza relacional en los territorios centroamericanos.....	87
Sobre actores sociales, institucionales y privados en el desarrollo territorial.....	93
Referentes al tejido social, redes y desarrollo territorial en experiencias centroamericanas.....	104
Sobre equidad e inclusión en procesos territoriales en la región del SICA	111
Acerca del fortalecimiento de capacidades de actores territoriales y responsables político-institucionales y técnicos.....	114
Sobre gestión del conocimiento, institucionalidad y e investigación en América Central.....	123
Atinentes a los sistemas y redes de innovación	133
Sobre el aprendizaje social e institucional en el proceso ECADERT.....	136
Referentes a proyectos de futuro y estrategias de desarrollo territorial.....	142
Sobre aspectos conceptuales del desarrollo territorial en la región del SICA.....	146
Acerca del abordaje metodológico general del desarrollo territorial centroamericano.....	171
Sobre tareas específicas en la gestión territorial.....	177
Relacionados con la naturaleza del DRT, sus valores y principios, y la responsabilidad de actores	196
REFLEXIÓN FINAL.....	207
Bibliografía citada.....	215

Lista de figuras

Figura 1.	Relieve del istmo centroamericano	2
Figura 2.	Línea de tiempo: Contexto regional y DRT en Centroamérica.....	6
Figura 3.	Países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana	11
Figura 4.	Territorio transfronterizo del Trifinio.....	28
Figura 5.	Territorios focales priorizados durante la ejecución inicial de la ECADERT en la región del SICA.....	56
Figura 6.	Territorio Afín Garífuna.....	82
Figura 7.	Territorio Afín del Corredor Seco Centroamericano	83
Figura 8.	Regiones de desarrollo de Honduras.....	97
Figura 9.	Territorios rurales y regiones de planificación en Costa Rica	100
Figura 10.	Territorios priorizados para la ejecución de la PNDRI en Guatemala	101
Figura 11.	Asociaciones intermunicipales en El Salvador	102

Acrónimos

AACID	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AeA	Ayuda en Acción
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CCAFS	Programa de Investigación de CGIAR en Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria
CCAD	Consejo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo
CC-SICA	Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana
CDR	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (Holanda y Centroamérica)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)
CIRAD	Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (Francia)
CLIITA	Consortios Locales de Investigación e Innovación Agrícola
COREDES	Consejos Regionales de Desarrollo (Costa Rica)
CTDR	Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (Costa Rica)
EAP	Escuela Agrícola Panamericana El Zamorano
EARTH	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030
ERAS	Estrategia Regional Agroambiental y de Salud
EXPIDER	Programa Experiencias Piloto en Desarrollo Rural (Cooperación Española)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GIZ/GTZ	Corporación Alemana para la Cooperación Internacional
GAT	Grupo de Acción Territorial
GIADR	Grupo Interagencial de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe
GTI	Grupos de Trabajo Interinstitucionales de la PRAT
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario (Costa Rica)
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDER	Instituto de Desarrollo Rural (Costa Rica)
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
LEADER	Programa Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Unión Europea)
MAP	Programa Agroambiental Mesoamericano (CATIE)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería (en El Salvador, Costa Rica y República Dominicana)

MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)
MIP-CATIE	Proyecto Manejo Integrado de Plagas (CATIE, Nicaragua)
PDRR	Programa Diálogo Regional Rural
PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral de Guatemala
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAT	Plataforma Regional de Apoyo Técnico
PRESICA	Proyecto Estrategia de Innovación Tecnológica para Mejorar la Productividad y Competitividad de Cadenas Producto en Centroamérica y República Dominicana
PRFC	Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT
PRIICA	Programa Regional de Investigación e Innovación por Cadenas de Valor
PRISMA	Programa Regional de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
PROTERRITORIOS	Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial
SDT	Secretaría de Desarrollo Territorial de Brasil
SE-CAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala
Seteplan	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de El Salvador
SIAL	Sistemas agroalimentarios localizados
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SICTA	Sistema de integración Centroamericana de Tecnología Agrícola
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SiGET	Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar
SINTET	Sistema de Información Territorial Trinacional (Trifinio)
SISCODE	Sistema de Consejos de Desarrollo (Guatemala)
SIT	Sistemas de Información Territorial
SITCA	Secretaría de Integración Turística Centroamericana
STM-COMMCA/ SICA	Secretaría Técnica de la Mujer de la Comisión de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana del SICA
UCA	Universidad Centroamericana
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNAN	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
URL	Universidad Rafael Landívar (Guatemala)
USAC	Universidad de San Carlos (Guatemala)

Presentación

En este cuaderno de trabajo el Dr. Mario Samper nos ofrece una reflexión sobre el proceso de desarrollo rural territorial que se impulsó en Centro América a lo largo de más de una década. Fue ese un esfuerzo ambicioso y relevante en una región en la que la equidad y la inclusión están entre sus principales desafíos.

Se impulsaron acciones en los niveles regional, nacional y en los territorios rurales, con participación de instituciones públicas de diversos sectores, la sociedad civil, academia, gobiernos locales, y cooperantes internacionales, promoviendo la articulación, la reflexión colectiva, y la identificación de acciones para contribuir con el desarrollo de la región, enfocando esfuerzos especialmente en sus territorios y habitantes más rezagados.

Esta reflexión es producto de la experiencia del Dr. Samper, que, desde el IICA, tuvo una contribución central e

incansable para impulsar el desarrollo rural territorial en la región centroamericana, generando conocimientos, diseñando propuestas, fortaleciendo capacidades, animando el diálogo, promoviendo articulaciones, y orientando a tomadores de decisión.

Este documento complementa esos esfuerzos, ofreciendo una reflexión integral y transparente de un proceso único en su tipo en el hemisferio, robusto en su propuesta conceptual, ampliamente participativo, enriquecido a través de su implementación con aportes de diversos actores, y que deja, sin duda, aprendizajes de gran valor, tanto en sus aciertos como limitaciones.

Son precisamente esos aprendizajes el foco de este esfuerzo, que debe ser valorado en toda su dimensión por la profundidad en su análisis y los múltiples elementos que son considerados, abarcando aspectos conceptuales y metodológicos sobre el contexto de la

región, sus actores y roles, las políticas públicas, los procesos impulsados, etc.

El documento es un valioso instrumento para todos aquellos involucrados con el desarrollo de los territorios rurales, por la importancia del desarrollo

rural para nuestro continente, el extenso período de tiempo que el análisis abarca, la riqueza de situaciones que considera, pero, especialmente, porque los aprendizajes que incluye son una semilla para orientar futuras estrategias de desarrollo rural.

José Arze

Programa de Desarrollo Territorial
y Agricultura Familiar

Introducción

En este Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión se propone un conjunto de aprendizajes derivados de experiencias centroamericanas de gestión social del desarrollo territorial y de procesos político-institucionales relacionados con ellas. Para ello se retoman lecciones aprendidas en los distintos territorios, en los países y en el marco de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT), como instrumento de política pública del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

El propósito de este documento es proponer y someter a discusión un conjunto de aprendizajes y reflexiones a propósito de dichos procesos territoriales y político-institucionales, y contribuir asimismo a su contrastación con otras experiencias latinoamericanas,

especialmente en Brasil y Colombia, sobre los cuales publicamos documentos de trabajo en dos números anteriores de esta serie.¹ Los aprendizajes de índole más general derivados de la discusión comparada de experiencias latinoamericanas se comparten en otro Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión.²

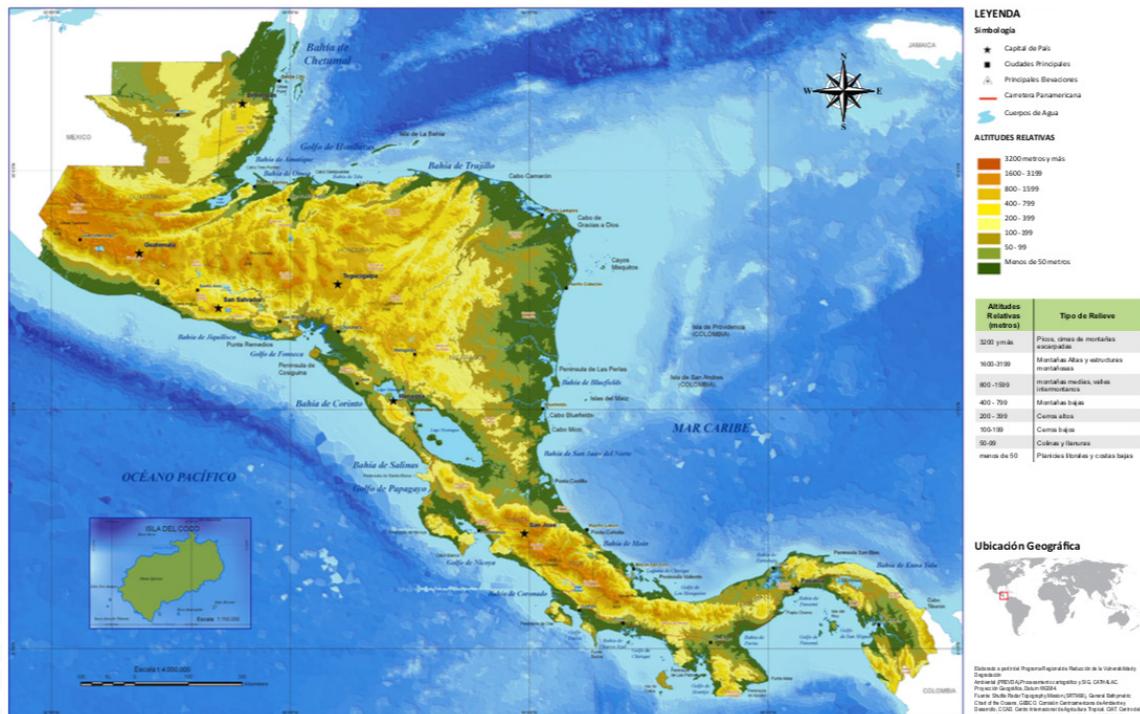
La región del SICA, conformada actualmente por los siete países del istmo -desde Guatemala y Belice hasta Panamá- y República Dominicana, es la única de América Latina en la cual hay un avance sustancial -aunque dispar y con limitaciones importantes, dificultades crecientes e incertidumbres considerables acerca de sus perspectivas futuras- en la formulación participativa y ejecución multi-escalar de un instrumento de política pública regional para el desarrollo de los territorios rurales. La ECADERT ha

-
- 1 Samper, M; González, H.,. 2018 a. Experiencias político-institucionales y territoriales en Colombia. Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión, No. 13. San José: IICA.
Samper, M; González, H. 2018 b. Experiencias político-institucionales y territoriales en Brasil. Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, No. 14. San José: IICA.
 - 2 Samper, M. 2019. Aprendizajes latinoamericanos en experiencias de gestión social del desarrollo territorial. Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, no. 20. San José: IICA (en proceso de elaboración final).

tenido expresiones e implicaciones en la región del SICA, articuladas en mayor o menor grado y de maneras variables con procesos nacionales y territoriales. En este sentido, tiene una analogía parcial con las políticas para el desarrollo rural con enfoque territorial en Europa, guardando una serie de salvedades importantes, por ser más reciente y por su escala considerablemente más reducida, por la menor cesión de soberanía de los países centroamericanos, por los fuertes contrastes entre países en cuanto al grado de apropiación gubernamental e involucramiento de la sociedad civil, y por el menor volumen relativo de recursos públicos invertidos, entre otras diferencias.

Por otra parte, con todas sus insuficiencias, tanto propias como relacionadas con el contexto integracionista

regional, el proceso ECADERT muestra cómo y en qué medida una política pública en el marco del SICA puede incidir de una u otra forma en las políticas e institucionalidades de países miembros del sistema de integración. Esto incluye el apoyo a la incorporación del enfoque territorial y de un conjunto de principios, conceptos y orientaciones metodológicas; el fortalecimiento de capacidades; la facilitación de intercambios de experiencias; la promoción del interaprendizaje y la gestión del conocimiento, e impulsar iniciativas territoriales. También muestra las dificultades, limitaciones y retos que enfrentan estos procesos territoriales, nacionales y regionales, cuando se impulsan desde una instancia de integración regional con poca incidencia efectiva en el desarrollo económico y



Fuente: CCAD, 2011, mapa 1.2, Altitudes de Centroamérica.

social de los países. Resulta de especial interés explorar tanto las interrelaciones y sinergias como los desfases o discordancias entre el proceso regional ECADERT (con mayor dinamismo entre 2010 y 2016 pero claramente venido a menos desde entonces) y los distintos procesos político-institucionales, con sus propios ritmos y direcciones en cada país, así como los tipos de territorios priorizados y sus dinámicas diferenciadas. Resulta especialmente esclarecedor explorar factores explicativos de la continuidad, discontinuación o resurgimiento de diversos procesos en los planos regional, nacional y territorial, así como sus influencias recíprocas, ocasionales interferencias y múltiples sinergias.

En los ámbitos nacional y regional, las políticas públicas y los programas de las instituciones responsables por el desarrollo rural han retomado elementos derivados de experiencias territoriales anteriores en los países de la región, como también fuera de ella. Y durante la vigencia inicial de la ECADERT se ha promovido procesos de gestión social del desarrollo en un creciente número de territorios focales priorizados por cada país, en territorios transfronterizos definidos de mutuo acuerdo por dos o tres países, y dos experiencias, de naturaleza muy diferente y con distinto grado de avance, en territorios denominados afines por ser discontinuos, pero con características, problemáticas y potencialidades comunes.

El balance interpretativo aquí presentado se basa en un amplio conjunto de publicaciones y otros documentos disponibles

sobre el proceso regional y sobre algunos procesos nacionales y territoriales, de los cuales solamente se incluyen en la bibliografía aquellos que han sido citados al comentar determinados aprendizajes. También se nutre de la sistematización y valoración de dichos procesos por grupos u organizaciones e instituciones directamente involucradas en ellos. Complementariamente, se exponen ciertas reflexiones a partir de la participación del autor en algunos de ellos, y se retoman los resultados de intercambios de diversa índole con quienes los han protagonizado o acompañado técnicamente.

Cabe reconocer, especialmente, los aportes de colegas centroamericanos y otras personas conocedoras del proceso ECADERT o de experiencias específicas por compartir sus vivencias y valoraciones, como también por sus aportes para mejorar este esfuerzo de interpretación. El autor ha aprendido muchísimo, a lo largo de una década, de quienes participaron activa y comprometidamente en la formulación y ejecución de ese instrumento de política regional, de las políticas o programas nacionales y de las estrategias y planes de desarrollo en territorios. Debe mucho, también, a quienes contribuyeron como facilitadores o participantes, con su conocimiento, experiencia y compromiso, en las acciones formativas regionales, nacionales y territoriales, como también en la discusión comparada sobre procesos de gestión social del desarrollo y de las políticas públicas dentro y fuera de la región. Este interaprendizaje se ha nutrido, especialmente, de los aportes a lo largo de estos años y en múltiples re-

flexiones compartidas sobre los logros y dificultades, lecciones y retos, de las personas y redes, organizaciones y entidades vinculadas al Programa Regional de Formación de Capacidades (PRFC), a la Plataforma Regional de Apoyo Técnico (PRAT) y a los procesos de gestión del conocimiento acerca de este proceso en ambas instancias regionales hasta 2016.

Más recientemente, la reflexión colectiva y discusión comparada fue enriquecida por quienes compartieron su experiencia y visión en los foros de discusión y módulos de interaprendizaje del Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar (SiGET). Han sido fundamentales, asimismo, los aportes de integrantes de las plataformas de concertación territorial, gobiernos locales y organizaciones sociales en territorios centroamericanos; de numerosos académicos y académicas de

universidades centroamericanas, de la Fundación ETEA y la Universidad Loyola en Andalucía, y de las redes e instituciones académicas de Brasil y otros países latinoamericanos. También han sido relevantes los aportes al respecto de la institucionalidad pública responsable por el desarrollo territorial en los distintos países y de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano; de diversas organizaciones no gubernamentales y fundaciones privadas comprometidas con el desarrollo de los territorios rurales centroamericanos; de las agencias de cooperación de España y Andalucía; de la Secretaría de Desarrollo Territorial de Brasil y de los organismos de cooperación técnica internacional que hicieron aportes relevantes a este proceso. El autor reconoce y agradece, asimismo, las contribuciones generales y específicas de José Carlos Arze y Hernán González a la reflexión sobre diversas facetas

-
3. En particular, se agradece la revisión, comentarios generales y sugerencias específicas, así como la validación crítica de determinados aspectos, por parte de Adrián Zapata, quien fue Secretario Ejecutivo del Gabinete de Desarrollo Rural Integrado de Guatemala; de Carmen E. Barrera, de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y luego Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial de El Salvador; de Francisco Amador, de Fundación ETEA y Universidad Loyola; de Galileo Rivas, técnico de CATIE e IICA durante el período en cuestión, y actualmente consultor independiente; de José Antonio Herrera, responsable por el acompañamiento técnico del IICA al desarrollo rural en El Salvador y especialmente en la Zona Alta de Chalatenango; de Ileana Gómez, de Fundación PRISMA en El Salvador; de Isabel Gutiérrez y Felicia Ramírez, del CATIE; de Ismael Merlos, de FUNDE, quien fue representante de la sociedad civil salvadoreña en la Comisión Nacional y Comisión Regional para la Ejecución de la ECADERT; de Keith Andrews, quien fue Representante del IICA en El Salvador y Guatemala; de María del Milagro Núñez, del INDER en Costa Rica; de Nelson Cuéllar, de Fundación PRISMA; de Ricardo Montero, responsable principal del Fondo Regional ECADERT en SE-CAC; de Roger Guillén, quien fue Secretario Ejecutivo del Consejo Agropecuario Centroamericano y principal impulsor de la iniciativa de formular una política centroamericana de desarrollo rural; de Sergio Bran, académico de la UCA de El Salvador y Secretario Ejecutivo Nacional del Plan Trifinio El Salvador; de Sergio Sepúlveda, exdirector de Desarrollo Rural del IICA, responsable principal del marco de referencia inicial para la formulación de la ECADERT; de Silvel Elías, de la Universidad de San Carlos en Guatemala; de Vicente González, quien fue Asesor Principal del Fondo España-SICA, y de Wilson Picado, director del posgrado en Historia Aplicada de la Universidad Nacional en Costa Rica. Ninguno de ellos es responsable por lo afirmado en este documento, ni por sus errores u omisiones. Ciertas observaciones y recomendaciones que no pudieron ser atendidas por completo en este Cuaderno de Trabajo, al igual que las ofrecidas por otras personas, se retomarán al elaborar una obra de mayor amplitud, cobertura y profundización.

del proceso ECADERT, en acciones compartidas y diálogos sostenidos a lo largo de varios años, así como las valoraciones críticas y propositivas de un conjunto de personas conocedoras de distintas facetas del proceso, quienes revisaron apartados específicos,³ aunque los criterios aquí expresados son de exclusiva responsabilidad de quien suscribe esta síntesis interpretativa.

Finalmente, ha resultado aleccionadora y estimulante la perdurabilidad o resurgimiento de múltiples procesos territoriales, con sus dinámicas endógenas y características propias, en los distintos países, como también en algunos territorios transfronterizos y en el Territorio Afín Garífuna, así como la evidente relevancia y pertinencia de la iniciativa de Territorio Afín del Corredor Seco Centroamericano, a pesar del debilitamiento de instancias o apoyos regionales y de los avatares políticos e institucionales. También ha sido esclarecedor y motivante conocer los renovados esfuerzos de articulación e intercambio de experiencias, por iniciativa propia y con recursos autogestionados, entre integrantes de organizaciones de gestión territorial de varios países del istmo, y el interés continuado de técnicos y responsables

institucionales por conocer otras experiencias latinoamericanas, aprender de ellas y compartir los aprendizajes propios.

Los aprendizajes están organizados temáticamente, y para cada uno de ellos se propone un enunciado general (en cursiva) y una breve contextualización o ejemplificación centroamericana.⁴ Cada sección mayor tiene al principio un pequeño mapa conceptual, y los apartados temáticos que abarcan dos o más aprendizajes inician con una representación gráfica de sus contenidos principales (como hexágonos). Cuando un aprendizaje tiene múltiples facetas o contenidos más específicos, se destacan en un diagrama los principales y sus interrelaciones, agrupando a su alrededor otros secundarios o subordinados, al interior de una figura ovalada.

Aprendizajes de experiencias centroamericanas⁵

En sucesivas secciones de este documento se propondrán aprendizajes de naturaleza general derivados de procesos territoriales y político-institucionales en la región del SICA; otros sobre determinadas facetas de la gestión par-

4. En el anexo 2, Recursos adicionales para la sistematización, se incluyen algunas referencias a los antecedentes y trayectorias de la sistematización de experiencias, tal como se ha desarrollado principalmente en América Latina, como también de la denominada “capitalización de experiencias”, mayormente anglosajona y francófona, y a las propuestas metodológicas de ciertas entidades internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas e instituciones públicas.

5. En esta sección, además de reiterar el reconocimiento a los aportes de los individuos, grupos y entidades participantes en el proceso ECADERT en el plano regional y en los distintos países y territorios, el autor -único responsable de lo aquí afirmado- quiere reconocer los aportes de José Carlos Arze, actualmente integrante del Programa de Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar del IICA, y Hernán González, co-autor de otros trabajos conjuntos, a un conjunto de reflexiones compartidas a lo largo del proceso.

participativa del desarrollo en territorios centroamericanos; algunos sobre movilización de recursos para el desarrollo territorial, y un conjunto de aprendizajes sobre cuestiones atinentes al desarrollo territorial del istmo y República Dominicana, con algunas referencias comparadas.

A manera de contextualización, se ofrece seguidamente una línea del tiempo, desde mediados del siglo pasado, en la cual se presentan procesos relevantes para el istmo en su conjunto o para determinados países.

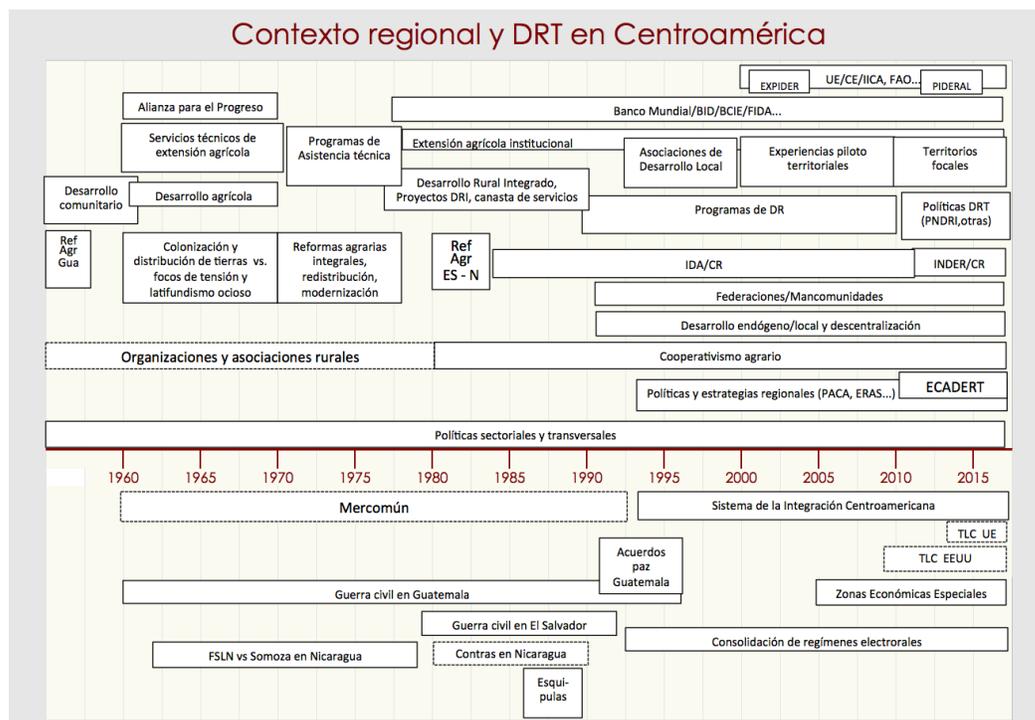
Los procesos político-institucionales y territoriales en América Central, especialmente durante los últimos cuatro lustros, dejan múltiples enseñanzas tanto para quienes impulsan el desarrollo de los territorios rurales de la región como para quienes se interesan, desde otras latitudes, por conocer sus

características y alcances, comprender sus logros y limitaciones, y reflexionar sobre ellas en perspectiva comparada o para valorar la pertinencia potencial de las lecciones aprendidas acerca de la gestión del desarrollo territorial a múltiples escalas.

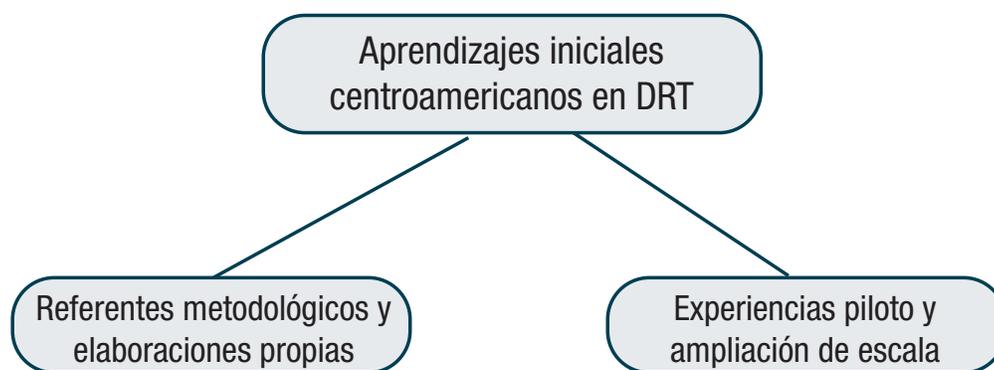
Algunos de estos aprendizajes se derivan directamente de la sistematización participativa de experiencias en territorios rurales centroamericanos, como también de procesos territoriales y político-institucionales documentados y sobre los cuales se ha reflexionado en diversos espacios y momentos. Otros provienen de su comparación sistemática, de la identificación de elementos comunes o contrastantes, y de esfuerzos de meta-análisis acerca del conjunto de procesos en los planos local, nacional y regional.⁶

6. Dieciocho experiencias territoriales en todos los países miembro del SICA, algunas anteriores al proceso ECADERT pero continuadas durante éste, y otras gestadas durante el mismo, documentadas y sistematizadas por participantes en ellas con acompañamiento técnico nacional o de entidades de cooperación, y los respectivos contextos nacionales, procesos locales y aprendizajes específicos, así como otros de índole general, se presentaron en la obra colectiva *Construyendo territorios participativos* (Samper y González, eds., 2013). Posteriormente se realizó un ejercicio de discusión e intercambio de aprendizajes en la gestión social de siete territorios focales de distintos países y el Territorio Afín Garífuna en el Taller regional de sistematización de procesos territoriales asociados a la ejecución de la ECADERT, en setiembre de 2013. También se realizaron ejercicios de sistematización de procesos nacionales en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y Nicaragua, con participación de las Comisiones Nacionales para la Ejecución de la ECADERT o entidades análogas, y posteriormente en lo referente a la PNDRI en Guatemala, con otra metodología y participantes. También se buscó sistematizar el proceso regional ECADERT, especialmente en lo referente a su formulación participativa, al Programa Regional de Formación de Capacidades, y al Fondo Regional ECADERT. Hubo, asimismo, un esfuerzo inconcluso -realizado por Fundación ETEA en coordinación con la SE-CAC y la PRAT- por documentar y sistematizar, en términos un tanto evaluativos, la ejecución inicial de la ECADERT en los planos regional, nacional y territorial.

Figura 2 Línea de tiempo:



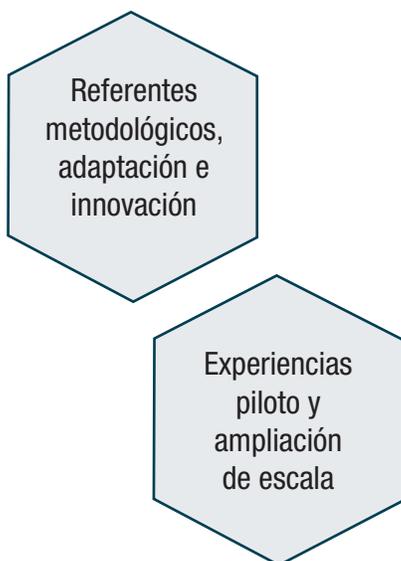
1. Aprendizajes de índole general a partir de experiencias centroamericanas



Seguidamente se hará referencia, de manera sintética, a los aprendizajes más generales durante la fase de experiencias piloto y de los primeros programas o esbozos de políticas que buscan incorporar el enfoque territo-

rial. Se propondrán algunos aprendizajes derivados del proceso ECADERT en su conjunto, explorando las interrelaciones, así como los desacoples, entre sus ámbitos regional, nacional y territorial.

En las primeras políticas o programas y experiencias piloto con enfoque territorial en la región



Aquí se propondrán ciertas lecciones aprendidas en procesos territoriales y político-institucionales pioneros en la región del SICA, relacionadas respectivamente con la función de los referentes metodológicos internacionales, la innovación y elaboración metodológica necesaria en procesos político-institucionales y territoriales, y con las experiencias-piloto y la ampliación de escala a partir de procesos locales.

Referentes metodológicos, adaptación e innovación

Es posible obtener lecciones valiosas de experiencias foráneas en desarrollo rural con enfoque territorial, e incorporar elementos medulares de su abordaje conceptual y metodológico en regiones o países con caracte-

rísticas y situaciones bien diferentes, pero es necesario valorar la pertinencia y viabilidad de las metodologías propuestas bajo las condiciones nacionales y locales, y no transferirlas mecánicamente, haciendo caso omiso de los distintos contextos político-institucionales y territoriales. Conviene elaborar orientaciones metodológicas flexibles, propias de cada país o región, a partir de sus propias experiencias, enriqueciéndolas con las de otras latitudes. Quienes impulsan iniciativas de gestión social del desarrollo en un territorio deberán valorar qué es posible y necesario localmente, y cómo conviene proceder, tomando en cuenta el marco de políticas públicas e institucionalidad nacional, así como las referencias metodológicas internacionales. Hay que dejar espacio a la creatividad, la innovación y la capacidad de aprender continuamente a través de una práctica reflexiva.

En algunos países centroamericanos, el modelo LEADER europeo tuvo una influencia inicial positiva en programas institucionales y experiencias territoriales tendentes a la conformación de Grupos de Acción Local, gracias a capacitaciones e intercambios y al proyecto EXPIDER, pero la elaboración metodológica posterior en la región requirió de la sistematización y discusión comparada de experiencias territoriales centroamericanas y su contrastación tanto con las españolas como con las otros países.

Durante la formulación y ejecución inicial de la ECADERT, se optó por tener dos referentes metodológi-

cos externos a la región: el europeo, principalmente español, y el brasileño. Esto permitió valorar los aspectos útiles de una u otra experiencia, sin tratar de replicarla tal cual, sino de extraer aprendizajes que facilitarían el diseño de metodologías propias de gestión social del desarrollo territorial. Cuando la institucionalidad pública de un país centroamericano asumió la tarea de generar un abordaje nacional enriquecido por la familiarización con otras maneras de impulsar dicho desarrollo, se logró avanzar de manera más sostenida que cuando en otro país de la región se buscó trasladar determinados aspectos medulares de un programa de desarrollo territorial que respondía a condiciones bien distintas.

Experiencias piloto y ampliación de escala

Las experiencias piloto de gestión del desarrollo en territorios rurales, impulsadas localmente por la institucionalidad pública nacional o la cooperación internacional, pueden ser un campo de aprendizaje tanto para los actores territoriales como para quienes les dan acompañamiento técnico, pero ello no asegura que las mismas puedan multiplicarse en la región respectiva o ampliarse al resto del país. Para ello se requiere de una clara voluntad política, de un marco normativo apropiado, de transformaciones importantes en la institucionalidad pública, de modalidades de gobernanza relacional, de competencias técnicas idóneas, de una efectiva apropiación por parte de la sociedad civil, de recursos financieros suficientes, y de condiciones

que permitan la continuidad a mediano y más largo plazo de los procesos territoriales y político-institucionales correspondientes. También es importante visualizar con claridad, desde un principio, cómo se ampliará la escala de los procesos de desarrollo territorial en el país a partir de las experiencias piloto, tanto horizontalmente hacia otros territorios como verticalmente a través de políticas públicas o programas institucionales.

Algunas experiencias piloto de gestión social del desarrollo en territorios centroamericanos han logrado proyectarse en el tiempo y han generado insumos para las políticas públicas y programas institucionales, cuando la apropiación del proceso por parte de actores territoriales relevantes ha contado con apoyo sostenido por parte de esa institucionalidad o de la cooperación internacional. Otras han languidecido o se han truncado, al carecer de ese apoyo continuado, con lo cual se han frustrado expectativas, se ha generado desmotivación, y se han desaprovechado las lecciones aprendidas localmente.

Las condiciones bajo las cuales se realizan experiencias piloto de gestión territorial, en términos de apoyo técnico y recursos, difícilmente son reproducibles para múltiples procesos territoriales en una región o país, lo cual aunado a las diferentes situaciones locales plantea fuertes retos al momento de replicar o escalar horizontalmente dichas experiencias en los planos regional o nacional. Los aprendizajes derivados de experiencias anteriores pueden facilitar procesos incipientes de gestión so-

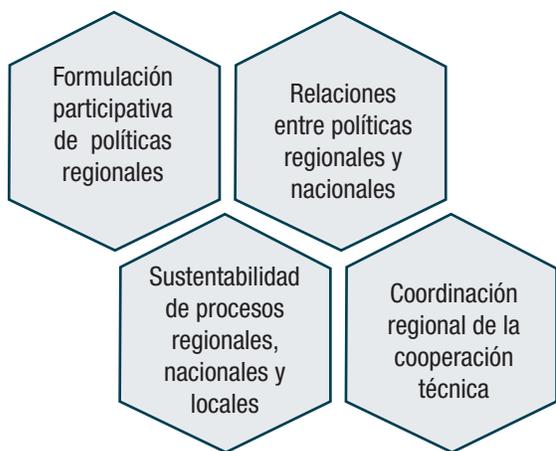
cial del desarrollo en otros territorios de un país, o eventualmente en países vecinos o más distantes en la medida en que se cuente con recursos y apoyo logístico para intercambios, visitas recíprocas u otras modalidades de interaprendizaje. Las experiencias piloto territoriales también pueden nutrir la formulación de políticas nacionales y programas institucionales en el propio país, o en otros interesados en aprender de ellas, e incluso la elaboración de estrategias de desarrollo territorial regionales y herramientas metodológicas para su implementación. Pueden, asimismo, enriquecer la cooperación técnica intergubernamental, multilateral o no gubernamental, con buenas prácticas o aprendizajes potencialmente útiles, siempre y cuando se tomen muy en cuenta la diversidad de situaciones nacionales y locales. En general, las experiencias piloto territoriales, como también las iniciativas político-institucionales pioneras, pueden fungir como “laboratorios” para la aplicación y validación crítica de abordajes innovadores, pero no pueden derivarse de esas experiencias recomendaciones únicas ni directrices invariantes, sino que se requiere de criticidad, flexibilidad y creatividad al valorar las lecciones aprendidas, su pertinencia y aplicabilidad, e integrar elementos útiles, viables y apropiados en los procesos en marcha en cada país o territorio.

En varios países centroamericanos, resultó difícil transitar en forma sostenida desde experiencias piloto ha-

cia un número creciente de procesos de gestión social del desarrollo en un número considerablemente mayor de territorios. La excepción principal, hasta el momento, ha sido Costa Rica, donde un cambio legal e institucional significativo permitió territorializar el conjunto del país, establecer Consejos Territoriales de Desarrollo Rural en todos los territorios, y avanzar en la elaboración de planes estratégicos en cada uno de ellos, aunque en forma un tanto apresurada y con limitaciones importantes en el grado de apropiación social y profundidad del proceso de elaboración de estrategias de desarrollo de los territorios. En algunos otros países se ha logrado ampliar progresivamente el número de territorios priorizados, sin alcanzar cobertura nacional.

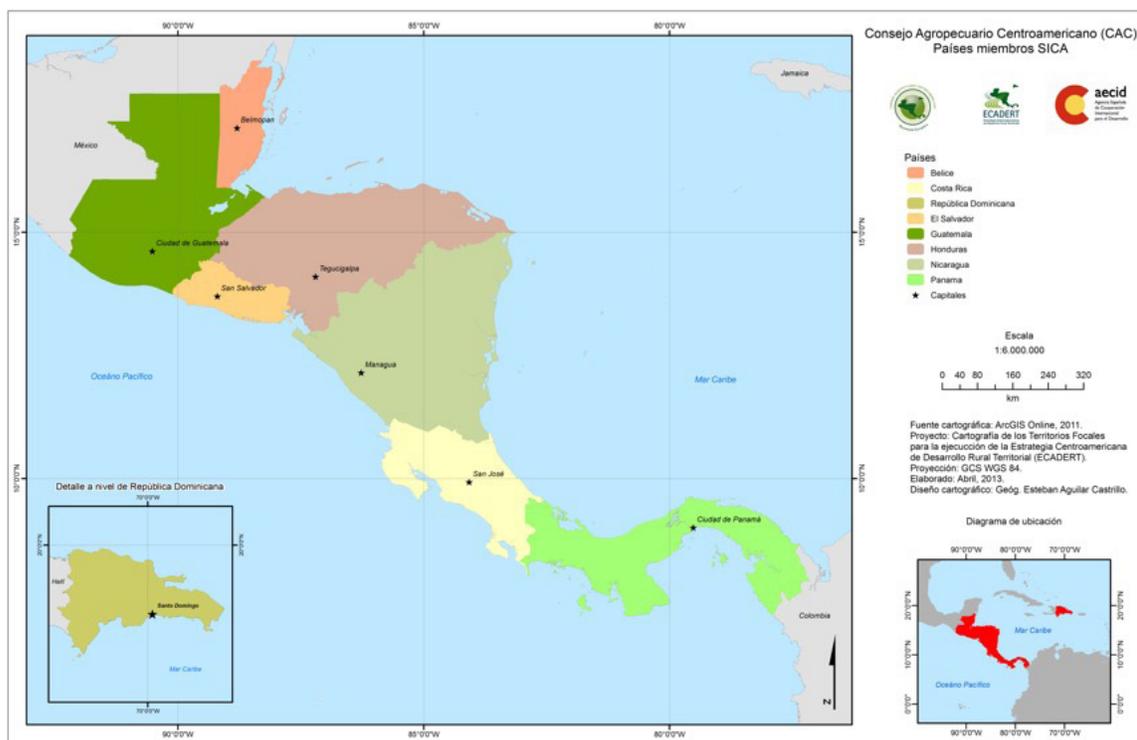
En el plano regional, una serie de experiencias territoriales documentadas o sistematizadas permitieron probar metodologías de trabajo y diversos arreglos institucionales en territorios principalmente de Panamá, Costa Rica, Honduras y El Salvador e identificar aprendizajes derivados de ellas, con participación de varias agencias de cooperación bilaterales o internacionales. Esto, a su vez, alimentó la formulación de una política regional de desarrollo territorial y de programas institucionales o políticas nacionales en varios países de la región.

En el marco del proceso ECADERT en los planos regional, nacional y territorial



Los aprendizajes de índole general propuestos en esta sección se enmarcan en el proceso ECADERT y en las interrelaciones entre sus distintos planos de implementación. Se refieren principalmente a la viabilidad y relevancia de construir instrumentos de política pública en forma ampliamente participativa en el ámbito del SICA y a su relación con las políticas nacionales, como también a las condiciones que facilitan u obstaculizan la perdurabilidad de procesos regionales, nacionales y locales. Y se comparten, asimismo, algunas lecciones derivadas del establecimiento, funcionamiento y posterior debilitamiento de un mecanismo-red de coordinación de la cooperación técnica regional.

Figura 3
Países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana



Fuente: Consejo Agropecuario Centroamericano

Formulación participativa de políticas regionales

Es posible y conveniente formular de manera ampliamente participativa instrumentos regionales de política pública para el desarrollo de los territorios rurales en el marco de un sistema de integración. El grado de representatividad y apropiación efectiva del proceso de formulación de una política regional de este tipo por parte de actores sociales, privados e institucionales incidirá de manera importante en su legitimidad y viabilidad durante la fase de ejecución inicial. Sin embargo, ello no asegurará de manera automática su implementación efectiva en todos los países ni su continuidad a futuro, siendo condición necesaria pero no suficiente para ello. Se requiere de un conjunto de condiciones propicias en cada país, incluyendo una clara voluntad política, una apertura hacia modalidades de gobernanza que involucran a la sociedad civil, y una capacidad efectiva de incidencia de ésta en los procesos político-institucionales pertinentes.

La sistematización del proceso de formulación de la ECADERT y las apreciaciones valorativas de distintos tipos de actores involucrados en él destacan la amplitud de las consultas regionales, nacionales y territoriales, como también a sectores, organizaciones y grupos de población específicos, incluyendo pueblos indígenas y afrodescendientes, agrupaciones de mujeres y de jóvenes rurales.⁷ Su representación no fue, sin embargo, tan amplia y homogénea como hubiese sido deseable, y la participación en la formulación de esa

política regional se vio limitada geográfica y socialmente por factores de tiempo y recursos. Esto, a su vez, se reflejó posteriormente en grados dispares de participación activa en su implementación.

Las consultas iniciales y talleres nacionales de validación, así como la naturaleza abierta y participativa de las mismas y la incorporación efectiva del grueso de las propuestas sustantivas en las líneas de acción por componente y por eje transversal de la ECADERT, contribuyeron -junto con varios otros factores- a un involucramiento activo de organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, instituciones públicas y sector académico en la ejecución inicial del instrumento regional, en la incidencia en políticas públicas o programas nacionales, y en la gestación de iniciativas territoriales. La relativa ausencia en el proceso de formulación de la ECADERT del sector privado empresarial y de grupos locales con menor grado de organización y capacidad de incidencia, como los trabajadores migrantes, se reflejó asimismo en su baja o nula participación en la fase de ejecución inicial.

En conjunto, la ECADERT logró durante sus primeros años un nivel de implantación e implementación considerablemente mayor que el de instrumentos anteriores del SICA cuya formulación fue mucho menos participativa, pero ello no ha asegurado necesariamente la continuidad de su

7. RUTA (2009 a, b, c; 2010)

ejecución como instrumento y proceso regional en el mediano y más largo plazo. Por otra parte, su debilitamiento progresivo en el plano regional no ha frenado necesariamente el avance de procesos nacionales y territoriales, aun cuando les haya restado apoyos de diversa índole.

La formulación participativa de una política regional como la ECADERT y su sistematización sugieren la viabilidad y pertinencia de involucrar activamente, con capacidad propositiva y decisoria, a los distintos actores territoriales, gremiales, sectoriales, político-institucionales, académicos y otros pertinentes en la elaboración de propuestas de política pública en los planos regional, nacional y local. La sistematización del proceso de formulación de ese instrumento regional permitió identificar por una parte posibles buenas prácticas que podrían ser consideradas o emuladas, y por otra parte aspectos a mejorar, asuntos a tomar en cuenta y riesgos a evitar.

La sistematización del proceso de formulación de la ECADERT, aunada a la reflexión posterior al respecto por quienes tuvieron la responsabilidad de impulsarla, destaca aspectos positivos que podrían considerarse como buenas prácticas potenciales, tales como la elaboración de un marco de referencia conceptual y balance evaluativo de retos y potencialidades de los territorios en la región, como punto de partida para las consultas; la voluntad política regional de promover un proceso de consulta a múltiples actores; la conformación de un Grupo de

Trabajo Interinstitucional, y la función del equipo técnico designado para coordinar el proceso, incorporar las propuestas y elaborar una versión preliminar del documento de política. También muestra la importancia de una metodología participativa, abierta y de consenso para realizar las consultas; de la flexibilidad para adaptar esa metodología a las condiciones de los distintos países, sectores o territorios, y del esfuerzo por lograr la mayor representatividad posible en las consultas regionales, nacionales y territoriales, a pesar de las limitaciones de tiempo y de recursos. Sugiere asimismo la conveniencia de recurrir complementariamente a videoconferencias y espacios virtuales para ampliar la participación en la fase de consultas. Otros aspectos positivos de ese proceso incluyen la oportunidad de que los diversos sectores y actores convocados compartieran su visión sobre la problemática y el desarrollo de los territorios rurales, y la apertura a incorporar nuevos elementos surgidos de las consultas, como el componente cultural, así como de integrar el mayor número posible de propuestas viables como líneas de acción. Destacan asimismo el fortalecimiento de capacidades de las personas o grupos participantes durante el propio proceso de formulación de la ECADERT; la realización de talleres nacionales de validación de la versión preliminar de la ECADERT, y la participación en ellos de una mezcla de individuos, grupos o entidades que estuvieron o no en las consultas iniciales.

Como aspectos negativos o por mejorar en futuros procesos de consulta, se mencionaron entre otros: el lenguaje excesivamente técnico del marco de referencia inicial y algunas presentaciones, así como el uso de video en lugar de exposiciones presenciales del marco conceptual; inadecuada preparación previa de algunas personas facilitadoras de talleres de consulta; cierta falta de claridad en algunos casos sobre conceptos clave como el de territorio; la insuficiente representación de los territorios rurales; el peso preponderante de funcionarios políticos y técnicos en algunos talleres, y la ubicación frecuentemente urbana de los lugares de reunión. Se señaló asimismo la carencia o insuficiencia de la información previa a los talleres de consulta; la presencia de personas que no necesariamente representaban los intereses de todas las organizaciones, y la participación activa variable por el mayor o menor conocimiento del tema. También se cuestionó la realización de talleres de consulta en un solo día cuando sería preferible contar con varios días a fin de profundizar más en las cuestiones planteadas, y las características disímiles de los informes de los talleres de consulta en cuanto a sus contenidos.

Relaciones entre políticas regionales y nacionales

Un instrumento de política pública concertado en una instancia regional o un sistema de integración regional para promover el de-

sarrollo de los territorios rurales puede ofrecer estímulos y brindar orientaciones para políticas o programas nacionales. Por otra parte, la incorporación efectiva de los principios, conceptos y abordaje metodológico del enfoque territorial será variable de un país a otro y a lo largo del tiempo, estará sujeta a la voluntad política nacional e involucramiento de la sociedad civil, deberá alinearse con las prioridades del país y articularse con la institucionalidad pública e iniciativas territoriales en cada país, y requerirá de un conjunto de condiciones favorables para su realización efectiva y sostenida.

La concertación intergubernamental de una estrategia para el desarrollo de los territorios de una región plurinacional, avalada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano y por otras instancias sectoriales del SICA, como la ECADERT, cumple varias funciones potencialmente positivas para la formulación e implementación de políticas públicas nacionales, incluyendo el respaldo político a las mismas y a su continuidad entre sucesivas administraciones. También puede brindar un conjunto de orientaciones conceptuales y metodológicas generales para dichas políticas, las cuales tendrán que adaptarse a las condiciones, requerimientos y posibilidades de cada país. Puede, asimismo, explicitar los principios y valores subyacentes que deben permear esas políticas y los programas relacionados con ellas, como su naturaleza nece-

sariamente participativa e incluyente; el diálogo y convergencia entre sociedad civil y Estado en la promoción del desarrollo de los territorios rurales, y la relación de doble vía entre iniciativas endógenas y políticas o programas nacionales. La equidad e inclusión se establecen como ejes fundamentales y la cohesión social y territorial como norte, a la vez que se plantea la necesidad de una visión a largo plazo y de la orientación estratégica de las inversiones en los territorios. También se subraya la función crucial de las redes territoriales, tanto formales como informales, y la relevancia de la innovación en general, de la innovación institucional en particular, y de los sistemas de innovación territorial. Se ofrece, además, la posibilidad de facilitar la movilización de recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional, y de impulsar procesos regionales de capacitación y gestión del conocimiento e intercambios de experiencias e interaprendizaje dentro y fuera de la región para contrastarlas entre sí y valorar su mayor o menor adecuación a los distintos contextos nacionales y territoriales. Todo ello estará sujeto, sin embargo, a cambios en la situación de cada uno de ellos.

Las experiencias centroamericanas muestran que la influencia de la ECADERT como instrumento de política regional ha sido muy distinta en cada país del SICA, resultando significativa en algunos de ellos y mínima en otros, y vinculándose de maneras

diferentes con los procesos político-institucionales nacionales. Por otra parte, el debilitamiento o discontinuación del apoyo técnico y financiero internacional y de la disposición y recursos de instancias del SICA, pueden incidir negativamente en la continuidad, ampliación y profundización de procesos nacionales y territoriales, a menos que la institucionalidad pública del país asuma como propia la implementación, financiamiento y acompañamiento técnico de procesos de desarrollo rural con enfoque territorial, en concierto con organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas u otras entidades con capacidad de incidencia dispuestas a continuar impulsando esos procesos.

Aunque la cooperación técnica y financiera internacional puede ser un factor coadyuvante y facilitar en cierta medida la formulación e implementación de políticas y programas nacionales de desarrollo rural con enfoque territorial, tanto su elaboración y aprobación como su ejecución y continuidad dependen principalmente de condiciones propicias o adversas en cada país. Entre ellas destacan la voluntad política al más alto nivel y la existencia de acuerdos políticos y sociales al respecto; su concreción en instrumentos normativos, institucionalidad y recursos presupuestarios, y la concurrencia, involucramiento y capacidad de incidencia de actores y redes relevantes de la sociedad civil, en sentido amplio. Los casos de

Guatemala y Costa Rica ofrecen contrastes pertinentes e ilustrativos al respecto, en particular en lo atinente a la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), en el primer país, y a la transformación legal y operativa del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en el segundo.⁸

Procesos e instancias regionales, en el marco de un sistema de integración como el centroamericano, pueden aportar un marco orientador y un entorno habilitador para transformaciones político-institucionales e iniciativas territoriales en países en los cuales haya condiciones favorables, voluntad política de impulsarlas y disposición positiva por parte de actores de la sociedad civil, pero no pueden ni deben sustituir esa voluntad y disposición. La creación de condiciones apropiadas para esos cambios corresponde a las instituciones y organizaciones de cada país o territorio, requiere de acuerdos al respecto entre actores públicos y privados, y es un proceso que no puede precipitarse, sino que tiene su dinámica y ritmo propios. No es posible, ni sería conveniente, generar de manera voluntarista o artificial las condiciones requeridas.

Las distintas trayectorias nacionales en lo referente a las políticas públicas y programas institucionales en países de la región del SICA muestran la posibilidad de generar sinergias positivas entre dinámicas regionales y nacionales cuando hay convergencias o

afinidades en torno al enfoque territorial y sus principios fundamentales. Pero también evidencian la dificultad o imposibilidad de hacerlo cuando las condiciones en determinado país no son favorables para procesos de concertación entre actores político-institucionales y territoriales. La experiencia centroamericana patentiza la futilidad de invertir esfuerzos y recursos sustanciales de instancias integracionistas o de la cooperación internacional cuando tales condiciones son claramente adversas, aunque fuera deseable impulsar en la medida de lo posible la incorporación del enfoque territorial y la equidad e inclusión, así como la gobernanza conjunta del Estado y la sociedad civil y la profundización de la democracia.

Al declinar la disponibilidad de recursos financieros internacionales y el involucramiento efectivo de la cooperación técnica internacional y de las instancias del SICA en el proceso regional ECADERT, se comprobó que las políticas y programas de la institucionalidad nacional en las cuales se logró incorporar cabalmente el enfoque territorial, con un marco normativo apropiado y asignación de recursos públicos, pueden continuar y trascender los cambios de gobierno, con los ajustes y replanteamientos del caso. Esto requiere, sin embargo, de ciertas condiciones favorables, incluyendo la continuidad de políticas públicas per-

8. Para Guatemala, en lo referente a la PNDRI cf. Gobierno de Guatemala (2009); Zapata (2016 a, b), y para Costa Rica en lo atinente al INDER: Asamblea Legislativa de Costa Rica (2012); SEPSA e INDER (2015); INDER (2017).

tinentes y de la institucionalidad correspondiente, y de la disposición y capacidad de incidencia de organizaciones e instituciones, movimientos y redes de la sociedad civil.

Sustentabilidad de procesos regionales, nacionales y locales

Una convergencia oportuna y sostenida, en torno a una propuesta innovadora de política pública regional, de una instancia integracionista con aportes de la cooperación técnica y financiera internacional, con representantes de la institucionalidad pública de los países, con entidades de educación superior y centros de investigación e incidencia, organizaciones de sociedad civil con proyección regional, puede dar un impulso sustancial a la formulación y ejecución inicial de una estrategia como la ECADERT. Sin embargo, la amplitud, profundidad y perdurabilidad del proceso en el plano regional dependerá del grado de apropiación efectiva, intersectorial e interinstitucional del mismo por parte de las instancias decisorias y ejecutivas del mecanismo de integración, de los Estados nacionales y de formas de gobernanza relacional basadas en el diálogo entre sociedad civil y Estado, con participación activa y propositiva de organizaciones y movimientos sociales e instituciones académicas, fundaciones y ONG, entre otras. Aun con apoyo limitado por parte del mecanismo de integración regional y de la cooperación internacional, es posible generar dinámicas de intercambio de experiencias y articulación en redes, fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento, si las organizaciones de gestión territorial y los respon-

sables técnicos y político-institucionales de los países asumen el reto de impulsarlas por sí mismos y de movilizar recursos para ello. La sustentabilidad a mediano y largo plazo de tales iniciativas en el plano regional requiere, sin embargo, de condiciones que permitan facilitar encuentros presenciales o virtuales, una comunicación fluida entre quienes las promueven en los distintos países y territorios, acompañamiento técnico y apoyo logístico.

En la práctica, la dinámica regional del proceso ECADERT se mantuvo con cierta fuerza durante su fase de ejecución inicial gracias al apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional y al involucramiento activo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano, y se logró involucrar de manera variable pero limitada a un sector de la institucionalidad pública de los países en acciones regionales. No obstante, a falta de compromisos políticos al más alto nivel en cada país y de apoyo financiero centroamericano para el proceso regional ECADERT, éste decayó rápidamente cuando las entidades impulsoras internacionales redefinieron sus prioridades y reorientaron sus recursos.

Procesos nacionales y territoriales con dinámicas propias han proseguido, pero no ha existido un claro compromiso de los Estados centroamericanos y del SICA para dar continuidad al proceso regional, ni una presión fuerte y eficaz sobre la cooperación internacional para asegurar la continuidad de su

apoyo financiero y acompañamiento técnico a dicho proceso. Aun así, responsables técnicos e institucionales han mostrado su disposición a participar en procesos de interaprendizaje e intercambio de experiencias mediante una plataforma virtual como la del SiGET, y organizaciones de gestión territorial de varios países se han reunido presencialmente por iniciativa propia, mantienen contactos regulares y han establecido una red regional autónoma. También han interactuado en forma espontánea y organizado, por iniciativa propia y sin apoyo oficial, encuentros presenciales de organizaciones de gestión territorial.

Desde el ámbito regional e internacional es posible apoyar de manera significativa procesos nacionales y territoriales de gestión social del desarrollo territorial y de políticas públicas relacionadas, generando espacios de interlocución, intercambio e interaprendizaje, fortaleciendo capacidades y elaborando aportes conceptuales y metodológicos, facilitando acompañamiento técnico y recursos complementarios. Sin embargo, la sustentabilidad de las iniciativas locales, en los países y en la región requiere de una apropiación efectiva de dichos procesos por parte de los actores sociales, privados e institucionales en los territorios, del Estado y de la sociedad civil en cada país, y del conjunto de la institucionalidad del mecanismo de integración regional. Esto incluye su involucramiento activo en la toma de decisiones tanto estratégicas como operativas y en la implementación y seguimiento a lo acordado, así como asumir y

concretizar compromisos a corto, mediano y más largo plazo de aportar o movilizar los recursos humanos, financieros u otros que se requieran para ello.

En el proceso regional ECADERT, durante su fase inicial hubo una fuerte dependencia de recursos financieros y técnicos de la cooperación internacional, sin contrapartidas equivalentes por parte de las instancias públicas regionales, nacionales y locales. A medida que menguaron esos recursos, se redimensionaron las acciones regionales, se desplazó el énfasis hacia los procesos nacionales y territoriales, y se promovió la movilización de recursos de cada país. Cuando decayó completamente la cooperación internacional para el proceso regional ECADERT, dejaron de funcionar los mecanismos de concertación, toma colegiada de decisiones e intercambio entre las instancias nacionales de la región, como también los procesos formativos y de interaprendizaje entre actores territoriales de los distintos países, así como los esfuerzos de coordinación regional entre las propias entidades de cooperación, instituciones académicas involucradas, responsables político-institucionales y organizaciones de sociedad civil. Se planteó la necesidad de reformularlas, de manera que dichas instancias regionales tuviesen pertinencia y viabilidad en una nueva fase del proceso ECADERT, pero hasta el momento esto no se ha concretizado, y no se visualizan iniciativas concretas para ello.

Varios procesos nacionales y una serie de dinámicas de gestión social del desarrollo territorial han proseguido por esfuerzos continuados de la institucionalidad pública, de la sociedad civil y de plataformas territoriales de concertación público-privada, en algunos casos con acompañamiento de ONG internacionales o locales, de universidades o centros de investigación para el desarrollo y la incidencia, o delegaciones de agencias de cooperación bilateral o multilateral en el respectivo país. Se han realizado algunos esfuerzos por valorizar internacionalmente las experiencias centroamericanas, y por dar continuidad a ciertos procesos de intercambio e interaprendizaje mediante plataformas y redes hemisféricas. Sería deseable contar con mecanismos para facilitar dichas interacciones en el ámbito regional centroamericano; conservar y socializar la memoria histórica documental y viviente del proceso regional ECADERT; conjuntar esfuerzos e iniciativas entre países y territorios, entidades públicas y organizaciones de gestión territorial de la región, y dar continuidad al fortalecimiento de capacidades, la sistematización de experiencias y la gestión del conocimiento sobre desarrollo territorial en el plano regional.

La experiencia de ejecución inicial de la ECADERT estuvo imbricada con las dinámicas propias de la región y su sistema de integración, de la institucionalidad pública y los procesos de gobernanza

en cada país, y de iniciativas locales, algunas de ellas iniciadas anteriormente y otras gestadas paralelamente. Su sistematización participativa por quienes impulsaron procesos territoriales, nacionales y regionales, sugiere un conjunto de aprendizajes, en los cuales se combinan aspectos referidos propiamente a ese instrumento de política del SICA, con otras facetas de la integración regional, con políticas públicas o programas institucionales con enfoque territorial en cada país, y con problemáticas, procesos organizacionales e iniciativas de desarrollo en los distintos territorios. Para comprender mejor el proceso ECADERT, que no es un fin en sí mismo sino un medio para potenciar esfuerzos y dinámicas regionales, nacionales y territoriales, es necesario centrar la atención en lo que acontece en Centroamérica, en cada país y en los distintos territorios, e identificar lecciones aprendidas sobre cómo promover su desarrollo.

Coordinación regional de la cooperación técnica

La conformación y funcionamiento de una red o mecanismo regional de coordinación entre entidades internacionales y nacionales puede contribuir significativamente a la ejecución de una política de desarrollo de los territorios rurales, pero es necesario asegurar su continuidad, con compromisos concretos a mediano o más largo plazo y con los recursos necesario para su realización.

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

En la ECADERT se previó el establecimiento de una Plataforma de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial que facilitara el funcionamiento de las redes que se puedan generar. Entre las actividades de apoyo técnico y formación de capacidades a realizar por dicha plataforma se contempló un mecanismo de articulación técnica entre lo regional y lo nacional, entre las orientaciones político-administrativas y las orientaciones técnico-metodológicas y entre las propuestas de diversos sectores; un espacio de formación de formadores y de fortalecimiento de capacidades del sector público, sociedad civil y gobiernos locales, así como un programa de intercambio y recuperación de conocimientos y de generación de métodos e instrumentos de trabajo. También se propuso enlazar a universidades y fortalecer su vinculación con las comunidades, así como la articulación y fortalecimiento de centros de investigación enfocados en desarrollo rural. Otras funciones previstas fueron la vinculación de ONG y empresas locales de servicios al proceso ECADERT; una alianza solidaria de la comunidad internacional en pro de la región para potenciar complementariedades y ganar eficiencia en sus agendas de cooperación, y un foro para la articulación de éstas en Centroamérica. Dos pilares de esta plataforma debían ser la gestión participativa del conocimiento y el método de aprender haciendo, estimulando el pensamiento crítico para

fortalecer la participación ciudadana en la planificación y ejecución de la estrategia en los planos nacional y territorial.

La construcción y coordinación de dicha plataforma fue encomendada al IICA, con participación inicial de SE-CAC, RUTA y las agencias de cooperación dispuestas a apoyar la implementación de la ECADERT. La Plataforma Regional de Apoyo Técnico (PRAT) integró a múltiples agencias de cooperación, entidades académicas, ONG y fundaciones con proyección regional, impulsores de iniciativas institucionales o territoriales y entidades interesadas en determinadas facetas del desarrollo territorial en la región. La PRAT funcionó activamente desde la aprobación de la ECADERT, en marzo de 2010, hasta mediados de 2016, período durante el cual coordinó agendas e iniciativas de organismos internacionales y agencias bilaterales de cooperación en el marco del proceso ECADERT; promovió la sistematización e intercambio de experiencias; acopió y elaboró herramientas metodológicas; impulsó la formación de capacidades y facilitó la articulación técnica entre los planos regional y nacional. Se realizaron 50 sesiones de trabajo de su Grupo Coordinador con participación principalmente de CATIE, FAO, Fundación ETEA, IICA, RUTA, PROTERRITORIOS, SE-CAC y en forma esporádica otras instancias del SICA⁹, así como Fundación PRISMA y la ONG española Ayuda en

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

Acción y otras entidades socias internacionales. Se establecieron y funcionaron, con dinámicas distintas, composición variable y diversos grados de avance, varios Grupos de Trabajo Interinstitucionales (GTI) enfocados en determinadas áreas temáticas y potencialidades o problemáticas territoriales.¹⁰ Su funcionamiento involucró procesos de coordinación interagencial, planificación conjunta y seguimiento a lo acordado. La PRAT dio cumplimiento a los acuerdos pertinentes de la Comisión Regional para la Ejecución de la ECADERT, le informó regularmente de sus planes, acciones y avances, y participó en la rendición de cuentas en el ámbito regional.

En algunos países se buscó establecer plataformas nacionales de apoyo técnico al DRT, aunque en la práctica resultó funcional que ciertas agencias de cooperación, universidades y otras entidades participaran directamente en la Comisión Nacional para la Ejecución de la ECADERT u otra instancia análoga. En otros, el acompañamiento técnico a los procesos territoriales fue asumido directamente por la institución pública correspondiente, y la PRAT le brindó cooperación técnica intertemática.

A lo largo de la fase de ejecución inicial de la ECADERT, la PRAT cumplió

una función relevante en la coordinación interagencial de la cooperación técnica para el DRT en la región. Promovió la gestión del conocimiento, la sistematización y el aprendizaje a partir de experiencias centroamericanas, e impulsó iniciativas territoriales de alcance regional como la propuesta de Territorio Afín del Corredor Seco Centroamericano y Arco Seco de Panamá, aprobada por la Comisión Regional para la Ejecución de la ECADERT. Incorporó a otras entidades y redes ya existentes, promovió el establecimiento de otras, e interactuó con redes internacionales y de organizaciones territoriales en Brasil y España. Apoyó transformaciones institucionales en países de la región y la construcción de una nueva institucionalidad territorial, así como el fortalecimiento de capacidades. A través de sus entidades miembro acompañó la elaboración y ejecución de proyectos financiados por el Fondo Regional ECADERT, así como la formulación de estrategias de desarrollo territorial. Generó un acervo de recursos metodológicos, preparó un conjunto de publicaciones y realizó múltiples acciones divulgativas. Diversas valoraciones por parte de los responsables institucionales de SE-CAC y del Fondo España-SICA, además del IICA, subrayaron las contribuciones

10. Los GTI más activos y productivos, con participación de varias entidades miembro de la PRAT y otras organizaciones, instituciones y redes, fueron los de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial; Corredor Seco Centroamericano, e Inclusión, este último con grupos y responsables específicos sobre género, pueblos indígenas y afrodescendientes, y juventud rural. También se asoció a la PRAT el PRFC y hubo GTI en Comunicación, Social; TIC y Desarrollo Territorial; Turismo Rural y Desarrollo Territorial, y Políticas, Presupuesto Público y Ruralidad, con menor desarrollo relativo, pocos integrantes y logros más limitados.

de la PRAT al proceso ECADERT en el ámbito regional.¹¹

Varios factores contribuyeron al buen funcionamiento de la PRAT como mecanismo de articulación interagencial de la cooperación técnica al proceso ECADERT en el plano regional, mientras que otros limitaron de alguna manera sus alcances, y determinados procesos y circunstancias confluyeron para que dejara de funcionar después de seis años de aportes y aprendizajes.

Entre los factores coadyuvantes del dinamismo de la PRAT entre 2010 y 2016 cabe mencionar la disposición de las entidades miembro a participar voluntariamente en dicha instancia de coordinación; su funcionamiento flexible y ágil como red interinstitucional; la ampliación del Grupo Coordinador de la PRAT para incorporar a las organizaciones e instituciones comprometidas con el proceso regional ECADERT; la participación de otras entidades y redes bajo modalidades acordes con su naturaleza y posibilidades; la conformación de grupos de trabajo temáticos y la incorporación de otras organizaciones, instituciones o redes en ellos; la comunicación y coordinación con las instancias regionales y nacionales del proceso ECADERT; la concertación anual de actividades y el seguimiento sistemático a lo acordado.

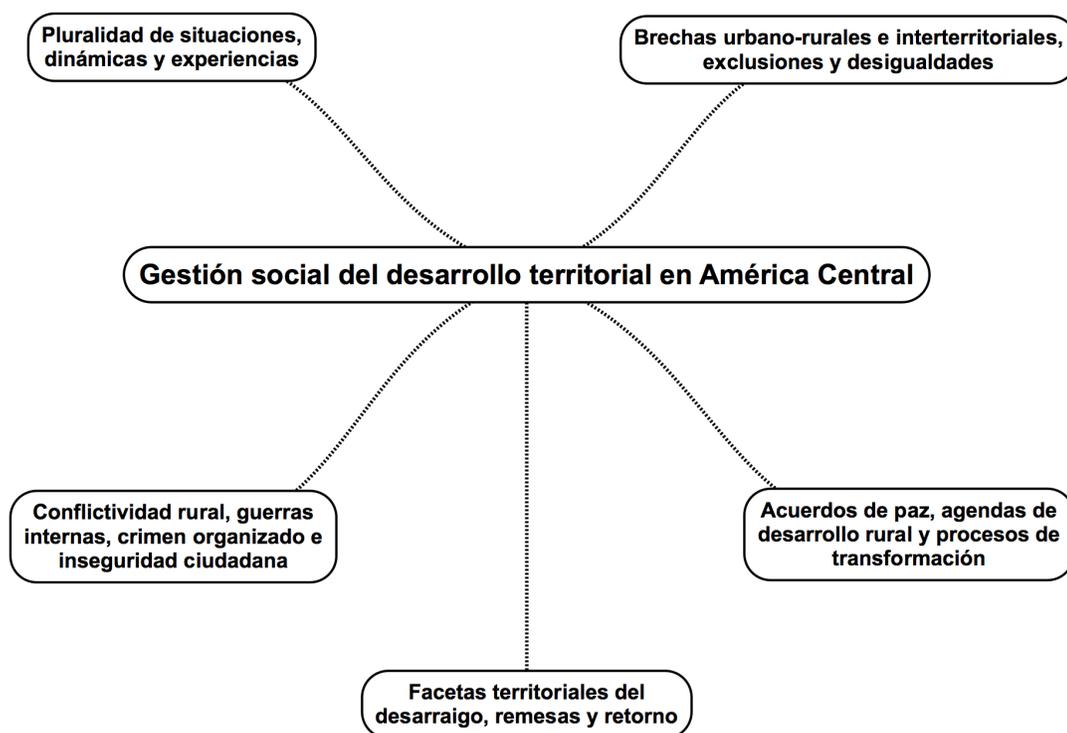
Algunos factores limitantes fueron las restricciones de recursos financieros para

el funcionamiento y actividades de la PRAT, incluyendo la realización de eventos presenciales, parcialmente subsanada mediante la participación a distancia; cambios en las prioridades institucionales de sus entidades miembro; una variable disponibilidad de tiempo de sus representantes en el Grupo Coordinador; una transición gradual e incompleta hacia la programación y seguimiento por resultados y una limitada incorporación de los planes de las entidades miembro en una planificación integrada de la PRAT en su conjunto, así como dificultades para ampliar la composición y dinamizar la operación de algunos GTI regionales y para conformar plataformas nacionales de acompañamiento técnico apoyadas por la PRAT.

En 2016, SE-CAC propuso revisar la estructura y funcionamiento de la PRAT para adecuarla a los requerimientos del proceso regional ECADERT en una nueva fase, para lo cual se realizaron consultas a sus entidades miembro y se establecieron las bases de una propuesta de reformulación de su estructura y funciones, a la cual no se le dio seguimiento ni se concretizaron los cambios sugeridos, y un relevo de funciones en IICA aunado al debilitamiento del proceso regional en su conjunto y a cambios en las prioridades institucionales desembocó en la discontinuación de la PRAT como mecanismo de coordinación interagencial e interinstitucional del acompañamiento técnico regional.

11. Cf., por ejemplo, las valoraciones del Asesor Principal del Fondo España-SICA, del Secretario Ejecutivo del CAC y del Director General del IICA en Samper (2014).

2. Aprendizajes sobre distintas facetas de la gestión social del desarrollo territorial en América Central



En los próximos apartados se propondrán aprendizajes relacionados con varias facetas de la gestión del desarrollo territorial en el contexto centroamericano, en función de sus especificidades. En primer lugar, se hará referencia a lo que podemos inferir al respecto en el marco institucional y de políticas regionales propio del SICA. Seguidamente, se abordarán las lecciones que es posible obtener de las experiencias centroamericanas en cuanto al desarrollo territorial y las brechas entre campo y ciudad, como también entre territorios rurales, en tiempos y espacios marca-

dos negativamente por confrontaciones agrarias, conflictos armados internos y violencia asociada al crimen organizado, y positivamente por esfuerzos para generar desarrollo incluyente en esos territorios, construir caminos de paz y solidaridad humana, y fortalecer las capacidades de acción colectiva e incidencia. Luego se discutirán las implicaciones para el desarrollo territorial del desarraigo y emigración de personas adultas, jóvenes, niños y niñas; los diferentes impactos de las remesas en los territorios rurales, y las iniciativas locales, nacionales e internacionales

para promover el desarrollo territorial y el arraigo. Finalmente se hará referencia a la relación entre desarrollo territorial y acuerdos de paz, a las agendas nacionales para el desarrollo rural y a la naturaleza de las transformaciones requeridas para impulsarlas efectiva y eficazmente, así como a los obstáculos para su realización.

Acerca de la pluralidad de situaciones, dinámicas y experiencias al interior de un sistema de integración como el centroamericano

La existencia de una política pública regional para el desarrollo de los territorios rurales puede facilitar la adopción e implementación de políticas y programas nacionales, pero no asegura que ello suceda de manera directa e inmediata, ni que su formulación y ejecución tengan un derrotero y dinamismo similar en los distintos países. Se requiere de ciertas condiciones político-institucionales favorables, y en particular de una clara voluntad política de impulsar dicho desarrollo y de una apertura hacia modalidades de gobernanza relacional y gestión participativa del desarrollo, como también de organizaciones de la sociedad civil capaces de incidir en el diseño de instrumentos normativos o programáticos y de mecanismos para el diálogo sobre políticas en la respectiva sociedad.

La experiencia al respecto en el marco del SICA, en el cual hay una cesión limitada de soberanía de los países, ha permitido constatar, por una parte, que un instrumento de política pública re-

gional como la ECADERT puede contribuir tanto a la formulación de políticas con enfoque territorial en países en los cuales no existían pero hay apertura y disposición de incorporar este abordaje en lo referente al desarrollo de los territorios rurales, como a la realización de cambios normativos e institucionales por la convergencia de condiciones al interior de cada país y de la función catalizadora de una estrategia avalada por la Cumbre de Jefes de Estado del SICA y por una o más instancias sectoriales al interior del sistema de integración. Por otra parte, ha resultado inviable, o considerablemente más difícil, limitado y lento, lograr avances sustanciales en la incorporación del enfoque territorial en las políticas nacionales cuando principios básicos como la naturaleza participativa de los procesos de gestión del desarrollo de los territorios rurales, la capacidad propositiva de los actores territoriales y la relación dialógica entre sociedad civil y Estado riñen o entran en conflicto con la naturaleza vertical del ejercicio del poder político y el afán de control a ultranza de quienes lo detentan sobre los grupos y organizaciones sociales.

Sobre las brechas urbano-rurales e interterritoriales y las múltiples exclusiones y viejas o nuevas desigualdades en los países de la región

Las fuertes disparidades entre la ciudad y el campo, como también entre territorios rurales, requieren de sólidas políticas, programas e iniciativas de desarrollo territorial a

mediano y más largo plazo que promuevan inversiones públicas y privadas orientadas por una visión estratégica, construida participativamente. La persistencia de exclusiones históricas y el surgimiento de nuevos factores de exclusión tienden a perpetuar las desigualdades, a pesar de la reducción de la pobreza en algunos países y períodos, y se requiere de acciones concertadas, significativas y sostenidas para abordar sus causas estructurales e impulsar procesos de desarrollo efectivamente incluyentes. La incorporación del enfoque territorial en programas de la institucionalidad pública es necesaria pero no suficiente para generar tales transformaciones, indispensables para reducir significativamente esas disparidades y desigualdades, impulsar efectivamente el desarrollo de los territorios rurales y potenciar sus contribuciones al de la sociedad en su conjunto. Hay que abordar de manera frontal las exclusiones tanto históricas como emergentes y emprender transformaciones que atiendan a las causas profundas de las mayores desigualdades en la sociedad como un todo y en particular de las inequidades en el acceso a oportunidades por parte de la población rural.

En Centroamérica se conjugan desigualdades producto de la historia de las relaciones de poder, de propiedad y de producción, de género e interétnicas, urbano-rurales e interterritoriales; fuertes inequidades en los ingresos, en la cobertura y calidad de la educación, en el acceso a servicios básicos y oportunidades, derechos y posibilidades, con desigualdades emergentes asociadas a nuevas exclusiones, como la brecha digital en lo referente a las tecnologías

de información y comunicación o las disparidades más generales en el acceso al conocimiento. Hay, asimismo, desigualdades y exclusiones que han tendido a transformarse y acentuarse, como la creciente informalidad e incertidumbre laboral; el debilitamiento de los sistemas de previsión social; la inseguridad ciudadana, social y territorialmente diferenciada, o el desarraigo y las condiciones que obligan a emigrar, incluyendo las derivadas tanto de la violencia o la falta de oportunidades en el campo como del cambio climático y sus impactos en las agriculturas familiares y la seguridad alimentaria.

Aunque ciertas políticas sociales y transferencias, aunadas al crecimiento económico e iniciativas de desarrollo han permitido reducir ligeramente los índices de pobreza o mejorar determinados indicadores en lo referente a la exclusión de algunos grupos en la región o en países específicos en determinados períodos, la combinación de desigualdades persistentes, emergentes y acentuadas o transmutadas, con la desaceleración o regresión del crecimiento económico, crisis fiscales y disfuncionalidades estatales, hace difícilmente sustentables dichas políticas, subsidios y mejoras en los ingresos de hogares en situación de pobreza. Se requiere, claramente, de políticas y procesos de desarrollo eficazmente incluyentes que aborden las raíces estructurales de las múltiples desigualdades y exclusiones, en general, y en particular de sus expresiones territoriales.

Referentes a la conflictividad rural, las guerras internas, el crimen organizado y la inseguridad ciudadana en territorios rurales centroamericanos



En este apartado se proponen algunos aprendizajes relacionados con la gestión social del desarrollo de los territorios rurales bajo condiciones adversas en cuanto al tejido social y la seguridad ciudadana, como también en su relación con las problemáticas que han dado origen a fuertes conflictos en el campo centroamericano.

Desarrollo territorial y conflictividad en el campo

El desarrollo de los territorios rurales enfrenta problemáticas históricas irresueltas y otras emergentes que plantean fuertes retos para la construcción de proyectos de futuro por parte de los actores territoriales, como también para el conjunto de la sociedad y para los Estados nacionales. Durante y después de los conflictos ar-

mados internos, el grave deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana y de la cohesión social dificulta considerablemente las iniciativas de desarrollo en territorios rurales escenario de los mismos o de la prevalencia posterior de la violencia y del crimen organizado. Su superación requiere de esfuerzos concertados, sostenidos y sustantivos por parte de la sociedad civil y el Estado en los planos local, subnacional y nacional, con iniciativas generadas desde los territorios y apoyadas por la institucionalidad pública, con el concurso de organizaciones no gubernamentales y de entidades privadas comprometidas con ese desarrollo, y con el respaldo de instancias regionales y de la cooperación internacional.

Las exclusiones e inequidades en el campo centroamericano y los conflictos agrarios han sido un factor relevante, junto con otros como el ejercicio autoritario o dictatorial del poder y la convergencia entre dinámicas políticas internas y condiciones geopolíticas del istmo, en confrontaciones político-militares al interior de la región, sin que fueran resueltas por ellas ni en décadas posteriores a la finalización de los conflictos armados. Hoy, esas desigualdades y exclusiones adquieren nuevas expresiones y se acentúan a medida que el crimen organizado, sobre todo el asociado al narcotráfico, ejerce un control creciente sobre zonas rurales en el norte del istmo y a lo largo del litoral caribe, acentuando la inseguridad ciudadana, dificultando la formulación e implementación de estrategias de

desarrollo por parte de la gente y sus organizaciones en los territorios, limitando las oportunidades para mejorar la calidad de la vida en ellos, y convirtiéndose en un expulsor adicional que incrementa el desarraigo y engrosa las filas o caravanas de emigrantes.

Para abordar esta problemática es necesario conjuntar esfuerzos de los actores sociales, privados e institucionales y gobiernos locales en los territorios, movilizar recursos técnicos y financieros de entidades públicas e inversiones privadas en el marco de estrategias de desarrollo territorial a diversas escalas. En la región del SICA, el proceso ECADERT ha mostrado tanto los avances que es posible lograr como las dificultades y obstáculos ya enfrentados, así como los retos que será necesario abordar mediante acciones concertadas en torno a una visión estratégica.

Gestión participativa y tejido social en situaciones conflictivas

Bajo condiciones de conflictividad rural acentuada, confrontación armada o grave inseguridad ciudadana es posible emprender, con las precauciones del caso, iniciativas para abordar determinadas facetas del desarrollo territorial. Esto incluye acciones tendientes a crear precondiciones para éste, fortalecer organizativamente a la sociedad civil y que ésta pueda protegerse en alguna medida de los impactos más severos de tales situaciones. Sin embargo, el desenvolvi-

miento normal de procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales requiere del fortalecimiento del tejido social y normas de convivencia que permitan la resolución no violenta de los conflictos en ellos, como también de un funcionamiento efectivo de la institucionalidad pública para apoyar dichos procesos, y de una relación dialógica entre Estado y sociedad civil.

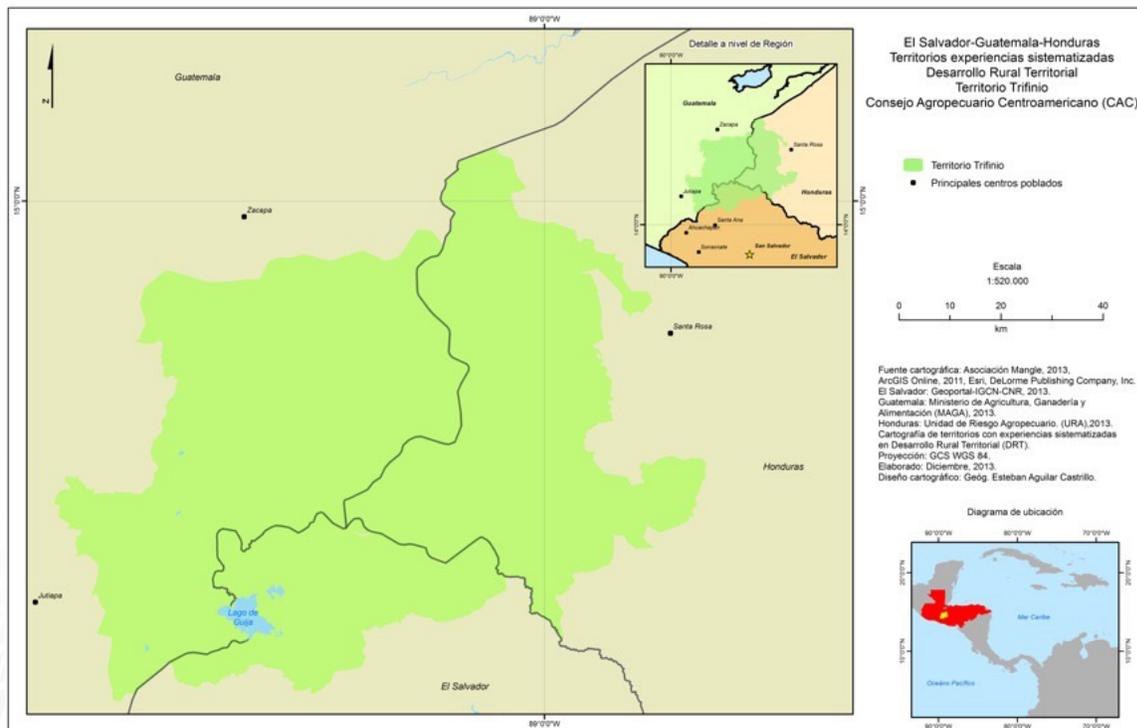
En el Trifinio centroamericano, escenario de confrontaciones armadas desde los años sesenta y luego de iniciativas de paz y de cooperación transfronteriza, conservación forestal y desarrollo rural, a partir de finales de los años ochenta del siglo pasado, se buscó fortalecer a la sociedad civil y se generaron procesos intermunicipales de desarrollo rural y de gestión territorial. Aunque persistieron viejas formas de violencia y surgieron otras nuevas, asociadas principalmente al narcotráfico, se logró reconstruir tejido social mediante la valorización o conformación de redes y organizaciones, se crearon instancias de concertación territorial y se impulsaron iniciativas de desarrollo, con apoyo de la cooperación internacional y cierta presencia, aun insuficiente, de la institucionalidad pública de los tres países.

Todavía no se ha logrado eliminar en el Trifinio problemáticas sociales reflejadas en bajos índices de desarrollo humano, educativos, de salud, de empleo y otros indicadores, pero se han generado planes de

desarrollo y proyectos de inversión con apoyo de la cooperación internacional. Integrantes de la institucionalidad territorial en este territorio trinacional participaron en cursos del Programa Regional de Formación de Capacidades (PRFC), y el Trifinio fue reconocido por la Comisión Regional para la Ejecución de la ECADERT como territorio transfronterizo en 2015. Lo fundamental, sin embargo, es la apuesta de los actores sociales, privados e institucionales de este territorio a estrategias e iniciativas de desarrollo propias, aunada a su ca-

pacidad de movilizar recursos técnicos y financieros locales, nacionales e internacionales; de concertar voluntades y construir alianzas; de incidir en las políticas públicas de los respectivos países, y de posicionar el desarrollo del Trifinio en el marco del SICA y de programas regionales. Actualmente, ello se inscribe a su vez en propuestas e iniciativas enfocadas en el denominado Triángulo del Norte, conformado por los tres países desde los cuales fluye el grueso de migrantes centroamericanos por México y hacia Estados Unidos.

Figura 4
Territorio transfronterizo del Trifinio



Problemáticas estructurales y desarrollo territorial

El desarrollo rural con enfoque territorial puede contribuir al abordaje integral de las situaciones socioeconómicas y sociopolíticas que han dado origen a confrontaciones violentas en los territorios, y puede asimismo coadyuvar en la reducción de las disparidades inter e intraterritoriales. Pero a falta de cambios estructurales en la sociedad como un todo, se dificulta considerablemente realizar las transformaciones fundamentales requeridas en las relaciones de poder en el campo, en el acceso a la tierra y a otros activos, en la generación de oportunidades crecientes para la población rural y en la creación de capacidades y condiciones que permitan aprovecharlas al máximo para mejorar significativamente la calidad de la vida en los territorios, reducir radicalmente la violencia y frenar la emigración forzosa.

Experiencias centroamericanas han mostrado que es posible lograr algunos avances mediante la combinación de inversión pública y recursos de la cooperación internacional en apoyo a procesos de gestión social del desarrollo territorial, pero también que las problemáticas rurales y las estructuras socioeconómicas y sociopolíticas excluyentes son reacias al cambio y que hay fuertes resistencias de grupos de poder anquilosados en ellas, tanto en el plano nacional como en el ámbito local, y que inciden incluso en el regional. Durante el proceso de formulación de la ECADERT, un gobierno centroamericano vetó cualquier referencia explícita a la reforma agraria, por lo

que fue necesario emplear fraseología referente a la democratización del acceso a los activos para la producción. En ese mismo país ciertos poderes fácticos han impedido la aprobación de una ley de desarrollo rural por temor a que pudiera afectar la tenencia de la tierra, y dificultaron, demoraron y limitaron la ejecución de un programa nacional de desarrollo rural. En otro país centroamericano han prevalecido el ejercicio vertical del poder político y los mecanismos de control sobre la población rural, dificultando seriamente la realización de iniciativas de gestión social, participativa y pluralista del desarrollo territorial, en un entorno sociopolítico en el cual han tendido a acentuarse las confrontaciones y ha resultado difícil avanzar hacia modalidades de gobernanza más relacionales, con participación tanto de la sociedad civil como del Estado.

Claramente, son necesarios cambios en las relaciones de poder y en las formas de ejercicio de éste en Centroamérica, para empezar a transitar hacia modalidades de gobernanza relacional y a emprender las transformaciones sustantivas indispensables para que la gestión social del desarrollo de los territorios rurales centroamericanos pueda conducir efectivamente a un mejoramiento significativo y perdurable de la calidad de la vida en ellos. Ello, aunado a una profundización de la democracia, a un desarrollo incluyente y a un abordaje integral de las causas de la exclusión e inequidad, permi-

tirá lograr mayor cohesión social y territorial, para beneficio de toda la sociedad.

Acerca de las facetas territoriales del desarraigo, la función de las remesas, el retorno y las iniciativas de desarrollo en territorios de fuerte emigración

El desarraigo y la emigración, especialmente de jóvenes y adultos jóvenes, pero también de niños y niñas, combina factores de expulsión desde territorios mayormente rurales en los cuales escasean las oportunidades y arrecia la violencia, con factores de atracción relacionados con la expectativa de acceder a empleos mejor remunerados, servicios públicos y mayor seguridad en las ciudades, en países vecinos o en destinos más remotos. Ello representa una pérdida neta de talento humano para esos territorios, aunque los emigrados suelen mandar remesas a sus familiares al menos durante los primeros años. Los dineros enviados por quienes emigraron generalmente permiten mejorar los ingresos de las familias en sus lugares de origen, pero no necesariamente generan desarrollo, aunque podrían contribuir a él si una parte sustancial se tradujera en inversiones privadas, con contrapartida pública, en iniciativas, proyectos o motores de desarrollo. El retorno de emigrantes puede tener aspectos positivos especialmente si durante su estadía en el exterior han mantenido lazos con sus lugares de origen y adquirido destrezas u otros recursos potencialmente útiles para realizar emprendimientos e iniciativas que favorezcan el desarrollo de su territorio. Por otra parte, la devolución selectiva de migrantes

vinculados a grupos delincuenciales genera riesgos importantes en términos de seguridad ciudadana, y la expulsión masiva de nacionales de un país por parte de las autoridades de otro plantea múltiples retos para su reasentamiento y reincorporación, además de reducir drásticamente el flujo de remesas.

La principal experiencia centroamericana al respecto es la de una emigración masiva del Triángulo del Norte principalmente hacia Norteamérica, aunada a migraciones intrarregionales durante los conflictos armados internos, o luego de Nicaragua hacia Costa Rica por razones económicas y, más recientemente, políticas. Ello ha generado despoblamiento parcial más acentuado en determinados territorios rurales, a la vez que un flujo masivo de remesas, con efectos principalmente sobre los ingresos de las familias de las personas emigradas, más que sobre el desarrollo de sus territorios. En principio, es posible potenciar dichos ingresos en la medida en que se generen oportunidades para su inversión productiva o en el mejoramiento de servicios locales. Por otra parte, la emigración permanente o a largo plazo de jóvenes adultos reduce la disponibilidad de fuerza de trabajo familiar en el campo, causa despoblamiento rural, acentúa el envejecimiento de la población en los territorios rurales, y tiende a generar rupturas en las tradiciones ocupacionales familiares de numerosas familias campesinas.

Durante los últimos años, se ha tornado más evidente la necesidad de abordar las causas del creciente éxodo rural, sobre todo desde Honduras, Guatemala y El Salvador hacia los Estados Unidos. Se ha reconocido la existencia de condiciones socioeconómicas, sociopolíticas y de seguridad ciudadana en los territorios expulsores de población, y se han propuesto acciones e inversiones concertadas para atenderlas y mejorar las oportunidades en ellos, promover el arraigo e incentivar a la juventud rural para participar en dicho desarrollo. La debilidad de la institucionalidad pública en estos territorios marginalizados está en la base de estos procesos de desarraigo y emigración. Pese a las buenas intenciones de los acuerdos interestatales para abordar las problemáticas y potencialidades de un ámbito trinacional históricamente excluido, así como de la cooperación internacional de apoyar estos procesos, los tres Estados participantes no tomaron medidas institucionales suficientes y oportunas para tener presencia efectiva con servicios esenciales para la población, así como para generar oportunidades de empleo y de emprendimientos económicos integradores e integrales, y asegurar mediante la administración de justicia, en los tres países, la solución pacífica de los conflictos propios de las relaciones de exclusión, explotación y pobreza, acentuados por la desposesión, el crimen organizado y la violencia.

En el actual contexto internacional, con caravanas de migrantes desde el Triángulo del Norte a través de México hacia los EE.UU., motivados principalmente por la inseguridad y falta de oportunidades en sus lugares de origen, así como políticas y acciones para frenar su ingreso a este último país y acuerdos para retenerlos en un “tercer país seguro”, que no lo es, cobran aun mayor relevancia y urgencia la atención de las causas del desarraigo y la generación de condiciones favorables para el retorno y la reinserción. Para ello es fundamental impulsar estrategias e iniciativas de desarrollo territorial incluyente que aborden de manera explícita los factores de expulsión e incluyan acciones sostenidas para facilitar la reincorporación productiva y constructiva de quienes retornan, a fin de transformar una problemática social en oportunidad de desarrollo.

Relacionados con los acuerdos de paz, las agendas de desarrollo rural y las transformaciones requeridas para su cumplimiento

La finalización de los conflictos armados internos no conlleva de manera necesaria, directa e inmediata el establecimiento de condiciones de convivencia pacífica y seguridad ciudadana en los territorios rurales. Por el contrario, puede desembocar en períodos relativamente prolongados en los cuales surgen nuevas formas de violencia asociadas al narcotráfico y a la delincuencia común, con una considerable cantidad de armas en circulación, e incluso a repre-

sión y aniquilamiento selectivo de activistas sociales y a enfrentamientos violentos de diversa índole. La construcción efectiva de la paz en los territorios rurales es una tarea prolongada y permanente, que requiere de esfuerzos concertados y acciones sostenidas por parte de los distintos actores territoriales, de la institucionalidad pública y de la sociedad civil.

La negociación de acuerdos para poner fin a las guerras internas y abordar algunas de las condiciones que dieron origen a cruentas confrontaciones político-militares en Centroamérica, especialmente en Guatemala y El Salvador, estableció las bases de agendas nacionales concertadas para realizar cambios e inversiones que los Estados habían sido renuentes o incapaces de efectuar, pero persistieron hondas diferencias al respecto al interior de cada país, con grupos de intereses fuertemente arraigados y reacios a hacer concesiones que debilitaran su poder económico y político. Tres décadas después de los acuerdos de Esquipulas I y II, que establecieron el procedimiento para lograr una Paz Firme y Duradera en la región, siguen pendientes tareas fundamentales, persisten viejas formas de ex-

clusión y violencia, pero también han surgido otras nuevas, y los territorios rurales afectados por ellas enfrentan grandes retos para una gestión social normal de su desarrollo. Lo anterior pone en evidencia que la paz efectiva en los territorios rurales requiere un conjunto de condiciones políticas, sociales e institucionales que van más allá de acuerdos centrados en la dejación de armas y la incorporación de los actores armados a la sociedad civil. Implica necesariamente una intervención pública integral capaz de incorporar a la población de los territorios afectados a las dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas e institucionales de la sociedad en su conjunto en una perspectiva del desarrollo incluyente y sostenible. De lo contrario, las expresiones del conflicto social tomarán formas de inseguridad ciudadana, pérdida de esperanza de una gran parte de la población y manifestaciones graves de desarraigo. La finalización de las guerras internas es, pues, condición necesaria pero no suficiente para el establecimiento efectivo de la paz y para generar desarrollo en los territorios afectados directamente por los conflictos armados.

3. Aprendizajes sobre movilización de recursos para el desarrollo territorial y financiamiento a proyectos en territorios centroamericanos¹²



Un conjunto de aprendizajes centroamericanos se refiere al proceso de movilizar recursos en apoyo a iniciativas de desarrollo en los territorios rurales; al financiamiento de proyectos e iniciativas específicas en ellos, y a la experiencia del Fondo Regional ECADERT.

Sobre la relación entre proyectos de inversión y estrategias de desarrollo territorial



12. Este apartado se apoya sustancialmente, aunque de manera selectiva y resumida, en el texto inédito “Aprendizajes generales del proceso del Fondo Regional ECADERT y la movilización de recursos para el desarrollo de los territorios rurales centroamericanos”, escrito por Mario Samper a partir de diálogos entre 2015 y 2017 con el responsable principal y equipo técnico de SE-CAC a cargo del diseño e implementación de dicho fondo, y retoma textualmente una serie de contenidos del mismo, a la vez que introduce elementos adicionales y elaboraciones posteriores, tomando en cuenta ciertas experiencias más recientes.

Los siguientes aprendizajes se refieren a las interrelaciones entre estrategias y planes con distintos horizontes temporales, proyectos de diversa naturaleza, envergadura y duración, y procesos de desarrollo a diferentes escalas.

En torno a la relación entre estrategias a largo plazo, planes a mediano plazo y proyectos específicos a financiar

Para que los proyectos específicos y a corto plazo contribuyan efectivamente al desarrollo del territorio es necesario que estén enmarcados en procesos y planes a mediano plazo, orientados a su vez por una visión estratégica a más largo plazo. Es necesario trascender el horizonte temporal de la planificación; realizar seriamente un ejercicio de prospectiva territorial ampliamente participativa; construir un proyecto de futuro consensuado para el territorio y elaborar una estrategia de desarrollo con motores o ejes impulsores, a los cuales deberán asociarse proyectos de inversión e iniciativas concretas de interés para grupos, redes u otros actores territoriales. Para ello se requiere de un involucramiento efectivo de los distintos actores sociales, privados e institucionales, redes y grupos relevantes del territorio, de manera que la prospectiva contribuya efectivamente a generar una visión y estrategia concertadas y a movilizar voluntades, esfuerzos y recursos para avanzar en la dirección propuesta y acordada.

Varias experiencias centroamericanas muestran que, a falta de un claro proyecto de futuro y estrategia de de-

sarrollo, o cuando se deja de lado dicha visión prospectiva y el mapa de ruta para hacerla realidad, se pierde de vista la contribución que pueden y deben hacer al desarrollo del territorio los diferentes tipos de proyectos, se diluyen esfuerzos y se desaprovechan los recursos invertidos, en términos de su aporte a mismo. Algunos ejercicios de prospectiva territorial se han realizado en forma un tanto apresurada o con participación muy limitada de ciertos actores territoriales, y en consecuencia no se ha construido una visión de futuro compartida con la cual puedan identificarse las organizaciones sociales y redes formales e informales relevantes, gobiernos locales e instituciones públicas, y actores privados, incluyendo emprendimientos individuales, familiares, asociativos o corporativos comprometidos con el desarrollo del territorio. Otros ejercicios se limitan al horizonte temporal a mediano plazo de la planificación estratégica, con la consecuencia de que se suele proponer una suerte de “presente modificado” en lugar de un futuro sustancialmente distinto de la situación actual en aspectos medulares en los cuales se requiere de acciones sostenidas a más largo plazo para realizar las transformaciones requeridas.

La realización de proyectos a pequeña escala que permitan obtener resultados en plazos relativamente cortos, aunque orientados estratégicamente para contribuir al desarrollo del territorio, con-

tribuye a fortalecer la motivación de los actores territoriales participantes y les permite acumular experiencia en la formulación y ejecución de proyectos, a la vez que tiene efectos demostrativos y facilita la vinculación de gobiernos locales al proceso. Es deseable lograr el mayor alineamiento posible entre iniciativas específicas a más corto plazo, con resultados tangibles para los actores, redes o grupos participantes en ellos, y proyectos estratégicos o procesos a más largo plazo en torno a motores de desarrollo del territorio.

Sin duda es necesario motivar a los actores sociales, privados e institucionales involucrados, como también a redes relevantes y grupos históricamente excluidos o en proceso de exclusión, pero los proyectos específicos en función de necesidades inmediatas deben fortalecer capacidades de autogestión, facilitar el involucramiento activo y propositivo de los diferentes actores, redes u otros grupos, y ser compatibles con el derrotero general establecido para el desarrollo del territorio y su planeamiento a mediano plazo. En Centroamérica se ha encontrado que frecuentemente hay cierta disonancia entre unos y otros, de manera que los proyectos a corto plazo, vg. para obtener determinado financiamiento, no necesariamente contribuyen a avanzar en la concreción de los planes a mediano plazo y en la implementación de la estrategia de desarrollo del territorio, a fin de hacer realidad la visión del futuro consensuada.

En torno a la relación entre proyectos de diversa índole y desarrollo integral del territorio a distintas escalas espaciales y temporales

Al priorizar y financiar proyectos específicos en el marco de un proceso de gestión social del desarrollo territorial, es necesario definir con claridad y valorar su contribución efectiva al desarrollo sustentable e integral del respectivo territorio. Algunos de ellos pueden ser a escala local o municipal, a plazos relativamente cortos y con inversiones acotadas y acompañamiento técnico puntual, para abordar necesidades u oportunidades específicas, pero conviene que estén alineados lo más posible con prioridades establecidas en planes de desarrollo a mediano o más largo plazo. Otros, a mayores escalas espaciales y también temporales, con financiamiento sustancial y apoyo técnico sostenido, pueden ser proyectos estratégicos asociados a prioridades definidas para el territorio. Y algunos, de alcance regional, de más largo aliento y con recursos financieros y técnicos considerables, pueden ser proyectos estructurantes de las grandes líneas del desarrollo de múltiples territorios a diversas escalas. En la práctica, suele haber procesos de desarrollo territorial no relacionados directamente con proyectos, y es posible que algunos de estos últimos no contribuyan efectivamente a dicho desarrollo, pero conviene que la relación entre ambos sea sinérgica y se realimenten mutuamente.

Ciertamente es posible que un proyecto se enfoque primordialmente en determinada faceta de dicho desarrollo, pero conviene considerar de manera explícita cómo contribuirá a transformacio-

nes positivas en el sistema territorial como un todo. Es importante valorar colectivamente la relación entre las iniciativas a corto, mediano y largo plazo, esclareciendo las funciones de unas y otras, así como sus interrelaciones deseables o esperadas.

En experiencias centroamericanas, ha resultado útil formular y financiar proyectos que contribuyan a concretizar determinados aspectos de la estrategia y plan de desarrollo de un territorio, pero se ha aprendido que es importante avanzar en la construcción ampliamente participativa de la visión de futuro, orientaciones estratégicas y plan a mediano plazo, sin precipitar excesivamente la elaboración de carteras y perfiles de proyectos. También es necesario reconocer que ciertos procesos de desarrollo -por su naturaleza, complejidad y duración- requieren de programas a mediano y largo plazo, que trascienden los horizontes temporales usuales de proyectos con financiamiento externo al territorio.

En torno a la relación entre proyectos específicos y motores de desarrollo

La vinculación de proyectos específicos a la estrategia y plan de desarrollo de un territorio, cualquiera que sea la escala de éste, se facilita considerablemente si el mapa de ruta para impulsarlo ha identificado y priorizado, en forma participativa, determinados motores de desarrollo, y si los proyectos más acotados en el tiempo y en términos de recursos se relacionan de manera explícita con

dichos impulsores y se tiene claridad acerca de la contribución que harán a los mismos. En caso contrario, hay un riesgo muy real de que los recursos de diversa índole invertidos en esos proyectos, aun cuando atiendan necesidades sentidas e inmediatas de la población, no promuevan efectivamente el desarrollo sustentable e integral del territorio.

En Centroamérica, la combinación de necesidades urgentes desatendidas y políticas asistenciales ha generado una tendencia de muchas agrupaciones e incluso gobiernos locales y algunas organizaciones de gestión territorial a solicitar y ejecutar recursos para atender dichas necesidades sin explorar o explicitar su relación con impulsores potenciales de un desarrollo integral y sostenido del territorio. Es necesario contrarrestar esta tendencia y promover una cultura organizacional e institucional que, sin desconocer dichas necesidades, inserte su atención en procesos y motores de desarrollo a mediano y más largo plazo y considere la contribución de proyectos específicos al logro de objetivos tanto mediatos como inmediatos.

En torno a la vinculación de proyectos productivos a cadenas de valor y conexiones en red

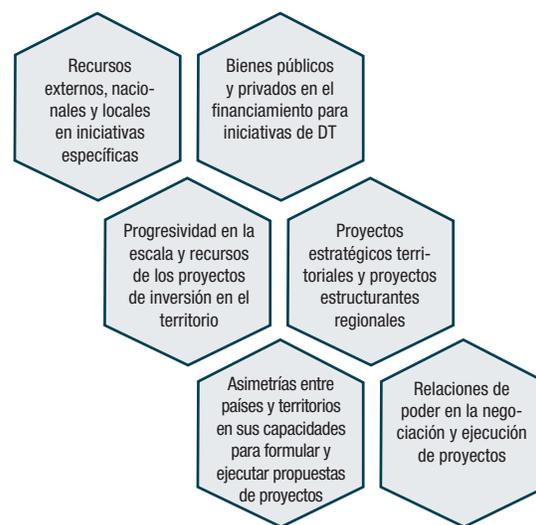
Al apoyar proyectos de producción primaria en los territorios rurales, es necesario tomar en consideración los encadenamientos productivos, de transporte y comercialización, así como otras facetas de las cadenas de valor correspondientes. También conviene considerar las redes

territoriales asociadas a los distintos eslabones, así como la posible existencia de articulaciones en el ámbito regional. Lo primero es necesario para que la producción local de bienes pueda efectivamente comercializarse bajo condiciones favorables y con agregación local de valor, y lo segundo para tomar en cuenta los relacionamientos sociales en sentido amplio, especialmente importantes en el caso de los sistemas territoriales de agricultura familiar.

En América Central -como en México y varios países sudamericanos- los sistemas agroalimentarios locales o SIAL, así como diversos emprendimientos asociativos y pequeñas agroindustrias rurales como los microbeneficios de café, entre muchos otros, han mostrado la viabilidad y pertinencia de encadenamientos basados en las agriculturas familiares de territorios específicos, con capacidad de agregar y distribuir valor localmente y de establecer vinculaciones provechosas con mercados regionales, urbanos e internacionales. Otras modalidades, como las denominaciones de origen y marcas territoriales, permiten valorizar rasgos propios del territorio y elementos identitarios, asociándolos a determinados productos comercializados tanto localmente como en centros urbanos o mercados de ultramar. El relacionamiento con agroindustrias corporativas dentro o fuera del territorio, como también con cadenas de suministros de comercializadores mayoristas o minoristas en el país o en otros países, puede ofrecer oportunidades interesantes, aunque plantea otros retos para los productores individuales o asociados, incluyendo el

fortalecimiento de sus capacidades de negociación para lograr acuerdos contractuales favorables y el suministro regular de las cantidades y calidades acordadas. En general, es importante considerar la relación entre dichos proyectos productivos, con sus respectivos encadenamientos, y los grupos o redes de agricultura familiar tanto individual como asociativa potencialmente interesados. También conviene abordar, en el seno de la respectiva organización de gestión territorial, su relación con los planes estratégicos e impulsores del desarrollo del territorio.

Referentes a la movilización de recursos y proyectos de inversión para el desarrollo de los territorios rurales



En torno a los recursos externos, nacionales y locales en iniciativas específicas

Los recursos de fondos concursables internacionales no deben sustituir a la inversión pública nacional ni a las inversiones de los gobiernos locales

en el cumplimiento de sus funciones. Pueden complementarlas y facilitar la realización de proyectos generados localmente por actores territoriales fuera del ámbito de responsabilidad de las instancias gubernamentales, pero los Estados deben realizar las inversiones básicas en infraestructura, educación pública, salud, seguridad, justicia y otros servicios públicos.

En distintos países centroamericanos hay una disponibilidad variable de fondos para proyectos e iniciativas de desarrollo local o territorial, con mayores grados de descentralización o con un control centralizado de los recursos y de los mecanismos para acceder a ellos. Guatemala es el país que más ha descentralizado hacia los municipios el presupuesto público, y su estructura de consejos de desarrollo en las entidades territoriales desde el plano local hasta el nacional, pasando por el departamental, tiene el potencial de facilitar procesos de planificación y presupuestación a múltiples escalas. Por otra parte, Costa Rica, el país con menor descentralización del presupuesto público, tiene un fondo de desarrollo administrado por el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) al cual pueden acceder los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural. En ambos países, como en aquellos que tienen grados intermedios de descentralización de los procesos de presupuestación y planificación, existe el riesgo real de que la asignación de recursos para iniciativas de desarrollo se desnaturalice debido al clientelismo político.

Esto puede y debe contrarrestarse, tanto como sea posible, a través de mecanismos de auditoría social, transparencia y rendición de cuentas, en el marco de procesos de gobernanza relacional, con participación de la institucionalidad pública y de la sociedad civil.

En la medida en que los Estados nacionales y gobiernos locales realicen las inversiones requeridas y acordes con su mandato institucional, para proveer servicios básicos e infraestructura a la población de los territorios rurales, las organizaciones de gestión territorial pueden abocarse a la elaboración de propuestas e iniciativas, proyectos y planes de inversión en función de sus prioridades estratégicas para impulsar el desarrollo integral del territorio a la escala correspondiente, y a la gestión de los recursos necesarios para ello. Fondos locales, nacionales e internacionales pueden complementarse en el financiamiento de tales iniciativas o proyectos, bajo distintas modalidades. Estas últimas pueden incluir fondos concursables abiertos o convocatorias delimitadas, así como procesos de acompañamiento técnico a la elaboración y ejecución de propuestas o planes de inversión.

En torno a la relación entre bienes públicos y bienes privados en el financiamiento para iniciativas de desarrollo territorial

Los recursos públicos nacionales e internacionales en apoyo al desarrollo territorial deben orientarse primordialmente ha-

cia la generación de bienes públicos o semi-públicos que benefician a la población y al conjunto de actividades productivas y emprendimientos en cada territorio. Esto incluye bienes públicos generales, como la información disponible para todos, la seguridad o la justicia, pero sobre todo bienes públicos territoriales como la infraestructura de transporte o comunicación. Hay, asimismo, bienes semi-públicos territoriales, a los cuales pueden acceder por ejemplo los participantes en una organización de gestión territorial o los integrantes de un emprendimiento asociativo u otra entidad afín. Ciertos bienes privados de uso colectivo pueden impulsar determinados emprendimientos asociativos de interés estratégico, y algunos bienes privados pueden impulsar motores de desarrollo territorial específicos.

En el caso de Centroamérica, el proceso integracionista puede y debe generar bienes públicos regionales. Instrumentos de política pública como la ECADERT pueden movilizar recursos de diversa índole en apoyo a procesos de desarrollo regionales, nacionales y territoriales. El Programa Regional de Formación de Capacidades (PRFC) de la ECADERT contribuyó, asimismo, a generar un acervo de recursos humanos calificados, incluyendo a personas y grupos locales de la sociedad civil, los gobiernos locales y la institucionalidad pública presente en los territorios, como también equipos técnicos nacionales y responsables político-institucionales familiarizados con el enfoque territorial, con herramientas conceptuales y metodológicas, y con otras experiencias latinoamericanas. La sis-

tematización e intercambio de experiencias territoriales o institucionales, la reflexión y discusión comparada, y los aprendizajes derivados de ellas, son asimismo bienes públicos regionales, que también pueden ser compartidos más ampliamente.

Los bienes semi-públicos territoriales del tipo que aquí interesa incluyen recursos de uso común o libremente accesibles cuyo usufructo genera beneficios geográficamente muy concentrados, incluyendo determinados procesos de innovación tecnológica. Hay, asimismo, bienes denominados “de cuota” o bienes privados de uso colectivo relevantes para el desarrollo territorial, relacionados por ejemplo con los servicios que brindan cooperativas agroindustriales a sus asociados. Las redes formales e informales pueden, también, facilitar el acceso de sus integrantes a determinados bienes semi-públicos, como el conocimiento tecnológico local e información pertinente y útil para sus emprendimientos e iniciativas obtenida de otras fuentes. Y las propias organizaciones de gestión territorial pueden permitir a los grupos y entidades que las conforman participar en convocatorias de fondos concursables u otras vías para acceder a recursos a fin de financiar sus proyectos, obtener asesoría técnica y capacitación.

La experiencia centroamericana, como la del resto de América Latina, en lo referente a la inversión pública para el desarrollo de los territorios rurales muestra

la importancia de que los recursos públicos se orienten principalmente hacia la provisión de bienes públicos o semi-públicos capaces de impulsarlo. Puede ser pertinente canalizar recursos públicos hacia emprendimientos asociativos y bienes semi-privados o “de cuota”, en áreas priorizadas para el desarrollo de un territorio.

Los recursos públicos nacionales e internacionales pueden, complementariamente, apoyar inversiones que contribuyan a la generación de bienes privados con una clara rentabilidad social en los territorios rurales, priorizando el fortalecimiento de emprendimientos asociativos e iniciativas promovidas por redes u organizaciones, más que a empresas individuales. Estas últimas, a su vez, de acuerdo con sus características y la naturaleza de sus actividades, pueden producir mayor o menor rentabilidad social y contribuir en diversos grados o de distintas maneras al desarrollo del territorio. Las rentas sociales territoriales, resultantes de la inversión tanto pública como privada, generan beneficios para el conjunto de actores, redes y grupos, emprendimientos asociativos e individuales, y la colectividad territorial receptora de sus externalidades positivas. Pueden contribuir, asimismo, de una u otra manera, a la creación o fortalecimiento de bienes públicos como el mejoramiento general de los ingresos y la seguridad alimentaria y nutricional en el territorio; la inclusión productiva y ciudadana; la sustentabilidad ambiental y la adaptación al cambio climático o su mitigación; la gobernanza y la seguridad ciudadana; la cohesión social y la valorización del patrimonio cultural e identitario.

En América Central, son relevantes al respecto, entre otros, los emprendimientos de grupos de mujeres y de jóvenes rurales u otros históricamente excluidos por factores estructurales o en proceso de exclusión por falta de oportunidades o situaciones amenazantes. También lo son las inversiones para promover el emprendedorismo a escala territorial y para fortalecer sistemas territoriales de agricultura familiar que contribuyan de manera significativa a la seguridad alimentaria y sean impulsores potenciales del desarrollo del territorio respectivo. Para ello es pertinente la inversión de recursos públicos y la creación de condiciones favorables para emprendimientos asociativos en áreas estratégicas para dicho desarrollo. La inversión pública puede asimismo favorecer -vg. mediante infraestructura, fortalecimiento de capacidades e incentivos de diversa índole- un entorno propicio para inversiones privadas capaces de generar significativas rentas sociales territoriales. Una opción es dar facilidades crediticias, selectivamente, en apoyo a inversiones privadas capaces de impulsar determinados motores de desarrollo identificados en planes territoriales a mediano o más largo plazo.

Para orientar en función de objetivos de desarrollo integral e incluyente a las inversiones tanto públicas como privadas en determinado territorio, conviene que opere en él una organización de gestión territorial o plataforma de concertación ampliamente representa-

tiva de los actores sociales, privados e institucionales, redes relevantes y grupos excluidos o con menor capacidad de incidencia. También se requiere de una estrategia de desarrollo concertada a largo plazo; de motores de desarrollo claramente identificados y priorizados, con actores o redes directamente interesados e involucrados, y planes de desarrollo a mediano plazo traducidos a su vez en proyectos, programas y acciones operativas consistentes con dichos objetivos, apuestas estratégicas y procesos de planificación participativa.

La inversión de fondos públicos nacionales o internacionales en proyectos de desarrollo puede potenciarse con inversiones privadas en medios de procesamiento o transporte, provisión de insumos u otras que generen condiciones favorables para las iniciativas territoriales. Es necesario crear condiciones favorables para el tipo de inversión privada que puede hacer contribuciones sustanciales al desarrollo del territorio. Empresas cooperativas o emprendimientos asociativos, así como empresas familiares o corporativas basadas en el territorio pueden coadyuvar de diversas maneras en iniciativas para su desarrollo. Conviene establecer mecanismos de diálogo entre actores institucionales, sociales y privados para identificar oportunidades de inversión por parte de estos últimos que contribuyan a impulsar la estrategia y planes de desarrollo del territorio en aspectos de interés común. También cabe considerar y potenciar las contribuciones de empresas, empresarios individuales y asociaciones empresariales en la promoción del emprendedorismo en procesos de desarrollo territorial, así como en redes y sistemas de innovación territoriales.

En la región del SICA hay múltiples ejemplos de empresas de propiedad familiar o corporativa basadas en determinados territorios o que se abastecen en ellos, procesan y comercializan materias primas y otros productos de territorios específicos, que tienen un claro interés en el mejoramiento de las condiciones locales para sus negocios y contribuyen de una u otra manera a su desarrollo. Numerosas empresas cooperativas y otros emprendimientos asociativos, a mayor o menor escala, realizan inversiones productivas de interés tanto para sus integrantes como para el desarrollo local, y algunas de ellas participan activamente en organizaciones de gestión territorial, estrategias, planes y proyectos de desarrollo. Ciertas iniciativas privadas sin fines de lucro, como la red de Grupos Gestores de Guatemala, promueven el emprendedorismo en múltiples territorios rurales, aportan a su desarrollo y participan en intercambios de experiencias con organizaciones de gestión territorial en el resto del istmo.

En torno a la progresividad en la escala y recursos de los proyectos de inversión en el territorio

Un aprendizaje relevante se refiere a los progresivos cambios de escala tanto espacial como temporal y de las inversiones en proyectos e iniciativas de desarrollo de territorios rurales.

En procesos de gestión social del desarrollo territorial, conviene que los proyectos de inversión impulsados por las plataformas de

concertación o ejecutados por sus entidades miembro sean acordes con sus capacidades organizacionales, técnicas y de administración de recursos, y contribuyan a fortalecerlas progresivamente. Para ello es necesario considerar dichas capacidades al formular proyectos, gestionar recursos y financiar propuestas de inversión en cada territorio, ajustando en consecuencia los alcances de las iniciativas, su cobertura espacial, duración y volumen de recursos. Puede ser pertinente emprender inicialmente proyectos de menor envergadura que permitan acumular experiencia y fortalecer capacidades de gestión y ejecución, e incrementar su escala a medida que vayan creándose condiciones organizacionales e institucionales que permitan hacerlo exitosamente.

En experiencias centroamericanas se ha encontrado que los desfases entre el volumen de recursos y las capacidades de ejecución pueden resultar contraproducentes para las entidades participantes y para los procesos que buscan promover. Con cierta frecuencia, se aspira a gestionar recursos y ejecutar proyectos que desbordan las capacidades ya existentes en las organizaciones de gestión territorial o en aquéllas que formulan las propuestas y tendrán la responsabilidad directa por su ejecución. Los aprendizajes obtenidos en el Fondo Regional ECADERT sugieren la conveniencia de elaborar y ejecutar inicialmente proyectos a pequeña o mediana escala, a plazos relativamente cortos, con un componente de fortalecimiento de la institucionalidad territorial y de las capacidades de planificación y ejecución o

de seguimiento y auditoría social de las entidades participantes. Posteriormente, pueden realizarse proyectos, propuestas o procesos de mayor envergadura en cuanto a su cobertura espacial, duración y recursos.

En torno a la distinción entre proyectos estratégicos territoriales y proyectos estructurantes regionales

A medida que avanza la implementación de la estrategia y plan de desarrollo de un territorio y se fortalecen las capacidades de sus organizaciones, conviene abordar proyectos de mayor envergadura, escala y duración, a fin de impulsar dicho desarrollo. Varios territorios menores de una región pueden participar, asimismo, en proyectos estructurantes de mayor complejidad, alcance y volumen de recursos, usualmente enmarcados en una estrategia de desarrollo regional con fuertes inversiones públicas o público-privadas. Para ello es necesario que las organizaciones territoriales puedan involucrarse activamente en instancias de planificación del desarrollo de la región mayor de la cual forman parte, a la vez que se requiere de competencias técnicas acordes con la envergadura de este tipo de proyectos.

En Centroamérica, los programas de inversión pública a escala regional dentro de los países usualmente han respondido más a decisiones de nivel central que a procesos de concertación entre organizaciones de gestión territorial de una región, en diálogo con la institucionalidad pública nacional. La

participación de dichas organizaciones en procesos de planificación y presupuestación de regiones conformadas por varios territorios menores, o en la formulación e implementación de proyectos estructurantes regionales, puede ampliar la participación de representantes de la sociedad civil y gobiernos locales en el diseño y realización de inversiones públicas para el desarrollo de la respectiva región mayor, a la vez que la institucionalidad pública nacional -o eventualmente agencias de cooperación internacional- puede facilitar los recursos financieros y técnicos requeridos. En el caso de Costa Rica, se ha dado un paso inicial al integrar representantes de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), impulsados por el INDER, en los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES), regentados por el Ministerio de Planificación Nacional, con lo cual podrían, en principio, incidir en la formulación, ejecución y auditoría social de proyectos estructurantes regionales, aunque en la práctica los proyectos de los propios CTDR sometidos al Fondo de Desarrollo del INDER tienden a ser locales.

En torno a las asimetrías entre países y territorios en sus capacidades para formular y ejecutar propuestas de proyectos específicos

Al establecer fondos de apoyo a la inversión en los distintos territorios, conviene prever o establecer mecanismos para el acompañamiento técnico diferenciado que pueda requerirse, fortalecer capacidades de formu-

lación y ejecución de proyectos, y flexibilizar en la medida de lo posible los plazos y procesos establecidos por las entidades nacionales o internacionales proveedoras de recursos financieros.

En un sistema de integración como el centroamericano hay diferencias sustanciales en las capacidades de cada país o entidad nacional participante de brindar el acompañamiento técnico requerido, como también de los distintos territorios u organizaciones de gestión territorial para elaborar y ejecutar propuestas pertinentes y viables. Ello hace necesario un tratamiento ajustado a las posibilidades y requerimientos de cada territorio, incluyendo el apoyo técnico necesario, el fortalecimiento de capacidades específicas y ajustes en los tiempos y procedimientos. La experiencia del Fondo Regional ECADERT mostró tanto la necesidad como las dificultades de asegurar un acompañamiento técnico continuo, desde la formulación y a lo largo de la ejecución de los proyectos. Por lo general, fue necesario complementar las capacidades institucionales del país con las de una agencia de cooperación, pero esta última tampoco estaba siempre en condiciones de dar todo el apoyo técnico necesario, y aunque la entidad sectorial correspondiente del SICA dio seguimiento a la ejecución de los proyectos, sus competencias técnicas eran limitadas. Con fondos de desarrollo nacionales como el del INDER, la institucionalidad pública del país asume directamente la responsabilidad tanto de dar seguimiento como

de brindar apoyo técnico, con resultados variables de un territorio a otro, en parte por las distintas capacidades locales de los CTDR y también de la institucionalidad pública presente en los territorios.

En torno a las relaciones de poder en la negociación y ejecución de proyectos

Las disparidades en la situación relativa y capacidad de negociación de oferentes y solicitantes de financiamiento para proyectos e iniciativas de desarrollo a ejecutar en territorios rurales -que a fin de cuentas es una relación de poder dispar- pueden causar distorsiones en su relacionamiento e imposición de condiciones, así como alteraciones en la ruta estratégica establecida por las organizaciones de gestión territorial, e incluso desnaturalizar las propuestas iniciales en aras de conseguir o conservar determinados recursos financieros. Es necesario que dichas organizaciones puedan negociar iniciativas específicas en función de su estrategia y plan de desarrollo, para lo cual hay que fortalecer su capacidad propositiva y establecer una relación basada en respeto mutuo y cumplimiento de lo acordado.

Diversas experiencias la formulación y ejecución de proyectos en América Central, como también en procesos hemisféricos, muestran los efectos negativos de dichas disparidades y distorsiones, así como la necesidad de relaciones horizontales basadas en principios, nunca en imposiciones ni en la aceptación pasiva, por parte de

las organizaciones territoriales ni de quienes les brindan acompañamiento técnico, de condiciones impuestas o reformulaciones obligadas. Claramente es inapropiado y contraproducente que la entidad donante o ejecutora de un proyecto con financiamiento internacional modifique unilateral y arbitrariamente las condiciones acordadas o desconozca procesos avanzados de mutuo acuerdo con contrapartes locales, pero la posición de relativa debilidad de estas últimas y su necesidad de acceder a recursos externos puede generar una aquiescencia mayor de la debida. Estas y otras experiencias muestran la necesidad de establecer mecanismos y reglas del juego que permitan nivelar, en lo atinente a las relaciones de fuerza, el ámbito de interacción entre quienes controlan los recursos financieros y quienes impulsan proyectos e iniciativas de desarrollo en sus territorios.

Acerca de las relaciones entre institucionalidad, organizaciones territoriales y proyectos de inversión en los territorios



Seguidamente se proponen algunos aprendizajes derivados de experiencias centroamericanas de interacción entre la institucionalidad pública de los países y las organizaciones de gestión territorial en lo atinente a proyectos o procesos de inversión en los territorios rurales.

En torno a la vinculación de proyectos de desarrollo territorial con la institucionalidad pertinente

Para que las iniciativas de desarrollo en los territorios, y los proyectos asociados a ellas, puedan contribuir a impulsar en forma sostenida dicho desarrollo, es necesario que se articulen con la institucionalidad pública pertinente, incluyendo a los propios gobiernos locales, entidades sectoriales presentes en el territorio, y mecanismos de planificación y presupuestación nacionales o subnacionales. En países relativamente pequeños y con gobiernos unitarios, las instancias de planificación regional o entidades político-administrativas intermedias suelen tener menores grados de autonomía que en países con gobiernos estatales, provinciales o departamentales. La dificultad o imposibilidad de tener competencias técnicas e institucionales apropiadas en múltiples territorios locales sugiere la necesidad de contar con equipos técnicos interdisciplinarios en instancias regionales o entidades subnacionales para apoyar la formulación y ejecución de proyectos y procesos de inversión en los territorios supramunicipales, municipales o locales de cada región. Ello, a su vez, puede facilitar la articulación entre esos proyectos o procesos y una institucionalidad pública sectorial e intersectorial que difícilmente tendrá una presencia local permanente, de

manera que los actores u organizaciones que impulsan iniciativas de desarrollo en sus territorios no tengan que recurrir siempre a instancias centrales.

En Centroamérica se ha encontrado que un relacionamiento débil o inexistente de proyectos e iniciativas de desarrollo con las entidades públicas apropiadas dificulta considerablemente la movilización de recursos adicionales, la continuidad de los procesos y el escalamiento vertical u horizontal de experiencias exitosas. En algunos países ello obedece en buena medida a debilidades de la institucionalidad pública en su conjunto, o de la directamente responsable por el desarrollo rural territorial. En otros, la presencia permanente de esa institucionalidad en territorios locales es relativamente débil, o incluso nula, siendo más bien esporádica o limitada en sus alcances geográficos, especialmente en zonas históricamente marginalizadas del desarrollo nacional. En varios países hay procesos de regionalización de planes o políticas de desarrollo, pero la institucionalidad subnacional correspondiente y las capacidades técnicas en esas instancias intermedias son todavía insuficientes, y sus articulaciones con procesos y proyectos en territorios más locales suelen ser limitadas o inexistentes. Es claramente necesario fortalecer espacios intermedios de concertación, planificación y presupuestación, coordinación interinstitucional y apoyo técnico a procesos y proyectos de desarrollo en territorios locales, municipales o supramunicipales.

En torno a la institucionalidad en su relación con la formulación e implementación de proyectos específicos

Entidades públicas, agencias de cooperación u organizaciones no gubernamentales pueden acompañar técnicamente la preparación de propuestas y la posterior ejecución de los proyectos, caso en el cual es preferible que no estén directamente involucradas en la selección de aquéllas ni en la administración de los recursos de éstos. Puede ser conveniente una división de responsabilidades entre la institución pública u ONG que apoya técnicamente la formulación y eventualmente la ejecución de un proyecto a financiar mediante un fondo concursable y la instancia nacional o ente internacional que evalúa las propuestas y selecciona proyectos sometidos a su consideración en una convocatoria abierta. Otra opción, en el caso de convocatorias por invitación u otras modalidades en las cuales se preseleccionan organizaciones de gestión territorial u otras calificadas para preparar propuestas, es que se dé acompañamiento técnico sostenido a lo largo del proceso, sujeto a una valoración externa del proyecto presentado y de los avances en su ejecución. También cabe la posibilidad de que el financiamiento otorgado a los proyectos seleccionados incluya recursos para la libre contratación directa, por parte de la organización receptora de los fondos, del acompañamiento técnico requerido para su ejecución.

Diversas experiencias centroamericanas, incluyendo las del Fondo Regional ECADERT, indican la conveniencia de diferenciar entre las instituciones u organizaciones que brindan acompañamiento técnico en

el diseño y ejecución de proyectos, y las que evalúan propuestas o acceden directamente al financiamiento, especialmente en convocatorias abiertas. Algunas experiencias dentro y fuera de la región sugieren que puede ser apropiado que sean las propias organizaciones territoriales las que contraten el acompañamiento técnico requerido para ejecutar determinados proyectos. También se ha encontrado que las convocatorias muy abiertas de fondos concursables generan expectativas poco realistas entre organizaciones de los territorios y pueden resultar desmotivantes al ser rechazadas posteriormente la gran mayoría de las propuestas. Por otra parte, hay experiencias positivas como la del territorio de la Cuenca de la Bahía de Jiquilisco, en El Salvador, donde el Grupo de Acción Territorial se encargó de concertar con organizaciones del territorio una sola propuesta integrada para el Fondo Regional ECADERT. La evolución de sucesivas convocatorias regionales de este último transitó desde una apertura considerable al inicio, aunque con ciertos requisitos, hacia convocatorias más dirigidas en términos temáticos y territoriales, por la conjugación de una creciente restricción en los recursos financieros disponibles para ellas y de lecciones derivadas de las convocatorias iniciales.

En torno a la relación entre sectorialidad e intersectorialidad y la gestión de fondos para el desarrollo territorial

Los entes sectoriales, tanto agropecuarios como de otros sectores de la institucionalidad pública, pueden cumplir una función relevante en el acompañamiento técnico a iniciativas de desarrollo a financiar con recursos concursables. No obstante, al tratarse de procesos de desarrollo integral de los territorios rurales, se requiere de articulación intersectorial, tanto al interior de dicha institucionalidad como entre el sector público y la sociedad civil. Dependiendo de las características del territorio, de su estrategia de desarrollo y de la naturaleza de los proyectos y procesos específicos, el liderazgo técnico puede corresponder a uno u otro ente público, en coordinación con otros según corresponda.

Algunas experiencias en países centroamericanos, como en otros del Cono Sur, muestran la viabilidad de que programas con enfoque territorial iniciados en un ente sectorial agropecuario puedan articularse con otros sectores públicos, pero también que hay límites claros en cuanto a la amplitud de este tipo de articulación intersectorial y el volumen de recursos presupuestarios que permite movilizar. Otras experiencias político-institucionales dentro y fuera de la región han establecido mecanismos de coordinación supraministeriales bajo la Presidencia de la República, con la consiguiente movilización de recursos de los presupuestos de un conjunto de entidades. Una opción alternativa es que la articulación y coordinación interinstitucional para el desarrollo territorial sea conducida por un ente responsable por la planificación nacional, con potestad de asig-

nar recursos del presupuesto nacional o de incidir directamente en dicha asignación, y de involucrar a distintos sectores de la institucionalidad pública. Bajo una u otra modalidad, es necesario movilizar las competencias técnicas requeridas por los proyectos e iniciativas específicas y por los procesos en los cuales se inscriben.

En torno al fortalecimiento institucional de las organizaciones de gestión territorial

En general, es importante considerar la capacidades y limitaciones de la institucionalidad territorial responsable de formular, supervisar o ejecutar propuestas de proyectos, y contribuir a su fortalecimiento como instancias de gestión de los territorios rurales. En particular, conviene que las propuestas incluyan acciones concretas y recursos específicos para fortalecer las capacidades de las instituciones, organizaciones, grupos y redes participantes en el proceso de gestión del desarrollo del territorio, como también de las propias plataformas de concertación.

La experiencia del Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT al respecto fue un paso inicial, útil pero insuficiente, y en durante la ejecución de sucesivas convocatorias del Fondo Regional ECADERT se reconoció la necesidad de apoyar el fortalecimiento institucional u organizacional en los territorios participantes. Aun así, persistieron debilidades al respecto, que afectaron tanto la ejecución de los proyectos como los procesos de gestión social del desarrollo territorial.

Se requiere, claramente, de programas y acciones nacionales para fortalecer en forma sostenida las capacidades específicas requeridas en los territorios priorizados. Varios programas y procesos de formación por parte de instituciones públicas nacionales responsables por apoyar técnicamente procesos de desarrollo en territorios rurales se han enfocado inicialmente en sus propios funcionarios, algo ciertamente bien necesario, pero también es muy importante promover el fortalecimiento de capacidades de los actores territoriales, redes y grupos locales. En algunos países, como El Salvador, han sido relevantes al respecto diplomados en gestión del desarrollo local o territorial impartidos por universidades en distintas zonas. En otros, como Costa Rica, la institucionalidad pública busca fortalecer las capacidades de los individuos, grupos y organizaciones participantes en los CTDR.

Sobre la participación e inclusión en el diseño, ejecución y seguimiento de proyectos e iniciativas de desarrollo en los territorios



En este apartado se sugieren algunos aprendizajes derivados de experiencias centroamericanas, referentes a la inclusividad, la continuidad y otras facetas del ciclo de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos para el desarrollo de territorios rurales.

En torno a la inclusión de género, etaria e intercultural en la elaboración, selección y ejecución de proyectos específicos

La inclusividad de género, etaria e intercultural, de acuerdo con las características de cada país y territorio, ha de asegurarse mediante acciones concretas en proyectos e iniciativas para el desarrollo territorial, como también en el proceso de preparación y selección de las propuestas, e igualmente durante la ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos financiados. Esto requiere de medidas afirmativas acordes con los tipos y factores de exclusión existentes en los territorios, tanto históricamente como en la actualidad. En particular, es necesario asegurar una amplia y efectiva incorporación, a lo largo de dicho proceso, de grupos u organizaciones de mujeres y jóvenes rurales, las primeras generalmente excluidas o subordinadas y frecuentemente víctimas de diversos tipos de violencia, y los segundos en vías de exclusión por carencia de oportunidades, situaciones amenazantes y presiones e incentivos materiales para su involucramiento en actividades ilegales. También se debe facilitar el involucramiento activo de personas adultas mayores, tomando en consideración tanto la experiencia y perspectiva que aportan como la tendencia al enveje-

cimiento de la población rural, la ruptura de continuidades intergeneracionales en el campo y el debilitamiento de redes de parentesco y apoyo mutuo por la emigración de los más jóvenes. En muchos territorios rurales es crucial abordar las exclusiones pluriseculares que han afectado a pueblos originarios, afrodescendientes y otros grupos étnicamente diferenciados y sujetos a relaciones económicas, sociopolíticas y culturales de dominación. En aquellos territorios en los cuales hay una clara identidad étnica preponderante y donde las disparidades en el desarrollo del territorio respecto de otros reflejan una segregación socio-racial espacializada, o donde hay una pluralidad de grupos étnicos o pueblos originarios y afrodescendientes, los proyectos y procesos de inversión deben ser formulados, seleccionados y ejecutados con participación decisoria de sus representantes y consensuados con las autoridades tradicionales y comunidades correspondientes.

La propuesta metodológica de la ECADERT plantea la necesidad de acciones longitudinales para la inclusión a todo lo largo del proceso de gestión social del desarrollo territorial y de programas a mediano plazo para lograr que dicho proceso sea efectivamente incluyente y que el desarrollo territorial aborde las exclusiones tanto históricas como emergentes de diversos grupos de población en los territorios rurales. Subraya especialmente la inclusión, con capacidad propositiva y decisoria, de las mujeres y jóvenes rurales y de los pueblos originarios y afrodescendientes, aunque hace referencia asimismo a las personas mayo-

res, con discapacidades o en situación de especial vulnerabilidad, y de trabajadores migrantes u otros con menor grado de organización o capacidad de incidencia.

Por otra parte, diversas experiencias centroamericanas -al igual que otras sudamericanas con abordajes metodológicos similares- han mostrado que la inclusividad propuesta no se logra necesariamente, o se logra sólo parcialmente, en procesos e iniciativas de gestión social del desarrollo territorial que tienden a priorizar la participación de organizaciones formalmente constituidas como interlocutoras de los gobiernos locales e instituciones públicas. Lo aprendido en procesos territoriales de la región advierte sobre la escasa consideración de los diversos tipos de redes relevantes en el territorio, y en particular de las de índole informal que enlazan a personas o grupos menos organizados y con limitaciones para incidir en la toma de decisiones sobre la gobernanza territorial. La metodología de trabajo en los territorios debe incluir de manera explícita a las redes pertinentes, cualquiera que sea su grado de formalización, y ello resulta especialmente importante al formular y ejecutar proyectos, para contribuir a que los mismos sean efectivamente incluyentes.

No es infrecuente que se cumpla declarativa o nominalmente con determinadas cuotas de participación vg. de mujeres, jóvenes o personas con discapacidad por cuanto ello se establece en

cierta normativa o es requerida por un donante, sin que haya una efectiva representatividad, fortalecimiento organizacional e incidencia significativa en la toma de decisiones. También sucede que se aprueban algunos fondos para proyectos de corto alcance focalizados en determinados sectores de la población históricamente excluidos, mientras que el grueso de los recursos se canaliza hacia propuestas e iniciativas de inversión que no necesariamente son incluyentes en términos de género, grupos etarios o etnicidades. Incluso se ha observado que proyectos presuntamente a cargo de mujeres son ejecutados por varones, debido a la persistencia de relaciones de tipo patriarcal; también cabe la posibilidad de que proyectos dirigidos a la juventud rural sean cooptados por otros, y se ha observado que en un territorio en el cual predomina determinada etnia haya autoridades civiles pertenecientes a otra, históricamente privilegiada, lo cual puede incidir en la orientación de los proyectos e iniciativas de desarrollo de los gobiernos locales o sus comunidades. Por otra parte, diversas experiencias en la región sugieren que, al formular, seleccionar y ejecutar proyectos de inversión para el desarrollo territorial, no es suficiente que haya algunos enfocados en grupos de mujeres o jóvenes, o dirigidos a determinadas etnias, sino que se debe asegurar una efectiva inclusividad de género, etaria e intercultural -acorde con las características del territorio- en todo el proceso, en todos los proyectos y en todas las iniciativas de desarrollo.

En torno a la inclusión socioproductiva y construcción de equidad socioeconómica mediante la formulación, financiamiento y ejecución de proyectos e iniciativas de desarrollo en territorios rurales

Para que el desarrollo territorial, en general, y los proyectos e iniciativas de inversión para impulsarlo, en particular, sean incluyentes efectiva e integralmente, es necesario que partan de un reconocimiento de los factores de exclusión históricos y emergentes. Estos están asociados a desigualdades que tienden a profundizarse en lugar de disminuir, y a disparidades intra- e inter-territoriales que limitan el acceso de amplios sectores de la población rural a oportunidades económicas y trabajo digno, a ingresos apropiados que permitan no sólo satisfacer necesidades básicas sino mejorar sustancialmente la calidad de vida, al desenvolvimiento pleno de sus potencialidades y de sus contribuciones al desarrollo tanto de su territorio como de su país. Ello requiere de políticas y programas, recursos y proyectos capaces de generar opciones de inserción socioproductiva bajo condiciones favorables que mejoren efectivamente los ingresos y el bienestar del grueso de las familias rurales, y de procesos orientados a reducir en forma significativa y sostenida, trascendiendo el mero asistencialismo, las desigualdades y exclusiones socioeconómicas.

Experiencias en territorios focales y transfronterizos, en zonas históricamente marginalizadas en la creación de oportunidades de trabajo digno, en la prestación de los servicios públicos y

en la satisfacción de necesidades básicas, indican que la conformación de organizaciones de gestión territorial y la formulación y ejecución de proyectos para impulsar el desarrollo de esos territorios son necesarias pero no suficientes para asegurar una mayor inclusión socioproductiva y equidad socioeconómica, o incluso el mejoramiento sustancial y perdurable de indicadores relacionados con los ingresos, la salud o la educación, entre otros. Con demasiada frecuencia se tiende a tratar los síntomas o manifestaciones de problemáticas estructurales, fuertemente arraigadas en relaciones económicas y de poder muy dispares, en lugar de abordar estas últimas. Bajo tales condiciones, proyectos que no se inscriban en esfuerzos sociales, políticos e institucionales por generar transformaciones en dichas relaciones y atender las raíces de las exclusiones e inequidades, corren el riesgo de resultar ineficaces para mejorar realmente las condiciones de vida y el bienestar de la población rural. Conviene, entonces, reconocer los principales factores de exclusión e inequidad y explicitar la contribución esperada de los proyectos y programas de desarrollo a la inclusión socioproductiva y a la construcción progresiva de una mayor equidad socioeconómica en los territorios rurales.

En torno a la inclusión ciudadana en la gestión de proyectos y propuestas de inversión en el marco de estrategias, planes y procesos de desarrollo territorial

La inclusividad en el desarrollo territorial y en su gestión por parte de los actores so-

ciales, privados e institucionales, redes y grupos relevantes de un territorio supone y conlleva transformaciones en las maneras de tomar decisiones y en las modalidades de gobernanza. Obliga, asimismo, a abordar cuestiones medulares atinentes a la equidad y el ejercicio del poder en las propias organizaciones de gestión territorial y en los procesos de desarrollo de cada territorio, incluyendo la formulación y ejecución de proyectos e iniciativas de inversión para impulsarlos estratégicamente. La participación de la sociedad civil en diálogo con la institucionalidad pública y las instancias de gobierno nacionales, subnacionales y locales, bajo modalidades de gobernanza relacional, debe traducirse también en su involucramiento activo, de maneras apropiadas, en la planificación y presupuestación de los recursos a invertir en el desarrollo de los territorios rurales, y en la gestión de proyectos de inversión orientados por una visión estratégica concertada.

Lograr la plena inclusividad en los procesos de gestión social del desarrollo territorial, y de manera más amplia en el desarrollo de los territorios rurales, sigue siendo una tarea pendiente dentro y fuera de la región. Los avances parciales hasta el momento en procesos territoriales específicos o en las políticas y programas institucionales para apoyarlos permiten identificar buenas prácticas y tipos de acciones a realizar. Pero la persistencia de exclusiones históricas o emergentes en los territorios, y de prácticas excluyentes en las propias organizaciones de gestión territorial, obliga a reflexionar en mayor profundidad al respecto y a realizar au-

tocríticas individuales y grupales, organizacionales e institucionales. También hay que elaborar e implementar propuestas y abordajes más eficaces para la inclusividad en esos proyectos e iniciativas. Es necesario redoblar esfuerzos personales y colectivos, para avanzar en forma significativa y sostenida hasta alcanzar la inclusión cabal de los diversos grupos marginalizados o minimizados en la toma de decisiones, a lo largo del ciclo de formulación y ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos e iniciativas de desarrollo en los territorios, y en los beneficios de éste. Pero ello supone cambios sustanciales en las formas de gobernanza y de gestión, en los mecanismos de participación y, finalmente, en las relaciones de poder.

En torno a la inclusividad en proyectos e iniciativas de desarrollo para personas con discapacidad u otras en situación de especial vulnerabilidad

Es importante asegurar la participación efectiva en el proceso de formulación y ejecución de proyectos e iniciativas de desarrollo de individuos y grupos representativos o responsables de personas en situación de especial vulnerabilidad. Esto incluye a las personas de edad avanzada, quienes pueden requerir de ciertas facilidades y de un tipo de atención especializada que suele estar más disponible en centros urbanos que en zonas rurales. Es necesario considerar, asimismo, los intereses y necesidades específicas de infantes en territorios rurales, donde es menos común que haya centros de cuidado y atención nutricional. También atañe a determinados

grupos de jóvenes en riesgo social, por diversas razones, para los cuales es fundamental contar con apoyo y oportunidades.

Y quienes tienen capacidades diferentes o determinados tipos de discapacidades, dificultades o retos especiales, deben igualmente ser considerados al elaborar e implementar iniciativas de desarrollo, tomando en consideración las situaciones particulares que enfrentan en los territorios rurales.

En el plano normativo hay avances considerables, aunque dispares, en políticas y programas para la inclusión respecto de poblaciones con discapacidad en los países de la región, y en algunos de ellos hay directrices al respecto en lo referente a las iniciativas de desarrollo, en el caso de Costa Rica reflejadas en la reglamentación de la ley del INDER en cuanto a la composición de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural. Sin embargo, hay un riesgo real de que se designe a personas no necesariamente representativas de grupos, redes u organizaciones de personas con discapacidad, sino más bien de la institucionalidad pública correspondiente. Esta última tendría que trabajar activamente en la construcción de mecanismos de representación apropiados y viables, tomando en consideración las particularidades de distintos grupos específicos.

La participación de representantes de otros grupos en situación de vulnerabilidad es menos frecuente y no suele es-

tar normada, por lo cual se requiere de procesos de sensibilización al respecto, tanto entre quienes impulsan proyectos u otras iniciativas locales como entre quienes dan acompañamiento técnico o proveen recursos financieros. En general, es necesario conocer y comprender las situaciones particulares que enfrentan dichos grupos en los territorios rurales, acordar los tipos de acciones a realizar para atenderlas, y valorar la forma más apropiada de considerarlas en proyectos u otras iniciativas de desarrollo.

En torno a la participación de grupos con menor capacidad organizativa y de incidencia

Quienes por su movilidad geográfica e inestabilidad laboral tienen menor capacidad organizativa y de incidencia, como los trabajadores y trabajadoras migrantes, suelen estar ausentes en las organizaciones de gestión territorial y rara vez se consideran en los proyectos u otras iniciativas de desarrollo. Es importante fortalecer sus capacidades organizativas, de articulación en redes y de incidencia, a fin de que puedan participar eficazmente en la formulación y ejecución de proyectos, tanto enfocados en sus requerimientos específicos como de índole general.

La población migrante centroamericana en general, y la de trabajadores y trabajadoras estacionales en particular, suele tener bajos niveles organizativos y limitada o nula capacidad de incidencia en la gobernanza territorial. Por consiguiente, tiene poca o ninguna

participación en el diseño y ejecución de proyectos e iniciativas de desarrollo. Es necesario que puedan tomar la palabra, formular propuestas desde su perspectiva e involucrarse en la elaboración de otras de índole más general. Se requiere de mecanismos que permitan expresar sus necesidades y valorar sus contribuciones actuales y potenciales al desarrollo del territorio. Cabe fortalecer sus capacidades organizativas y de incidencia, principalmente a través del reconocimiento y afianzamiento de sus redes u otros procesos asociativos y posibilitando su vocería en las organizaciones de gestión territorial, en la elaboración de propuestas estratégicas y en la concretización de proyectos e iniciativas de desarrollo territorial.

En torno a la rendición de cuentas, auditoría social y seguimiento a procesos derivados de proyectos de inversión para el desarrollo territorial

Durante la ejecución de proyectos de desarrollo territorial es indispensable una rendición de cuentas transparente y periódica al interior de la respectiva organización o plataforma de concertación, como también a los grupos de población involucrados o interesados en ellos, y mecanismos o procesos de auditoría social para valorar sus avances, logros o dificultades.

Al ejecutar proyectos de desarrollo en territorios rurales centroamericanos suele haber informes periódicos y finales a los donantes o a los entes institucionales correspondientes, pero es

menos frecuente que se rinda cuentas regularmente a los grupos, redes u organizaciones concernidos, y menos aun que se sometan a procesos de auditoría social por parte de una plataforma de concertación territorial u otras instancias ampliamente representativas de los actores colectivos e institucionales del territorio. Es necesario promover la cultura organizacional correspondiente, generar buenas prácticas de auditoría participativa de proyectos e iniciativas de desarrollo, y normalizarlas en la gestión social de éste.

Es importante que las propuestas de proyectos y los mecanismos de acompañamiento técnico a su formulación y ejecución prevean el seguimiento posterior a su finalización, pero lograr la continuidad de los procesos asociados a un proyecto o promovidos por él requiere de su integración efectiva en transformaciones territoriales de más largo aliento.

Aunque es común que los proyectos en territorios centroamericanos prevean acciones de seguimiento, como se hace también en otras latitudes, las mismas suelen ser de alcance limitado y usualmente no se proyectan hacia el mediano plazo. Un problema frecuente en iniciativas de desarrollo en esta región, como en otras, es que una vez concluido un proyecto se descontinúan las acciones o procesos impulsados por él, o se desconoce si se logró generar dinámicas autosostenidas. En la medida en que sea parte de un plan o estrategia de desarrollo, conviene que haya claridad sobre cómo ha

de articularse con ellos y cómo se espera lograr la continuación de los cambios o iniciativas en cuestión. Una opción es que se inscriban en programas en los cuales haya una secuencia de proyectos concatenados; también pueden vincularse a proyectos o procesos de mayor envergadura, vg. para impulsar determinado motor de desarrollo territorial.

En torno a la relación entre cumplimiento de metas e impacto en el desarrollo del territorio

El cumplimiento de las metas establecidas en un proyecto no asegura necesariamente el logro de transformaciones sustanciales, que usualmente no son verificables en el momento de finalización del mismo, sino que requieren de un tiempo mayor. Es posible que varios proyectos, acciones o iniciativas contribuyan al logro de determinado impacto a mediano plazo. Es útil, pero nada fácil, constatar cuál fue el aporte de cada proyecto a dicho cambio en la situación que se requiere transformar. La rendición de cuentas a los donantes o a las instituciones proveedoras de fondos para proyectos tiende a estar enfocada en proyectos específicos y resultados inmediatos, mientras que los cambios más significativos en un territorio requieren de una convergencia entre múltiples iniciativas en períodos relativamente prolongados. Puede ser conveniente reconocer de manera explícita dichas sinergias y constatar su contribución conjunta al logro de ciertos impactos o transformaciones.

En la región del SICA se constata la dificultad para trascender la verifica-

ción del cumplimiento de metas de los proyectos para evaluar los impactos logrados en determinadas facetas del desarrollo del territorio, y de establecer relaciones causales unívocas entre sus resultados inmediatos y mediatos, dado que en estos últimos suelen confluír otros procesos y factores. Ello se acentúa, en el marco del proceso ECADERT, por la discontinuidad en determinados apoyos financieros y técnicos en el plano regional, por la falta de claridad sobre la pertinencia y relevancia de este tipo de seguimiento, y por la interrupción del mismo en lo referente al Plan Regional para la ejecución de la ECADERT.

La institucionalidad pública nacional en varios países ha asumido la tarea de dar seguimiento a procesos e indicadores de desarrollo en los territorios priorizados, aun cuando no sea factible determinar los impactos de proyectos específicos en ellos. En Costa Rica, el INDER ha establecido un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión del desarrollo en todos los territorios rurales del país, y en los demás países se cuenta al menos con indicadores a escala municipal, que pueden incorporarse al seguimiento de procesos de desarrollo en territorios supramunicipales. Aun cuando resulte difícil establecer una relación de causalidad entre un proyecto particular a corto plazo y determinado impacto a mediano o más largo plazo, cabe la posibilidad de valorar el impacto agregado de un conjunto o secuencia de proyectos en ciertos aspectos del desarrollo de un territorio.

En torno a la ampliación de escala de procesos derivados de proyectos e iniciativas de desarrollo en territorios rurales

Al diseñar y ejecutar proyectos para impulsar determinadas transformaciones en un territorio rural, es importante que se prevean e implementen mecanismos para socializar aprendizajes o buenas prácticas identificadas y ampliar posteriormente la escala de los procesos de cambio dentro y fuera del territorio. Además del escalamiento horizontal, hacia otras zonas del territorio u otros territorios, y del escalamiento vertical mediante políticas o programas institucionales, cabe considerar desde el diseño de los proyectos su inserción en dinámicas multiescalares, como las de redes y procesos de innovación territorial.

La ECADERT previó la ampliación progresiva del número de territorios focales en cada país, así como la incorporación del enfoque territorial en las políticas y programas de desarrollo rural en los distintos países. El grado de avance en ambos tipos de escalamiento ha sido muy dispar de un país a otro, con un incremento gradual de los territorios priorizados en algunos países y la introducción del abordaje territorial en ciertas políticas nacionales. La experiencia de Costa Rica, con la ley de transformación del INDER y la territorialización de todo el país después de una ampliación gradual del número de territorios priorizados, sugiere la conveniencia de combinar ambos tipos de escalamiento.

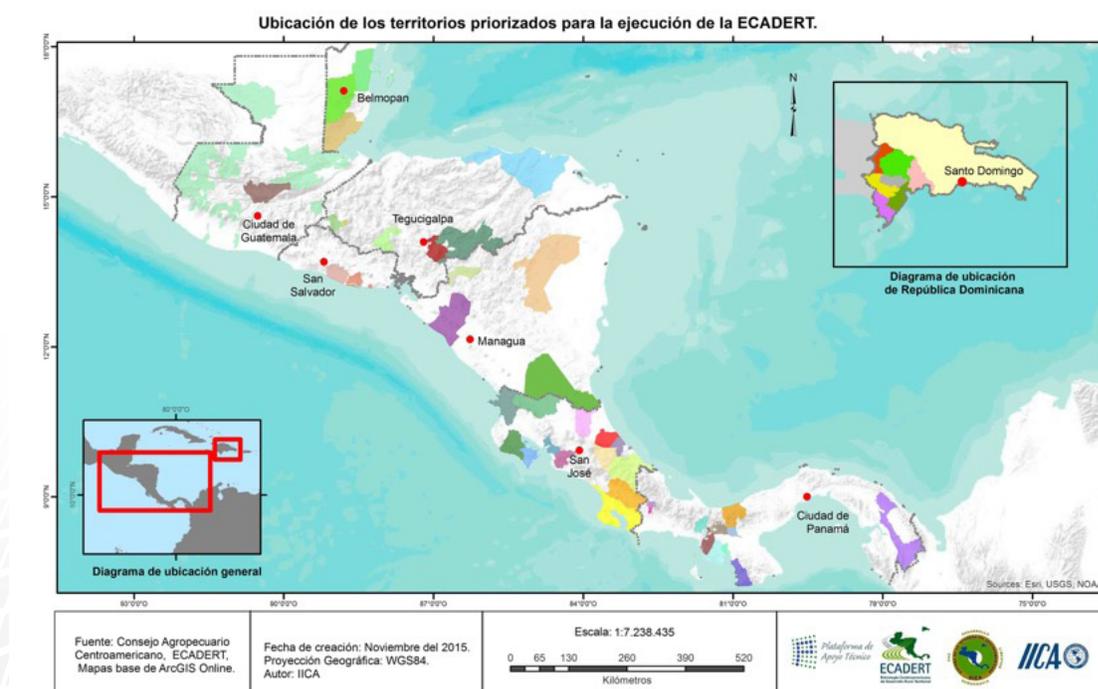
Por otra parte, en Centroamérica hay varias experiencias regionales y nacionales en sistemas de innovación formalizados, enfocados en aspectos relacionados con el desarrollo de los territorios rurales, pero se ha prestado menos atención a las redes locales o territoriales de innovación, con menor grado de formalización. Sería muy deseable y pertinente abordar la naturaleza multiescalar de los procesos de innovación territorial en la región y en cada país, para potenciar las relaciones sinérgicas entre innovaciones en localidades específicas, territorios municipales o supramunicipales, regiones y el ámbito nacional, valorizando tanto las redes de intercambio de experiencias, vg. entre experimentadores campesi-

nos, como los sistemas de innovación territoriales, regionales y nacionales.

Referentes al financiamiento de proyectos territoriales mediante fondos concursables



Figura 5
Territorios focales priorizados durante la ejecución inicial de la ECADERT en la región del SICA



Aquí se comparten varios aprendizajes derivados de la experiencia de sucesivas convocatorias del Fondo Regional ECADERT. Los mismos guardan relación con su concepción, su naturaleza, propósito y funciones; diseño y reglamentación; procedimientos y financiamiento. También atañen a su evolución metodológica y su relación con procesos territoriales, proyectos y planes, así como el ritmo y la continuidad de los procesos, el seguimiento, la sistematización de experiencias y la evaluación de resultados e impactos, entre otros aspectos.

En torno a la concepción de un fondo regional para el desarrollo territorial

La manera de concebir un fondo concursable en el marco de un sistema de integración o una instancia regional difiere necesariamente de un fondo nacional o subnacional asociado a determinada institución que decide optar por esta modalidad para recibir y valorar propuestas o proyectos que financiará con recursos propios. Si un fondo regional para el desarrollo de los territorios rurales es propuesto o apoyado por una agencia de cooperación internacional, la concepción que al respecto tenga ella influirá necesariamente en su diseño e implementación, pero es importante que el mecanismo de integración o instancia regional tenga la responsabilidad y potestad de definir sus características y procedimientos en concordancia con los requerimientos y posibilidades regionales, nacionales y territoriales.

En el diseño original del Fondo Regional de la ECADERT, bajo la coordinación

de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC), se combinaron algunas directrices de la agencia donante inicial (AECID), insumos de un organismo internacional de cooperación técnica (IICA) basados en experiencias anteriores, y aportes hechos por integrantes de la Comisión Regional para la Ejecución de la ECADERT en un taller para ese propósito. En convocatorias posteriores con recursos de otras entidades donantes (principalmente la cooperación taiwanesa y AACID), se ajustaron las prioridades temáticas y coberturas geográficas en concordancia con los requerimientos y prioridades de éstas. Más allá de la función de SE-CAC como secretaría técnica con un mandato institucional al respecto, la articulación del Fondo Regional con instancias del Sistema de la Integración Regional (SICA) fue mínima o nula tanto en su diseño como en su implementación.

Es necesario tener de una concepción clara, definida desde la fase inicial, sobre la naturaleza, propósito y funcionamiento del fondo concursable, aunque la misma podrá evolucionar por la experiencia de su implementación y los aprendizajes que ésta vaya generando, como también por la dinámica de los procesos en los cuales se inscribe o a los cuales pretende contribuir.

Al aprobarse la ECADERT, se propuso establecer un “fondo multiagencial de financiamiento para la implementación de la ECADERT, cuyo diseño y opera-

ción será una de las primeras tareas a ejecutar de la Estrategia. Este fondo dará una especial atención a aquellas iniciativas surgidas desde los mismos territorios centroamericanos producto de una alianza entre la sociedad civil, los gobiernos locales y los gobiernos centrales, en las cuales los Grupos de Acción Territorial para el desarrollo rural juegan un papel muy relevante. Podrá recibir aportes tanto de agencias de cooperación financiera como de países, y establecerá mecanismos concursables con criterios que tomen en consideración la calidad, relevancia y viabilidad de las propuestas, así como su pertinencia y relación con los planes de desarrollo de los territorios priorizados.” (CAC, 2010, p. 94)

En el diseño del Fondo Regional, se planeó como objetivo general “contribuir a materializar el desarrollo rural territorial mediante recursos y acciones de apoyo en líneas de acción priorizadas en el marco de la ECADERT, así como su articulación en los ámbitos territorial, nacional y regional.” Como objetivos específicos, se propuso: “i. Cofinanciar a nivel territorial iniciativas innovadoras y dinamizadoras con visión estratégica para impulsar y apoyar el desarrollo rural territorial, en los países miembros del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). ii. Desarrollar las capacidades para la gestión territorial de los actores claves institucionales y sociales. iii. Apoyar la ejecución de planes de desarrollo territorial, programas y proyectos de inversión. iv. Complementar esfuer-

zos con programas, proyectos, fondos u otras iniciativas relacionadas con el desarrollo rural territorial con objetivos similares a la ECADERT.” (SE-CAC, 2011, p. 7)

La experiencia de sucesivas convocatorias del Fondo Regional y de la ejecución de 43 proyectos en territorios de los ocho países del SICA mostró por una parte la posibilidad de contribuir en forma delimitada a los propósitos concretos planteados en ellos. Por otra parte, evidenció la dificultad de asegurar que los proyectos aporten efectivamente a procesos enmarcados en planes o estrategias de desarrollo a mediano o más largo plazo, en parte por la tendencia a priorizar localmente acciones e inversiones para atender necesidades específicas e inmediatas, acentuada por los reducidos montos y los plazos de ejecución anuales.

Conviene conocer previamente otras experiencias de fondos concursables en áreas afines, identificar lecciones aprendidas pertinentes y buenas prácticas aplicables en el contexto regional, y diseñar un mecanismo apropiado para las condiciones, requerimientos y posibilidades de las entidades participantes. Este diseño debe ser flexible y ajustarse en respuesta a los aciertos, errores y aprendizajes en cada fase de ejecución.

Al diseñar el Fondo Regional ECADERT, se tomaron en cuenta algunas experiencias anteriores, tanto de la entidad donante inicial como de la agencia de cooperación técnica, no así de los paí-

ses participantes. Esto último limitó la realimentación entre experiencias de la institucionalidad pública de los Estados miembro del SICA y del Fondo Regional.

Después de su cada una de sus convocatorias, se introdujeron ajustes en las bases de las mismas y en otros aspectos del funcionamiento del Fondo Regional. También fueron precisándose determinados requerimientos para las organizaciones participantes y proyectos, y se revisaron procedimientos de aprobación, ejecución y seguimiento. Se transitó desde convocatorias abiertas hacia convocatorias por invitación, se flexibilizó los tipos de inversión, y se incorporó un elemento de fortalecimiento institucional u organizacional en los territorios.

En el caso de un fondo concursable asociado a un mecanismo de integración regional, su continuidad a mediano y más largo plazo requiere de aportes de los Estados miembro de éste o de su instancia asociativa regional. Los aportes de agencias de cooperación bilaterales o multilaterales pueden ser decisivos en la fase inicial, y podrían cumplir una función complementaria en fases subsiguientes, para dar seguimiento a determinados procesos o asegurar acompañamiento técnico regional, pero los países y el órgano de integración deben asumir la responsabilidad principal por su financiamiento, como también en su conducción. Es deseable, asimismo, establecer mecanismos de coordinación o enlace entre fondos concursables nacionales y regionales, de manera que se complementen para apoyar procesos de de-

sarrollo en territorios locales, transfronterizos o plurinacionales.

Aunque hubiera sido deseable, no se logró articular el Fondo Regional ECADERT con fondos de desarrollo o procesos de financiamiento de proyectos en los países para iniciativas de organizaciones de gestión territorial en ellos. Tampoco fue posible obtener aportes de los Estados miembros del SICA o del propio mecanismo de integración para el financiamiento sostenido del Fondo Regional, como estaba previsto originalmente. Las convocatorias realizadas fueron posibles por aportes sucesivos de tres agencias de cooperación internacional, y en la práctica ha dejado de operar después de la cuarta, aunque se mantienen relaciones colaborativas con al menos una de ellas en territorios específicos, y SE-CAC continuó explorando opciones de financiamiento para proyectos y procesos en la región.

En torno a las funciones de un fondo concursable para el desarrollo territorial

Un fondo concursable puede cumplir distintas funciones en apoyo al desarrollo de territorios rurales, incluyendo la solución de necesidades específicas, preferiblemente priorizadas de manera participativa en función de un balance de situación del territorio y de los “cuellos de botella” para su desarrollo; el aprovechamiento de determinadas oportunidades, identificadas y seleccionadas por su contribución potencial a ese desarrollo, o la consecución de recursos para emprender una iniciativa considerada prio-

ritaria e impulsar un motor de desarrollo territorial. Otras funciones relevantes incluyen el fortalecimiento de capacidades organizacionales e individuales, la motivación de las personas y grupos participantes en un proceso de gestión social del desarrollo, la construcción de alianzas para formular propuestas y ejecutar proyectos u otras iniciativas de desarrollo, y la incidencia en el direccionamiento de la inversión pública y también privada en el territorio.

Experiencias centroamericanas subrayan la importancia de que los fondos concursables incluyan componentes de fortalecimiento institucional u organizacional. En la fase inicial del Fondo Regional, los recursos debían orientarse primordialmente hacia inversiones productivas, pero las organizaciones no estaban necesariamente en capacidad de ejecutarlos eficazmente y lograr los beneficios esperados; en convocatorias posteriores se optó por incluir en los proyectos recursos para fortalecimiento organizacional y de capacidades.

Al preparar propuestas para el Fondo Regional, algunos Grupos de Acción Territorial (GAT) realizaron invitaciones abiertas a todas sus organizaciones miembro, e incluso a otras del territorio, a elaborar proyectos, con lo cual se generaron altas expectativas y múltiples propuestas, de las cuales sólo podría financiarse una o dos, usualmente puntuales y referidas a las necesidades de un grupo específico. La opción de algunos GAT de restringir el número de propuestas e invitar a va-

rias organizaciones a coaligarse, y en al menos un caso la de elaborar en el seno del GAT un solo proyecto, contribuyó tanto a la calidad y pertinencia de la propuesta al Fondo Regional como a reforzar convergencias y lazos cooperativos entre grupos u organizaciones del territorio.

Las funciones de un fondo competitivo para múltiples territorios han de responder, por una parte, a su propósito general, y por otra parte adecuarse a condiciones, requerimientos y prioridades territorialmente diferenciados. En una región plurinacional con situaciones locales y dinámicas territoriales muy diversas, los lineamientos comunes de un fondo concursable regional deben incorporar la flexibilidad necesaria para adecuarse a las características, problemáticas y posibilidades de los territorios y de las organizaciones participantes, como también a las distintas situaciones nacionales.

En las convocatorias del Fondo Regional ECADERT se establecieron bases comunes para los territorios y organizaciones de gestión territorial de todos los países, así como procedimientos comunes de selección, ejecución y seguimiento de las propuestas en cada país. La gran diversidad de situaciones territoriales y de las Comisiones Nacionales para la Ejecución de la ECADERT o entidades análogas hizo que se diferenciara, en la práctica, la implementación de esas bases y procedimientos, ajustándose a las condiciones de los distintos Grupos de Acción Territorial de un mismo país y a las características de las Comisiones

Nacionales. Ello fue, a la larga y en términos generales, positivo para la identificación, selección, ejecución y seguimiento de los proyectos a financiar, aunque en algunos casos se desviasen un tanto del propósito original.

En torno al diseño y reglamentación de un fondo competitivo para el desarrollo territorial

Al diseñar y reglamentar un fondo concursable para el desarrollo territorial cabe tomar en consideración experiencias y aprendizajes anteriores dentro y fuera del país o región, pero no se deben trasladar mecánicamente modelos de fondos competitivos del exterior. Es necesario que el diseño y normas de funcionamiento de cada fondo respondan a los requerimientos, características y posibilidades de la región, país o conjunto de territorios, y sea acorde con la naturaleza de las organizaciones, procesos e iniciativas que se busca apoyar, y consistente con su propósito ulterior de impulsar el desarrollo integral y sustentable de los territorios rurales.

Durante la fase de diseño y reglamentación de un fondo concursable, es importante realizar consultas a instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil en el país o países, y si fuera del caso en territorios preseleccionados, para recabar experiencias y aprendizajes pertinentes, y valorar la pertinencia y viabilidad de una u otra modalidad de convocatoria. Varias experiencias nacionales y regionales centroamericanas al respecto, incluyendo fondos asociados a proyectos

internacionales o a un instrumento de política regional como la ECADERT, sugieren que es conveniente realizar consultas amplias y sustantivas a entidades públicas, fundaciones y ONG que han diseñado e implementado mecanismos concursables, como también a organizaciones sociales y de gestión territorial, y tomar muy en cuenta sus aprendizajes anteriores. También es pertinente estudiar casos documentados o procesos sistematizados, balances valorativos o evaluativos, y otra documentación pertinente. Los equipos encargados del diseño inicial de un fondo concursable para el desarrollo territorial deben ser interdisciplinarios, intersectoriales e interinstitucionales, con una composición acorde con la naturaleza y propósito del mismo. Su propuesta ha de ser validada críticamente mediante consultas a grupos y entidades interesados en ella, con miras a su revisión final y aprobación por las instancias correspondientes.

Cabe considerar la posibilidad de que las convocatorias no sean completamente abiertas sino delimitadas y dirigidas en función de lo que se requiere y es posible hacer en distintos territorios o países. Ello puede facilitar, asimismo, la diferenciación de las bases de las convocatorias y de los procedimientos de selección, ejecución y seguimiento de proyectos en cada país, e incluso entre territorios en los cuales haya condiciones organizacionales o situaciones territoriales muy distintas. La evolución progresiva de las convo-

catorias del Fondo Regional ECADERT en esta dirección, por una conjunción de factores -incluyendo aprendizajes derivados de las primeras y una menor disponibilidad de recursos- mostró su viabilidad y pertinencia bajo las condiciones dadas y para sus propósitos particulares.

La influencia de las entidades que aportan recursos financieros o apoyo técnico en el diseño de un fondo concursable puede tener efectos tanto positivos como negativos, por la mayor o menor pertinencia y viabilidad de los planteamientos derivados de su propia experiencia, en aspectos como las modalidades y características del mecanismo competitivo, los procesos y requerimientos, o los plazos de ejecución y la flexibilidad al respecto.

Los donantes suelen tener un conjunto de orientaciones, directrices y normativas sobre los fondos concursables a financiar, basados en lo que consideran que ha funcionado mejor anteriormente, bajo condiciones que no siempre son análogas a las de la región, países y territorios en cuestión. En el marco del SICA, dichos donantes suelen ser europeos o asiáticos, por lo cual sus referentes originales pueden ser experiencias de ultramar, aunque como agencias de cooperación algunas de ellas han acumulado aprendizajes de procesos anteriores en la región, o bajo condiciones similares. Se requiere, en todo caso, de un diálogo al respecto y de un proceso de concertación acerca

de la modalidad más apropiada, tomando en cuenta experiencias pertinentes y valorando la viabilidad de lo propuesto en el contexto correspondiente.

En torno a los procedimientos competitivos o no para el financiamiento de iniciativas específicas

Las convocatorias competitivas pueden o no ser la opción más apropiada para asignar recursos en apoyo a iniciativas de desarrollo de territorios rurales, de acuerdo con las características de éstos, de los procesos en curso en ellos y del tipo de inversión que se requiere para viabilizarlas, como también de los propósitos de las entidades y organizaciones involucradas. En el caso de fondos concursables, es pertinente valorar en cada caso si conviene una convocatoria abierta o por invitación a un conjunto de organizaciones precalificadas. También cabe considerar la posibilidad de brindar algún asesoramiento técnico durante el proceso de elaboración de propuestas, en particular si algunas organizaciones elegibles tienen menor experiencia en la formulación de proyectos y se requiere de fortalecimiento de capacidades específicas para ello.

Es posible, como se ha concluido a propósito de algunas experiencias centroamericanas, que se requiera de una fase previa de fortalecimiento organizacional y de capacidades de formulación y ejecución de proyectos, antes de que las organizaciones locales puedan participar efectiva y exitosamente en convocatorias concursables. Obviar

esta necesidad puede tender a canalizar recursos primordialmente hacia determinadas organizaciones ya consolidadas y con experiencia anterior en convocatorias y proyectos de este tipo, en detrimento de grupos y redes relevantes, pero con menor grado de formalización y desarrollo organizacional.

Puede ser deseable un proceso de exploración inicial y valoración de las organizaciones que podrían ser elegibles para preparar propuestas preliminares o perfiles de proyecto, con o sin asesoramiento directo, para realizar entonces una preselección y un acompañamiento técnico posterior para la elaboración, ejecución y seguimiento de proyectos a financiar por parte del fondo en cuestión. Este asesoramiento puede ser brindado por la entidad responsable de la convocatoria, por una entidad pública nacional, o por una fundación u organización no gubernamental. Para que ello sea factible, es necesario considerar y prever los costos asociados, que pueden ser compartidos, vg. mediante la combinación de recursos humanos de una institución u ONG y recursos financieros del propio fondo concursable para sufragar gastos de desplazamiento y estadía en el territorio. Es importante, asimismo, asegurar que los proyectos de desarrollo territorial a financiar estén asociados a motores o impulsores del mismo y que se inserten claramente en la estrategia y plan de desarrollo del territorio. El acompañamiento técnico a las organizaciones de gestión territorial durante la fase de identificación y elaboración

de propuestas puede contribuir a que efectivamente sea así.

La cuarta y última convocatoria del Fondo Regional no fue competitiva sino dirigida, enfocada en tres territorios específicos y en proyectos concertados con las organizaciones locales, la entidad donante y una ONG internacional que brindaría acompañamiento técnico. A ello contribuyeron tanto los aprendizajes derivados de convocatorias anteriores como la disminución de los recursos disponibles y la participación de otra agencia de cooperación (AACID) y una organización no gubernamental (Ayuda en Acción, AeA) con capacidad y disposición de dar apoyo técnico sostenido en determinados territorios. Esto permitió, efectivamente, insertar más claramente los proyectos en procesos y estrategias de desarrollo territorial, y concertar con las organizaciones de gestión territorial los proyectos a financiar e impulsar.

En torno a la relación con agencias de cooperación en el diseño e implementación de un fondo regional para el desarrollo territorial financiado por donantes

Cuando los recursos nacionales son insuficientes o no están disponibles para financiar el conjunto de iniciativas para el desarrollo de los territorios de uno o varios países, las agencias de cooperación pueden cumplir una función complementaria y temporal, sin sustituir a los sistemas públicos de presupuestación ni a la institucionalidad responsable por dicho desarrollo. Esto puede

hacerse mediante instancias regionales, proyectos internacionales o cooperación bilateral, durante una fase inicial, pero conviene impulsar desde un principio el involucramiento activo de dicha institucionalidad y promover compromisos efectivos de inversión pública progresiva en apoyo a iniciativas de desarrollo en los territorios rurales.

Los donantes pueden facilitar fondos, usualmente no reembolsables, en apoyo a iniciativas que no es posible financiar con recursos del erario público, aunque su volumen será limitado en términos de cantidad y temporalidad, como sucedió en la región del SICA con los recursos del Fondo Regional. Este originalmente debía ser multigeneracional, y se esperaba movilizar recursos de inversión importantes, pero en cada convocatoria hubo una sola agencia donante, y no se logró involucrar activamente a la institucionalidad pública de los países participantes, a excepción de los integrantes de las respectivas Comisiones Nacionales para la ejecución de la ECADERT.

En cada país, es importante que se establezcan mecanismos para financiar iniciativas de desarrollo en los territorios, pero en instancias o mecanismos de integración como el centroamericano, puede resultar complejo financiar con recursos de los países un fondo regional, por lo cual ha sido necesario recurrir a financiamiento internacional.

En el marco de la ECADERT no se logró que los Estados miembro del SICA

aportaran recursos al Fondo Regional, los cuales de todas formas tendrían que haberse invertido en el país respectivo, pues resultaría inviable, política y legalmente, que fondos públicos de un país centroamericano se invirtieran en otro u otros. Por otra parte, cada país continuó realizando inversiones públicas en el desarrollo de sus territorios rurales, y en el caso de Costa Rica se estableció un fondo, con recursos del INDER y administrado por dicha entidad, para apoyar iniciativas de organizaciones de gestión territorial.

En la medida en que los países miembro del SICA hicieran contribuciones sustanciales al mecanismo de integración y sus programas, cabría la posibilidad de que por intermedio del SICA puedan financiarse iniciativas de desarrollo en la región. Esto sería especialmente útil para impulsar ese tipo de iniciativas en múltiples territorios con problemáticas o potencialidades afines en varios países de la región, como los del Corredor Seco Centroamericano, o para territorios transfronterizos, y podría complementarse con proyectos internacionales enfocados en ellos. En cambio, para territorios priorizados al interior de un país, en principio sería más viable y eficaz que cada país establezca mecanismos para financiar proyectos u otras iniciativas de desarrollo en ellos, preferiblemente con recursos del presupuesto nacional, complementados en caso necesario por apoyo financiero internacional. También es muy deseable, aunque poco frecuente

en la región, crear condiciones favorables mediante incentivos, normas e inversión pública para orientar recursos privados hacia determinados territorios e inversiones conducentes a su desarrollo.

En torno al financiamiento de la operación de fondos concursables

Sin recursos, no se puede dar acompañamiento técnico y seguimiento a la formulación y ejecución de proyectos, ni a los procesos derivados de éstos. Es conveniente financiar el apoyo técnico como gasto operativo de fondos concursables internacionales, y en el caso de los nacionales valorar si la institucionalidad pública correspondiente puede asegurar dicho acompañamiento, o si es necesario prever recursos para que las organizaciones ejecutoras contraten asistencia técnica.

Aunque en algunos casos dicho acompañamiento técnico puede ser contratado por el ente que administra un fondo internacional, cabe la posibilidad de que la contratación sea realizada por entidades nacionales o directamente por las organizaciones locales. En el caso del Fondo Regional ECADERT, algunos recursos del propio fondo se utilizaron para cubrir gastos de apoyo técnico y seguimiento por parte de una agencia de cooperación internacional. En ciertas experiencias nacionales, dicho acompañamiento ha sido provisto por una entidad pública, y en otras por parte de una fundación u ONG. Otra opción a valorar sería que lo brinde una

entidad competente de educación superior. En el de instituciones públicas, es necesario contar con recursos para cubrir gastos operativos, y en el de entidades privadas, para la contratación de servicios.

En torno a los recursos reembolsables y no reembolsables para iniciativas de desarrollo territorial a distintas escalas

La provisión de recursos reembolsables bajo condiciones favorables, canalizados a través de instituciones nacionales o regionales, puede permitir la realización de proyectos de mayor envergadura y de naturaleza estratégica o estructural, para un territorio o conjunto de territorios, con proyección a mediano plazo y mayor impacto potencial. Los recursos no reembolsables para proyectos a menor escala y más corto plazo pueden ser especialmente importantes para iniciativas locales, preferiblemente relacionadas con estrategias y planes de desarrollo territorial. En todos los casos, es importante que haya contrapartidas locales, que pueden ser en especie.

En América Central, los recursos reembolsables de entidades de cooperación financiera multilateral o bilateral se entregan directamente a los Estados nacionales, mientras que los recursos no reembolsables, usualmente por montos menores, se otorgan tanto a los países como a instancias del Sistema de la Integración Centroamericana. Otros fondos no reembolsables se canalizan a través de proyectos internacionales, con participación de organismos de cooperación técnica con presencia en los países de la región. Sería de-

seable explorar complementariedades potenciales entre inversiones de mayor envergadura realizadas por la institucionalidad pública con fondos reembolsables e iniciativas territoriales apoyadas por fondos no reembolsables.

Los fondos reembolsables internacionales pueden movilizar recursos financieros sustanciales a través de la institucionalidad pública de cada país, y un fondo competitivo puede facilitar la selección de propuestas de inversión viables y pertinentes en los territorios, a diversas escalas. Dichas inversiones podrían ser públicas, público-privadas, o incluso privadas. Los recursos provenientes de fondos reembolsables pueden ser facilitados a iniciativas o proyectos específicos bajo distintas modalidades, incluyendo donaciones, fondos revolventes o créditos subsidiados en mayor o menor grado, de acuerdo con sus finalidades y con las características de las personas u organizaciones beneficiarias. Pueden, asimismo, contribuir de diversas maneras a la generación de bienes públicos, semi-públicos o privados en procesos de desarrollo territorial.

En América Central, los fondos reembolsables canalizados por medio de los Estados han financiado obras públicas de diverso tipo y otras inversiones públicas, con miras al desarrollo nacional, urbano y rural. En lo atinente al desarrollo de los territorios rurales, esas inversiones han generado proporciones variables de rentas sociales y privadas, de acuerdo con la naturaleza de cada inversión, su relación con distintos tipos de actores territoriales, y sus modalidades. Diversos análisis han sugerido

priorizar, en la ejecución de inversiones con dichos recursos, la producción de bienes públicos o semi-públicos, y se considera preferible que los mismos estén enmarcados en estrategias y planes de desarrollo territorial a la escala correspondiente.

En torno a los ritmos y desfases en procesos relacionados con fondos concursables para el desarrollo territorial

Los ritmos sociales y administrativos en la ejecución de proyectos responden a diferentes lógicas y temporalidades, que han de tomarse en cuenta. También puede haber desfases con procesos institucionales nacionales, que tienen sus propios ritmos y son afectados por ciclos políticos y cambios de gobierno. En las iniciativas de desarrollo territorial, incluyendo las apoyadas por fondos concursables, es necesario considerar y conciliar, en lo posible, el tiempo social y el tiempo político.

Durante la realización de proyectos del Fondo Regional ECADERT, se observó que los plazos anuales para su ejecución frecuentemente resultaban cortos, obligaban a apresurar procesos que por involucrar a actores sociales tenían sus dinámicas propias, y hacían necesario prorrogar plazos. Se consideró que podría ser preferible tener períodos más largos, y flexibilizar los ritmos de ejecución técnica y financiera. Otras experiencias centroamericanas sugieren, asimismo, que es necesario tomar en cuenta las diferencias entre los ritmos de los actores locales involucrados en

procesos de desarrollo, de las entidades públicas u otras entidades con planes operativos anuales, y de las agencias de cooperación técnica y financiera.

En torno a la continuidad y ampliación de los procesos apoyados por fondos concursables en los territorios

Es conveniente que las propuestas a financiar incluyan previsiones acerca de la continuidad posterior de los procesos cuya realización se apoyará con recursos del fondo concursable. Para ello es fundamental la apropiación social e institucional de dichos procesos, y también son importantes las contrapartidas locales o nacionales, así como la movilización de recursos para ampliar la escala de las acciones apoyadas con dichos recursos. Otra opción a considerar, de manera complementaria, es que en sucesivas convocatorias de un fondo concursable puedan presentarse propuestas del mismo territorio, o que la ejecución exitosa de un proyecto inicial permita acceder a recursos adicionales para dar continuidad a procesos derivados de él. En general, es necesario contrarrestar la dispersión de recursos, los horizontes temporales excesivamente cortos, y la discontinuidad de los procesos que interesa impulsar.

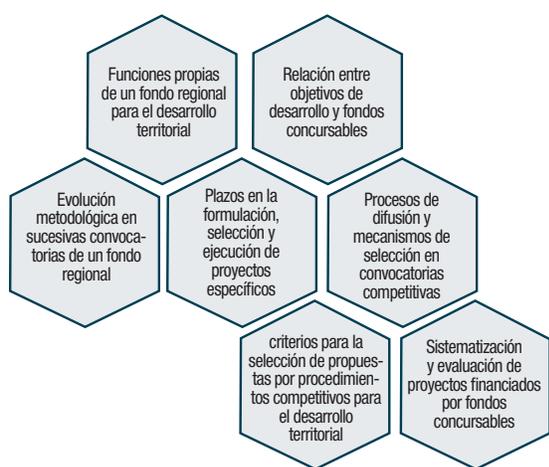
La mayor o menor continuidad de procesos asociados a proyectos financiados por el Fondo Regional ECADERT, como también en otras experiencias, ha guardado relación, entre otros factores, con el involucramiento activo de actores territoriales, redes u otros grupos relevantes del territorio en su ejecución, seguimiento, evaluación

y auditoría social. Los compromisos asumidos y cumplidos por gobiernos locales o instituciones nacionales para aportar recursos de contrapartida pueden ser un paso inicial hacia contribuciones financieras o en especie para apoyar la continuación posterior de procesos relacionados con dichos proyectos. También se ha constado la importancia de un acompañamiento técnico sostenido que prosiga tras la finalización del proyecto financiado con recursos externos o de un fondo concursable; el mismo puede ser provisto por la institucionalidad pública, una entidad académica u organización no gubernamental vinculada al territorio, o una agencia de cooperación claramente comprometida con apoyar su desarrollo a mediano o más largo plazo.

La mayor o menor disponibilidad de recursos financieros, con el necesario acompañamiento técnico, para promover el desarrollo de los territorios rurales incide claramente en la continuidad o discontinuidad de procesos que requieren de inversiones públicas sostenidas. El que las organizaciones de gestión territorial o sus integrantes puedan o no acceder a fondos públicos para iniciativas específicas hace una diferencia considerable al respecto. Y en el plano regional, el que los territorios pudieran financiar proyectos a través del Fondo Regional ECADERT, cualesquiera que fueran sus limitaciones, permitió realizar inversiones e impulsar procesos, lo cual se ha dificultado considerablemente desde que dicho fondo ha dejado de operar, en la práctica, por

falta de recursos. Esto, a su vez, refleja no sólo la discontinuación del apoyo financiero internacional a ese fondo, sino principalmente la incapacidad del SICA y de los países de resolver la cuestión de la financiación de sus políticas regionales, lo cual frena el avance del propio proceso de integración.

Relacionados con el funcionamiento del Fondo Regional ECADERT



Seguidamente se propone una serie de aprendizajes referentes a las funciones, objetivos, metodología y aspectos operativos del Fondo Regional ECADERT, como también sobre su sistematización y evaluación.

En torno a las funciones propias de un fondo regional para el desarrollo territorial

Un fondo plurinacional para apoyar iniciativas de desarrollo de territorios rurales priorizados por los países de una misma región, con un abordaje, política u orientación estratégica

en común, puede cumplir distintas funciones, las cuales no han de ser estáticas, sino que pueden evolucionar bajo el impulso de procesos regionales, nacionales y territoriales.

En la fase inicial de una estrategia regional como la ECADERT o de un conjunto de estrategias nacionales de desarrollo territorial, resulta especialmente importante el fortalecimiento de capacidades organizacionales e individuales y la construcción de institucionalidad territorial, así como la motivación y acumulación de experiencia por parte de grupos locales u organizaciones de gestión territorial. En fases subsiguientes, a medida que se avance en la elaboración e implementación de estrategias o planes territoriales, se definan motores de desarrollo y proyectos estratégicos, es importante apoyar dichos mediante fondos concursables o de otra índole. Y en otras fases más avanzadas se requiere de una articulación intersectorial más eficaz, de sinergias entre inversión pública y privada, y de mayores capacidades de incidencia en políticas locales, subnacionales, nacionales e incluso internacionales.

Un mecanismo como el Fondo Regional ECADERT también puede contribuir al escalamiento de acciones, procesos e iniciativas para el desarrollo de múltiples territorios o de ámbitos territoriales mayores, incluyendo los transfronterizos y plurinacionales. Puede, asimismo, facilitar intercambios e interaprendizajes entre actores u organizaciones territoriales de un mismo país o de distintos países, la documentación y sistematización de experiencias exitosas, y la construcción de aprendizajes

de índole más general. En lo referente al desarrollo territorial, en general, y en particular a procesos de innovación tecnológica y organizacional para impulsarlo, conviene incorporar en su abordaje por parte de un fondo plurinacional para inversiones en territorios rurales una apropiada comprensión de su naturaleza multiescalar y de las interacciones entre diversos ámbitos de desarrollo e innovación.

Aunque el propósito inmediato de los proyectos financiados por el Fondo Regional ECADERT fue generalmente contribuir a la solución de una problemática local o facilitar el aprovechamiento de una oportunidad específica en determinado territorio, un beneficio ulterior deseable de los proyectos e iniciativas de desarrollo territorial suele ser el escalamiento horizontal y vertical posterior de las innovaciones, aprendizajes y cambios positivos generados, a través de su replicación en otros lugares o su incorporación en políticas, programas y acciones de la institucionalidad pública. Algunos proyectos financiados por el Fondo Regional se inscribieron en procesos iniciados anteriormente y que continuarían posteriormente, abarcando otros territorios y aplicando determinadas soluciones validadas localmente; tal fue el caso, por ejemplo, de un proyecto de cosecha de agua en Nicaragua, que incorporó aprendizajes derivados de iniciativas afines anteriores en ese país (los que a su vez se apoyaban en experiencias de otros países) y su ejecución exitosa en un territorio específico se inscribió en un proceso que continuaría posteriormente en otros.

En torno a la relación entre objetivos de desarrollo y fondos concursables

En el caso de un fondo concursable plurinacional para el desarrollo territorial, es deseable que se enmarque en el planeamiento de las acciones y procesos regionales y de los países participantes, de manera que contribuya al logro de sus objetivos de desarrollo y se articule directamente con ellos.

Esto puede abarcar expresiones regionales y nacionales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados internacionalmente, así como instrumentos de política y planeamiento de un sistema de integración como el centroamericano y de los Estados que lo conforman. En el caso del Fondo Regional ECADERT, su propósito se enmarcó en los lineamientos generales de este instrumento de política pública regional, y se estableció como requisito que los Grupos de Acción Territorial u otras organizaciones proponentes de proyectos a financiar contasen con estrategias o planes de desarrollo territorial, aunque esto no siempre se cumplió. Menos explícita fue la relación con políticas, estrategias o planes de desarrollo de cada país.

En torno a la evolución metodológica en sucesivas convocatorias de un fondo regional

Las bases de las convocatorias de un fondo nacional o plurinacional para el desarrollo territorial, así como los procedimientos de selección de propuestas y otros aspectos relacionados, podrán variar por los resultados y aprendizajes derivados de cada una, por nuevos requerimientos de los países y territorios o sugerencias

de las entidades nacionales participantes, y por cambios en el contexto regional, nacional o local, o en los requisitos establecidos por donantes.

En la experiencia Fondo Regional ECADERT, este tipo de reflexión autocrítica permitió incorporar aspectos obviados inicialmente, como el fortalecimiento organizacional e institucional, modificar las bases de las convocatorias en función de aprendizajes derivados de las anteriores, y replantear la naturaleza misma de las convocatorias. Convendría documentar, sistematizar y socializar experiencias de fondos concursables nacionales, como también de fondos asociados a proyectos internacionales en la región.

En torno a los plazos en la formulación, selección y ejecución de proyectos específicos

Los plazos en fondos concursables suelen ser definidos por entidades financiadoras y ejecutoras de éstos, algunas veces condicionados por períodos anuales de ejecución presupuestaria, pero es necesario flexibilizar los plazos de ejecución de las propuestas, y de ser posible operar con presupuestación plurianual y con la posibilidad de transferir la ejecución de algunos recursos al siguiente ciclo presupuestario.

Los procesos de aprobación de desembolsos pueden conllevar demoras en la fase inicial, aunados al tiempo requerido para completar el diseño del fondo, establecer las bases de cada convocatoria y elaborar quías administrativas. A ello se suman demoras internas y externas en la ejecución de los proyectos y recursos, la dinámica propia de procesos sociales y factores de estacionalidad o ciclo anual en terminados

proyectos productivos. La valoración de la experiencia del Fondo Regional ECADERT sugiere la conveniencia de transitar hacia modalidades de presupuestación, planeamiento y ejecución plurianuales.

En torno a los procesos de difusión y mecanismos de selección en convocatorias competitivas

La amplitud de la difusión de las convocatorias a fondos concursables puede ser mayor o menor, de acuerdo con el número de iniciativas a financiar, su cobertura geográfica y otras consideraciones. Es importante valorar, por una parte, la necesidad de contar con suficientes propuestas para seleccionar un número apropiado de proyectos pertinentes y de buena calidad, y por otra parte evitar la generación de expectativas entre un gran número de personas u organizaciones cuando serán pocas las iniciativas que es posible apoyar.

La realización de convocatorias abiertas a múltiples territorios o a múltiples actores u organizaciones en cada territorio pone a estos a competir entre sí, algo que en la experiencia del Fondo Regional ECADERT resultó contraproducente. Una opción a considerar es dirigir sucesivas convocatorias a distintos territorios priorizados en cada país, y trabajar con contrapartes institucionales y organizaciones locales en ellos para realizar una difusión selectiva de información hacia estas últimas, a fin de motivarlas a elaborar prepropuestas y explorar la posibilidad de integrar algunas de ellas en un solo proyecto.

La selección de las propuestas en convocatorias competitivas debe responder a

criterios explícitos establecidos y difundidos de antemano, aplicados con objetividad y transparencia por un cuerpo colegiado con competencia técnica designado para ello e independiente de quienes han acompañado la elaboración de los proyectos.

En el caso del Fondo Regional ECADERT, los mecanismos nacionales fueron insuficientes y resultó necesario establecer un mecanismo regional que valorase el conjunto de propuestas avaladas nacionalmente. Ello, a su vez, planteó cuestiones relacionadas con la distribución de fondos entre los países, el reto de asegurar que hubiese propuestas financiables en cada uno de ellos, y la dificultad de reconciliar procedimientos de calificación uniformes con situaciones político-institucionales y criterios distintos según el país.

En torno a los criterios para la selección de propuestas a financiar por procedimientos competitivos para el desarrollo territorial

Además de su viabilidad técnica y financiera, así como las necesidades concretas a cuya solución podrán contribuir las propuestas, o las oportunidades que permitirán aprovechar, conviene valorar su pertinencia y su relevancia para impulsar el desarrollo integral del territorio y su relación con una estrategia de desarrollo consensuada entre los actores territoriales. Cabe considerar, asimismo, su relación con estrategias o planes de desarrollo en regiones conformadas por varios territorios y en el país como un todo. También podría tomarse en consideración el aporte de un conjunto de propuestas a la reducción de las

disparidades interregionales e interterritoriales, y a la cohesión social y territorial.

Las diferencias en el grado de avance de los distintos territorios priorizados en cada país de la región del SICA conllevó el que solamente algunos de ellos contaran efectivamente con estrategias o planes de desarrollo cuando se realizaron las convocatorias iniciales del Fondo Regional. Resultó difícil establecer con claridad la relación entre los proyectos y el proceso de desarrollo de cada territorio, y por la corta duración y los montos reducidos de los proyectos, es cuestionable que tuvieran un impacto significativo en la reducción de disparidades entre territorios o regiones, aunque algunos de ellos pueden haber aportado a procesos que a mediano y más largo plazo contribuyeran a la cohesión social y territorial.

En torno a la sistematización y evaluación de proyectos financiados por fondos concursables

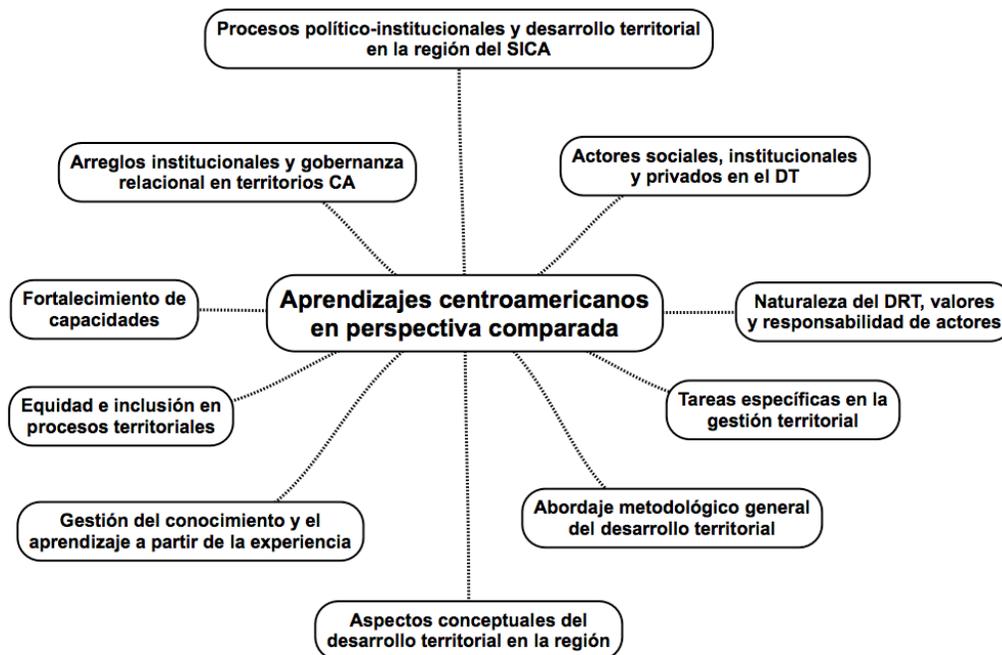
Al igual que otros procesos territoriales, los relacionados con este tipo de proyectos pueden generar aprendizajes de utilidad para las personas y grupos participantes, para las organizaciones de gestión territorial y las entidades nacionales involucradas, y también para las agencias de cooperación y para el propio fondo concursable. Para esto es necesario documentar sistemáticamente los procesos, promover una cultura de práctica reflexiva, y facilitar la sistematización participativa de las experiencias. Aunque la sistematización puede identificar elementos valorativos acerca de los procesos, sus logros y retos, las soluciones innovadoras y los obstáculos enfrentados, no es propiamente una evaluación.

Esta última tiene un propósito distinto y una metodología propia, y debe preverse en la planificación de los proyectos y del fondo concursable. Conviene que sea también participativa, que sus conclusiones iniciales se validen críticamente con quienes participaron en la ejecución de cada proyecto, y que haya una devolución del balance de resultados con las comunidades, organizaciones, redes o grupos interesados en el territorio.

En cada convocatoria del Fondo Regional ECADERT se documentó la ejecución financiera y técnica de los proyectos, así como sus productos y resultados inmediatos, pero no se realizó una evaluación integral de sus impactos en los aspectos pertinentes del desarrollo de cada territorio. Tampoco se realizó una sistematización participativa de cada experiencia, a fin de identificar aprendizajes que permitieran a la organización mejorar su propia práctica y socializar más ampliamente las lecciones aprendidas. Es posible que en algunos territorios se hayan realizado balances valorativos, en el marco de actividades de los Grupos de Acción Territorial o de organizaciones locales específicas,

pero no se ha logrado acopiar dichos balances. Sería deseable recuperar, en la medida de lo posible, las experiencias y aprendizajes de proyectos exitosos o fallidos, explorar los factores que incidieron en el logro o no de sus objetivos, y conocer las valoraciones de quienes participaron en ellos acerca de sus contribuciones al desarrollo de cada territorio. También convendría recabar el criterio de responsables político-institucionales en los distintos países sobre la ejecución, resultados y aprendizajes derivados del Fondo Regional. Para ello se propuso y acordó con SE-CAC una fase de sistematización en los países y en territorios seleccionados en cada uno de ellos, la cual hasta el momento no se ha realizado y por el tiempo transcurrido y las cambiantes prioridades es muy poco probable que se realice. Pero al emprender nuevas iniciativas y valorar posibles modalidades de financiamiento de proyectos en territorios, conviene considerar tanto la experiencia de dicho Fondo Regional como los aprendizajes derivados de otras experiencias en cada país o en la región.

4. Aprendizajes centroamericanos en perspectiva comparada



Los apartados de esta sección se enfocarán en aprendizajes sobre aspectos de interés común para la discusión comparada de las experiencias centroamericanas entre sí, como también respecto de otras en América Latina. Estos incluyen los procesos político-institucionales y modalidades de gobernanza territorial; la participación de actores y el tejido social; la equidad e inclusión en el desarrollo de los territorios rurales; el fortalecimiento de capacidades, la gestión del conocimiento y el aprendizaje a partir de la experiencia; aspectos conceptuales y metodológicos, y algunas otras facetas de la gestión social del desarrollo territorial. Aquí se proponen selectivamente algunos aprendizajes derivados de la contrastación de procesos territoriales y político-institucionales centroamericanos entre

sí, que podrían ser de interés para una discusión comparada más amplia.

Sobre procesos político-institucionales y desarrollo territorial en la región del SICA



En este apartado se proponen aprendizajes relacionados con políticas públicas e institucionalidad para el desarrollo territorial en América Central, incluyendo aspectos como los alcances y limitaciones de estrategias regionales como la ECADERT y sus contribuciones a la materialización del proceso integracionista en los territorios rurales; la relevancia de la voluntad política nacional y la necesidad de una apropiación efectiva de los procesos de gestión del desarrollo territorial por los actores locales para asegurar su perdurabilidad, y la utilidad de contar con un marco legal e institucional para dar continuidad a los procesos político-institucionales y al acompañamiento a la gestión social del desarrollo en los territorios. Otros aprendizajes se refieren a la necesidad de lograr una comprensión clara de la importancia del desarrollo territorial para la economía y sociedad en su conjunto; a la construcción de una nueva institucionalidad público-privada en los planos nacional y territorial, que facilite la concertación social de las políticas y de los programas institucionales; a la indispensable articulación interinstitucional e intersectorial en los países y en el sistema de integración, y a la viabilidad y limitaciones de impulsar dicha articulación desde una entidad sectorial. También se comparten aprendizajes relacionados con el principio de subsidiariedad y las interrelaciones entre distintos planos de actuación de la institucionalidad pública; a la importancia de enlazar las iniciativas territoriales con los sistemas nacionales

de planificación y presupuestación, y de establecer mecanismos de representación de las organizaciones de gestión territorial en las instancias de planificación regional del desarrollo.

Relevancia y limitaciones de una estrategia regional

Contar con un instrumento regional de política pública puede dar mayor legitimidad a procesos nacionales de desarrollo rural con enfoque territorial, favorecer la formulación e implementación de políticas y programas nacionales consistentes con él, y respaldar su continuidad en sucesivas administraciones en cada país. Sin embargo, ésta requiere de voluntad política, procesos de concertación y acuerdos al respecto entre Estado y sociedad civil, y de esfuerzos sostenidos para establecer normativas claras, realizar las transformaciones institucionales necesarias, e impulsar las acciones e inversiones públicas requeridas a corto, mediano y más largo plazo.

Aunque en el marco del SICA la cesión de soberanía es limitada y al formular la ECADERT se aceptó que su implementación sería gradual y acorde con los requerimientos y posibilidades de los distintos países, su existencia como estrategia regional, en conjunto con el apoyo y acompañamiento de la cooperación internacional, dio un respaldo importante a los responsables institucionales y técnicos de las políticas nacionales para el desarrollo de los territorios rurales. Cuando se conjugaron las condiciones necesarias en determinado país, la ECADERT como

política del SICA y como proceso regional facilitó los esfuerzos de sectores de la administración pública y de la sociedad civil, con el acompañamiento de la cooperación internacional, para impulsar y dar continuidad a políticas y programas de DRT. En ausencia de tales condiciones, la estrategia regional y las instancias y procesos asociados a ella resultaron insuficientes para lograr dicha continuidad.

Expresiones territoriales del proceso integracionista

La concreción de acciones en apoyo a la gestión social del desarrollo en los territorios rurales de una región plurinacional y el mejoramiento efectivo de la calidad de la vida en ellos, bajo la inspiración y orientaciones de uno o varios instrumentos de política pública regionales asociados a la movilización de recursos nacionales e internacionales para impulsarla, permite materializar y patentizar los beneficios potenciales de un proceso integracionista, legitimándolo en dichos territorios y en la sociedad como un todo.

En la medida en que la ECADERT fue durante su fase de ejecución inicial una política regional que generó procesos, inversiones y cambios positivos en un creciente número de territorios centroamericanos, contribuyó a legitimar el proceso de integración ante la ciudadanía, especialmente rural. Ello se vio limitado, sin embargo, por las dificultades para articularse con otras políticas o programas del SICA, incluyendo los del área económica, social y cultural y coordinar acciones convergentes

en los territorios. En años recientes se ha visto afectado, asimismo, por la discontinuidad de ciertos procesos regionales asociados a la ECADERT, debido a limitaciones financieras y prioridades institucionales cambiantes. Aún sería factible, sin embargo, revitalizar y replantear determinadas acciones e iniciativas regionales a fin de brindar ciertos tipos de apoyo a iniciativas de desarrollo territorial, y aunar esfuerzos con programas de inversión y para la seguridad ciudadana, entre otros, así como contribuir en forma sostenida, por vías innovadoras y con recursos mínimos, al fortalecimiento de capacidades y la gestión del conocimiento para el desarrollo de los territorios rurales de la región del SICA. Esto fortalecería, de alguna manera, al propio proceso de integración y su legitimidad política y social.

Voluntad política y apropiación social

La voluntad política nacional, especialmente por parte del Poder Ejecutivo, es indispensable e insustituible para generar procesos político-institucionales favorables a la gestión social exitosa del desarrollo de los territorios rurales, con apoyo sostenido de la institucionalidad pública y con un marco de políticas sectoriales, intersectoriales y de nivel macro apropiado para la articulación intersectorial y coordinación interinstitucional en la formulación y ejecución de estrategias y planes de desarrollo territorial. Ello es necesario, pero no suficiente para generar procesos sustentables de gestión participativa del desarrollo territorial, cuya piedra angular es el involucramiento activo y apro-

piación efectiva de los actores locales, cuyo empoderamiento, decisión de aunar esfuerzos y acción concertada para ese propósito son indispensables.

Varias experiencias nacionales centroamericanas muestran que el compromiso del gobierno central, al más alto nivel, es un factor de éxito en la movilización de recursos técnicos y financieros de la institucionalidad pública y en la promoción efectiva de procesos participativos de desarrollo en los territorios rurales. Otras experiencias nacionales en esta región ponen en evidencia la dificultad de impulsar de manera sostenida la gestión social del desarrollo territorial, y los alcances limitados -tanto en el tiempo como en términos de cobertura geográfica y social- de experiencias locales apoyadas por agencias de cooperación u ONG sin condiciones políticas e institucionales que favorezcan su continuidad y la ampliación de escala en términos horizontales y verticales.

Algunos factores que han limitado el involucramiento efectivo de gobiernos centroamericanos en procesos de desarrollo rural con enfoque territorial son el interés de muchos de ellos en resultados a corto plazo, por encima de los objetivos y políticas a mediano y largo plazo; la priorización de estrategias de crecimiento económico vía exportación, sobre las de desarrollo integral y reducción de las disparidades y desigualdades; el abordaje de temas sociales y de la pobreza prepon-

derantemente por medio de programas asistenciales y subsidios, en lugar de atender y erradicar las causas de la exclusión social, económica y política; la prevalencia continuada del centralismo y la dificultad para lograr una efectiva articulación intersectorial, así como la insuficiente claridad acerca del propósito del abordaje territorial y cómo implementarlo.

El grado y tipo de compromiso de los Estados centroamericanos con el proceso de integración en su conjunto, y con los instrumentos de política pública regional aprobados en el marco del SICA, es también un factor en la mayor o menor incorporación del enfoque territorial y de los principios u orientaciones generales de la ECADERT en las políticas nacionales y programas institucionales.

En ausencia de un marco y contexto político-institucional favorable, ha resultado difícil trascender las experiencias puntuales de gestión social en determinados territorios centroamericanos, e inviable lograr escalamientos horizontales y verticales sustanciales y sostenidos, ampliando progresivamente el número de territorios rurales involucrados hasta abarcar el conjunto del país, e incorporando cabalmente el enfoque territorial en políticas de Estado y programas institucionales sólidos, con financiamiento propio y continuadas durante sucesivos períodos de gobierno. Por otra parte, la participación proactiva de los actores sociales,

privados e institucionales, redes relevantes y otros grupos de los territorios es indispensable para concertar proyectos de futuro y estrategias de desarrollo territorial, movilizar voluntades y recursos del propio territorio, y ejecutar sucesivos planes de desarrollo a mediano plazo, al margen de los vaivenes políticos.

Legalidad y continuidad

Un marco legal y una institucionalidad establecida con recursos propios y el mandato de impulsar el desarrollo rural con enfoque territorial contribuyen de manera importante a la continuidad de procesos tanto de transformación institucional como de acompañamiento a la gestión social del desarrollo de los territorios. El poder legislativo puede traducir en normas legales la voluntad política de impulsar dicho desarrollo y construir un marco institucional apropiado, dándole asimismo mayor certeza de continuidad a lo largo del tiempo, durante sucesivas administraciones y con la finalidad de impulsar procesos político-institucionales y territoriales de largo aliento.

La experiencia costarricense, con la ley de transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural, muestra claramente el efecto positivo de una legislación con claro enfoque territorial en la continuidad de procesos político-institucionales y territoriales entre sucesivas administraciones de distinto signo. Subraya asimismo la conveniencia de que la institución creada por ley para ese propósito tenga un claro mandato y

recursos asegurados, aunque también muestra las dificultades inherentes a la transformación de una entidad agrarista en otra con responsabilidad por el desarrollo territorial rural, las inercias propias de determinada cultura institucional y las resistencias internas al cambio, así como el riesgo de que persistan o resurjan antiguas prácticas, incluyendo el clientelismo político.

La experiencia guatemalteca de los últimos años, por su parte, pone en evidencia tanto las posibilidades como los límites del ejercicio de una cierta voluntad política, gestada al calor de coyunturas electorales y acuerdos entre movimientos sociales y políticos, que no logra traducirse en un marco legal e institucional. Patentiza, también, la necesidad de que la sociedad civil se movilice en apoyo a determinadas políticas y acciones institucionales para el desarrollo de los territorios rurales. Sugiere, asimismo, en el contexto político guatemalteco y centroamericano, la utilidad de contar con apoyos externos, incluyendo los de la cooperación internacional, para facilitar la continuidad, entre una administración y otra, de elementos fundamentales del enfoque territorial en las políticas, estrategias y programas nacionales.

Desarrollo territorial y nacional

Para que pueda generarse y mantenerse en el tiempo la voluntad política necesaria para impulsar el desarrollo rural con enfoque territorial, y que esta se traduzca en normas legales apropiadas, políticas de

Estado y acciones institucionales sostenidas, es necesario que se comprenda que el desarrollo de los territorios rurales no atañe solamente a sus pobladores ni únicamente a los gobiernos locales, como tampoco sólo a determinada entidad nacional responsable por promoverlo, sino que es fundamental para el desarrollo de la sociedad como un todo, para la economía en su conjunto, para el bienestar de la población tanto urbana como rural, para la calidad de la vida y de las relaciones entre la gente y con la Naturaleza; para la gobernabilidad del país y para su proyecto de futuro. Esta comprensión implica la revisión de los paradigmas que dominan la generación y formulación de las políticas públicas caracterizadas por un énfasis centralista y sectorial que tiende a desconocer el valor de los territorios como unidades histórico-culturales con dinámicas y planteamientos propositivos propios capaces de generar en forma endógena sus propias propuestas, alternativas y estrategias de desarrollo. Pero a su vez, conlleva la necesidad de estimular y activar procesos sociales que tiendan a generar propuestas de gobernanza territorial participativa y relacional, sustentadas en la organización de los actores, redes y grupos relevantes de estos territorios. Esto conlleva el necesario fortalecimiento de sus capacidades organizativas y de incidencia, de concertación y manejo de conflictos, de prospectiva y planificación estratégica, como también técnicas y operativas.

En América Central, la comprensión de la naturaleza estratégica del desarrollo de los territorios rurales para cada nación y para la región en su conjunto

es aún dispar y parcial, pero se han logrado avances al respecto a partir de una percepción más clara, durante la última década, de los retos actuales y futuros en lo atinente a la seguridad alimentaria de la población rural y urbana; del impacto actual y previsible cada vez más acentuado del cambio climático y de la creciente variabilidad climática; de las fuertes corrientes migratorias dentro del istmo y hacia el exterior de éste; de la inseguridad ciudadana en el campo y la ciudad; de la violencia y problemáticas asociadas al narcotráfico; de los movimientos sociales y las demandas de transformaciones en el campo y en sus relaciones con el mundo urbano, y de las expresiones político-electorales del descontento y las disparidades interterritoriales e interregionales.

Un elemento distorsionador y generador de conflictos y confrontaciones algunas veces violentas en varios países centroamericanos han sido ciertos megaproyectos de inversión pública o privada que afectan seriamente a determinados territorios o regiones, generando crecimiento sesgado y excluyente más que desarrollo integral e incluyente, y provocan resistencia por parte de sus habitantes. Su imposición inconsulta puede violentar derechos tradicionales de pueblos originarios o afrodescendientes, como también de comunidades campesinas, desconocer principios internacionalmente reconocidos al respecto, y la conflictividad resultante puede llevar a los Estados a

criminalizar a los defensores del territorio, y también provocar demoras o incluso truncar grandes obras públicas, proyectos con financiamiento internacional o inversiones privadas. En la medida en que se articulen efectivamente estrategias de desarrollo locales, regionales y nacionales, con procesos de gobernanza dialógica entre Estado y sociedad civil, y mecanismos apropiados para el manejo, resolución o transformación de conflictos, es posible construir acuerdos y consensos que permitan avanzar en forma concertada.

Nueva institucionalidad y concertación social

Hay que estimular la construcción de un nuevo tipo de institucionalidad público-privada en los países y territorios, con procesos de innovación en el relacionamiento de las entidades gubernamentales entre sí y con la sociedad civil en las diferentes escalas territoriales, procesos de concertación efectiva y sostenida entre actores sociales e institucionales para la toma de decisiones sobre prioridades estratégicas e inversiones públicas, y mecanismos de articulación ascendente y descendente entre políticas nacionales, subnacionales o locales e iniciativas endógenas para el desarrollo de cada territorio. Esto supone dinámicas de concertación social de las políticas públicas y acciones institucionales, de manera que éstas respondan a demandas priorizadas en función de proyectos de futuro, tengan reconocimiento por parte de los actores territoriales y la consiguiente legitimidad, generen acuerdos para su implementación y sea factible movilizar voluntades y recursos para emprender y llevar a

buen término transformaciones sustantivas en el mediano y más largo plazo.

En el marco del proceso ECADERT se buscó construir plataformas de concertación en territorios usualmente conformados por varios municipios, frecuentemente interactuando con mancomunidades, pero se prestó poca atención a la institucionalidad municipal y propiamente local, con sus propias dinámicas de participación social, relacionamiento entre actores e interlocución con las autoridades y la institucionalidad pública, las cuales es importante reconocer y valorizar. Por otra parte, a pesar de que el abordaje territorial latinoamericano tuvo una vertiente microrregional y por ende relacionada con el abordaje regional del desarrollo, y así se planteó originalmente en una de las entidades internacionales impulsoras del proceso ECADERT, en la práctica se obvió u oscureció, en su fase de formulación y ejecución inicial, el establecimiento explícito de interconexiones entre las regiones de planificación y los territorios supramunicipales, carencia que luego fue necesario atender mediante la exploración de modalidades de interconexión entre Consejos Territoriales de Desarrollo u otras organizaciones de gestión, tanto municipal como supramunicipal, y consejos regionales de planeamiento y articulación interinstitucional. La experiencia reciente de Costa Rica al respecto sugiere que aun cuando la ley normara el establecimiento de instancias regionales de coordinación y articulación para el

desarrollo de los territorios rurales, es preferible y viable incorporar representantes de las organizaciones de gestión territorial en los consejos regionales existentes bajo la conducción del ente responsable por la planificación en el país como un todo y en sus distintas regiones. En Centroamérica es claro que hay una pluralidad de escalas territoriales, de gobernanza y de gestión del desarrollo de los territorios, que no son exclusivamente rurales, que es necesario vincular entre sí esas distintas escalas, y que debemos explorar en mayor profundidad las implicaciones de la multi-escalaridad de los territorios y del desarrollo territorial.

En general, se requiere de transparencia en el acceso a la información y en la toma de decisiones sobre inversiones públicas en los territorios, como también acerca de las implicaciones de diversos tipos de inversión privada en ellos. Es necesario contar con mecanismos que faciliten su articulación con las estrategias de desarrollo territorial a distintas escalas, así como la construcción de consensos en torno a su conveniencia y pertinencia. Hay que reconocer y atender, asimismo, sus posibles efectos negativos sobre determinadas facetas de los sistemas-territorio, incluyendo los impactos ambientales, socioeconómicos, sociopolíticos y culturales. La población debe contar con los elementos necesarios, tanto de conocimiento como legales, para incidir efectivamente en la orientación de las inversiones públicas y de los incentivos o

desincentivos para determinados tipos de inversiones privadas, en función de sus contribuciones potenciales al mejoramiento de la calidad de la vida en los territorios.

La construcción de una nueva institucionalidad nacional y territorial tiene su propio ritmo, de acuerdo con las condiciones de cada país y territorio. Es importante apoyar activamente esta construcción, pero no conviene apresurarla para cumplir con plazos que responden a criterios foráneos a la dinámica de cada país o territorio. Se requiere de cambios sustanciales en la cultura política e institucional, algo que no se logra fácil ni rápidamente. Es necesaria una curva de aprendizaje prolongada para construir de otra manera las políticas públicas y transformar los marcos institucionales, adecuándolos a las necesidades de los territorios rurales, articulando entre sí los distintos planos de actuación de la institucionalidad, y coordinando las acciones de múltiples instituciones en los ámbitos nacional, subnacional, supramunicipal y local. Entre el establecimiento formal de un nuevo marco institucional y su operación efectiva hay un necesario proceso de maduración, que requiere tiempo y debe ser respetado.

Una estrategia regional como la ECADERT puede orientar y dinamizar procesos nacionales y territoriales, pero cada uno de ellos tiene su propia temporalidad, y no es posible obviar etapas y procesos que responden a dinámicas necesariamente endógenas. En el plano nacional, es posible formular en plazos relativamente cortos

propuestas de políticas que incorporan elementos básicos del enfoque territorial, y el acompañamiento técnico internacional puede facilitar dicha formulación. Pero pueden transcurrir varios años antes de que lleguen a aprobarse y aun más para que se ejecuten efectivamente, algo que no siempre sucede.

Por otra parte, la experiencia centroamericana, al igual que la brasileña, muestra que, si bien desde el gobierno central pueden emanar directrices para la articulación intersectorial y coordinación interinstitucional, resulta mucho más complejo y demorado, difícil o incluso inviable, lograr que un conjunto relativamente amplio de entidades públicas coordine su accionar, tanto entre ellas como con la sociedad civil, en los planos nacional, subnacional y territorial.

Asimismo, una institución pública puede ser transformada por ley, en cuanto a sus atribuciones y funciones, organización interna y órganos directivos, pero cambiar la cultura institucional y la manera de relacionarse con las organizaciones, grupos y redes en los territorios es considerablemente más complicado y lento. Y construir en múltiples territorios un nuevo tipo de institucionalidad, capaz de facilitar la articulación entre los distintos actores territoriales y generar una visión estratégica consensuada y planes de desarrollo viables para concretarla requiere, asimismo, de un lapso variable pero sustancial, por tratarse de un pro-

ceso social complejo que tiene su propia dinámica.

Cuando instancias políticas superiores u órganos contralores presionan para que se constituya rápidamente determinado número de consejos territoriales y se elabore en un plazo perentorio cierta cantidad de planes de desarrollo, es posible que se tienda a cumplir formalmente con los requerimientos pero que se recurra a procedimientos que contradicen el enfoque territorial, como la contratación de consultorías para elaborar los planes en lugar de apoyar su construcción participativa, y que el logro efectivo de los resultados buscados, en cuanto al nuevo tipo de institucionalidad, quede en entredicho. También puede suceder, como en una serie de territorios centroamericanos, que en aras de acceder a determinados recursos públicos o de la cooperación internacional se apresuren procesos que sería preferible realizar en forma más pausada para establecer bases organizacionales sólidas y construir estrategias y planes de desarrollo que reflejen acuerdos reales entre actores sociales, institucionales y privados, redes formales e informales y grupos con baja capacidad organizativa y de incidencia, la cual es necesario fortalecer. Este ritmo impuesto desde las instancias centrales de la institucionalidad de los países es la manifestación de la debilidad o ausencia de procesos de descentralización de la gestión pública para el desarrollo y a su vez, es un reflejo de la falta de claridad sobre la importancia, viabilidad y significado del desarrollo

territorial de los países de la región. El énfasis en el centralismo y en la sectorialización del desarrollo, se convierte en una de las barreras más importantes para que el desarrollo territorial logre emerger como una posibilidad del desarrollo integral, equitativo y sostenible de los países.

Articulación interinstitucional e intersectorial

Es necesario establecer o fortalecer mecanismos de articulación interinstitucional en los planos nacional, subnacional, territorial y local para que las instituciones públicas puedan coordinar sus actuaciones y responder de manera integral a las demandas y

requerimientos de los territorios. Tales mecanismos tendrán que estar acompañados de una fuerte y activa participación de los actores de la sociedad civil, en cada uno de los territorios, mediante instancias de gobernanza debidamente organizadas. Se requiere, asimismo, de articulación intersectorial en la institucionalidad de los sistemas de integración regional.

En Centroamérica, el desarrollo en territorios transfronterizos demanda esfuerzos eficaces de coordinación entre instituciones públicas de países vecinos, lo cual involucra necesariamente a los Ministerios de Relaciones Exteriores, a las entidades responsables por el desarrollo rural territorial, a los

Figura 6
Territorio Afín Garífuna

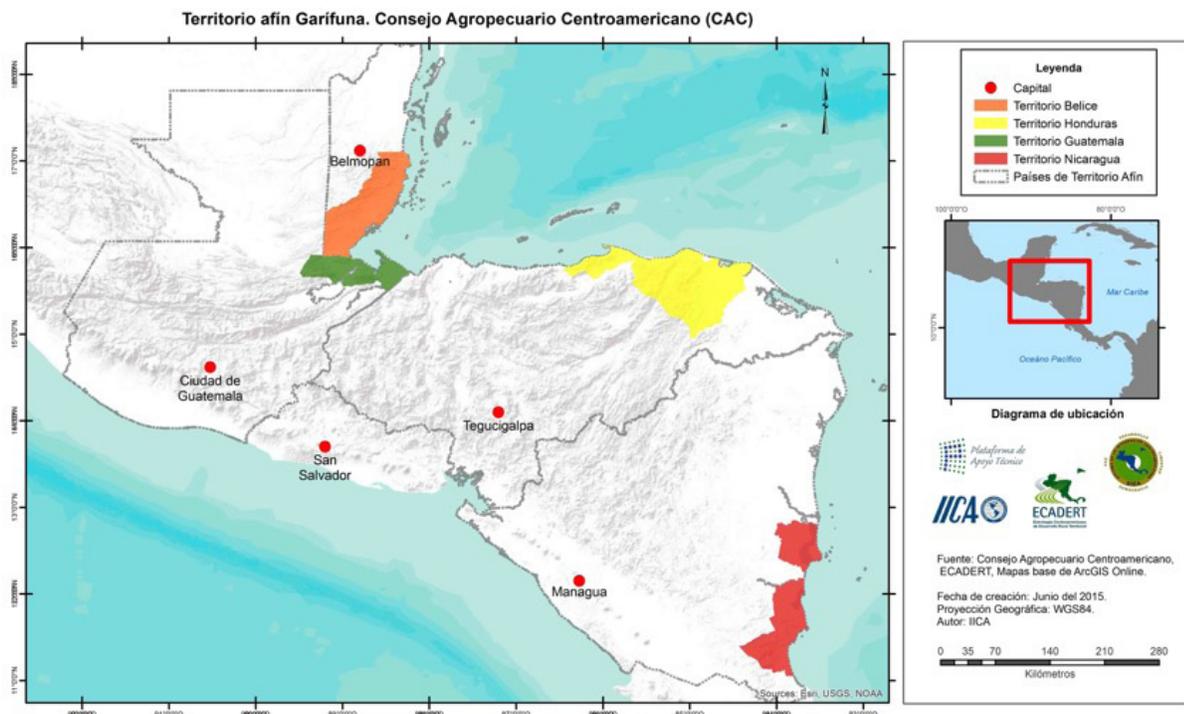
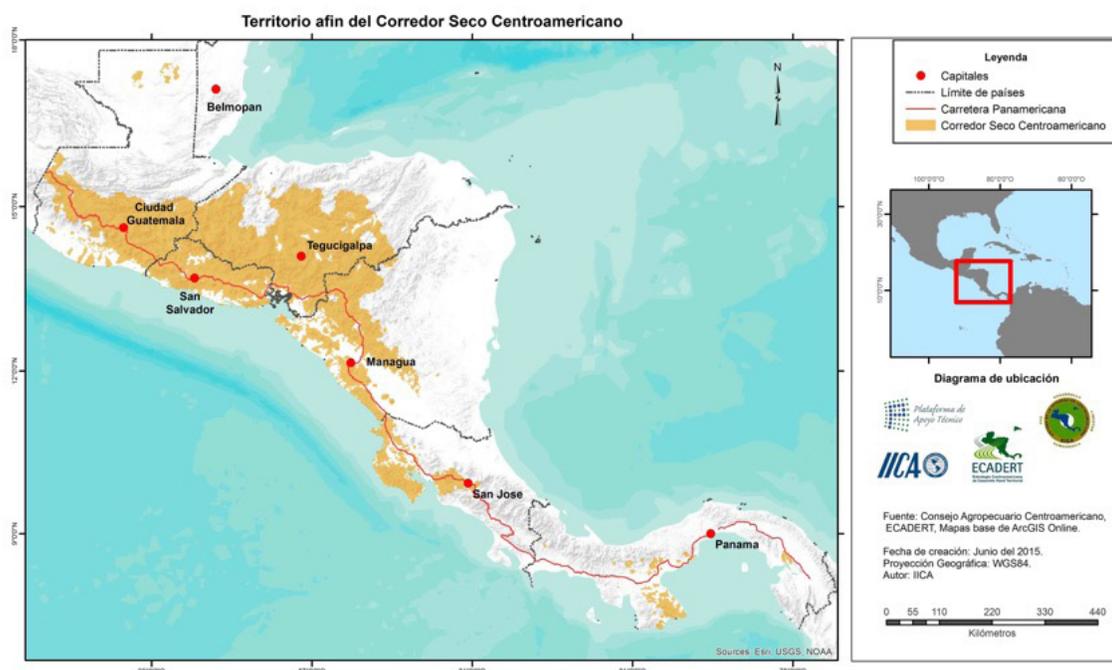


Figura 7
Territorio Afín del Corredor Seco Centroamericano



entes sectoriales pertinentes en cada caso y procesos de interlocución con los actores sociales de estos territorios. En territorios afines geográficamente ubicados en varios países, como el Corredor Seco Centroamericano o el Territorio Afín Garífuna, puede requerirse de coordinaciones adicionales con proyectos internacionales o agencias de cooperación, y puede ser conveniente o necesario elevar ciertas cuestiones ante la instancia correspondiente del Sistema de Integración.

En la práctica, hay fuertes resistencias y dificultades que obstaculizan una efectiva articulación interinstitucional, y se requiere de incentivos y modalidades eficaces para promoverla

en los diferentes ámbitos de actuación de la institucionalidad pública sectorial e intersectorial. Al respecto hay múltiples experiencias, algunas relativamente exitosas y muchas fallidas, tanto dentro como fuera de la región del SICA, las cuales conviene documentar, sistematizar, estudiar e intercambiar para conocer los factores de éxito o fracaso en dicha articulación o coordinación.

En el ámbito regional, las dificultades para la articulación intersectorial en general y para lograr un abordaje efectivamente intersectorial del desarrollo de los territorios rurales centroamericanos, han limitado los alcances y la eficacia de la implementación de instrumentos de

política pública regional, como también su potencial efecto positivo en la intersectorialidad de las políticas y programas nacionales de desarrollo territorial.

En la ECADERT se planteó de manera explícita el requerimiento de articulación intersectorial e interinstitucional, y se logró posteriormente un acuerdo de la Cumbre de Jefes de Estado para promover la intersectorialidad de esta política en el marco del SICA y de las políticas y programas en cada país. No obstante, el logro efectivo de la intersectorialidad ha sido limitado, tanto en el ámbito regional -donde se suma a la compartimentalización sectorial la solidez insuficiente de los mecanismos regionales y la falta de directrices claras y concretas al respecto- como en el plano nacional.

Es posible impulsar desde una entidad sectorial agropecuaria políticas y procesos para el desarrollo de los territorios rurales, pero ello plantea retos importantes relacionados con la capacidad de articular, movilizar y coordinar efectivamente a otros entes sectoriales pertinentes, generar acciones intersectoriales e impulsar de manera integral dicho desarrollo. Si bien los Ministerios de Agricultura suelen tener la rectoría del sector agropecuario en su conjunto, y con cierta frecuencia también tienen viceministerios o programas de desarrollo rural, sus potestades no permiten articular directamente a entidades de otros sectores públicos, y puede ser necesaria una instancia supraministerial o una entidad con un claro mandato presidencial o legal para coordinar al conjunto de ministerios e instituciones relacionadas

con el desarrollo territorial y la ruralidad. Y al interior de una entidad regional, si bien es factible promover desde una instancia sectorial la formulación e implementación de una política necesariamente intersectorial, la tarea de concretizar dicha intersectorialidad plantea retos importantes, y es necesario que sea asumida en forma conjunta por varios entes sectoriales o por una instancia de nivel superior con capacidad de articularlos.

Varias experiencias político-institucionales centroamericanas transitaron desde instancias inicialmente sectoriales, en los Ministerios de Agricultura, hacia otras intersectoriales, y para ello se ensayaron diversas modalidades, incluyendo mecanismos de coordinación desde la Presidencia de la República, como en Guatemala; la Secretaría Técnica de la Presidencia y luego el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial en El Salvador, o la creación de una entidad con mandato intersectorial reflejado en la composición de su Junta Directiva, como en el caso del INDER en Costa Rica. También se ha constatado en países centroamericanos la importancia de involucrar directamente en la formulación e implementación de procesos de desarrollo rural territorial a las entidades públicas responsables por la planificación y por la presupuestación, al menos a nivel central y de ser posible en el plano subnacional o regional, pues resulta difícil que tengan presencia técnica permanente en los múltiples territorios de un país. Pese a los hechos anteriores, los minis-

terios de agricultura de la región no han logrado incorporar cabalmente el enfoque territorial del desarrollo rural y la comprensión de este como un proceso que integra las dimensiones socioculturales, económicas, ambientales e institucionales del desarrollo, aun cuando en algunos casos se hayan hecho esfuerzos pioneros y logrado algunos avances al respecto.

En el marco del SICA, el impulso inicial para la formulación e implementación de la ECADERT provino de la SE-CAC como instancia sectorial, pero su capacidad de movilizar recursos al interior del sistema de integración y de generar articulación intersectorial fue claramente insuficiente. Una limitación importante fue el hecho de que en la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), como ente coordinador del Subsistema Económico, no se asumiera suficientemente a la ECADERT como una política intersectorial. Tampoco hubo una plena apropiación y eficaz promoción de la intersectorialidad de la ECADERT al interior del mecanismo de integración en su conjunto y en sus instancias centrales, a pesar de acuerdos al respecto por parte de la Cumbre de Jefes de Estado del SICA.

La articulación entre los distintos planos de actuación de la institucionalidad pública, desde el municipal o subnacional hasta el nacional o internacional, es tan necesaria como difícil de lograr de manera eficaz, integral y sostenida. Para ello conviene aplicar sistemáticamente el princi-

pio de subsidiariedad, a fin de diferenciar las competencias y esclarecer responsabilidades. Hay que valorar asimismo las implicaciones de la multiescalaridad de los procesos de desarrollo territorial para reconocer y fortalecer las interrelaciones y complementariedades entre instancias y acciones institucionales para promover dicho desarrollo en los diferentes planos tanto de la institucionalidad como de la territorialidad.

En Centroamérica ha habido recelos o reticencias por parte del municipalismo ante la conformación de territorios supramunicipales -salvo cuando se trata de mancomunidades o asociaciones intermunicipales-, como también ante políticas, programas o normativas legales al respecto. Por otra parte, los responsables políticos e institucionales de unidades político-administrativas subnacionales o regiones de planificación también han tenido dificultades para comprender e incorporar la función y el funcionamiento de entidades o territorios subregionales o microrregionales. A su vez, quienes promueven el establecimiento y reconocimiento oficial de territorios conformados por varios municipios y que son parte de una región o de una entidad territorial subnacional enfrentan el reto de justificar claramente su existencia y esclarecer su relación no necesariamente competitiva sino potencialmente sinérgica tanto con los gobiernos locales como con las regiones de planificación o las instancias político-administrativas subnacionales.

Desarrollo territorial y sistemas de planificación y presupuestación

Es importante enlazar las iniciativas impulsadas desde los territorios con los sistemas nacionales de planificación y presupuestación, lo cual requiere de un reconocimiento político-institucional de los territorios como unidades de gestión, como también del esclarecimiento de la relación entre éstas y las unidades político-administrativas locales y subnacionales.

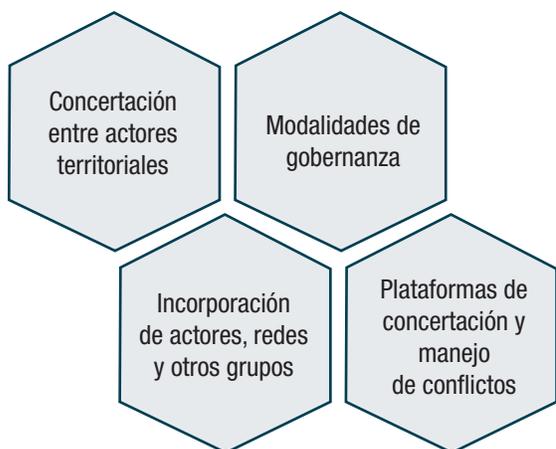
Al respecto hay diversas situaciones y experiencias centroamericanas, de las cuales se desprenden aspectos específicos a considerar. En los casos en los cuales los territorios y consejos territoriales se asocian a municipios individuales, la planificación y presupuestación municipal, que puede ser menos o más participativa, tiende a asimilarse a la del territorio. Cuando se trata de mancomunidades o asociaciones intermunicipales, y éstas pueden acceder a recursos financieros adicionales a los de los municipios, cabe la posibilidad de que la planificación y presupuestación de esos conglomerados de municipios, complementada por fondos o inversiones públicas adicionales, pueda facilitar la vinculación de la planificación y presupuestación territorial con los respectivos sistemas nacionales. Al respecto cabe considerar las ventajas potenciales de una asociación estrecha entre dichas mancomunidades y los territorios como unidades de gestión supramunicipales, explorando por otra parte me-

canismos para un involucramiento apropiado de la sociedad civil en su gobernanza.

Hay que abordar de manera clara, explícita y directa la relación entre desarrollo territorial y desarrollo regional, para lo cual una opción es la participación de representantes de los consejos u otras instancias de territorios conformados por varios municipios en los espacios de coordinación interinstitucional e intersectorial de las regiones del sistema nacional de planificación. También es conveniente que los planes de desarrollo regional incorporen elementos diferenciadores subregionales o microrregionales.

En Centroamérica, a pesar de sus orígenes parcialmente asociados a la planificación territorial en regiones, subregiones y microrregiones, los procesos de gestión del desarrollo en territorios rurales usualmente han estado al margen de las regiones de planificación, en lugar de articularse con ellas y de interconectar los procesos de planificación regional y territorial. Una experiencia prometedora al respecto es la decisión de incorporar representantes de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural en los Consejos de Desarrollo Regional en Costa Rica. El resurgimiento actual de las políticas de desarrollo regional en Centroamérica, como en América del Sur, ofrece una oportunidad para replantear y potenciar su relación con el desarrollo en otras escalas territoriales, tanto locales como supramunicipales.

Acerca de arreglos institucionales y gobernanza relacional en los territorios centroamericanos



Los aprendizajes que se proponen aquí versan sobre los dispositivos para la concertación entre actores sociales, privados e institucionales en los territorios; la gobernanza relacional multinivel en su relación con la gestión social del desarrollo territorial; el involucramiento activo en ella de actores, redes y grupos excluidos o en vías de exclusión en los territorios, reconociendo sus diferencias y promoviendo su incorporación progresiva en iniciativas de desarrollo. Otros aprendizajes atañen al manejo y transformación de los conflictos entre ellos, y a la función de grupos articuladores iniciales en los territorios.

Concertación entre actores territoriales

Las organizaciones de gestión territorial u otras plataformas de concertación en los territorios rurales son fundamentales para la construcción participativa de estrategias de desarrollo territorial y para la interlocución con entidades públicas, organizaciones no

gubernamentales y agencias de cooperación en torno a las propuestas e iniciativas enmarcadas en ellas. Es necesario que su conformación sea ampliamente representativa, incorporando a los actores sociales, privados e institucionales, redes y otros grupos relevantes interesados en y comprometidos con el desarrollo del territorio. En la medida en que algunos de ellos no tengan capacidad organizativa o no estén en condiciones de designar representantes para participar regularmente en dichas plataformas, deberán explorarse otras modalidades de consulta y de involucramiento en la formulación e implementación de la estrategia y planes de desarrollo u otras iniciativas relacionadas.

Varias experiencias centroamericanas muestran la importancia de que las estrategias y planes de desarrollo de los territorios se elaboren con el involucramiento más activo y amplio posible de los actores sociales, institucionales y privados, redes formales e informales relevantes y otros grupos pertinentes en los territorios. Ello puede lograrse a través de plataformas de concertación incluyentes, y en caso necesario mediante otros mecanismos para facilitar la participación de grupos menos organizados y redes con menor grado de formalización, como también de sectores privados que no necesariamente participan regularmente en aquéllas. La producción de dichas estrategias o planes requiere de apoyo técnico, pero quienes lo brindan no deben sustituir a los actores territoriales en la toma de decisiones, y tampoco puede delegarse en consultores o asesores la elaboración de las propuestas estratégicas ni de los planes a mediano plazo, aunque pueden facilitar activida-

des conducentes a ese fin. Los procesos de construcción de la estrategia de desarrollo del territorio y el fortalecimiento organizacional de sus instancias de participación, negociación y construcción de acuerdos se refuerzan mutuamente.

Aunque es muy deseable que haya políticas de Estado y programas institucionales que apoyen en forma sostenida la gestión social participativa del desarrollo en los territorios rurales, la continuidad de los procesos gestados en éstos depende fundamentalmente de su apropiación efectiva por parte de los actores sociales y privados, gobiernos locales y redes, grupos o movimientos de base en cada territorio. Ante la volatilidad de las “voluntades políticas” gubernamentales y la constatación de la reversibilidad de compromisos institucionales en varios países de la región, se plantea con mayor frecuencia, por parte de representantes de la sociedad civil y de quienes tuvieron responsabilidades político-institucionales en administraciones anteriores, la necesidad de impulsar el desarrollo territorial en forma endógena o ascendente. En la medida en que las autoridades opten por un ejercicio vertical del poder político en lugar de una gobernanza efectivamente relacional y participativa, es posible que durante determinado período sea necesario que las iniciativas de desarrollo desde los territorios se desenvuelvan sin apoyo institucional, exclusivamente “desde abajo” y en forma completamente autónoma y autogestionaria, movilizand

do recursos de diversa índole sin apoyo estatal. Conviene, aun así, articular entre sí dichas iniciativas, aunar voluntades para la incidencia en políticas, y promover transformaciones positivas en el marco político-institucional del país para que Estado y sociedad civil puedan concertar acciones e integrar esfuerzos en pro del desarrollo de los territorios rurales.

Modalidades de gobernanza

La gestión social del desarrollo territorial contribuye a la transformación de modalidades convencionales de toma de decisiones y ejecución de acciones por parte de los gobiernos municipales y de la institucionalidad pública en los territorios, haciéndolas más participativas, concertadas e incluyentes. Es necesario transitar hacia una gobernanza relacional basada en acuerdos entre las instancias de gobierno nacionales, subnacionales y locales, la sociedad civil y las organizaciones de gestión territorial o plataformas de concertación en los territorios rurales a la escala correspondiente.

Los avances al respecto en los países centroamericanos son bien disímiles, con pasos progresivos hacia este tipo de gobernanza en algunos países, bajo gobiernos de signos ideológicos diferentes pero comprometidos de una u otra manera con la ampliación y profundización de la democracia, y fuertes resistencias de quienes ejercen el poder político en forma vertical, independientemente de la postura declarada de los gobernantes. Los contrastes entre ambos tipos de situación se traducen

en condiciones más favorables o adversas para procesos de gestión social del desarrollo territorial. Esta última, a su vez, puede coadyuvar a la construcción de modalidades de gobernanza más relacional en los territorios, pero es insuficiente para transformar las maneras en que ejercen el poder los gobernantes, lo cual requiere de acciones colectivas, procesos de incidencia y cambios políticos e institucionales a escala nacional. La gobernanza territorial requiere de cambios jurídicos, normativos e institucionales importantes en los países de la región, puesto que las competencias de estos organismos deberán estar incorporadas a la estructura de la gestión pública, de tal manera que se logre empoderar a los territorios como sujetos sociopolíticos e institucionales con competencias debidamente establecidas en los mecanismos de la planificación e inversión pública.

Hay que fortalecer los mecanismos de gobernanza multinivel y estimular el empoderamiento de los actores territoriales, redes relevantes y grupos excluidos o en proceso de exclusión, en la toma de decisiones sobre el futuro de sus territorios, a diversas escalas. Este tipo de gobernanza conlleva la coordinación entre distintos niveles de gobierno correspondientes a entidades territoriales en los planos nacional, subnacional y local, como de gestión social de procesos de desarrollo con participación activa de la sociedad civil.

En los Estados unitarios centroamericanos, la articulación entre niveles de gobierno y entidades territoriales reco-

nocidas como unidades de planificación y presupuestación en el respectivo ordenamiento jurídico se ha circunscrito principalmente a las relaciones entre gobierno central y gobiernos locales. Los niveles intermedios, carentes de autonomía y de recursos propios, han sido fundamentalmente las regiones de planificación y las instancias político-administrativas subnacionales (departamentos o provincias) sin autoridades electas. Otros dos ámbitos intermedios son las mancomunidades de municipios o asociaciones intermunicipales, y los territorios conformados por varios municipios, usualmente no reconocidos en los sistemas nacionales de planeamiento ni en la distribución del presupuesto público. La gobernanza multinivel requiere del fortalecimiento de instancias intermedias y mecanismos de articulación entre ellos y los gobiernos nacionales y locales. Pero también es indispensable transitar desde maneras de gobernar convencionales hacia formas relacionales, involucrando a la sociedad civil de manera apropiada en cada nivel.

La apropiación y empoderamiento del conjunto de actores territoriales es indispensable para que los procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales sean efectivamente incluyentes y para su continuidad en el tiempo, más allá de los vaivenes político-institucionales y de eventuales inconstancias en el acompañamiento de agencias de cooperación o en el apoyo de ciertas fundaciones u ONG. Dicha participación es fundamental para la legitimidad, dinámica y continuidad

del proceso de desarrollo rural territorial en Centroamérica, como en otras latitudes. Para ello se requiere de mecanismos de concertación público-privados en los ámbitos comunitario, municipal, supramunicipal, regional o subnacional, y nacional, de manera que sean apropiados, viables y eficaces.

Incorporación de actores, redes y otros grupos

Es necesario involucrar activamente en la gestión del desarrollo de cada territorio rural a los distintos tipos de actores territoriales, reconociendo las diferencias entre los sociales, institucionales y privados, y al interior de cada una de estas categorías. Hay que abordar de manera explícita la participación de redes formales e informales relevantes y de grupos históricamente excluidos o que están siendo expulsados de los territorios por falta de oportunidades o por situaciones adversas y amenazantes, fortaleciendo sus capacidades organizativas y de incidencia y explorando opciones para su incorporación en las plataformas de concertación.

En América Central, como ha sucedido también en Brasil, los mecanismos y modalidades de participación y, en algunos casos, ciertas directrices de políticas u orientaciones implícitas en ellas, han tendido a facilitar la representación de organizaciones y redes de sociedad civil formalmente establecidas, sin generar opciones claras y acciones sistemáticamente dirigidas a facilitar el involucramiento de redes y grupos informales, con menor capacidad organizativa y de

incidencia, en las plataformas de concertación y en la gobernanza territorial. Por otra parte, es necesario explorar formas apropiadas de participación del sector privado, en sentido amplio, en la formulación e implementación del proyecto de futuro del territorio, en su estrategia a largo plazo y en sus planes de desarrollo a mediano plazo. Conviene conocer experiencias de participación de distintos tipos de actores privados en la gestión del desarrollo territorial, dentro y fuera de la región del SICA, a fin de apreciar sus logros y limitaciones, extraer lecciones y promover buenas prácticas al respecto.

La organización del territorio, que requiere de un nuevo tipo de institucionalidad territorial y de relacionamiento entre los actores sociales, privados e institucionales, es un elemento crucial, complejo y frecuentemente minimizado o incomprendido, de la gestión social de su desarrollo. Para que ella pueda ser eficaz es indispensable una clara comprensión de las características e intereses, formas organizativas y capacidad de incidencia de los distintos actores territoriales, como también de redes con diversos grados de formalización y grupos históricamente excluidos o en proceso de exclusión de la toma de decisiones al respecto y de los beneficios resultantes.

En América Central se ha encontrado que el apresuramiento en la conformación de organizaciones de gestión territorial o plataformas de concertación, sin la necesaria maduración de los procesos e incorporación progresiva de actores territoriales, redes y grupos con intereses convergentes o

complementarios en torno al desarrollo del territorio, debilita la capacidad colectiva de construir un proyecto de futuro, elaborar e implementar una estrategia y sucesivos planes a mediano y corto plazo, de apropiarse efectivamente y de dar continuidad a dichos procesos a lo largo del tiempo. También se ha constatado que es necesario prestar atención a las modalidades de relacionamiento propias de redes informales que articulan a individuos, grupos u organizaciones en el territorio, y que se requiere de esfuerzos especiales y modalidades flexibles para lograr el involucramiento de grupos históricamente excluidos de la gobernanza territorial o que están siendo expulsados actualmente del territorio por situaciones adversas o amenazantes, falta de oportunidades o su búsqueda fuera del mismo.

Plataformas de concertación y manejo de conflictos

La construcción y afianzamiento de una nueva institucionalidad para el desarrollo territorial conlleva un proceso de incubación, nacimiento y afirmación inicial, ampliando progresivamente su representatividad, reconocimiento y legitimidad, con iniciativas, proyectos e inversiones acordes con sucesivos momentos o períodos de consolidación organizativa y orientación estratégica. En este proceso de construcción de institucionalidades territoriales, es crucial reconocer y potenciar las identidades colectivas tanto comunes como diferenciadas en el territorio; su historia compartida y las trayectorias de los

distintos actores, redes y grupos territoriales; los referentes comunes y elementos contrastantes; la comprensión de las diferencias y la creación de confianza. Esto no puede lograrse en el corto plazo, sino que es un proceso gradual y acumulativo, a mediano y más largo plazo.

La experiencia centroamericana al respecto, como la brasileña y europea, indica que una vez establecidas las bases de la organización de gestión territorial o plataforma de concertación, conviene diseñar y ejecutar inversiones dinamizadoras que fortalezcan tanto las capacidades de gestión como la motivación de los actores involucrados, atendiendo necesidades sentidas sin perder de vista la direccionalidad del desarrollo territorial. Seguidamente hay que generar e implementar proyectos estratégicos territoriales, de mayor envergadura y de más largo aliento, capaces de impulsar integralmente dicho desarrollo en función de una visión prospectiva y de una estrategia a largo plazo, traducida en sucesivos planes intermedios.

Diversas experiencias territoriales específicas nos advierten, asimismo, sobre el riesgo de perder el norte cuando la atención se desvía por el afán de consecución de recursos o la atención de demandas inmediatas, sin relacionar claramente la atención de éstas con el rumbo estratégico concertado. Así sucede, por ejemplo, cuando se elaboran propuestas o proyectos no conducentes a objetivos de desarrollo, por el afán de acceder a determinado financiamiento, o cuando se aceptan recursos de di-

versa índole enfocados en ciertos tipos de actividades o acciones, sin valorar su pertinencia a la luz de la estrategia o plan de desarrollo del territorio. Por esta razón, se ha considerado y planteado reiteradamente, en procesos de gestión social del desarrollo territorial, que es importante saber cuándo entablar una negociación para ajustar lo propuesto por un agente externo a los requerimientos y posibilidades del territorio, y rechazar aquello que vaya a contrapelo de los objetivos trazados y el mapa de ruta acordado.

Por otra parte, es necesario reconocer los tiempos políticos de las administraciones tanto en los gobiernos locales, con plazos usualmente cortos, como en los gobiernos nacionales e instancias subnacionales, y combinar en forma apropiada iniciativas y proyectos a corto, mediano y más largo plazo. Esto conlleva el reto de lograr el mayor alineamiento posible entre los objetivos y resultados de procesos con muy distintos horizontes temporales, de manera que los más inmediatos contribuyan al logro de los intermedios, y esto a su vez permita avanzar hacia los de más largo alcance.

El éxito de procesos de gestión social del desarrollo territorial y de la formulación e implementación de estrategias consensuadas entre los actores territoriales depende en grado considerable de la manera en que se estructuran las relaciones entre ellos y sus interacciones con agentes externos al territorio. Estas pueden ser colaborativas, pero también son dispares, y los intereses

de los actores sociales, privados e institucionales, redes relevantes y otros grupos del territorio pueden ser parcialmente convergentes, pero también contrapuestos o divergentes en determinados aspectos. Hay que fortalecer capacidades tanto para la incidencia como para la negociación y el manejo del conflicto, de manera que puedan expresarse las diferencias, explorar áreas de interés común y establecer las bases de agendas de desarrollo compartidas. Lo ideal es que, a pesar de las discrepancias, el territorio pueda tener una sola voz colectiva al relacionarse con entidades públicas o privadas del ámbito nacional o subnacional, como también al interactuar con agencias de cooperación intergubernamentales o bilaterales y con ONG internacionales, centros de investigación u otras instituciones y organizaciones.

La experiencia centroamericana al respecto, como la de otras partes de América Latina y Europa, evidencia la importancia de establecer mecanismos funcionales para la expresión y negociación de los intereses, agendas y propuestas de dichos actores y agentes. Subraya, asimismo, la relevancia de la capacidad colectiva de observar crítica y propositivamente la realidad actual, definir y articular prioridades, y actuar en forma concertada para gestionar los recursos disponibles en función de un proyecto de futuro común, una estrategia de desarrollo acordada entre los actores sociales, privados e institucionales, y planes a mediano y corto plazo consistentes con esa visión prospectiva y estratégica.

Esto requiere, claramente, del fortalecimiento diferenciado de las capacidades de los distintos actores territoriales, redes y grupos. También es necesario un proceso de sensibilización al interior de la institucionalidad pública de cada país, de las fundaciones u ONG y de las agencias de cooperación, acerca de la naturaleza dialógica, respetuosa y coadyuvante que debe tener su relacionamiento con las plataformas de concertación territorial y con los distintos actores, redes y grupos de los territorios.

La construcción de plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial funcionales y representativas se facilita considerablemente mediante la conformación de grupos articuladores iniciales del territorio. En ellos cabe la participación de representantes de gobiernos locales y actores institucionales, sociales y privados del territorio comprometidos con la realización de las acciones necesarias para construir dicha institucionalidad territorial y el proceso subsiguiente de formulación e implementación de una estrategia de desarrollo. Es importante que cuenten con el apoyo técnico necesario para emprender las tareas iniciales requeridas, y que puedan movilizar apoyo logístico y los recursos humanos o financieros necesarios para realizarlas.

Entre las funciones de dichos grupos cabe mencionar, a partir de las experiencias tanto centroamericanas como de otras latitudes, la articulación entre esos actores inicialmente comprometidos y con agentes externos al territorio; la toma de decisiones relacionadas con tareas preparatorias

y organizacionales, así como la incidencia político-institucional, y otras funciones que puedan variar de un lugar a otro, y cambiar a medida que avanza el proceso. Un reto al cual se han enfrentado esos grupos articuladores iniciales en territorios y países centroamericanos es el de asegurar su capacidad operativa, lo cual requiere de apoyo técnico y financiero, compromisos institucionales y acompañamiento sostenido.

Sobre actores sociales, institucionales y privados en el desarrollo territorial



A continuación, se proponen aprendizajes relacionados con la participación de distintos actores, redes y grupos en procesos de gestión social del desarrollo territorial, con la apropiación social e institucional de los mismos, y con su perdurabilidad. Algunos se refieren específicamente al involucramiento de la sociedad civil y sector privado en esos procesos, otros al de la institucionalidad pública nacional, instancias intermedias y autoridades locales. También se hace referencia a la necesidad de rendición de cuentas y auditoría social en ellos.

Modalidades de participación de distintos actores, redes y grupos

Es necesario profundizar la participación ciudadana e incorporar activamente a los distintos actores sociales, institucionales y privados, redes y grupos de los territorios en la gestión social de su desarrollo. Para ello, se requiere de modalidades apropiadas y mecanismos flexibles para involucrar a distintos tipos de actores, redes y grupos en diferentes aspectos o momentos de dicho proceso. Las instituciones, organizaciones y redes formalmente constituidas pueden tener representantes legales o electos, y los alcaldes o alcaldesas participar directamente o delegar en otra persona, pero los grupos y redes informales pueden requerir de otras formas de participación en el proceso. Las autoridades tradicionales, por su parte, podrían optar por reservarse el derecho de autorizar o no determinadas iniciativas en sus territorios, y otros representantes de pueblos originarios o afrodescendientes podrían requerir de consultas a sus comunidades. Y algunos actores privados podrían tener poca disposición o disponibilidad para participar continuamente en una organización de gestión territorial, pero en cambio tener mucho interés en determinados proyectos, en ciertos motores de desarrollo, o en las estrategias y planes a mediano y más largo plazo.

Las experiencias dentro y fuera de la región muestran diferencias al respecto en lo atinente a la participación en organizaciones de gestión territorial y en la elaboración de estrategias y planes de desarrollo de los territorios.

Ciertas organizaciones, grupos o redes de la sociedad civil y determinados actores privados, como también los gobiernos locales o sus asociaciones y las instituciones públicas con responsabilidades y competencias directas en el desarrollo de los territorios rurales pueden tener mayor interés, capacidad y disposición de participar de manera regular y sostenida, a lo largo del tiempo, en plataformas de concertación territorial. Otros actores sociales, institucionales y privados podrán involucrarse activamente sobre todo en la formulación de estrategias y planes de desarrollo, en la ejecución de proyectos u otras iniciativas específicas, y en su auditoría social, seguimiento y evaluación. Es importante que todos tenga la oportunidad de involucrarse de la manera que les resulte viable y pertinente, flexibilizar las modalidades de representación, y facilitar efectivamente la participación de los distintos actores, redes y grupos.

Apropiación social e institucional y perdurabilidad de procesos de desarrollo territorial

La apropiación efectiva de los procesos, estrategias y planes de desarrollo por parte del conjunto de actores territoriales, redes y grupos locales es fundamental para su representatividad, legitimidad sociopolítica y continuidad en el tiempo. Esto es crucial para que dichos procesos puedan trascender cambios en los gobiernos locales, subnacionales y nacionales, como también superar coyunturas o lapsos durante

los cuales se debilita o interrumpe el apoyo de la institucionalidad pública, así como la finalización de proyectos o programas que facilitaron su ejecución inicial; la desvinculación de organizaciones no gubernamentales, fundaciones o entidades privadas, y la salida de organismos de cooperación bilateral o internacional. Se requiere, asimismo, de condiciones institucionales favorables, tales como la continuidad en el tiempo de políticas públicas pertinentes, y la existencia de una institucionalidad adecuada con capacidad técnica para la inducción y facilitación, que debe comprender acciones de formación de capacidades y gestión del conocimiento.

Los procesos impulsados en el marco de la ECADERT en territorios transfronterizos o afines y los realizados en territorios focales u otros en los países de la región mostraron claramente la importancia decisiva de la apropiación social e institucional en cada territorio para su continuidad, como también para la legitimidad de las instancias de concertación regional y para que los intereses, necesidades y propuestas de los distintos actores territoriales, redes y otros grupos estén representados en las estrategias y planes de desarrollo. El involucramiento activo de los gobiernos locales hace una diferencia importante, sobre todo si se logra que los principales grupos políticos del territorio, ya sea municipal o supramunicipal, se comprometan a continuar impulsando una estrategia de desarrollo territorial concertada. La participación proactiva de las organi-

zaciones de sociedad civil, en sentido amplio, es absolutamente indispensable, y la estrategia de desarrollo debe reflejar tanto la perspectiva de los movimientos sociales como la de los actores privados comprometidos con el desarrollo del territorio.

En Centroamérica, como en Brasil, se ha priorizado particularmente la incorporación de organizaciones sociales, y la del sector productivo se ha limitado algunas veces a las cooperativas u otros emprendimientos asociativos. La experiencia de los Grupos Gestores en Guatemala y de algunos CTDR en Costa Rica, entre otras organizaciones de gestión territorial de la región, ha mostrado la pertinencia y valor del involucramiento tanto de empresarios o empresarias individuales genuinamente comprometidos con el desarrollo de los territorios en los cuales operan sus negocios, como de gremios representativos del sector privado.

La institucionalidad pública presente en los territorios cumple múltiples funciones clave para iniciativas de desarrollo territorial y procesos de concertación. Entre ellas destacan la provisión de acompañamiento técnico, la movilización de recursos del presupuesto nacional, y la facilitación de procesos de diálogo y negociación entre actores con posiciones inicialmente contrapuestas, como sucede frecuentemente con las organizaciones sociales y empresariales.

Sociedad civil y sector privado en la gestión social del desarrollo territorial

La participación activa y propositiva de organizaciones de la sociedad civil, redes y grupos, con capacidad efectiva de negociar sus agendas con otros actores territoriales e incidir en la toma de decisiones, resulta esencial para la gestión social del desarrollo de los territorios rurales. Asegurar su involucramiento progresivo hasta lograr una amplia representatividad plantea retos importantes por la multiplicidad de actores de sociedad civil con diversas agendas e intereses; por la tendencia a favorecer la participación de organizaciones formalmente constituidas, e incluso de requerir personería jurídica, y a excluir por omisión a grupos y redes informales; por los gastos operativos necesarios para facilitar su participación continuada, y por las dificultades para satisfacer sus altas expectativas iniciales, con la consiguiente desmotivación, entre otros factores.

En Centroamérica, como en otras partes de América Latina, suelen tener un peso preponderante las organizaciones formales de sociedad civil, incluyendo algunas de tipo local o comunitario, grupos de jóvenes y de mujeres rurales, asociaciones de productores, entre otras, y la participación de redes informales es prácticamente nula. En algunos países se promueve o requiere la participación de organizaciones representativas de ciertos grupos anteriormente excluidos, como las personas con discapacidad, pero en general se mantiene la exclusión de trabajadores y trabajadoras migrantes. Su inclusión efectiva requiere de esfuerzos sostenidos y proactivos,

como también de flexibilidad en cuanto a las modalidades de representación y participación. Múltiples experiencias territoriales han mostrado que la insistencia en incorporar solamente organizaciones formalmente constituidas, frecuentemente con el requisito de tener personería jurídica o estar inscritas en un registro oficial, tiende a perpetuar mecanismos de exclusión de otros grupos, redes y sectores de la población rural, con menor capacidad organizativa y de incidencia.

El sector privado, en sentido amplio, tiene una representación e involucramiento bastante limitados en las organizaciones de gestión territorial o plataformas de concertación, lo cual es claramente inconveniente, con la notable excepción de ciertas cooperativas u otras empresas asociativas, y de algunos empresarios y empresarias individuales. La perspectiva de las empresas corporativas y de las medianas o grandes empresas de propiedad familiar suele estar ausente en las deliberaciones de dichas instancias que pretenden representar al conjunto de actores territoriales, donde sería deseable que estuviera representada, como también en la formulación del proyecto de futuro, estrategia y planes de desarrollo de los territorios, siendo que es necesario contar con inversiones privadas para impulsarlos.

En Centroamérica, como también sucede en otras latitudes, se tiende a minimizar tácitamente o por omisión las contribuciones potenciales del sector privado al desarrollo de los territorios rurales. Al realizar el mapeo de actores no es usual que se realice un análisis

diferenciado de la posición, agendas e intereses de distintos tipos de empresas del territorio en lo atinente a su desarrollo sustentable e integral. La experiencia centroamericana al respecto muestra que empresarios y empresas individuales y ciertas agrupaciones gremiales de sectores específicos, como los ligados al turismo local, pueden integrarse y aportar significativamente en plataformas u organizaciones de gestión territorial. Para ampliar la participación a otras empresas privadas objetivamente interesadas en el desarrollo del territorio en el cual están basadas y que podrían convertirse en aliadas estratégicas, se requiere de mecanismos apropiados, apertura a sus contribuciones y estímulos para incentivarlas. Si bien es poco probable que sus representantes participen regularmente en sesiones de los consejos territoriales o plataformas análogas, es indispensable y factible integrar a empresas cuyas estrategias de negocios sean compatibles con dicho desarrollo en la construcción de proyectos de futuro y planes a mediano plazo y en coaliciones amplias para impulsarlo.

Institucionalidad pública nacional, instancias intermedias y autoridades locales

El involucramiento de la institucionalidad pública nacional pertinente es necesario por los servicios y recursos que puede proveer en apoyo al proceso de gestión territorial y a iniciativas de desarrollo específicas, pero también por sus diversas funciones. Compete al Estado elaborar e implementar

políticas para el desarrollo de los territorios rurales, territorializar políticas de índole general o transversal y adecuar los programas y acciones institucionales a los requerimientos de los territorios. Es importante, asimismo, contar con mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional en el territorio. Otra función relevante que puede cumplir la institucionalidad pública en los territorios es la facilitación de procesos de diálogo y negociación entre actores con posiciones inicialmente contrapuestas, como sucede frecuentemente con las organizaciones sociales y empresariales.

Las experiencias centroamericanas sugieren la necesidad de que la entidad responsable por el desarrollo de los territorios rurales tenga la capacidad y el mandato de movilizar a otras instituciones, incluyendo las sectoriales, con funciones relacionadas con dicho desarrollo. También muestra las dificultades para lograr la participación sostenida de algunas de ellas, y las limitaciones derivadas de la escasa o nula presencia efectiva de ciertas entidades públicas en los territorios.

Una opción a considerar es la de integrar recursos, capacidades técnicas y esfuerzos institucionales en el ámbito regional, y establecer mecanismos que permitan a las plataformas de concertación u organizaciones locales acceder a ellos para apoyar procesos de gestión social del desarrollo territorial.

El desarrollo territorial a múltiples escalas, incluyendo la regional o subnacional, requiere de instancias gubernamentales in-

termedias dotadas de recursos, capacidades técnicas, competencias y el grado de autonomía requerido para impulsar el desarrollo regional y territorial. En Estados unitarios en los cuales las políticas y programas, planificación y presupuestación se realizan en forma centralizada, sin gobiernos subnacionales a excepción de los locales, cabe fortalecer procesos de regionalización que articulen esfuerzos institucionales e inversiones públicas en cada región y en los territorios subregionales o microrregionales al interior de ellas.

En lo referente a las relaciones entre regiones de planificación y entidades territoriales a distintas escalas, cuatro ejemplos a considerar son los de Honduras, Costa Rica, Guatemala y El Salvador:

El proceso de regionalización en Honduras se enmarcó en la aprobación legislativa de la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022, que establece las regiones y posibles subregiones así como un proceso de planeación del desarrollo en función de un conjunto de objetivos nacionales y metas de prioridad nacional.¹³ Las dificultades políticas y debilidades institucionales pueden haber limitado la implementación efectiva de los procesos requeridos para concretizar e implementar los planes regionales, lo cual subraya que un marco normativo apropiado, que sin duda representa un avance considerable, es insuficiente

por sí sólo para asegurar la realización de lo establecido en él. El proceso de conformación y reconocimiento de territorios focales por parte de la Comisión Nacional para la Ejecución de la ECADERT en Honduras no se ha relacionado con la regionalización de ese país, en la cual prevaleció el criterio de cuencas hidrográficas.

En Costa Rica, la existencia de múltiples regionalizaciones y zonificaciones por parte de distintas instituciones, a pesar de la existencia de regiones de planificación oficialmente establecidas, ha sido un factor limitante, en un contexto en el cual las provincias, como unidades político-administrativas subnacionales, son anacrónicas e inoperantes para los fines y procesos de desarrollo. El proyecto de ley de desarrollo regional, dictaminado en comisión legislativa, representaría un avance considerable una vez que se apruebe e implemente.¹⁴ Además de unificar y hacer vinculante la regionalización definida por el MIDEPLAN, se propone regular el proceso y subsistema de planificación regional, con los instrumentos correspondientes, mecanismos de participación ciudadana y financiamiento para la gobernanza regional. Incorpora los CTDR a los COREDES, junto con los gobiernos locales de cada región, instituciones públicas, academia, sector privado y organizaciones de sociedad civil. Establece mecanismos de con-

13. Cf. Poder Legislativo, República de Honduras (2010).

14. Cf. Asamblea Legislativa de Costa Rica (2018).

Figura 8 Regiones de desarrollo de Honduras

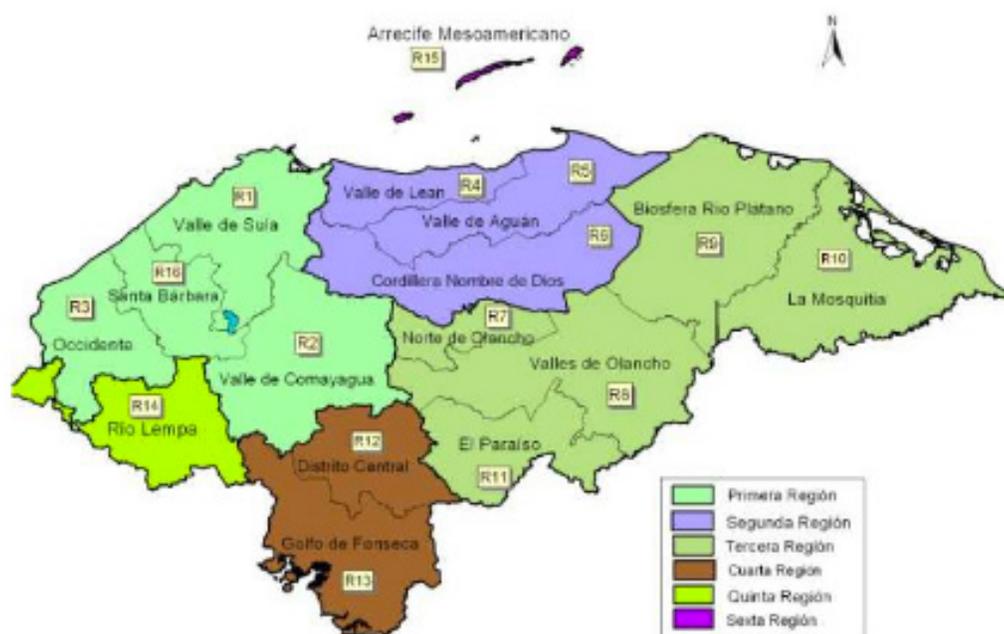


Figura 5, Regiones y subregiones de desarrollo del país, en Indicadores 2012, Sector Agua y Saneamiento en Honduras

certación entre actores y de coordinación interinstitucional; Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional y Comités Intersectoriales Regionales; un Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Regional y un Fondo Nacional para el Desarrollo Regional, e identifica recursos presupuestarios para éste, complementarios a las inversiones de la institucionalidad pública en cada región.

En Guatemala, el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo (SISCODE) incorpora procesos multiescalares de planificación y presupuestación por

parte de las distintas entidades territoriales, hasta el plano local. Por otra parte la planificación del desarrollo regional, enfocada en determinadas regiones y subregiones prioritarias, incluye diagnósticos territoriales y planes de desarrollo integral a 2032, enmarcados a su vez en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, con ese mismo horizonte temporal; una Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) en ejecución desde 2013, y la Agenda Rural 2016-2020 para operativizarla en el gobierno siguiente, en un nuevo contexto sociopolítico.¹⁵ En el marco del proceso ECADERT se establecieron

Figura 9
Territorios rurales y regiones de planificación en Costa Rica

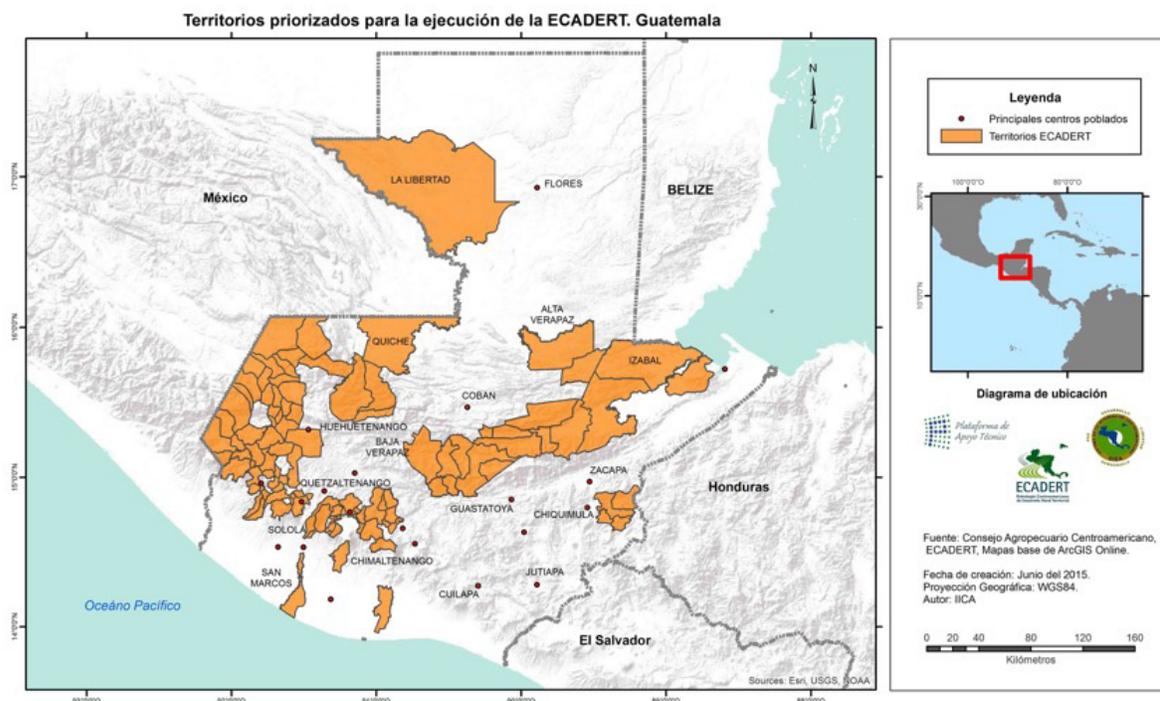


inicialmente varios territorios focales, en el de la PNDRI se priorizaron luego trece mancomunidades de municipios para la primera fase de ejecución de dicha política, y en la Agenda Rural se priorizaron intervenciones en departamentos en los cuales convergían la PNDRI y otras estrategias o planes. Por diversas vías y en distintos momentos se ha procurado articular programas para el desarrollo de los territorios rurales priorizados entre sí, territorializar las inversiones de la institucionalidad pública pertinente en el marco las estrategias o planes, y vincularlas con el SISCODE.

En El Salvador, la particularidad de ser un país pequeño, pero densamente poblado y con 262 municipios ha dado especial relevancia a la asociatividad intermunicipal, que en 2017 ya cubría casi todo el país. La división político-administrativa incluye, asimismo, 14 departamentos, sin autonomía por cuanto se trata de un Estado unitario sin instancias de gobierno intermedias entre la central y las locales. Se ha propuesto regionalizar el Sistema Nacional de Planificación, con un abordaje intersectorial y multiescalar que incluye escalas regionales de planificación (las regiones central, occidental, oriental y

15. Cf. Conadur/Segeplán (2014) y Gobierno de Guatemala (2009, 2014 y 2016).

Figura 10
Territorios priorizados para la ejecución de la
PNDRI en Guatemala



norte); múltiples microrregiones o regiones mancomunadas correspondientes a la escala de proyecto de territorios, y varias áreas estratégicas de desarrollo, definidas por el Estado, incluyendo ciudades asociadas a puertos o aeropuertos, y región transfronteriza.¹⁶

La contrastación de estas cuatro experiencias centroamericanas de planificación territorial muestra la diversidad de situaciones y vías en lo referente a la regionalización y la conformación de subregiones o microrregiones y su relación con los municipios, asociaciones intermunicipales y territorios supramunicipales, como

también en cuanto a su vinculación con la división político-administrativa y su relación con las instancias de gobierno en Estados unitarios con características bien diferentes en cuanto a su extensión, poblamiento, diferenciación económica interna y estructuración socioespacial, organización política nacional, subnacional y local, grados de descentralización y sistemas de planificación y ordenamiento territorial. Aun tratándose de países relativamente pequeños, con gobiernos centrales, una historia común y pertenecientes a un sistema de integración, está claro que no hay una sola manera apropiada y viable de regionalizar y territoria-

16. Cf. Consejo Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios (2017) y SETEPLAN (2017).

se han reservado el derecho de avalar o vetar las iniciativas que involucran a sus comunidades; en otros territorios, se han mantenido al margen en términos de involucramiento directo pero han dado su anuencia a los procesos y a la participación de grupos u organizaciones de sus comunidades, y sólo excepcionalmente han tenido una intervención más activa en consejos o plataformas de gestión territorial.

En términos generales, conviene consultar y ofrecer espacios de participación en ellas tanto a los gobiernos locales como a las autoridades tradicionales, por su legitimidad política o social. En el caso de los alcaldes o corporaciones municipales, tienen un claro mandato para la conducción del desarrollo local y una cobertura multisectorial, mientras que las autoridades tradicionales tienen un hondo arraigo sociocultural y pueden contribuir a la construcción de consensos comunitarios en torno a iniciativas para el mejoramiento de la calidad de la vida en sus territorios.

La experiencia centroamericana sugiere que es pertinente y positivo incorporar a los gobiernos locales desde la fase inicial de la formulación de iniciativas de desarrollo territorial, como también trabajar con las mancomunidades o asociaciones de municipios en los territorios donde existen, y apoyar su conformación donde todavía no se hayan establecido. En ciertas instancias territoriales, como el Centro de Gestión Local de Darién y Comarcas, en Panamá, se han mantenido relaciones respetuosas y constructivas con las

autoridades tradicionales de comunidades tanto indígenas como afrodescendientes, reconociendo sus mecanismos propios de gobernanza basados en costumbres y derechos de dichas comunidades, a la vez que miembros de las mismas, especialmente jóvenes, se han incorporado activamente en el proceso de gestión social del desarrollo territorial, al lado de personas mestizas o “interioranas” y con el acompañamiento de un equipo técnico pluridisciplinario y multiétnico, modalidad que ha mostrado ser viable ya en el mediano plazo.

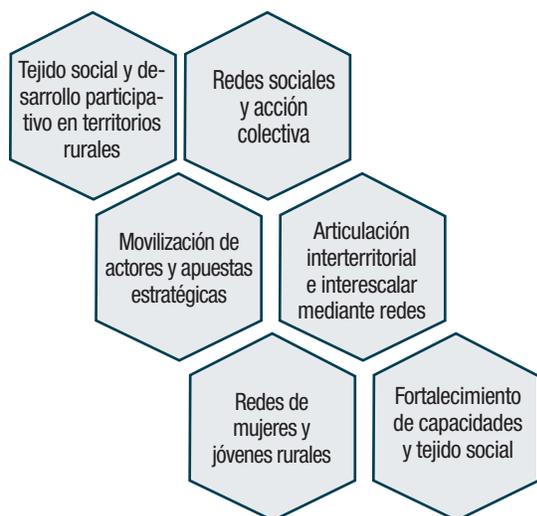
Rendición de cuentas y auditoría social

La metodología de gestión social del desarrollo de los territorios rurales debe contemplar procesos de rendición de cuentas por parte de la institucionalidad pública y de quienes coordinan instancias de concertación, proyectos o procesos relacionados, así como una efectiva auditoría social de los mismos por parte de los actores territoriales.

La transparencia y la contraloría social fortalecen las relaciones colaborativas entre Estado y sociedad civil para impulsar las estrategias y planes de desarrollo en los territorios. En Centroamérica hay algunos avances en la rendición de cuentas por parte de gobiernos locales, pero es necesario ampliar sus alcances en las organizaciones de gestión territorial y en los proyectos o programas que se ejecutan en los territorios rurales. El control social de dichas instancias y procesos es todavía incipiente, pero puede fortalecerse mediante su incorporación explícita en el abordaje

metodológico y el fortalecimiento de capacidades para la auditoría social.

Referentes al tejido social, redes y desarrollo territorial en experiencias centroamericanas



Varios aprendizajes guardan relación con el tejido social de los territorios rurales, y en particular con la función de distintos tipos de redes en la gestión social del desarrollo territorial. Algunos se refieren a las funciones articuladoras y movilizadoras de redes formales e informales en esos territorios. Otros aprendizajes se refieren específicamente a las redes que enlazan a grupos relevantes de jóvenes y mujeres rurales, o al fortalecimiento del tejido social y de las capacidades organizativas y de incidencia de quienes participan en procesos de desarrollo territorial.

Tejido social y desarrollo participativo en territorios rurales

El tejido social de los territorios rurales, basado en redes con diversos grados de

formalización, relaciones de confianza, reciprocidad y apoyo mutuo, parentesco y vecindad, sociabilidad y colaboración entre grupos e individuos del lugar, es fundamental para la gestión territorial participativa y concertada. El deterioro o fortalecimiento del tejido social de un territorio puede dificultar o favorecer la gestión de su desarrollo, la conformación de plataformas de concertación y la elaboración e implementación de estrategias, planes y proyectos u otras iniciativas. El debilitamiento o afianzamiento de la solidaridad y de las relaciones colaborativas genera condiciones adversas o favorables para la movilización de voluntades y recursos en torno a un proyecto de futuro compartido para el territorio, y debe tomarse en cuenta y abordarse al emprender procesos de gestión social de su desarrollo. La transformación de conflictos, los acuerdos entre actores territoriales y las acciones para atender las raíces, expresiones y consecuencias de la violencia en los territorios rurales son, asimismo, un aspecto medular de dicha gestión.

En buena parte de Centroamérica, como en muchos territorios colombianos, la guerra y sus secuelas, así como el crimen organizado y su influencia en ellos, son facetas ineludibles de las dinámicas territoriales y plantean la necesidad de atender en forma prioritaria sus implicaciones y explorar formas innovadoras de incidir positivamente en la recuperación y enriquecimiento del tejido social. Al respecto hay valiosas experiencias territoriales por grupos de base, ONG e instituciones de la sociedad civil, en zonas del norte de Centroamérica y también en

diversas partes de Colombia afectadas por la violencia, que es importante documentar, sistematizar e intercambiar. Visitas recíprocas y encuentros presenciales de bajo perfil entre territorios de ambos países han permitido y pueden facilitar en el futuro oportunidades de interaprendizaje entre quienes impulsan o dan acompañamiento a procesos de gestión social bajo condiciones adversas en cuanto al tejido social y la seguridad ciudadana.

La gestión social del desarrollo en los territorios rurales requiere de la acción colectiva de su población, a través de grupos organizados y redes, participando en la toma de decisiones en procesos de diálogo y negociación con otros actores territoriales y agentes externos al territorio, en plataformas de concertación, lo cual a su vez fortalece las relaciones de solidaridad, el desarrollo organizacional y la capacidad de incidencia de la sociedad civil en la gobernanza territorial. Cuando el tejido social se encuentra muy debilitado por conflictos prolongados o si el poblamiento de un lugar se realizó bajo condiciones que dificultaron la construcción de lazos interpersonales sólidos e identidades colectivas cohesionadas, el fortalecimiento de aquél es crucial para la construcción de un proyecto de futuro compartido y las acciones concertadas necesarias para hacerlo realidad.

Diversas experiencias centroamericanas muestran la existencia de sinergias entre relaciones de solidaridad, acción colectiva, fortalecimiento organizacional e incidencia en procesos de

gestión social del desarrollo territorial. Los éxitos o avances en algunos territorios, y las dificultades o experiencias fallidas en otros, resaltan la importancia del enriquecimiento del tejido social en general; de la formación de capital humano, social y relacional en particular, y de forjar prácticas organizacionales y liderazgos democráticos e incluyentes.

En los escenarios de conflictos armados en Centroamérica, desde Guatemala hasta Nicaragua, precedidos por largos períodos de exclusión asociada a problemáticas estructurales, violencia sistémica y formas verticales de ejercicio del poder, algunas de ellas persistentes, se generaron fuertes tensiones y confrontaciones, con un marcado debilitamiento del tejido social en muchas de ellas. Tras la finalización de las guerras internas, en algunos casos mediante acuerdos de paz, ha sido necesario un largo período de reconstrucción paulatina y parcial del mismo, incluyendo en ciertas zonas el reasentamiento de excombatientes de los bandos enfrentados. A ello se ha sumado, en décadas recientes, la violencia e inseguridad ciudadanas asociadas al narcotráfico y a la operación de grupos al margen de la ley pero conectados con estructuras de poder, especialmente en el Triángulo del Norte.¹⁷

Durante los procesos de poblamiento de la frontera agrícola en Costa Rica se generaron situaciones claramente di-

17. Cf. Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe (2016).

ferenciadas en cuanto al tejido social, entre aquéllas de colonización espontánea en las cuales grupos de vecinos frecuentemente emparentados se establecieron en determinadas zonas, con mayor intensidad hasta mediados del siglo XX, y otras en las cuales se formaron asentamientos campesinos bajo tutela estatal en la periferia del país, durante las décadas siguientes, reuniendo en un mismo lugar a personas provenientes de distintas regiones. En las primeras usualmente se mantuvieron vínculos interpersonales e interfamiliares del lugar de origen y fueron generándose otros nuevos, dando lugar a tejidos sociales cohesivos y facilitando iniciativas concertadas para el desarrollo del territorio respectivo. En buena parte de los segundos, por el contrario, se generaron relaciones marcadas, incluso décadas después, por la desconfianza entre vecinos y relaciones frecuentemente confrontacionales.¹⁸ Ciertas acciones colectivas, como las luchas por la tierra o por determinadas reivindicaciones antes el Estado, han estado asociadas a la conformación de organizaciones campesinas combativas, pero la construcción de tejido social comunitario y territorial bajo tales condiciones es un proceso complejo, gradual y prolongado.

Redes sociales y acción colectiva

El papel de las redes formales e informales es decisivo para involucrar a los distintos actores y grupos del territorio y para las accio-

nes colectivas que impulsan del proceso de gestión social de su desarrollo. Ciertas redes, con mayor grado de formalización, son fácilmente identificables y su función movilizadora y articuladora es evidente. Las redes informales, basadas en interacciones reiteradas entre grupos e individuos durante períodos prolongados, son cruciales aunque pueden pasar inadvertidas; quienes participan en ellas las conocen bien, pero suelen ser menos visibles para observadores externos y es necesario identificar e involucrar a las más relevantes en plataformas de concertación e iniciativas de desarrollo territorial.

En América Central, como en otras partes de América Latina, suele prestarse mayor atención a las organizaciones formalmente constituidas y a las redes con alto grado de formalización y visibilidad -estructuradas de manera explícita e intencionada, reglamentadas y con procedimientos para adquirir membresía- mientras que las redes informales -que enlazan a personas conocidas o emparentadas, basadas en la confianza y reciprocidad, por afinidades o intereses compartidos, y sin estructura explícita- tienden a pasar desapercibidas o a ser poco visibles para agentes externos al territorio, y rara vez son consideradas al conformar plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial. Unas y otras son fundamentales para la movilización de voluntades y esfuerzos en pro del desarrollo del territorio, siendo las redes formales especialmente importantes en lo referente a los actores

18. Cf. Samper (2007).

territoriales organizados y con capacidad de incidencia, mientras que las informales tienen el potencial de articular e integrar al proceso de gestión social a quienes no cuentan con organizaciones representativas y a grupos históricamente excluidos. Redes con diversos grados de formalización son relevantes para la participación de mujeres y de jóvenes rurales en iniciativas de desarrollo, emprendimientos asociativos y procesos de incidencia. Y en general, las redes facilitan el surgimiento y expresión de liderazgos emergentes, voces anteriormente acalladas, y propuestas innovadoras.

La metodología de gestión social del DRT elaborada en el marco del Programa Regional de Formación de la ECADERT y de procesos de gestión del conocimiento, sistematización y discusión comparada de experiencias territoriales incorporó de manera explícita el mapeo de redes formales e informales y subrayó la importancia de incorporar a las más relevantes, pero en las organizaciones de gestión territorial de la región siguen prevaleciendo fuertemente las organizaciones y redes formalmente constituidas, incluso con personería jurídica, como interlocutoras de la institucionalidad pública participante y de los gobiernos locales involucrados. Aunque algunas redes informales, con lazos más fuertes y con mayor capacidad de incidencia, están presentes de hecho en ciertas instancias o plataformas de concertación, y en la práctica son cruciales para articular y movilizar a otras redes más formalizadas y a las

propias organizaciones, instituciones y autoridades locales, siguen siendo mayormente invisibles y suelen carecer de un mecanismo de representación en los consejos territoriales. Otras, con vínculos más débiles, aunque de mayor cobertura social y geográfica, enlazan a grupos que siguen estando excluidos la gobernanza local o débilmente representados en ella, y de la construcción y realización de proyectos de futuro en sus territorios. El reconocimiento de este tipo de redes es fundamental para que la gestión del desarrollo territorial sea efectivamente incluyente, con la amplitud que se requiere para concertar e implementar estrategias, planes e iniciativas específicas. Son determinantes, en particular, para la inclusión socioproductiva y ciudadana de mujeres y jóvenes rurales, como también de grupos étnicos y sociales históricamente marginalizados en procesos de desarrollo.

Mobilización de actores y apuestas estratégicas

Las redes que agrupan y movilizan a quienes comparten determinados intereses son fundamentales para la identificación, priorización y promoción de determinadas “apuestas estratégicas”, motores de desarrollo y proyectos o procesos a mediano plazo asociados a ellos. Esto, a su vez, es determinante para la conformación organizativa de las plataformas de concertación territorial, para la elaboración e implementación de los planes a mediano plazo, y para impulsar iniciativas concretas relacionadas con dichos motores y redes.

En varias experiencias centroamericanas, y en algunas de otros países latinoamericanos, se han conformado mesas temáticas al interior de organizaciones de gestión territorial, agrupando en ellas a grupos e individuos con intereses afines, frecuentemente articulados mediante redes con diversos grados de formalización y asociados, en ciertos casos, a motores de desarrollo actuales o potenciales del territorio. En la medida en que un análisis sistémico del territorio permita identificar subsistemas territoriales que son o podrían convertirse en impulsores de ese desarrollo -por ejemplo, determinados sistemas territoriales de agricultura familiar con potencial a futuro- y que el análisis de actores y redes pueda relacionarse con dichos subsistemas, se estará dando un paso adicional hacia la movilización de dichas redes en torno a esos motores y proyectos estratégicos.

Articulación interterritorial e interestelar mediante redes

Conviene articular en red a las organizaciones de gestión territorial de cada región y país, como también en territorios transfronterizos o afines y en ámbitos regionales. Dichas redes pueden facilitar la articulación entre las escalas local o municipal, intermunicipal, regional y nacional, así como la interlocución entre actores y la gobernanza relacional a distintas esas escalas. En zonas de frontera entre dos o más países, como también en territorios discontinuos situados en varios países, con identidades, problemáticas y potencialidades comunes,

tanto las redes existentes como otras que puedan construirse pueden expresar dichas afinidades e intereses y promover iniciativas de desarrollo que respondan a dinámicas transfronterizas o transnacionales. En procesos o mecanismos de integración entre varios Estados, pueden contribuir a que los mismos tengan expresiones territoriales claras y concretas para personas y grupos, organizaciones e instituciones en múltiples territorios, hermanándolos entre sí y forjando nuevas identidades y ciudadanías.

El proceso regional ECADERT facilitó iniciativas territoriales transfronterizas en el sur del istmo, reconoció y apoyó las iniciativas en curso desde antes en el Trifinio, y se exploró tentativamente, sin concretizarlas, opciones de trabajo colaborativo en otras zonas de frontera entre países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana. En el marco de la ECADERT se dio un apoyo sustancial a mecanismos de articulación e iniciativas conjuntas de territorios garífunas en el litoral caribe de cuatro países, y se promovió y aprobó en principio -sin que llegara a concretizarse plenamente- una iniciativa todavía muy pertinente y necesaria para conformar un territorio afín del Corredor Seco Centroamericano. Sucesivos encuentros regionales e intercambios de diversa índole contribuyeron asimismo al intercambio de experiencias entre Grupos de Acción Territorial o afines dentro de la región, como también con experiencias territoriales en otras latitudes. El SICA, a su vez, reconoció en principio la potencia-

lidad de la ECADERT para aportar a la concretización del proceso integracionista en territorios de toda la región, aunque no se logró articular las diversas iniciativas sectoriales de alcance regional con expresiones territoriales.

El reconocimiento o conformación de territorios transfronterizos o afines, así como la articulación en red de organizaciones de gestión territorial de distintos países, es fundamental para facilitar el intercambio de experiencias y la articulación de esfuerzos entre dichas organizaciones e incrementar su capacidad de incidencia, para que puedan tener representación efectiva en instancias nacionales de formulación de políticas y programas para el desarrollo territorial o de toma de decisiones al respecto, para que puedan dialogar con las instancias de planificación y presupuestación, como también de cooperación técnica o financiera, y para que puedan impulsar propuestas de interés común en su región, país o ámbito plurinacional.

Redes de mujeres y jóvenes rurales

Es importante reconocer, apoyar y fortalecer a redes de jóvenes y de mujeres de los distintos territorios rurales, con sus diversos grados de formalización. Además de incorporar a los grupos ya constituidos u organizaciones con personería jurídica, que representan a subconjuntos específicos de la juventud o de las mujeres rurales, es necesario conocer las redes más amplias e informales por medio de las cuales interactúan entre sí. Es muy deseable articular a las más relevantes

de una u otra manera con los procesos de gestión social e iniciativas de desarrollo territorial en sus áreas de interés, a partir de una comprensión de sus características, modalidades de relacionamiento y capacidades de movilización.

En muchos territorios centroamericanos hay grupos de jóvenes de ambos sexos o de mujeres rurales, algunos de los cuales participan en plataformas de concertación o impulsan iniciativas específicas, incluyendo emprendimientos grupales o asociativos. Estos grupos, que pueden conformar organizaciones formales y legalmente constituidas, son importantes por su proactividad y su capacidad de incidencia. También pueden dar voz indirectamente, en mayor o menor grado, a otros jóvenes o mujeres rurales con menor nivel organizativo y sin mecanismos de representación en las organizaciones de gestión territorial. Por otra parte, cabe reconocer que el grueso de la juventud rural o de las mujeres del territorio pueden tener menores niveles organizativos y estar débilmente articulados a través de redes informales, o incluso desarticulados, lo cual plantea el reto de cómo facilitar su participación e incidencia.

En caso de que no existan organizaciones o redes representativas de la juventud o las mujeres del territorio, en su conjunto, hay que facilitar la conformación de grupos o redes consolidadas que les permitan impulsar iniciativas propias, estar representados en las plataformas de concertación

u organizaciones de gestión territorial, y participar activamente en la formulación, ejecución y auditoría social de estrategia y planes de desarrollo en su territorio, como también de proyectos para el mejoramiento de sus oportunidades y para el fortalecimiento de sus capacidades. Es igualmente importante promover intercambios y apoyar la formación de redes interterritoriales de mujeres y de jóvenes rurales al interior de cada país e interrelaciones entre ellas en territorios transfronterizos o afines y en espacios regionales como el SICA. Al respecto hubo experiencias innovadoras en el marco del Programa Agroambiental Mesoamericano (MAP), del CATIE, para la inclusión de jóvenes y mujeres rurales en empresas asociativas y cadenas de valor, como también en formación empresarial territorial con perspectiva de género en el Trifinio y en Nicaragua.

Fortalecimiento de capacidades y tejido social

El trabajo con todos los actores, redes y grupos que configuran el tejido social de los territorios rurales, visto en términos dinámicos y siempre bajo una perspectiva de crecimiento y fortalecimiento, requiere de una importante formación y experiencia de los gestores del desarrollo rural territorial, principalmente en los métodos y técnicas de animación, de negociación colaborativa y de organización social. También se requiere de formación integral en los procesos de inclusión social, produc-

tiva y ciudadana, movilización de redes, acción colectiva e incidencia. Ello plantea la necesidad de la ejecución de programas y proyectos de formación de capacidades y gestión del conocimiento, que no pueden ser meramente puntuales sino procesos asociados a los de gestión participativa del desarrollo territorial y al fortalecimiento progresivo del tejido social en los territorios rurales.

El fortalecimiento de capacidades mediante los cursos regionales o subregionales en el marco del PRFC estableció bases conceptuales y metodológicas comunes, pero se requiere de acciones formativas nacionales y territoriales enfocadas en las habilidades y destrezas necesarias para contribuir al fortalecimiento del tejido social en los territorios rurales. En algunos países de la región éstas fueron asumidos por determinada institución pública, enfocada inicialmente en sus propios funcionarios técnicos o mandos medios, y proyectándose algunas veces hacia otros participantes en la gestión del desarrollo territorial. En ciertos países ello quedó principalmente en manos de la academia, fundaciones u ONG nacionales, en colaboración con gobiernos locales, organizaciones de gestión territorial o entidades públicas. En algunos fue asumida temporalmente por entidades de cooperación u ONG internacionales, pero ello no ha permitido asegurar su continuidad a mediano y más largo plazo. Al debilitarse y finalmente desaparecer por falta de recursos financieros el PRFC,

integrantes de su equipo regional apoyaron directamente las acciones formativas de entidades nacionales, y posteriormente se apoyó en forma complementaria, por medios virtuales, el intercambio de experiencias e interaprendizaje entre responsables institucionales, técnicos y territoriales de esta región y con otros países del hemisferio, a través del SiGET. La experiencia mostró que ello es útil, y es posible mantener intercambios sostenidos durante sucesivos módulos y foros, pero los encuentros presenciales son insustituibles, pero puede combinarse con modalidades semi-presenciales, incluyendo la participación periódica de grupos reunidos localmente en secuencias de eventos formativos virtuales.

Sobre equidad e inclusión en procesos territoriales en la región del SICA



Aquí se comparten algunos aprendizajes que se derivan principalmente de procesos relacionados con el eje transversal de equidad e inclusión en la

ECADERT, en sus expresiones territoriales y político-institucionales. Por su naturaleza transversal, la cuestión de la equidad e inclusión en la ECADERT abarca aspectos relacionados con todos sus componentes temáticos, y en la propuesta metodológica derivada del PRFC y de la gestión del conocimiento asociada a dicho programa, se plantearon acciones a realizar a lo largo del proceso de gestión social del desarrollo territorial. Por consiguiente, varias facetas de esta cuestión se han mencionado ya por su relevancia en temas y aprendizajes abordados anteriormente, y en el apartado sobre aprendizajes metodológicos se hará referencia a las acciones longitudinales. Aquí únicamente se hará referencia a dos aspectos relacionados, respectivamente, con la inequidad y la exclusión en los territorios rurales; con los retos metodológicos y con los tipos generales de acciones que se requieren para revertirlas.

Exclusión e inclusión en la gestión del desarrollo territorial

El propósito medular de la gestión social del desarrollo territorial es lograr mayor cohesión social y territorial, abordar las exclusiones y desigualdades existentes y generar procesos efectivamente incluyentes y un desarrollo conducente a mayor bienestar y equidad para el conjunto de la población de cada territorio, y reducir fuertemente las disparidades interterritoriales y rural-urbanas. Para ello es necesario reconocer y atender las causas estructurales e históricas de las relaciones de poder y dinámicas socioeconómicas, sociopo-

líticas, socioculturales y socioambientales que han generado y tienden a perpetuar la exclusión e inequidad en el campo. Hay que identificar, asimismo, las transformaciones fundamentales que es necesario impulsar para revertir o reorientar dichos procesos y generar nuevas dinámicas territoriales que contribuyan a la inclusión socioproductiva y a un acceso más equitativo a los acervos naturales y oportunidades económicas en el territorio. Es indispensable facilitar la participación activa, propositiva y con capacidad decisoria de quienes han estado excluidos de la gobernanza, así como el reconocimiento del valor de sus conocimientos y de sus contribuciones a la identidad cultural del territorio. La cuestión de la equidad e inclusión ha de estar presente, de manera clara, concreta y significativa, en los procesos organizacionales, en la estrategia y planes de desarrollo, y en los proyectos específicos y tareas operativas cotidianas.

En procesos de gestión territorial centroamericanos que buscan ser incluyentes se ha llegado a reconocer que en la práctica lo han sido sólo parcialmente, que la metodología aplicada no ha bastado para contrarrestar las disparidades y exclusiones existentes, y que se requiere de cambios más sustantivos para redefinir las relaciones de poder tanto en los territorios como en la sociedad como un todo. Es indispensable que la gente pueda efectivamente empoderarse y, en cierto sentido, apoderarse de los procesos de gestión territorial e incidir decisivamente en su gobernanza, y que la acción colectiva trascienda el ámbito local para influir en la orientación general de las políticas públicas e inversiones para el desa-

rollo de los territorios rurales, a fin de que este sea cada vez más incluyente, que contribuya a lograr mayor equidad, y que puedan irse transformando las relaciones de poder y modalidades de ejercicio de éste en los planos nacional y subnacional, territorial y local.

En el marco del proceso regional ECADERT y de programas nacionales relacionados se desarrollaron experiencias de inclusión y gestión participativa del desarrollo territorial por parte de grupos históricamente excluidos y marginalizados. Además de los procesos con jóvenes y mujeres rurales, destacan los relacionados con la agricultura familiar y con grupos étnicos. Entre estos últimos, destacan las iniciativas de desarrollo en territorios de pueblos originarios especialmente de Honduras y Guatemala, y la del Territorio Afín Garífuna en el litoral caribe desde Belice hasta Nicaragua.

Retos metodológicos de la equidad e inclusión en procesos territoriales

Las metodologías de gestión social del desarrollo territorial deben enmarcarse en una clara comprensión de la naturaleza de las desigualdades y exclusiones en la sociedad rural e incorporar acciones afirmativas y transformadoras asociadas a las distintas tareas a lo largo de dicho proceso, para revertir tendencias excluyentes y dinámicas que acentúan la inequidad. Es necesario generar proactivamente las condiciones requeridas para que los actores, redes y otros grupos de la sociedad civil con menor capacidad de in-

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

En Centroamérica, como en otras partes de América Latina, esto pasa por un reconocimiento claro de las relaciones de poder muy dispares desde el plano nacional hasta el local, como también de los mecanismos y dinámicas que tienden a perpetuar dichas disparidades. Se requiere, asimismo, de propuestas estratégicas y acciones coherentes con ellas para revertir esas exclusiones y reducir de manera sostenida las viejas y nuevas desigualdades, abordando las condiciones que las generan o recrean en múltiples planos de interacción: en el acceso y uso de los recursos naturales; en las relaciones socioeconómicas; en la organización social; en la política y la institucionalidad, y en la propia cultura. Se trata, claramente, de hondas transformaciones sistémicas que sólo pueden resultar de acciones colectivas sostenidas, coaliciones am-

plias e incidencia política eficaz en los ámbitos local, municipal e intermunicipal, regional y nacional. Se requiere, para ello, de liderazgos democráticos e incluyentes, innovadores y transformadores, capaces de concertar acuerdos entre actores territoriales, redes y otros grupos relevantes, de movilizarlos en forma sostenida en función de objetivos compartidos, y de incidir en la toma de decisiones sobre el desarrollo territorial.

Acciones afirmativas para la equidad y la inclusión

La inclusión progresiva de quienes han sido excluidos históricamente y el logro de un mayor equidad en los territorios rurales y en la sociedad requieren de procesos sostenidos para generar oportunidades y fortalecer la capacidad de los individuos y grupos, redes y organizaciones para aprovecharlas, crear nuevos emprendimientos e iniciativas, actuar colectivamente e incidir en la toma de decisiones, elaborar propuestas acordes con sus necesidades e intereses y negociarlas con otros actores, afirmar su propia identidad y participar en la construcción de un proyecto de futuro en el cual tengan cabida sus necesidades e intereses, propuestas y esperanzas.¹⁹

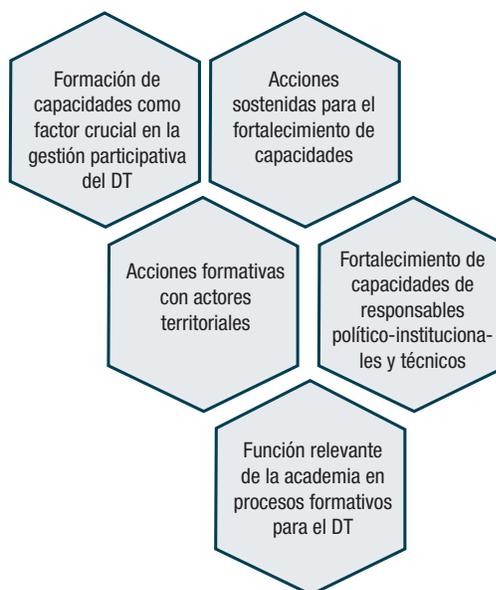
En América Central se encontró que no era suficiente, aunque sí necesario, colocar la equidad e inclusión en el centro de los instrumentos de política pública, como la ECADERT o las políticas nacionales relacionadas, sino que la

19. Este aspecto medular de la inclusión solamente se enuncia aquí, para desarrollarlo con amplitud en el apartado siguiente sobre fortalecimiento de capacidades.

composición de las plataformas de concertación territorial y su metodología de trabajo debía incorporar de manera explícita acciones sostenidas con esa finalidad a lo largo del proceso de gestión social del desarrollo de los territorios. Se requiere de una clara comprensión, compartida por un conjunto de actores territoriales y de las entidades que apoyan dicho desarrollo, de las raíces estructurales de la desigualdad y de las exclusiones tanto históricas como emergentes, como paso inicial para abordarlas mediante acciones transformadoras para lograr mayor equidad e inclusión en esos territorios, y en la respectiva sociedad como un todo.

Diversas experiencias centroamericanas muestran tanto la viabilidad como la complejidad de procesos que respondan a las exclusiones históricas y emergentes, incorporando proactivamente a grupos, redes y organizaciones de mujeres y jóvenes rurales, de pueblos originarios y afrodescendientes, y de la agricultura familiar. Señalan, asimismo, tareas pendientes como la de generar mecanismos de representación y participación de grupos con baja visibilidad, capacidad organizativa y posibilidad de incidencia, como los trabajadores y trabajadoras migrantes, que contribuyen a diversas actividades productivas en los territorios rurales y forman parte de su tejido social.

Acerca del fortalecimiento de capacidades de actores territoriales y responsables político-institucionales y técnicos



Los aprendizajes compartidos en esta sección fueron generados en procesos de formación de capacidades en la región del SICA, incluyendo cursos regionales y subregionales, nacionales y locales en gestión del desarrollo territorial, y en reflexiones grupales e individuales en torno a experiencias formativas de diversa índole.²⁰ Varios de estos aprendizajes se refieren a la relevancia del fortalecimiento de capacidades para la gestión social del desarrollo territorial, y a la necesidad de procesos formativos sostenidos y directamente asociados a ella. Otros se enfocan en las acciones formativas con actores territoriales y con responsables políti-

20. Aunque el autor tuvo a su cargo la conducción del PRFC y es responsable tanto por lo afirmado aquí como por cualquier omisión en lo referente a los aprendizajes derivados del mismo y de otros procesos de fortalecimiento de capacidades en la región, sus conclusiones al respecto se apoyan sustancialmente en reflexiones de la coordinación colegiada de dicho programa a lo largo de su ejecución y después de cada acción formativa, como también en los aportes de participantes en cursos o talleres, y de los formadores y formadoras del sector académico y la institucionalidad pública, especialmente en el simposio internacional “Aprendizajes sobre gestión del conocimiento y formación en procesos de desarrollo territorial”, realizado del 3 al 5 de diciembre de 2013 en San José, Costa Rica.

co-institucionales y técnicos. También se proponen aprendizajes sobre la función de la academia en procesos formativos para el desarrollo territorial.

Formación de capacidades como factor crucial en la gestión participativa del desarrollo territorial

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

La experiencia del Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT y de una serie de cursos y talleres nacionales mostró cuánto es posible lograr en el desarrollo de capacidades a través de acciones formativas directamente asociadas a la gestión territorial, así como el efecto multiplicador que puede lograrse en el fortalecimiento de capacidades e interaprendizaje en cada país y en territorios específicos. Los cursos regionales y subregionales del PRFC dirigidos a técnicos, autoridades locales y dirigencias de base, así como los talleres de actualización e intercambio de experiencias con responsables político-institucionales nacionales, a lo largo de varios años, contribuyeron a la formación de un conglomerado de actores territoriales y de la institucionalidad

pública. En varios países y diversos territorios estas personas, grupos y entidades impulsaron procesos de gestión social y fortalecimiento de capacidades, algunos de los cuales han continuado hasta la fecha.

Para que el desarrollo territorial sea efectivamente incluyente y que los distintos actores territoriales, redes y otros grupos puedan conducirlo realmente, resulta esencial fortalecer en forma amplia y sostenida sus capacidades, diferenciando entre los requerimientos de unos y otros, a la vez que se establece una base común en torno a determinados principios, conceptos y orientaciones generales. Al identificar y atender las necesidades de formación de los distintos actores sociales, privados e institucionales y gobiernos locales, como también de las redes formales e informales y de grupos históricamente excluidos o en proceso de exclusión, bajo las condiciones de cada territorio, se facilita la participación activa y propositiva de todos en la construcción de un proyecto de futuro, estrategia y planes de desarrollo, proyectos e iniciativas concretas. Por otra parte, una comprensión común del proceso de gestión territorial, de los mecanismos de concertación y de la importancia de la acción colectiva para impulsar el desarrollo incluyente del territorio, contribuirá a los procesos de diálogo, negociación y toma de decisiones al respecto.

El proceso regional ECADERT y el PRFC contribuyeron a la conformación y socialización de bases conceptuales y abordajes metodológicos compartidos por técnicos y mandos medios, como

también por actores territoriales, pero en cambio no se logró diferenciar claramente las acciones formativas en función de las necesidades específicas de los distintos países y territorios, entidades u organizaciones y tipos de participantes.

Los programas nacionales de formación y fortalecimiento de capacidades, impulsados por la institucionalidad pública o por la academia se han ajustado en mayor medida a los requerimientos y posibilidades de cada país. En territorios específicos, ciertas fundaciones u ONG han realizado acciones formativas más diferenciadas en función de las características, necesidades y potencialidades de cada uno de ellos. Algunos programas o proyectos enfocados en grupos de población específicos han fortalecido determinadas capacidades de sus integrantes o representantes, aunque no necesariamente con un enfoque territorial.

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

En Centroamérica, el PRFC y acciones formativas nacionales apoyadas por

éste, especialmente en Costa Rica y Guatemala, dieron a dichos responsables bases conceptuales y herramientas metodológicas, que incidieron en los cambios en las políticas públicas, en la institucionalidad y en el acompañamiento técnico a procesos de gestión territorial. Hubo, sin embargo, retrocesos por la volatilidad o inconstancia de la voluntad política de nivel central, por reticencias de un funcionariado acostumbrado a otra modalidad de trabajo, y principalmente por la tendencia a reproducir el clientelismo en las relaciones entre la institucionalidad pública y las organizaciones, grupos e individuos de la sociedad civil en los territorios.

Acciones sostenidas para el fortalecimiento de capacidades

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

La experiencia centroamericana muestra tanto lo que es posible lograr mediante un programa regional de fortalecimiento de capacidades nacionales y locales, como también las implicaciones de su debilitamiento o desaparición,

en el marco de la ejecución continuada o discontinuada de un instrumento de política pública regional con múltiples variantes político-institucionales entre países y dinámicas altamente diferenciadas entre territorios. Por otra parte, la continuidad de procesos político-institucionales para promover el desarrollo de los territorios rurales con un enfoque territorial, así como la de una serie de instancias y dinámicas de gestión social del mismo, sugieren su pertinencia en dichos países y territorios, así como cierto grado de apropiación de esos procesos por parte de esa institucionalidad pública y de algunos actores territoriales.

Es necesario invertir de manera sostenida en el acompañamiento y capacitación a las organizaciones para que puedan formular proyectos viables y acordes con una estrategia de desarrollo territorial, gestionar y ejecutar recursos eficazmente para su realización, y dar continuidad a los procesos y transformaciones que se busca impulsar con ellos. No es suficiente dar un impulso inicial para luego dejar que cada territorio corra su suerte, sino que es importante asumir compromisos a mediano y más largo plazo. Por otra parte, hay que evitar el riesgo muy real de generar relaciones de dependencia financiera, como también técnica e institucional, promoviendo activamente distintos tipos de inversiones por parte de los actores territoriales.

La experiencia del Fondo Regional ECADERT y del PRFC puso en evidencia la importancia del acompañamiento técnico y el fortalecimiento de

capacidades de las organizaciones, así como el riesgo de que en aras de acceder a una oferta de recursos financieros en el corto plazo se obvие o se realice en forma apresurada y superficial la construcción participativa de la estrategia de desarrollo de cada territorio, que debe orientar las inversiones a realizar para avanzar en la dirección consensuada entre los actores territoriales.

La adaptación del programa Rural-Invest para incorporar elementos del enfoque territorial y su realización en territorios específicos de la región permitió fortalecer capacidades en formulación de proyectos de inversión por parte de actores territoriales. Desafortunadamente dicho proceso no tuvo continuidad a mediano plazo y tampoco fue posible realizar un seguimiento de las personas participantes a lo largo del tiempo.

Ciertas acciones formativas institucionales, académicas o de fundaciones y ONG apoyaron la formulación de proyectos locales, vg. para participar en convocatorias de fondos concursables o para acceder a otras fuentes de recursos. Este tipo de capacitación ha sido usualmente puntual, en función de un propósito específico y a corto plazo.

Los esfuerzos por promover inversiones locales en el desarrollo de cada territorio se han dirigido principalmente a los municipios, con fondos propios o transferidos por el gobierno central.

Han sido menos claros y consistentes en la región, con algunas excepciones, los enfocados en movilizar recursos privados del territorio para iniciativas de desarrollo territorial, aunque potencialmente podrían ser relevantes para impulsar determinados motores de desarrollo.

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

En Centroamérica, los esfuerzos iniciales de fortalecimiento de capacidades en el marco de la ECADERT y del PRFC se enfocaron en los responsables político-institucionales y cuadros técnicos, pero fue necesario y resultó fundamental formar capacidades de grupos representativos de los gobiernos locales y actores sociales e institucionales de los territorios. Por su parte, la Coordinadora

Regional Garífuna y el PRFC formaron facilitadores y facilitadoras de procesos de gestión social del desarrollo en varios territorios de la región.

Las acciones formativas impulsadas por la institucionalidad pública nacional se enfocaron principal pero no exclusivamente en sus propios cuadros técnicos, y en algunos países las Comisiones Nacionales para la Ejecución de la ECADERT o instancias análogas promovieron el fortalecimiento de capacidades de actores territoriales. En Panamá, el MIDA y la Comisión Nacional realizaron varios cursos con participantes de entidades públicas y territorios, con apoyo del PRFC, y en Honduras la Comisión Nacional en conjunto con la cooperación técnica internacional realizó asimismo talleres de formación tanto para sus propios integrantes como en algunos territorios. En Guatemala y Costa Rica los procesos formativos fueron liderados por las entidades e instancias públicas responsables por el desarrollo de los territorios rurales, en talleres y diplomados, con acompañamiento técnico inicial del PRFC; el INDER estableció posteriormente, en el segundo país, mecanismos institucionales de formación primero de su funcionariado y más recientemente para los CTDR.²¹ En El Salvador, el liderazgo formativo fue asumido principalmente por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, en coordinación con entidades públicas y gobiernos locales. En Nicaragua, la formación en el

21. Cf. la propuesta de acompañamiento técnico y capacitación de los comités directivos de Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (INDER, 2019).

territorio priorizado inicialmente estuvo a cargo de una ONG, Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, con colaboración de la Universidad Centroamericana y el PRFC. En Belice, el Ministerio de Desarrollo Rural organizó talleres de capacitación en desarrollo territorial, con apoyo puntual del PRFC. En República Dominicana, los responsables institucionales del desarrollo rural organizaron capacitaciones, apoyadas por el PRFC durante la fase de ejecución inicial de la ECADERT.

Conviene que la formación de capacidades sea un proceso sostenido y asociado directamente a la gestión del desarrollo territorial, tanto en los territorios como en el ámbito político-institucional nacional, subnacional y local. Puede realizarse en forma periódica, alternando eventos formativos presenciales con períodos de aplicación de los conceptos y herramientas metodológicas en procesos territoriales o en la formulación e implementación de políticas públicas y programas o acciones institucionales. Es importante que haya seguimiento posterior, acciones formativas complementarias, y espacios de intercambio e interaprendizaje presencial o virtual.

En el marco de la ECADERT se cuestionó la realización reiterativa de acciones formativas puntuales y se optó más bien por procesos de formación de mayor duración que alternaron encuentros presenciales, períodos de trabajo en los territorios y momentos posteriores de reflexión e intercambio en torno a las acciones realizadas y sus

resultados. El seguimiento a distancia durante dichos períodos fue difícil de concretizar, y el acceso a medios virtuales para ese propósito fue bastante limitado, por lo cual se concluyó que sería deseable un seguimiento más presencial al trabajo en los territorios.

Acciones formativas con actores territoriales

El fortalecimiento de capacidades de los individuos, grupos, redes, organizaciones e instituciones en los territorios rurales es fundamental a todo lo largo del proceso de gestión social del desarrollo territorial, desde las actividades preparatorias, durante la conformación de plataformas de concertación y la elaboración de estrategias, planes y proyectos para impulsar motores de desarrollo, hasta las tareas propiamente operativas.

El PRFC dio un paso en esa dirección al enfocar cursos regionales y subregionales en grupos iniciales conformados por representantes de gobiernos locales, de la sociedad civil y de la institucionalidad pública presente en cada territorio y desarrollar acciones formativas de mediana duración que incluían la elaboración y ejecución de planes de trabajo para realizar acciones preparatorias, organizativas y estratégicas en los territorios, las cuales debían ser documentadas y sistematizadas. Algunos procesos formativos nacionales, liderados por las entidades responsables por el desarrollo de los territorios rurales y apoyados por el PRFC, tendieron a enfocarse en los equipos técnicos de

la institucionalidad pública, sin incorporar desde el principio a representantes de la sociedad civil o de gobiernos locales, pero los contenidos de dicha formación han abarcado el proceso de gestión territorial en su conjunto.

Fortalecimiento de capacidades de responsables político-institucionales y técnicos

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

En varios países centroamericanos, los y las extensionistas agrícolas pasaron a cumplir nuevas funciones que requirieron de acciones formativas y cambios actitudinales, y quienes laboraban en un marco institucional agrarista han tenido que incorporar un abordaje distinto en su trabajo con las co-

munidades y organizaciones sociales de los territorios. El fortalecimiento de capacidades de los cuadros técnicos en la región transitó desde los cursos cortos e intercambios para conocer otras experiencias y maneras de abordar el desarrollo rural, hacia procesos formativos más prolongados con diversos grados de formalización académica, incluyendo cursos centroamericanos o nacionales, diplomados y capacitación intra-institucional.

Con los responsables político-institucionales, se requiere de procesos diferenciados de fortalecimiento de capacidades, bajo modalidades apropiadas para el perfil, disponibilidad de tiempo y expectativas de los jefarcas de las entidades públicas, como también de quienes ocupan cargos de jefatura intermedia en ellas y supervisan la labor del personal técnico.

Tanto en acciones formativas iniciales de la Cooperación Española como en el PRFC de la ECADERT, fue necesario organizar cursos e intercambios dirigidos específicamente a quienes coordinaban programas de desarrollo rural en la institucionalidad pública, y esto facilitó la incorporación del enfoque territorial en ellos. En el marco de la ECADERT también se organizaron sucesivos encuentros anuales de actualización e intercambio entre directores de las instituciones responsables por el desarrollo rural en los países de la región, con resultados positivos. Lamentablemente han sido discontinuados por carencia de recursos

financieros y por el debilitamiento o desaparición de las instancias regionales del proceso ECADERT.

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

En las condiciones de Centroamérica, con territorios usualmente formados por unos pocos municipios relativamente pequeños y algunas veces por municipios individuales, no resulta viable contar con equipos interdisciplinarios en todos ellos que reúnan las capacidades y habilidades requeridas, sino que usualmente se tiene una persona profesional, o a lo sumo dos o tres, que dan apoyo técnico directo en cada territorio. Conviene entonces contar con equipos técnicos regionales o subnacionales que apoyen al personal técnico destacado en los territorios, así como equipos nacionales e internacionales que brinden formación y asesoría a todos ellos. El Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT conformó un equipo centroamericano de facilitadores y facilitadoras que apoyó la preparación

de grupos técnicos nacionales y territoriales, y en algunos países se generaron procesos sostenidos o periódicos de fortalecimiento de capacidades para la facilitación de la gestión social del desarrollo territorial.

Función relevante de la academia en procesos formativos para el desarrollo territorial

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

En Centroamérica, las universidades públicas nacionales y sus sedes regionales, así como ciertas universidades privadas, en especial las vinculadas con la orden de los jesuitas, han impartido múltiples maestrías y algunos doctorados en temáticas pertinentes, formando generaciones de funcionarios públicos y profesionales relacionados con organizaciones de sociedad civil. Varios de estos posgrados han sido conjuntos, y con frecuencia han contado con apoyo académico internacional, y algunas veces con apoyo directo de la cooperación internacional. Los numerosos diplomados nacionales o enfocados en determinadas regiones o territorios de

cada país han abarcado una amplia gama de temas y atendido muy diversas demandas institucionales y territoriales.

La contribución de las universidades y centros de educación superior al desarrollo territorial de cada país y de una región como la del Sistema de la Integración Centroamericana puede potenciarse en la medida en que se articule a estrategias de desarrollo regionales, nacionales y territoriales, a procesos político-institucionales y de gestión social del desarrollo de los territorios rurales, a mecanismos de concertación entre actores en los planos local y nacional, a instancias de coordinación en el marco de un sistema de integración, y a redes de colaboración académica internacional.

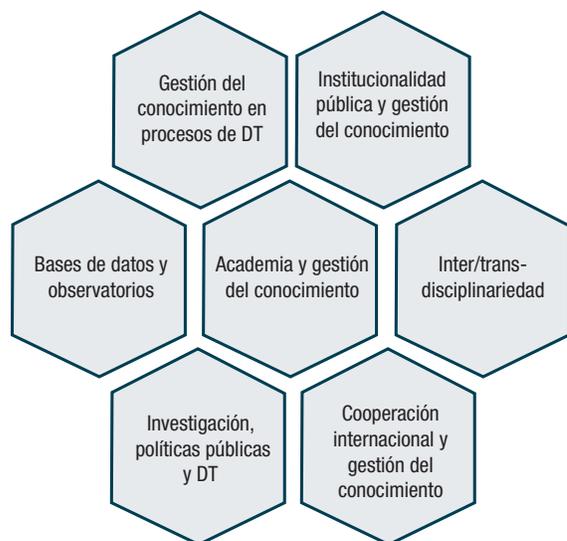
En la región del SICA, el Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT mostró tanto la relevancia de las contribuciones de la academia a acciones formativas sostenidas para la gestión del desarrollo territorial, como la necesidad de que éstas sean asumidas cada vez más por la institucionalidad nacional correspondiente, involucrando en ellas a los centros de educación superior mediante alianzas estratégicas y acuerdos específicos. En varios países de la región, docentes individuales o grupos vinculados a posgrados y unidades académicas de universidades públicas y privadas se vincularon al proceso regional ECADERT como también a procesos nacionales y territoriales, realizando acciones formativas e investigaciones y construyendo vinculaciones universidad-territorio. Ciertas instituciones públicas responsables por el desarrollo de los territorios rurales han

establecido relaciones colaborativas con posgrados y generado espacios de interlocución con las universidades, pero a diferencia de Brasil, donde el Estado canalizó recursos financieros en forma sostenida hacia estudios y otras acciones relacionadas con el DRT, en Centroamérica han sido relativamente pocos los recursos así orientados.

Si bien la formación académica y el apoyo de las universidades al fortalecimiento de capacidades para la gestión social del desarrollo territorial son muy necesarios y pueden constituir una contribución relevante a procesos institucionales e iniciativas en los territorios rurales, son insuficientes, por sí mismos, para impulsarlos en forma sostenida, pues se requiere de condiciones sociopolíticas propicias que permitan avanzar hacia formas de gobernanza más participativas en los planos nacional, subnacional y local. Cuando los grupos que ejercen el poder priorizan el control político de la población sobre la participación democrática en la gestión del desarrollo, tienden a reaccionar defensiva y negativamente contra modalidades de gestión y gobernanza que conlleven una profundización efectiva de la democracia, y pueden percibir a quienes apoyan iniciativas participativas y endógenas como una amenaza a sus intereses. Bajo tales circunstancias, el aporte de la academia, su capacidad de incidencia en las políticas públicas y la viabilidad de sus contribuciones a procesos territoriales pueden verse severamente circunscritos, a la vez que se acrecienta su relevancia potencial para apoyar ese tipo de iniciativas, así como la pertinencia de su capacidad crítica y propositiva, en conjunción con otros actores de la sociedad civil.

En el marco del proceso ECADERT, hubo considerables dificultades para incorporar efectivamente el enfoque territorial en políticas públicas y programas institucionales cuando el requerimiento de relación dialógica entre sociedad civil y Estado en las distintas escalas de la gestión social del desarrollo territorial fue percibido como una amenaza al control social y político de grupos enquistados en el poder. Bajo tales condiciones, pueden ser necesarias transformaciones de la sociedad en su conjunto, y en particular de las modalidades de interacción sociopolítica y maneras de gobernar, para que pueda avanzarse hacia una gobernanza más relacional y una mayor profundización de la democracia, e impulsar cabalmente el desarrollo rural territorial.

Sobre gestión del conocimiento, institucionalidad y e investigación en América Central



En este apartado se proponen aprendizajes relacionados de manera general con la gestión del conocimiento en procesos de desarrollo territorial, con referencia especial a los derivados de experiencias territoriales y político-institucionales en la región. Algunas lecciones aprendidas se refieren a los aportes cognoscitivos de entidades académicas y no gubernamentales, como también de la institucionalidad pública y de la cooperación internacional. Otros atañen al diálogo de saberes, los intercambios e interaprendizajes. También los hay referidos a la documentación de procesos, la memoria social e institucional, y los mecanismos de evaluación y auditoría social. Ciertos aprendizajes se refieren a los observatorios y otros mecanismos de gestión de la información, algunos al pensamiento estratégico-prospectivo, y otros a los sistemas y redes de innovación para el desarrollo de los territorios rurales.

Gestión del conocimiento en procesos de desarrollo territorial

La generación, acopio, socialización y uso sistemático del conocimiento para los propósitos de las organizaciones o instituciones involucradas, individualmente o articuladas en red, son fundamentales en la gestión social del desarrollo territorial y en los procesos de fortalecimiento de sus propias capacidades y mejoramiento de sus prácticas. Se trata de un construcción social e interactiva, comunicacional y progresiva de conocimiento, que permite a los individuos y agrupaciones participantes en procesos polí-

tico-institucionales y territoriales contar con un acervo creciente de aprendizajes derivados de experiencias propias y ajenas, intercambiadas y contrastadas entre sí y con los requerimientos y posibilidades de cada lugar y entorno. La apropiación crítica de esos conocimientos por parte de quienes se involucran activamente en la gestión territorial es un factor de éxito en iniciativas de desarrollo en los territorios rurales. Aprender de las propias experiencias grupales, como también de otras afines o pertinentes, permite mejorar la práctica social y la acción colectiva, y aprehender los significados de esos aprendizajes para la construcción del proyecto de futuro y estrategia de desarrollo del territorio.

Durante la ejecución inicial de la ECADERT fueron desarrollándose diversos procesos de gestión del conocimiento, sólo algunos de los cuales tuvieron expresamente esa finalidad. En conjunto, ayudaron a socializar, sopesar y en algunos casos adoptar o adaptar aprendizajes de otras experiencias de gestión territorial, tanto de experiencias piloto anteriores en la región como fuera de ella. También se buscó documentar y contrastar experiencias territoriales impulsadas o inspiradas por ese instrumento de política regional o por políticas públicas y programas nacionales relacionados, y mediante reflexiones colegiadas al respecto. Tanto en el marco del PRFC como en determinados países de la región del SICA se produjeron elaboraciones metodológicas acerca de la gestión social del desarrollo territorial, las cuales se enriquecieron asimismo

con las de otras partes de América Latina.

Cabe cuestionar, por otra parte, si la contrastación inicial de experiencias territoriales y político-institucionales europeas y latinoamericanas, durante la formulación y ejecución inicial de la ECADERT y de políticas o programas nacionales fue suficientemente amplia y sistemática, de manera que permitiera identificar claramente elementos conceptuales y metodológicos de validez general, así como referentes de política pública e institucionalidad que pudieran sustentar orientaciones válidas y viables en el contexto centroamericano. Por otra parte, aunque se partió de un marco de referencia conceptual y fueron estableciéndose las bases de un abordaje metodológico centroamericano de la gestión social del desarrollo territorial, la heterogeneidad de situaciones en los países y territorios de la región hacía necesario flexibilizar considerablemente los supuestos y orientaciones de la estrategia centroamericana.

Institucionalidad pública y gestión del conocimiento

La existencia de una institucionalidad pública con un claro mandato por el desarrollo rural con enfoque territorial, con la responsabilidad de implementar las políticas y directrices al respecto, contribuye a que ella asuma la operacionalización del abordaje conceptual y el diseño de metodologías de trabajo en los territorios para impulsar su desarrollo y dar apoyo técnico a las organi-

zaciones de gestión territorial. Esto, a su vez, requiere de la valoración crítica de planteamientos teórico-metodológicos, experiencias y aprendizajes tanto del propio país como de otros dentro y fuera de la región.

En Centroamérica, algunas entidades sectoriales responsables por el desarrollo rural realizaron esfuerzos por aplicar conceptos y metodologías inicialmente derivadas de experiencias españolas y luego principalmente brasileñas, con distintos grados de criticidad y reflexividad en cuanto a su pertinencia y adaptación a las condiciones de cada país y territorio. En el marco del proyecto EXPIDER se transfirió principalmente a Costa Rica, por intermedio del Programa de Desarrollo Rural del MAG, el abordaje conceptual y metodológico de los Grupos de Acción Local españoles y del programa LEADER europeo; ello permitió que los responsables técnicos se familiarizaran con el enfoque territorial y la sistematización posterior de las experiencias piloto en este país contribuyó aprendizajes para la formulación de la ECADERT y su propuesta metodológica, como también para la transformación del IDA en INDER. En El Salvador, el programa Territorios de Progreso transfirió a ese país el abordaje conceptual y metodológico elaborado por la Secretaría de Desarrollo Territorial y el Programa Territorios de la Ciudadanía en Brasil, con una adaptación sólo parcial a las condiciones salvadoreñas, lo cual se ha señalado como

un factor limitante en dicha experiencia, posteriormente discontinuada.²² En el marco de la ECADERT, se optó por tener como referentes tanto las experiencias territoriales y político-institucionales anteriores en la región como las de España y Brasil, contrastándolas entre sí y valorando su pertinencia y adecuación a las particularidades de la región, de los distintos países y de los diferentes territorios. El proyecto PIDERAL, de la Cooperación Española, generó experiencias y aprendizajes en República Dominicana y Costa Rica, orientadas hacia la formulación de políticas y estrategias nacionales de DRT, aunadas a procesos territoriales, con mayor grado de institucionalización efectiva en el segundo país. La principal experiencia institucional de gestión del conocimiento sobre desarrollo rural con enfoque territorial en países de la región del SICA ha sido la del INDER en Costa Rica, facilitada por su marco legal y normativo, personal técnico y recursos presupuestarios propios.

Bases de datos y observatorios

Los observatorios regionales y nacionales cumplen una función importante en la gestión de información y conocimiento sobre el desarrollo de los territorios rurales y las estrategias o políticas públicas regionales o nacionales y la ejecución de programas institucionales e inversiones públicas, como también de proyectos e iniciativas territoriales y de la evolución de indicadores acerca

22. Cf. Valencia (2018).

de las distintas facetas de dicho desarrollo. Sin embargo, la proliferación desordenada y desarticulada de observatorios de muy diversa índole y la discontinuación de aquéllos asociados a proyectos o sin un claro respaldo institucional, limitan su eficacia y la potenciación de sus aportes a la gestión del conocimiento sobre desarrollo territorial. Es importante que los datos que dan sustento a sus informes o resultados estén públicamente disponibles, y que haya mecanismos que permitan cruzar la información generada por distintos observatorios a fin de estudiar interrelaciones entre distintas variables o aspectos del desarrollo territorial o de las políticas, programas, proyectos e inversiones. Conviene asegurar su complementariedad y evitar duplicación de esfuerzos, así como la comparabilidad de los datos entre países y a lo largo del tiempo. Es importante alojar las bases de datos en sitios seguros, con respaldos externos y con procedimientos de consulta asequibles para investigadores y otras personas interesadas en la información.

En el plano regional, la existencia del Sistema de la Integración Centroamericana ha facilitado el surgimiento de observatorios u otros sistemas análogos de gestión del conocimiento y la información sectorial en varias de sus Secretarías, usualmente con apoyo de proyectos o programas regionales y algunas veces de agencias de cooperación internacional. Los observatorios asociados al SICA han tenido mayor perdurabilidad que algunos observatorios centroamericanos relacionados con mecanismos internacionales

de observación o con iniciativas no gubernamentales, y la Secretaría General del SICA ha impulsado un área de gestión del conocimiento, incluyendo un sistema integrado de información estadística y algunos observatorios, sin que estos últimos hayan logrado articularse entre sí ni con otros de la región.

Diversos proyectos regionales como SICTA, PRESICA y PRIICA buscaron generar innovaciones tecnológicas, que tendrían que ser inventariadas, acopiadas e incorporadas a un Observatorio Centroamericano de Tecnologías, integrando varios mecanismos de observación y redes por rubro. Se propuso que éste fuera sería asumido por el Consejo Agropecuario Centroamericano. Además de constatar la conservación y uso actuales de dicho acervo, sería importante explorar en qué medida ha contribuido efectivamente al mejoramiento de la producción alimentaria y al desarrollo de territorios rurales de la región.

Una iniciativa reciente apoyada por el Gobierno de México para el Triángulo del Norte ha establecido el Observatorio de Derechos Humanos del Plan de Desarrollo Integral de El Salvador-Guatemala-Honduras-México, y algunos observatorios mesoamericanos o latinoamericanos incorporan a los países de la región del SICA.

Varios observatorios nacionales están asociados a universidades públicas, como el de Ambiente y Ordenamiento Territorial, de la Universidad de

Panamá; el de Ordenamiento Territorial, de la UNAH en Honduras, y el Observatorio del Desarrollo, de la Universidad de Costa Rica. Las iniciativas de observatorios en instituciones estatales han tenido discontinuidades por cambios en las políticas y prioridades gubernamentales, aunque la institucionalidad pública genera el grueso de la información estadística disponible en cada país.

Una limitación importante reside en las diversas (y en ocasiones contradictorias) metodologías de recolección, análisis y repositorio de los datos aplicadas por distintos observatorios, tanto regionales como nacionales o territoriales. Esto impide comparar directamente sus datos, resultados e informes, y limita severamente la posibilidad de hacer análisis a mayores escalas a partir de las informaciones que generan. Sería muy deseable emprender un proceso de compatibilización progresiva de criterios y métodos en el marco del SICA y con proyectos e iniciativas de cobertura regional, como también entre países y entre observatorios territoriales.

Un reto considerable en esta región es el de asegurar la perdurabilidad de los observatorios mismos, de su seguimiento a determinados procesos, y de la información que generan. A la vez que se crean nuevos observatorios, otros establecidos anteriormente dejan de funcionar, y con demasiada frecuencia se pierde el acervo de datos y conocimientos copiados o generados por ellos.

Los Sistemas de Información Territorial tienen un gran potencial para apoyar procesos de gestión del conocimiento e iniciativas de desarrollo de los territorios rurales, en la medida en que respondan a las necesidades de éstos, a las demandas de los actores sociales, privados e institucionales, y faciliten su acceso a información pertinente para sus emprendimientos y proyectos, para la auditoría social de su ejecución y resultados, y para monitorear los avances y dificultades en la realización estrategias y planes de desarrollo. Para ello, es necesario trascender concepciones limitantes y enfoques circunscritos a registros catastrales y planes de ordenamiento territorial, útiles pero insuficientes para una gestión participativa del conocimiento y la información en función de objetivos de desarrollo.

Además de los sistemas nacionales de información atinentes al ordenamiento territorial, se han establecido sistemas institucionales de seguimiento y evaluación de impactos de iniciativas de desarrollo, como el del INDER en Costa Rica, u otros temáticamente especializados, vg. en aspectos climáticos como el INETER en Nicaragua. En territorios transfronterizos, el avance principal, de mayor amplitud temática y más sostenido es el del Sistema de Información Territorial Trinacional (SINTET) en el Trifinio. En los territorios denominados afines en el marco de la ECADERT, el que cuenta con mayor riqueza de información y de sistemas para acceder a ella es el Corredor Seco Centroamericano.

La apropiación efectiva de los actores locales en la concepción, implementación y uso de sistemas de información territorial (SIT) es muy variable según el tipo de actor. Los gobiernos locales y la institucionalidad pública presente en el territorio suelen tener mayor injerencia en ellos, mientras que la sociedad civil, y en particular las organizaciones y redes sociales, tienen por lo general una participación considerablemente menor, e incluso nula en algunos casos. Para que los SIT sean efectivamente herramientas de gestión participativa del conocimiento y la información para el desarrollo territorial, es necesario lograr un involucramiento activo, decisorio y eficaz de los actores sociales, redes y otros grupos relevantes de cada territorio, en diálogo con los demás actores territoriales. Por esta vía, cabe la posibilidad de avanzar asimismo hacia la construcción de una suerte de “ciencia ciudadana territorial”, entendida como un esfuerzo colaborativo entre científicos, técnicos y organizaciones e instituciones, grupos e individuos de los territorios rurales, para construir conocimiento en forma participativa sobre cuestiones atinentes a su desarrollo.

Academia y gestión del conocimiento

Una de las contribuciones principales de la academia al desarrollo territorial es su capacidad de evaluación crítica y propositiva de las políticas, estrategias, programas y procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales. Su criticidad algunas veces puede resultar incómoda para quie-

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

Grupos académicos de algunas universidades centroamericanas, tanto públicas como asociadas a la Compañía de Jesús, contribuyeron a la reflexión en torno al enfoque territorial y las políticas de desarrollo rural a través de sus posgrados, en trabajos investigativos y en experiencias de vinculación universidad-territorio antes de la formulación de la ECADERT, y aportaron valiosos insumos para esta estrategia regional y de las políticas o estrategias relacionadas en el respectivo país. Durante las consultas y el trabajo de equipo para formular la ECADERT, participantes de varios posgrados, programas de investigación y otras entidades académicas de cinco países centroamericanos y de España contribuyeron a la reflexión colectiva sobre gestión del conocimiento para el DRT, abordajes conceptuales y planteamientos propositivos sobre el

enfoque y contenidos de ese instrumento de política pública regional.

El papel de la academia en el proceso ECADERT fue especialmente relevante en el marco del PRFC, incluyendo elaboraciones conceptuales y metodológicas en apoyo a la gestión social del desarrollo territorial, como también en determinados países en los cuales hubo representantes de las universidades en Comisiones Nacionales para la Ejecución de la ECADERT o entidades análogas. Por otra parte, en el marco de la Maestría en Integración Centroamericana y Desarrollo se realizaron tesis que evaluaron determinados aspectos de la implementación de la ECADERT, individualmente considerada o en su relación con otras políticas regionales. Quizás en parte por el grado de compromiso e involucramiento de académicos con el proceso ECADERT, algunos balances de su ejecución inicial fueron bastante favorables, sin ahondar necesariamente en las dificultades y riesgos que fueron aflorando; una perspectiva equilibradamente crítica fue aportada por investigadores externos a la región pero muy conocedores del proceso ECADERT.²³

Entidades académicas y centros de investigación dentro y fuera de la región han estudiado diversas facetas del proceso ECADERT en los planos regional, nacional o territorial e incorporado referencias a él en múltiples publicaciones. Han contribuido, asimismo, a

su conocimiento por parte de quienes impulsan políticas e iniciativas de desarrollo de los territorios rurales en otras partes de América Latina. Hay, además, un interés creciente en la discusión y reflexión comparada de las experiencias centroamericanas, entre sí y respecto de otras en América Latina.

Inter/transdisciplinariedad

Se requiere de abordajes inter y transdisciplinarios, sistémicos e integrados de las problemáticas y procesos de desarrollo en los territorios rurales, explorando convergencias y complementariedades, entre los abordajes de las ciencias sociales y naturales pertinentes, como también de ciertas disciplinas humanistas. Los trabajos interdisciplinarios deben ser más que una sumatoria de estudios disciplinarios sobre distintas facetas de dichas problemáticas y procesos, pudiendo ser integrados en torno a un eje investigativo principal, con preguntas comunes o complementarias y respuestas que incorporan aportes de las distintas perspectivas disciplinarias y exploran sus interrelaciones. En la medida en que haya bases epistemológicas comunes, un marco conceptual compartido, una estrategia cognitiva holística y un ámbito de acción que trascienda las distintas disciplinas, es posible y deseable, aunque difícil y poco frecuente, avanzar hacia abordajes transdisciplinarios. En particular, interesa integrar aportes y perspectivas de las ciencias sociales y naturales, en torno a un objeto de estudio común, el de los sistemas territoriales y sus procesos de desarrollo. Esto invita a incor-

23. Dos aportes en el marco de la Maestría en Integración Regional fueron los de Mata (2017) y Mora (2017); dos balances valorativos externos a la región fueron aportados por Fernández y Santos (2015); Santos y Fernández (2018)

porar de manera explícita el pensamiento sistémico acerca de los territorios rurales y sus transformaciones.

En América Central hay una larga tradición de abordajes multidisciplinarios, y algunas veces interdisciplinarios, en el estudio de zonas o territorios rurales y del desarrollo rural o territorial. Entre las entidades académicas de proyección regional cabe mencionar los trabajos del centro del IICA en Turrialba desde años 50, continuados por el CATIE, así como algunos de la Escuela Agrícola Panamericano Zamorano y más recientemente de la Escuela Agrícola del Trópico Húmedo y Seco EARTH. La incorporación de la agroeconomía y la agroecología en pregrados, grados y posgrados de universidades nacionales ha contribuido asimismo a perspectivas interdisciplinarias u holísticas, tanto en la formación como en la investigación. La perspectiva territorial y el abordaje sistémico de la producción agropecuaria misma y de los procesos agrarios y rurales en los cuales se inscribe han facilitado, asimismo, una comprensión interdisciplinaria e integrada de los sistemas en cuestión a múltiples escalas, desde la parcela y la finca hasta el sistema agrario regional.

La construcción de abordajes transdisciplinarios del desarrollo territorial es en buena medida una tarea por realizar en la región, aun cuando por la naturaleza de las cuestiones a estudiar es claramente una necesidad. Sobre bases conceptuales comunes y valorizando la complementariedad metodológica en-

tre las ciencias sociales y naturales pertinentes, es posible avanzar hacia una comprensión más integral de procesos territoriales y político-institucionales. También cabe valorizar el diálogo de saberes entre el conocimiento científico-técnico y el conocimiento tecnológico local, y de manera más general entre conocimiento formal y conocimiento tácito.

Cabe considerar la posibilidad de que las dificultades en la construcción de abordajes efectivamente transdisciplinarios de la territorialidad y el desarrollo territorial guarden alguna relación con la complejidad de la tarea de integrar múltiples perspectivas acerca del territorio, no sólo de distintos campos del saber sino de las diferentes maneras de comprenderlo, a partir de su práctica vivencial y sus conocimientos ancestrales, por parte de colectividades sociales con distintas identidades y cosmovisiones.

Investigación, políticas públicas y desarrollo territorial

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

un proceso formativo, pero tienen en común el interés por la gestión social del desarrollo territorial y por las políticas y programas para impulsarlo. Unos y otros son socios relevantes para la institucionalidad pública, las agencias de cooperación y las organizaciones de gestión territorial, por lo que deben ser tomados muy en cuenta y apoyados a fin de orientar sus investigaciones hacia propósitos compartidos.

En América Central los centros de investigación para el desarrollo suelen tener independencia política y pueden generar insumos para procesos de incidencia, aunque dependen de la consecución de fondos internacionales, privados o estatales para la realización de estudios en profundidad o de amplia cobertura geográfica. Algunos de proyección regional que han hecho contribuciones relevantes son PRISMA, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y el Centro de Estudios Rurales (CDR). Hay asimismo otros nacionales en varios países de la región.

Los programas académicos de investigación o posgrado en universidades públicas están usualmente cobijados por la autonomía de éstas, y su compromiso fundamental es con la sociedad más que con determinado gobierno, por lo cual tienen, en general, la independencia requerida al gestionar acuerdos con la institucionalidad pública. La Universidad de San Carlos en Guatemala (USAC) y la Universidad de El Salvador (UES) han hecho contribuciones relevantes a la gestión del conocimiento sobre desarrollo territo-

rial, así como las principales universidades nacionales en otros países de la región. Algunas sedes universitarias regionales, como la UNAN Matagalpa, han impulsado asimismo la gestión del conocimiento sobre DRT en la región subnacional respectiva.

El programa de posgrado en Práctica del Desarrollo y la Conservación, del CATIE, ha hecho contribuciones relevantes tanto en formación como en producción de conocimiento y acompañamiento a procesos territoriales, incluyendo la realización de diagnósticos y formulación de estrategias de desarrollo. La Escuela Agrícola Panamericana El Zamorano (EAP) y la Universidad EARTH también han contribuido mediante acciones formativas, investigación y acciones de proyección en zonas rurales.

En las universidades privadas hay una gama de situaciones al respecto, pero las que cuentan con posgrados y programas de investigación en desarrollo local, rural o territorial. Ejemplos relevantes son los de las Universidades Centroamericanas (UCA) en Nicaragua y El Salvador, así como la Universidad Rafael Landívar (URL) y otras universidades privadas en Guatemala.

Cooperación internacional y gestión del conocimiento

Conviene valorizar e integrar sistemáticamente a procesos de gestión del conocimiento sobre el DRT en los planos regional, nacional y local los aportes de organismos internacio-

nales, agencias de cooperación bilateral y centros de investigación internacionales. Tanto por su consistencia conceptual y metodológica como por su cobertura frecuentemente regional, pueden facilitar la realización de estudios y análisis comparados y generar conocimientos basados en múltiples procesos dentro de la región, así como su contrastación con otros fuera de ésta. Su capacidad de movilizar recursos de diversa índole, incluyendo los de la institucionalidad pública de varios países, y su perdurabilidad, que usualmente trasciende los períodos de gobierno, pueden contribuir asimismo a la continuidad de determinadas acciones de recopilación o actualización de datos, procesamiento de información e interpretación de resultados, comparables de un territorio o país a otro, y a lo largo del tiempo. Por otra parte, es necesario que sus agendas de investigación no sean definidas unilateralmente, ni exclusivamente en función de sus propias prioridades u objetivos, sino que sean consultadas, negociadas y acordadas con la institucionalidad nacional, en la medida en que se refieran a políticas públicas o programas del país, o con las organizaciones de gestión territorial u otras de cada territorio en estudios más locales.

En la región del SICA algunas agencias de cooperación bilateral de países europeos, como GTZ/GIZ, o centros de investigación y cooperación internacional como CIRAD, han realizado contribuciones relevantes, en conjunto con contrapartes nacionales o regionales, al conocimiento sobre problemáticas y procesos agrarios o rurales, como también a su abordaje conceptual y metodológico.

Diversos organismos internacionales, especialmente del sistema de las Naciones Unidas, han contribuido asimismo a la gestión del conocimiento sobre aspectos pertinentes de la ruralidad y el desarrollo territorial en Centroamérica. Cabe mencionar, entre otros, los aportes del PNUD, CEPAL y FAO. En el ámbito interamericano, el IICA ha contribuido activamente a la generación de abordajes conceptuales y metodológicos del desarrollo territorial y de la agricultura familiar, como también de sus interrelaciones, y a la construcción de aprendizajes de índole general a partir de múltiples experiencias territoriales. El CATIE, por su parte, ha documentado procesos relacionados con proyectos en territorios como el Trifinio o en países específicos de la región, o asociados a cuencas, bosques modelo y corredores biológicos.

Diversos tipos de investigaciones realizadas por universidades o entidades no académicas pueden aportar conocimientos valiosos para la gestión social de su desarrollo y para las políticas o programas que buscan impulsarlo. Es deseable y útil que entre ellas haya ciertos denominadores comunes, o que algunas se realicen de manera concertada, con interrogantes similares y abordajes afines, a fin de facilitar la comparación sistemática de situaciones y procesos territoriales.

En América Central se cuenta con numerosos estudios específicos, con diversidad de enfoques temáticos, referentes conceptuales y abordajes metodológicos, realizados por tesiarías e investigadores,

vinculados tanto a universidades como a ONG y fundaciones, proyectos internacionales y agencias de cooperación, principalmente en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. En otros países de la región del SICA se han realizados algunos estudios territoriales, cualitativamente importantes, pero su número y cobertura ha sido menor, en parte por el diferente desarrollo relativo de los sistemas de educación superior y en particular de centros de investigación tanto académica como para el desarrollo y la incidencia. También hay trabajos sobre territorios transfronterizos, otros sobre el Corredor Seco Centroamericano, y sobre comunidades garífunas del litoral Caribe.

La heterogeneidad temática y teórico-metodológica de dichos estudios ofrece una gama de abordajes e interpretaciones, pero dificulta su comparación sistemática y, por consiguiente, la construcción de caracterizaciones e interpretaciones de índole general. En particular, sería necesario contar con un conjunto de investigaciones de campo con preguntas comunes, un marco teórico compartido y metodologías similares, así como una profundidad temporal semejante, con miras a la construcción de una tipología dinámica de territorios rurales centroamericanos. Para ciertos países y territorios, son pertinentes al respecto algunos estudios territoriales comparables realizados por iniciativa de RIMISP en la región, en el marco de los programas Dinámicas Territoriales Rurales y Transformando Territorios, este último enfocado en territorios

“funcionales”, con participación de grupos de investigación de algunos países centroamericanos, como también de otras partes de América Latina.

Atinentes a los sistemas y redes de innovación

La innovación tecnológica y productiva, organizacional y social es crucial para el desarrollo de los territorios rurales, y para ello son fundamentales las redes y sistemas de innovación territorial, a múltiples escalas. Las redes, con diversos grados de formalización, alcances socioespaciales y dinámicas propias, articulan a quienes experimentan e innovan al interior de un territorio o región, y con algún apoyo logístico pueden facilitar intercambios entre distintos territorios, regiones o países. Los sistemas de innovación territorial, de índole más formal y de naturaleza más institucional, suelen integrar esfuerzos de entidades públicas y privadas, universidades y empresas, organizaciones y otros actores que buscan generar innovaciones en determinado territorio. Las redes y sistemas de innovación territorial pueden complementarse, reforzarse mutuamente y potenciar los procesos tanto de innovación como de desarrollo territorial. El logro cabal de tales sinergias requiere de un reconocimiento mutuo, relaciones colaborativas y objetivos compartidos enmarcados en orientaciones estratégicas para el desarrollo del respectivo territorio.

En América Central se ha encontrado que las redes informales que enlazan a experimentadores y experimentadoras campesinas entre sí funcionan bastante bien en el ámbito local, y con el apoyo

de organizaciones de base pueden ampliarse los intercambios para abarcar varios territorios en una misma región. La realización de visitas recíprocas y otros intercambios presenciales entre agricultores y agricultoras que experimentan en distintas regiones de un país pueden facilitarse considerablemente con el apoyo de organizaciones campesinas, ONG o instituciones nacionales. Los intercambios de este tipo entre países pueden requerir de recursos y apoyo logístico de agencias de cooperación, ONG internacionales o una institucionalidad regional. En general, es importante que las organizaciones e instituciones involucradas conozcan y reconozcan la función de las redes informales en los territorios, a fin de que su relación pueda ser sinérgica, y evitar interferencias o efectos contraproducentes, como los generados por la sustitución temporal o debilitamiento de una red informal de comunicación entre personas o familias experimentadoras por el afán de establecer una red formal u organización que asuma sus funciones comunicacionales.

El establecimiento de sistemas nacionales y territoriales de innovación en países centroamericanos, generalmente con altos grados de formalización e institucionalización, ha incorporado usualmente a entidades o empresas del sector privado empresarial o cooperativo, y algunas veces a organizaciones campesinas relevantes o redes formales, pero casi nunca ha tomado en cuenta e incorporado a las redes informales que enlazan localmente a quienes realizan

ensayos de diversa índole en sus pequeñas o medianas explotaciones.

Ciertos proyectos de alcance centroamericano, como el Programa Regional de Investigación e Innovación por Cadenas de Valor (PRIICA), han buscado establecer Plataformas de Innovación como espacios de interacción colaborativa entre grupos interesados en un producto o sistema de producción específico, o Consorcios Locales de Investigación e Innovación Agrícola (CLITA) con participación de pequeños agricultores o sus organizaciones, para acceder al respectivo mercado bajo condiciones favorables. El Programa MIP-CATIE, el Programa Campesino a Campesino y las Escuelas de Campo promovidas por varios organismos internacionales en la región han facilitado diversas modalidades de intercambio de conocimientos entre científicos, técnicos y experimentadores campesinos o campesinas.

Por su parte, el Programa Diálogo Regional Rural (PDRR), con participación de organizaciones campesinas y apoyo de ONG y agencias de cooperación, ha planteado claramente la necesidad de fortalecer sistemas locales de innovación ampliamente participativos, incluyentes y enfocados en la agricultura familiar, como también las redes de innovación y su función generadora de conocimiento innovador. El PDRR ha abordado, asimismo, la cuestión del escalamiento de ideas innovadoras y la gestión del conocimiento entre los actores involucrados, integrando los enfo-

ques territorial y de cadenas, con una perspectiva sistema e integral. (PDRR, 2017) Convendría vincular este tipo de propuestas con los sistemas territoriales de agricultura familiar, con los denominados Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) y con diversos tipos de cadenas de valor basadas en determinados territorios rurales.

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

Experiencias pioneras en la conformación de centros locales de gestión del conocimiento en el marco de procesos de gestión social del desarrollo territorial, como la de la Zona Alta de Chalatenango en El Salvador, y procesos de gestión del conocimiento y aprendizaje a partir de la práctica al interior de organizaciones territoriales, plataformas de concertación u otros espacios de interacción entre ac-

tores sociales, privados e institucionales, pueden articularse localmente con redes de experimentación e innovación y relacionarse con otras del mismo territorio o territorios circunvecinos. Redes nacionales de Grupos de Acción Territorial o entidades análogas han facilitado la comunicación e intercambio de experiencias entre ellas en varios países centroamericanos, aunque sin establecer mecanismos permanentes de gestión del conocimiento, para lo cual puede ser necesario apoyo institucional o de otra índole. La Red de Grupos de Acción Territorial de Centroamérica y República Dominicana intentó enlazar durante algunos años a representantes de redes nacionales, y generó algunos intercambios dentro y fuera de la reunión en el marco de encuentros presenciales, pero no logró ser perdurable ni generar dinámicas sostenidas de gestión del conocimiento entre organizaciones de gestión territorial de la región del SICA en su conjunto. Más recientemente, encuentros organizados por iniciativa propia de CTDT de Costa Rica, Grupos Gestores de Guatemala y GAT de Honduras han abierto la posibilidad de intercambios e interaprendizajes entre ellos.

Diversos programas de investigación-extensión e investigación-desarrollo en la región, desde el MIP-CATIE hasta el CCAFS del CIAT, han explorado modalidades de interacción entre científicos, extensionistas y agricultores o agricultoras familiares, y en algunos casos la co-construcción de conocimientos y prácticas innovadoras, para una gama de cuestiones desde el manejo integrado

de plagas hasta la adaptación al cambio climático. Rara vez se han articulado en forma directa con procesos de gestión social del desarrollo territorial, aunque pueden haber contribuido a ellos.

Muchas redes académicas u otras que enlazan a quienes realizan investigación científica tanto agronómica o agroecológica como social nacen de manera relativamente espontánea, en función de áreas de interés común. Algunas experiencias centroamericanas, incluyendo la del Grupo de Estudios Rurales basada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y dos intentos de formalización de los lazos entre grupos académicos de la región en el marco de la ECADERT, sugieren que el establecimiento formal de una red no asegura la continuidad y fluidez de los intercambios, e incluso puede resultar contraproducente si su coordinación se delega en una persona o entidad sin participación efectiva del conjunto de integrantes de la red en la definición de sus prioridades, planes y actividades, quedando sujeta a la presencia continuada y proactividad del coordinador o coordinadora y a que ejerza un liderazgo democrático e incluyente. Por otra parte, si una entidad asume y mantiene el compromiso de dedicar recursos humanos y financieros al funcionamiento y proyección de una red internacional, e incorpora efectivamente a otros grupos e individuos en la toma de decisiones y en la realización de iniciativas articuladas mediante ella, puede contribuir a su sustentabilidad en el tiempo. Ciertas redes promovidas por la institu-

cionalidad pública en determinados países de la región han buscado articular a distintos sectores y actores en torno al desarrollo territorial, incorporando aspectos relacionados con la gestión del conocimiento, entre otros. Una experiencia interesante es la de la Red Interinstitucional para el Desarrollo Territorial (Red DT) en El Salvador, creada en 2016, que reunió al Grupo Diálogo Rural de El Salvador, a la Red de Cooperación Descentralizada e integrantes salvadoreños de la de Conocimiento para el Desarrollo Territorial en Centroamérica y República Dominicana (Red CODET), originalmente centroamericana, así como la Red de Mancomunidades y la Red Nacional de Grupos de Acción Territorial, ONG e instituciones públicas.

Sobre el aprendizaje social e institucional en el proceso ECADERT



Aquí se hará referencia al aprendizaje por parte de las organizaciones e instituciones, redes y grupos participantes en el proceso ECADERT, a partir de su propio quehacer, de su práctica reflexiva y de las interacciones e intercambios entre distintos actores, territorios y países. También se comentarán ciertas lecciones relacionadas con la memoria social e institucional y con la documentación, evaluación y auditoría participativa en la gestión del desarrollo territorial.

Aprendizaje a partir de la experiencia

Un aspecto relevante de la gestión del conocimiento en el desarrollo de los territorios rurales es el aprendizaje a partir de la experiencia, a lo largo del proceso de creación de condiciones iniciales, construcción de plataformas de concertación, elaboración participativa de estrategias de desarrollo, planes intermedios y acciones operativas para impulsar iniciativas concretas orientadas por esas visiones estratégicas. La sistematización colectiva de procesos vivenciados en la gestión social del desarrollo territorial, la discusión comparada de los aprendizajes derivados de ellos y la discusión metodológica sobre dichos procesos fortalecen las capacidades de los individuos, grupos, redes, organizaciones e instituciones participantes, realimentando y enriqueciendo su práctica grupal u organizacional y permitiéndoles reorientar, en caso necesario, sus acciones a la luz de la experiencia. Los aprendizajes vivenciales se decantan con la reflexión grupal, y se complementan con interaprendiza-

jes entre grupos de base u organizaciones de distintos territorios. Pueden, asimismo, afinarse o ampliarse mediante diálogos entre integrantes de esos grupos, técnicas e investigadores, conjuntando saberes y perspectivas.

En América Central han sido relevantes tanto las experiencias externas a la región como las experiencias piloto anteriores a la ECADERT que fueron documentadas o sistematizadas y de las cuales se derivaron aprendizajes para la formulación y ejecución de este instrumento de política pública regional, y otras posteriores en territorios focales, transfronterizos y afines.

Las primeras experiencias territoriales sistematizadas para este propósito fueron las de Darién en Panamá; Sur-Sur, Norte-Norte y cuenca del Aranjuez en Costa Rica; Belén Gualcho en Honduras, y Zona Alta de Chalatenango en El Salvador.²⁴ Con algunas variantes metodológicas pero también con ciertos denominadores comunes, esas sistematizaciones iniciales fueron realizadas por integrantes de plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial, con apoyo de equipos técnicos. Posteriormente, varios grupos territoriales participantes en cursos del PRFC documentaron y sistematizaron los procesos que impulsaron en los territorios respectivos.

La sistematización y discusión comparada de esas y otras experiencias contribuyó a la elaboración de una

24. Cf. CEGEL y PNUD (2006); CEGEL (2009); Bran y Escoto (2007); Calles y Mejía (2010); Fortín (2011); Samper y González (2013).

propuesta metodológica regional de la ECADERT, con variantes nacionales, para la gestión social del desarrollo territorial. Esta fue compartida y enriquecida en los Cursos Centroamericanos del PRFC, como también en cursos subregionales y nacionales, y en otras acciones formativas institucionales y territoriales.

Intercambios e interaprendizajes

Diversos tipos de espacios y procesos de diálogo e intercambio de experiencias, discusión comparada e interaprendizaje permiten extraer lecciones de índole más general, generar nuevos conocimientos y comprensiones sobre la gestión social del desarrollo territorial y las políticas públicas y acciones institucionales para apoyarla, e identificar prácticas prometedoras o posibles buenas prácticas territoriales y político-institucionales, sujetas siempre a la valoración crítica y validación práctica de su pertinencia o no en distintos contextos y situaciones locales o nacionales. Cuando sea factible, es ideal que haya encuentros presenciales, visitas recíprocas o participación de personas de otros territorios, organizaciones e instituciones en eventos, talleres u otras actividades, ya sea en el mismo país o en otros países, para compartir sus vivencias y aprendizajes, discutir los retos y dificultades enfrentadas, y aportar opciones innovadoras para abordarlas. Cuando los recursos, la logística, la disponibilidad de tiempo o restricciones impuestas impiden realizar sistemáticamente encuentros presenciales, pueden combinarse con otros semi-presenciales, y complementarse en caso necesario con intercambios virtuales. Inevitablemente se pierden, a dis-

tancia, aspectos invaluable e insustituibles de la comunicación interpersonal directa, pero en cambio puede lograrse mayores coberturas espaciales, números de participantes, diversidad de experiencias y opciones de contrastarlas entre sí y ampliar la gama de referentes territoriales o político-institucionales para la reflexión colectiva.

La discusión comparada de experiencias centroamericanas entre sí y respecto de otros países latinoamericanos, en el marco de la ECADERT, se realizó mediante eventos presenciales dentro y fuera de la región, intercambios semi-presenciales y foros u otras modalidades de interacción en espacios virtuales. Inicialmente se priorizó las visitas para conocer experiencias territoriales y político-institucionales en España, Brasil y otros países, y posteriormente los encuentros regionales de organizaciones de gestión territorial y otros actores territoriales; de alcaldes y alcaldesas; de técnicos y técnicas o de responsables político-institucionales, de académicos y académicas, así como las Semanas de Desarrollo Territorial que reunieron a participantes de múltiples territorios y países, con diversos perfiles y experiencias. Frecuentemente se contó, asimismo, con la participación de personas con amplia experiencia territorial o institucional en Europa o América del Sur. Con el apoyo principalmente de la Cooperación Española, estos y otros encuentros pudieron realizarse por lo general anualmente durante el primer quinquenio de ejecución de la ECADERT, lo cual permitió un intercambio periódico de perspecti-

vas y aprendizajes, así como la co-construcción de comprensiones y abordajes centroamericanos al respecto.

Los intercambios presenciales entre integrantes de organizaciones de gestión territorial de la región del SICA, Brasil y España facilitaron el conocimiento de las metodologías de trabajo, logros y dificultades enfrentadas en la gestión social del desarrollo de territorios rurales, y fue posible asimismo realizar encuentros de los responsables de Grupos de Acción Territorial u otras plataformas de concertación centroamericanas cuyas experiencias ya habían sido documentadas y sistematizadas, para contrastarlas entre sí e identificar aprendizajes organizacionales y metodológicos de índole más general. Otros intercambios presenciales entre responsables político-institucionales de los países de la región del SICA, en torno a sus procesos de formulación e implementación de políticas y programas, construcción de institucionalidad y articulación intersectorial para el desarrollo de los territorios rurales.

Cuando la decreciente disponibilidad de recursos financieros dificultó la realización continuada de encuentros presenciales, se optó por modalidades semi-presenciales y se exploró la opción de foros y otros eventos virtuales. Esto permitió, durante algún tiempo, mantener lazos de comunicación e

intercambios a distancia, y facilitó la ampliación de su cobertura para incluir personas y grupos de otros países del hemisferio, desde México hasta el Cono Sur y de países andinos. Ello contribuyó a una ampliación considerable de la discusión comparada y a la identificación de aprendizajes de índole aún más general.²⁵ Sin embargo, la diferente calidad e intensidad de este tipo de comunicación limitó la profundidad y permanencia de los intercambios, a lo cual se sumaron determinados cambios institucionales, y actualmente se exploran otras vías y modalidades menos dependientes de las variables prioridades de las agencias de cooperación internacional.²⁶

Diálogo de saberes

Reconocer la complementariedad entre distintos tipos de conocimiento, valorizar tanto el conocimiento local como el científico-técnico y promover activamente el diálogo de saberes, facilita el enriquecimiento mutuo entre ellos en la gestión social del desarrollo de los territorios rurales. Si bien estos tipos de conocimiento circulan usualmente por vías diferentes, es factible y provechoso interconectar redes o grupos de investigadores y de experimentadores o experimentadoras campesinas para contrastar sus conocimientos sobre determinados aspectos de la agricultura o el medio rural. También es viable y pertinente para el desarrollo de los territorios rurales facilitar intercambios en torno a temas o pro-

25. Cf., al respecto, la experiencia del Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar (SiGET); <http://www.portalsiget.net>.

26. V.g. el Centro de Recursos Territorios y Desarrollos, en el portal <http://www.territoriosydesarrollos.net>, en construcción.

blemáticas de interés común entre personas con formación profesional en ciencias naturales o sociales y quienes combinan conocimientos ancestrales con los derivados de su experiencia y práctica cotidiana.

Centroamérica tiene múltiples experiencias de intercambio dialógico entre investigadores, extensionistas, facilitadores de procesos de innovación y experimentadores campesinos y campesinas, apoyados por ONG o entidades académicas y de investigación-desarrollo.

No obstante, en la práctica de los equipos técnicos institucionales del sector público frecuentemente perviven rasgos persistentes de esquemas convencionales de investigación-transferencia de tecnología, así como cierta desvalorización del conocimiento técnico local. Por otra parte, la región es rica en aprendizajes provenientes de intercambios Campesino a Campesino, bajo diversas modalidades, en los cuales se valoriza dicho conocimiento a la vez que se enriquece con elementos del conocimiento científico-técnico, vg. agroecológico, cuya pertinencia y viabilidad bajo condiciones locales se han validado en fincas campesinas. Las lecciones aprendidas al respecto podrían ser de considerable utilidad en un sentido más amplio en las interacciones entre el conocimiento experto de personas ampliamente conocedoras de su territorio y los equipos técnicos de apoyo a procesos de gestión social del desarrollo territorial.

En lo atinente a la agricultura familiar operan mecanismos informales de comunicación e intercambio, otros

promovidos por organizaciones campesinas u ONG, y redes de conocimiento local y diálogo de saberes apoyadas por científicos y técnicos. El Programa MAP del CATIE en el Trifinio combinó procesos de creación de capacidades, mediados por ciclos de aprendizaje agroecológicos y Escuelas de Campo. En ese proceso se generaron sinergias entre gestión de conocimiento e innovación tecnológica y se forjaron alianzas con mancomunidades de gobiernos locales y redes de productores o productoras, con la finalidad de impulsar una agricultura climáticamente inteligente en esa región.

Memorias sociales e institucionales

La construcción, conservación y recuperación de la memoria social e institucional de los procesos de gestión social del desarrollo territorial es necesaria para fundamentar sus proyectos de futuro y sustentar las acciones colectivas y esfuerzos concertados que se requieren para impulsar estrategias, planes e iniciativas de desarrollo a mediano y más largo plazo. La reflexión conjunta en torno a las experiencias grupales y organizacionales es clave para aprender de ellas e incorporar los aprendizajes al quehacer de las redes y grupos, organizaciones e instituciones que trabajan por el desarrollo de cada territorio, como también por el de un país o el de una región supranacional. La pérdida o desvalorización de dicha memoria reflexiva debilita a las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial, como también a la institucionalidad pública nacional e internacional responsable por el diseño e implementación de políticas o programas y

por brindar apoyo o acompañamiento a tales plataformas u organizaciones.

Para la formulación de la ECADERT se logró recuperar una serie de experiencias territoriales documentadas o sistematizadas, como también obtener y revisar documentación sobre políticas y programas de desarrollo rural en los países de la región. Esto aportó insumos valiosos para la elaboración de dicho instrumento de política pública regional y para su implementación, tanto en lo atinente a las instancias territoriales, nacionales y regionales como a la metodología de gestión social del desarrollo territorial y el fortalecimiento de capacidades locales y en las instituciones públicas pertinentes.

Al formular participativamente este instrumento de política pública regional se tomaron en cuenta experiencias anteriores de elaboración de políticas en el marco del SICA, y se establecieron relaciones explícitas con varias de ellas, especialmente la Política Agrícola Centroamericana y la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS). La primera era preponderantemente sectorial, pero abordaba determinados aspectos relacionados con desarrollo rural, incluyendo lo referente a las agroindustrias rurales y a un tipo específico de agricultura familiar fuertemente vinculada a los mercados. La segunda era intersectorial e incorporaba ciertos elementos de un abordaje territorial, y en la ECADERT se asumió integralmente sus ejes estratégicos.

Durante la ejecución inicial de la ECADERT en los planos regional, nacional y territorial se realizaron esfuerzos sostenidos, otros periódicos y algunos más esporádicos para documentar procesos y construir memoria social e institucional. Los más sistemáticos se realizaron en el marco del PRFC y del área de gestión del conocimiento en la Plataforma Regional de Apoyo Técnico (PRAT). Además de acopiar información documental y testimonial, se procuró incorporar en las acciones formativas y procesos de gestión del desarrollo territorial una cultura de práctica reflexiva a partir de la experiencia. Esto se logró en grados muy distintos en diferentes territorios, organizaciones e instituciones, países e instancias regionales.

El debilitamiento del proceso regional ECADERT en años recientes, asociado al cambio de prioridades de las agencias de cooperación comprometidas a apoyarla y de la instancia sectorial del SICA responsable por su implementación, ha incidido en una pérdida progresiva tanto del impulso de dicho proceso en el plano suprarregional como de la gestión del conocimiento y el aprendizaje a partir de la experiencia. Esto, a su vez, se ha traducido en el deterioro o desaparición de reservorios institucionales de documentación digital, con lo cual la conservación o recuperación de ésta ha quedado sujeta a la existencia y disponibilidad de respaldos extra-institucionales. La desaparición del portal Territorios Centroamericanos, al no

renovar el dominio correspondiente, eliminó el principal medio de acceso público a un valioso acervo digital.²⁷

Documentación de procesos, evaluación y auditoría social

Una adecuada y continua documentación de procesos territoriales e institucionales es fundamental para su seguimiento, evaluación y auditoría social, como también para que los grupos y redes, organizaciones e instituciones participantes en ellas puedan aprender de su propia experiencia y compartirla con otros dentro y fuera del respectivo país. Además de los documentos escritos, conviene contar con registros fotográficos, audiovisuales y testimoniales. Estos últimos, en particular, dan voz a las personas y sus vivencias, percepciones y apreciaciones acerca de dichos procesos.

En Centroamérica, la institucionalidad pública suele priorizar la producción de documentos escritos, incluyendo los de proyecto, diagnósticos, planes e informes. Algunas agencias de cooperación suelen generar además fotografías y videos, mientras ciertas ONG y diversas organizaciones de gestión territorial dan especial importancia a los testimonios orales, grabados y circulados por diversos medios. Ello responde, en parte, a sus distintos objetivos y culturas institucionales u organizacionales, pero convendría generar los tres tipos de registros en todos los procesos de gestión social del desarrollo territorial.

En lo atinente a las políticas públicas, el sesgo hacia la documentación escrita es particularmente fuerte, pero sería deseable producir asimismo registros fotográficos, audiovisuales y testimoniales, entre otras razones para dar un rostro humano y concreción territorial a su seguimiento y evaluación, tanto de resultados como de impactos.

Referentes a proyectos de futuro y estrategias de desarrollo territorial



Varios aprendizajes relevantes del proceso ECADERT, de las experiencias territoriales en el istmo y República Dominicana, y de los programas institucionales para impulsar el desarrollo de los territorios rurales en esta región atañen a la construcción participativa de visiones compartidas del futuro y de las estrategias y planes para concretizarlas.

27. Actualmente se realiza un esfuerzo, a título personal, por recuperar una parte sustancial de dicho acervo, y la documentación digital que sea posible acopiar se pondrá a disposición de las personas interesadas en un nuevo espacio virtual, actualmente en construcción.

Prospectiva y pensamiento estratégico

El desarrollo territorial requiere de pensamiento estratégico-prospectivo en los planos local, subnacional/regional, nacional e internacional. Tanto la academia como los centros de investigación independientes y grupos de trabajo en pensamiento estratégico y prospectivo pueden cumplir funciones relevantes en apoyo a la institucionalidad pública que diseña e implementa estrategias a mediano y largo plazo para el país en su conjunto o sus regiones, a las plataformas de concertación u organizaciones de gestión que elaboran e impulsan estrategias y planes de desarrollo, y a los procesos de diálogo y gobernanza con participación de la sociedad civil y del Estado. También pueden apoyar a las instancias de integración que promueven el desarrollo de una región supranacional en su conjunto, de los países que la conforman y de territorios transfronterizos u otros ubicados en varios de ellos.

En la región del SICA, los ejercicios de reflexión prospectiva y las visiones de futuro generadas tienden a ser sectoriales y a traducirse en estrategias o políticas enfocadas en determinados aspectos del desarrollo regional centroamericano, con débiles o nulas articulaciones entre ellas. Por otra parte, algunos Estados de esta región han definido visiones de futuro a mediano-largo plazo, con metas y planes intermedios, usualmente al margen de las perspectivas estratégicas de la región en su conjunto. Los planes de desarrollo nacionales suelen tener expresiones subnacionales, ya sea en

regiones de planificación o por entidades departamentales o provinciales. Las estrategias o planes de desarrollo locales, ya sean municipales o supramunicipales, atienden necesariamente a las problemáticas y potencialidades del lugar; sus horizontes temporales tienden a ser de mediano plazo, y cuando se proponen visiones a más largo plazo, suelen ser de índole general y declarativa.

La incorporación todavía incipiente de la prospectiva en el quehacer de la institucionalidad pública centroamericana responsable por el desarrollo de los territorios rurales puede reforzarse y ampliarse con el aporte de prospectivistas académicos o de otros sectores, y de centros de pensamiento estratégico en los planos regional o nacional. Estos pueden, asimismo, aportar a la prospectiva territorial a distintas escalas, y a la búsqueda de coherencia, alineamiento o complementariedad entre visiones prospectivas y estrategias a largo plazo en los territorios, los países y el Sistema de la Integración Centroamericana en su conjunto.

La prospectiva territorial centroamericana podría beneficiarse considerablemente de los avances al respecto en otros países latinoamericanos y europeos, como también de recursos tecnológicos bien conocidos en la región como los sistemas de información geográfica y otros emergentes como la inteligencia artificial.

Prospectiva y planificación estratégica territorial

Es necesario diferenciar claramente la prospectiva territorial de la planificación estratégica, por su distinta naturaleza y función, aun cuando puedan y deban complementarse en procesos de gestión territorial. En general, la prospectiva territorial busca construir de manera ampliamente participativa una visión integral alternativa a largo plazo, un “proyecto de futuro” consensuado entre los actores sociales, privados e institucionales, redes y grupos relevantes del territorio, contrastando posibles escenarios, y definiendo las grandes líneas del derrotero por el cual se propone transitar. Por su parte, la planificación estratégica territorial, con un horizonte temporal a mediano plazo, se enfoca en el conjunto de cambios que es necesario y posible realizar en determinado período para avanzar en la dirección propuesta, traducidos en planes con las correspondientes acciones, responsables y recursos requeridos. La prospectiva territorial es condición necesaria para la elaboración de planes estratégicos, en el marco de procesos de gestión social del desarrollo de los territorios.

En procesos territoriales centroamericanos, ha habido cierta renuencia o falta de claridad de quienes dan acompañamiento técnico a las organizaciones de gestión territorial, en cuanto a la importancia de dedicar el tiempo y los recursos necesarios a construir de una manera ampliamente participativa -mediante la reflexión colectiva, la elaboración y confrontación de pro-

puestas y un proceso de concertación- una visión relativamente detallada del futuro propuesto para el territorio, como también de la hoja de ruta o estrategia para avanzar en esa dirección hasta hacerlo realidad. Algunas veces se realizan ejercicios prospectivos bastante limitados en cuanto al involucramiento efectivo de los distintos actores territoriales, redes y otros grupos, como también en cuanto a sus alcances, o se precipita la elaboración de una visión de futuro, encomendándola incluso a consultores. Y con demasiada frecuencia se obvia por completo la construcción participativa de esa propuesta de futuro y de una estrategia a largo plazo, para definir en cambio una visión a mediano plazo y un planeamiento estratégico para ese mismo horizonte temporal. Ello refleja tanto la premura autoimpuesta o por presiones institucionales, como una falta de claridad conceptual acerca de la naturaleza y función, relevancia y pertinencia de la prospectiva territorial.

Los tiempos políticos y administrativos de las instancias nacionales y gobiernos locales dificultan internalizar agendas que requieren períodos de maduración más largos. Este dilema, generado por la discrepancia entre la lógica eficientista de la administración pública y la naturaleza y ritmo de los procesos de desarrollo territorial, plantea retos importantes. Surge, al respecto, la cuestión de cómo compatibilizar los tiempos políticos y plazos administrativos de la institucionalidad

pública y de las alcaldías con los métodos y duraciones que requiere la prospectiva territorial participativa. Seguramente se requiere de alguna flexibilización de ambas partes, y de una mejor comprensión de sus necesidades y posibilidades.

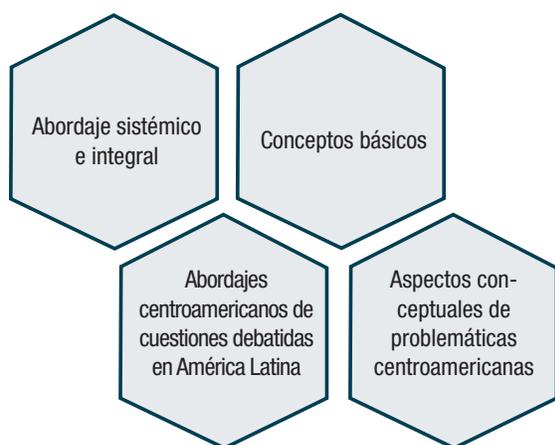
Estrategias y planes de desarrollo territorial a múltiples escalas espaciales y temporales

El desarrollo territorial, por su naturaleza multiescalar, requiere de procesos coordinados de prospectiva estratégica, planificación y presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de procesos locales, subnacionales y nacionales, como también en regiones mayores conformadas por un conjunto de países. Al interior de cada uno de éstos, es importante contar con un sistema integral de planificación en el cual se elaboren y gestionen estrategias y planes de desarrollo complementarios y consistentes entre sí en los distintos ámbitos, instancias o entidades territoriales. Las regiones de planificación cumplen funciones relevantes para el desarrollo territorial, incluyendo la convergencia entre políticas nacionales o programas regionalizados e iniciativas generadas desde los gobiernos locales o territorios supramunicipales. Si determinado tipo de territorio rural no está articulado a dicho sistema de planificación, es necesario explicitar su relación con el mismo y establecer mecanismos de coordinación y concertación para decisiones estratégicas y operativas. Esto incluyen la priorización de inversiones públicas en función de proyectos de futuro y para atender requerimientos mediatos e inmediatos de esos territorios.

Algunos países centroamericanos tienen sistemas de planificación y presupuestación anuales o plurianuales que involucran a las entidades territoriales con instancias de gobierno o de coordinación y concertación, tanto locales como subnacionales, y algunas cuentan con sistemas de planificación regional. La articulación de territorios supramunicipales con dichos sistemas plantea retos complejos, por lo general irresueltos, aunque en algunos casos se exploran modalidades de planeamiento y vinculación de mancomunidades u otras asociaciones intermunicipales, donde éstas son relevantes. En otros se ensayan mecanismos de representación de consejos territoriales que engloban varios municipios en consejos regionales de planificación. En el plano supranacional, prevalece la desconexión entre estrategias y planes de instancias del SICA y los procesos de planificación nacionales, como también subnacionales y locales.

Los horizontes temporales de los procesos de planificación del desarrollo territorial a distintas escalas suelen ser discordantes, con estrategias a más largo plazo en el ámbito regional centroamericano y en ciertos países, mientras que los planes locales y subnacionales tienden a ser de mediano o más corto plazo. Se requiere, claramente, de visiones prospectivas y estrategias de desarrollo con multiescalares, tanto en términos espaciales como de la sus alcances y proyección en el tiempo.

Sobre aspectos conceptuales del desarrollo territorial en la región del SICA



Al igual que en la sección sobre gestión del conocimiento en torno al desarrollo rural territorial en Centroamérica, los aprendizajes sobre aspectos propiamente conceptuales se agrupan aquí de manera que se facilite su contrastación con los de otras experiencias latinoamericanas. Para ello se hace referencia en primer lugar al abordaje sistémico e integral del desarrollo territorial y seguidamente a ciertos conceptos básicos de interés general. Luego se presentan algunos aprendizajes sobre cuestiones que son comunes a varias experiencias latinoamericanas, pero tienen determinadas particularidades en esta región, por sus características o por la manera de entenderlas en esta región. Finalmente se proponen otros aprendizajes referidos a cuestiones que son propiamente centroamericanas. Hay, sin embargo, traslapes y vasos comunicantes entre estas categorías, y en todas ellas se hace referencia a experiencias regionales, nacionales o territoriales en América Central.

Interesan, en particular, los elementos conceptuales relacionados con el proceso ECADERT, desde el marco de referencia para su formulación y los conceptos incorporados en este instrumento de política pública regional, y las revisiones o elaboraciones posteriores. Algunas de ellas estuvieron asociadas al PRFC, a la gestión del conocimiento en el marco de la PRAT y a las bases conceptuales de una propuesta metodológica centroamericana para la gestión social del desarrollo territorial. Hubo, por supuesto, referentes teóricos de índole general para todo este proceso, y se tomaron elementos conceptuales tanto del abordaje europeo del desarrollo territorial, en su versión española, como de abordajes latinoamericanos asociados principalmente al Grupo Interagencial de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe (GIADR) y a las conceptualizaciones brasileñas, tanto de la academia como de la propia Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) del Ministerio de Desarrollo Agrario. También son pertinentes las conceptualizaciones adoptadas o elaboradas en la institucionalidad pública centroamericana, antes de la formulación de la ECADERT, o paralelamente a su aprobación e implementación.

Con los referentes teóricos generales y otros propiamente europeos o latinoamericanos, el proceso que condujo a la formulación de la ECADERT tuvo como punto de partida un planteamiento conceptual básico en torno al desarrollo de los territorios rurales. El

mismo buscaba orientar y enmarcar la discusión sobre este instrumento de política pública regional, sin convertirse en “camisa de fuerza”. Se trataba, más bien, de un abordaje preliminar, necesariamente flexible, que debía ajustarse y afinarse progresivamente, confrontando los principios generales y conceptos iniciales con los procesos territoriales y político-institucionales en la región. En lo que sigue, se prestará especial atención a conceptos operativos y categorías intermedias, más que a planteamientos teóricos de índole general. No se pretende en modo alguno presentar aquí un abordaje conceptual sistemático ni una elaboración original, sino más bien comentar ciertas cuestiones que fueron surgiendo, discutiéndose y decantándose en los procesos de DRT en la región.

Abordaje sistémico e integral

Las ideas y aprendizajes al respecto en esta sección no pretenden ser originales, puesto que este abordaje del desarrollo territorial tiene hondas raíces y ámbitos de elaboración que trascienden ampliamente el centroamericano. Más bien, se trata de compartir algunas lecciones aprendidas en la región acerca del proceso de incorporar efectivamente la perspectiva sistémica en la comprensión de los territorios rurales y sus procesos de desarrollo, como también en la práctica de su transformación. El punto de partida para ello es, necesariamente, un reconocimiento franco de las limitaciones de partida para aprehender e interiorizar

cabalmente esa perspectiva y de las dificultades iniciales para elaborar un planteamiento conceptual y metodológico consecuente con ella. Los avances progresivos y los diálogos con quienes tienen una comprensión holística de su entorno territorial fueron, asimismo, fuente de aprendizajes sobre los territorios en cuanto sistemas y de su desarrollo como transformación sistémica.

Un abordaje integral de la territorialidad y del desarrollo territorial requiere de una perspectiva holística y sistémica, para comprender a los territorios como totalidades complejas, resultantes de la interacción entre las personas y con su entorno a lo largo del tiempo, con múltiples facetas entrelazadas o subsistemas que se influyen recíprocamente. Sus interacciones, aunadas al intercambio de información y energía con su entorno, impulsan cambios en el funcionamiento del sistema territorial como un todo.

Aunque el enfoque territorial tiende, por su naturaleza, a ser holístico e incorpora aspectos medulares de una comprensión sistémica del territorio y de su desarrollo, la persistencia de formas de pensamiento que tienden a segregar las partes de un objeto de estudio dificulta una visión integral de su funcionamiento y de los procesos conducentes a su transformación integral. La desagregación analítica del todo en determinado número de “dimensiones”, sin una clara comprensión de sus imbricaciones e influencias recíprocas ni del funcionamiento integral del territorio como sistema, puede conducir a una compartimentalización de la realidad

territorial y a una fragmentación de los esfuerzos por impulsar su desarrollo. La experiencia centroamericana, en el marco de la ECADERT, muestra la distancia considerable que puede existir, inicialmente, entre la afirmación declarativa de una perspectiva sistémica y su incorporación efectiva en la comprensión de las dinámicas territoriales y en las acciones colectivas e institucionales para incidir en ellas y en el desarrollo integral de los territorios rurales. Esto no sucede de manera espontánea, sino que requiere de esfuerzos conscientes y de un proceso de reflexión autocrítica y propositiva al respecto.

Tanto en acciones formativas y orientaciones metodológicas como en iniciativas de desarrollo territorial y en el acompañamiento técnico a las mismas, es necesario incorporar cabalmente un abordaje integral y una perspectiva sistémica. Las experiencias territoriales, debidamente sistematizadas, puede contribuir a una mejor comprensión del territorio como totalidad compleja y de la gestión social de su desarrollo como transformación sistémica. Y la progresiva incorporación de pensamiento sistémico y de una comprensión holística de la territorialidad y del desarrollo, puede aportar bases conceptuales y metodológicas más sólidas para su implementación.

En el marco del Programa Regional de Formación de la ECADERT y durante la elaboración de un conjunto de orientaciones metodológicas para la gestión social del desarrollo territorial en la región del SICA, fue necesario explorar la naturaleza e implicaciones de

un abordaje sistémico del desarrollo territorial, cuestionar nuestra tendencia a segregar analíticamente, y generar insumos conceptuales y metodológicos para una comprensión más integral de los territorios, en cuanto sistemas, y de su desarrollo como proceso sistémico. La práctica social e institucional, por su parte, facilitó esa comprensión.

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

Las entrevistas a informantes clave de los territorios, el relacionamiento sostenido con grupos impulsores de iniciativas de desarrollo territorial y el acompañamiento técnico a éstas en el istmo han permitido a técnicos e investigadores académicos conocer y comprender mejor la visión integral del territorio y de los procesos territoriales que tienen quienes viven y trabajan ahí, conocen diversas facetas y comprenden intuitivamente, a través de su propia experiencia, muchas de sus interrelaciones. Profesionales familiarizados con el abordaje sistémico del

desarrollo territorial pueden, a su vez, aportarles herramientas conceptuales y metodológicas, enriqueciéndose mutuamente.

Una comprensión sistémica de la territorialidad y de sus transformaciones ha de ser necesariamente multiescalar, por cuanto involucra múltiples planos, sistemas y subsistemas interconectados, desde los biofísicos y socioculturales en ámbitos locales, en varios planos intermedios, incluyendo los sistemas regionales, hasta el plano nacional e internacional. Los territorios son sistemas socio-naturales complejos, abiertos y dinámicos, en continua transformación, a diversas escalas.

Las experiencias piloto de gestión social del desarrollo territorial en varios países centroamericanos se realizaron a escalas variables, algunas veces municipales, otras veces abarcando varios municipios o partes de ellos, y excepcionalmente una provincia y dos comarcas indígenas. Al formular la ECADERT se propuso que los territorios focales en cada país fueran conformados por un conjunto de municipios, respetando los límites político-administrativos, con lo cual se establecían como instancia territorial intermedia entre los gobiernos locales y las entidades territoriales subnacionales (provincias o departamentos). Esta modalidad se siguió en Costa Rica, cuando el INDER propuso una territorialización de todo el país, salvo el área metropolitana, y primó también en Guatemala, especialmente con las mancomunidades intermunicipales, en partes de Honduras y de República Dominicana, al igual que en

la Cuenca de la Bahía de Jiquilisco en El Salvador. En el resto del istmo, hubo territorios asociados a municipios específicos. Los territorios transfronterizos abarcaron cada uno varios municipios, y el Territorio Afín Garífuna combinó varios ámbitos territoriales, tanto locales como en el plano regional.

La tendencia, en Centroamérica como en Brasil, fue a definir un plano territorial principal, usualmente asociado a un grupo de municipios algunas veces mancomunados, aunque se reconocía la existencia y pertinencia de ámbitos locales y regionales. La articulación explícita con ellos ha sido, sin embargo, más la excepción que la regla.

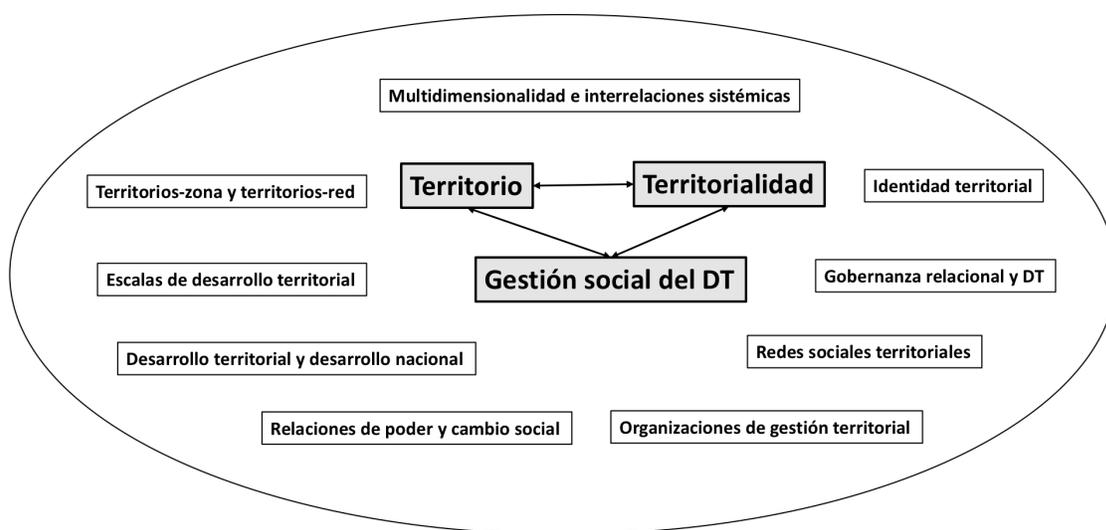
Una comprensión creciente de la naturaleza multiescalar de los procesos de desarrollo territorial, y de la territorialidad misma, sugiere la conveniencia de relativizar la definición de un plano territorial determinado, único o principal. Conviene explicitar y potencia la relación entre los territorios supramunicipales ya conformados y las regiones de las cuales forman parte, al interior de las cuales pueden considerarse microrregiones. Y también es importante asumir y valorizar las múltiples interrelaciones entre desarrollo local, tanto comunitario como municipal, e iniciativas o procesos de desarrollo en ámbitos supramunicipales.

Las interconexiones al interior de los sistemas territoriales generan fenómenos o propiedades emergentes, por los cuales la totalidad es más que la mera suma de sus

partes, y se transforma por las interacciones entre los componentes o subsistemas y con su entorno. El desarrollo territorial surge justamente de esas dinámicas interactivas, y al impulsar cambios en determinada faceta de un sistema-territorio es necesario comprender su imbricación con otras facetas y sus implicaciones para el funcionamiento del sistema territorial en su conjunto.

identificar motores de desarrollo capaces de impulsar el desarrollo integral del territorio. Aunque éstos pueden ser primordialmente socioambientales, socioeconómicos, sociopolíticos o socioculturales, sus interacciones deben generar sinergias o dinámicas que vayan más allá de la mera suma de sus aportes individualmente considerados.

Algunos conceptos básicos



Diversas experiencias territoriales centroamericanas muestran los alcances limitados de iniciativas de desarrollo enfocadas en un solo aspecto o faceta de éste, sin una clara comprensión de sus interrelaciones con otras, y de cómo podrían potenciarse mutuamente o interferirse. La conformación de mesas temáticas desvinculadas de una estrategia integral, en la cual se visualice la contribución de varios impulsores entrelazados al desarrollo del territorio en su conjunto, tiene alcances necesariamente limitadas y puede resultar incluso contraproducente. Es necesario

En este apartado se abordarán principalmente las maneras de concebir el territorio; su pluralidad de escalas y su multidimensionalidad; los elementos identitarios; la territorialidad, los territorios-zona y los territorios-red; la función del desarrollo de los territorios rurales para las sociedades nacionales; la gestión social del desarrollo territorial; las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial; las redes sociales territoriales; la gobernanza relacional; la prospectiva y la planificación estratégica, y las relaciones de poder en el desarrollo territorial.

Territorio

Es necesario partir de un concepto general sistémico de territorio para incorporar sus contenidos básicos en instrumentos de política pública y acciones formativas, pero esa comprensión teórica ha de irse precisando y adecuando a las condiciones locales, en diálogo con actores territoriales. También es necesario cuestionar o problematizar la definición inicial en las políticas regionales o nacionales para reconocer la diversidad de tipos de territorios que resultan de coevoluciones específicas entre sociedad y naturaleza en distintos lugares. Hay que aprehender su naturaleza dinámica y cambiante; su complejidad sistémica; su pluralidad de escalas tanto espaciales como temporales; su relación variable con las entidades territoriales oficialmente reconocidas, y las diversas interacciones entre demarcaciones físico-geográficas y entrelazamientos de múltiples redes.

En Centroamérica se había elaborado desde principios de siglo un concepto de territorio, nutrido por reflexiones latinoamericanas de años anteriores y un planteamiento que se consideró pertinente para la región, como espacio socialmente construido a partir de su apropiación social, con identidades e institucionalidades asociadas a las relaciones entre actores y la distribución y uso de sus recursos, con tejido social y sentido de pertenencia. Al formular la ECADERT se adoptó una definición de territorio sustancialmente basada en la conceptualización preponderante en América Latina, y especialmente en Brasil, la cual posteriormente hubo de

confrontarse con los conceptos de territorio de distintos actores territoriales, y fue necesario flexibilizar su definición. La categorización en territorios focales, transfronterizos y afines, en el marco de la ECADERT, fue útil para diferenciar las acciones en territorios priorizados por cada país, o de interés común para dos o tres países, y otros discontinuos, pero con afinidades culturales e identitarias, o en términos de sus problemáticas y potencialidades, pero en la práctica estas categorías no eran necesariamente excluyentes entre sí, y al interior de cada una había situaciones muy diferentes.

A manera de ejemplo, el concepto de territorio local del pueblo garífuna, culturalmente afrodescendiente con elementos indígenas, abarca tanto un área terrestre como el mar adyacente en el cual realizan actividades de pesca y extracción, asociadas a sus modos y medios de vida, pero también se extiende más allá del área poblada por grupos de habla garífuna en el litoral caribe de Belice, Guatemala, Honduras o Nicaragua, al relacionarse con la identidad de los garinagu como nación y su cosmovisión, con sus redes de parentesco que trascienden el ámbito centroamericano por la diáspora reciente y mantienen asimismo una relación especial de comunicación y comunicación con sus ancestros comunes, presentes en su vida espiritual, comunitaria y personal. Tal como se indica en un planteamiento propositivo, este territorio discontinuo se constituye en el vínculo primordial

del pueblo garífuna en las presentes y futuras generaciones. Todo ello se ha incorporado de alguna manera al concepto de Territorio Afín Garífuna en el marco de la ECADERT, con un ámbito local asociados a las comunidades garífunas, otro nacional relacionado con sus agrupamientos en cada país, un ámbito regional discontinuo articulado por una instancia coordinadora, y lazos de parentesco e identidad cultural ancestral con miembros de familias y comunidades garífunas que forman parte de una nueva diáspora fuera de la región.

La vitalidad continuada de esta iniciativa territorial pese a la desarticulación de instancias regionales del proceso ECADERT contrasta con un ensayo hasta ahora infructuoso de construcción de un Territorio Afín del Corredor Seco Centroamericano, con claras afinidades en términos de problemáticas actuales y previsibles y con una propuesta de actuación en las escalas regional, transfronteriza, nacional y local, avalada por varios organismos internacionales y aprobada por la Comisión Regional ECADERT, pero sin sólidos elementos identitarios ni vínculos efectivos capaces de articular y movilizar a actores territoriales más allá del ámbito local o de ciertas políticas nacionales, pese a la existencia de múltiples proyectos y considerables recursos, como también de la necesidad apremiante de enfrentar a múltiples escalas los impactos actuales y futuros del cambio climático en esta región del

Pacífico centroamericano. Ello también ha generado aprendizajes sobre el necesario involucramiento proactivo de actores sociales, privados e institucionales en el proceso de construcción de este territorio afín, que plantea retos particulares por su heterogeneidad cultural e identitaria.

Otro ejemplo pertinente en la región es el de territorio indígena ancestral, fundamento de medios y modos de vida propios de los pueblos originarios, asociado a procesos identitarios de larga data y a una relación coevolutiva con determinado entorno natural, incorporada a su vez a la propia cosmovisión. Sin demarcación precisa e inmutable, con ocasionales traslapes y variaciones en el tiempo, este tipo de territorialidad establece vínculos hondamente significativos con determinados lugares por su significado cultural y espiritual, y da origen a derechos colectivos amenazados en tiempos recientes por megaproyectos de diversa índole, acaparamiento de tierras y desposesión algunas veces violenta.

Al contrastar estos y otros procesos en territorios con sólidos elementos identitarios y cohesión cultural, con propuestas como la del Corredor Seco Centroamericano donde su definición y demarcación responde a criterios biofísicos y a problemáticas ambientales compartidas, surgen interrogantes acerca de los factores que facilitan u obstaculizan la gestión social de su desarrollo. Cabe reflexionar, por

ejemplo, sobre la función de las identidades étnicas y socioculturales en la movilización de acciones colectivas para la defensa del territorio y para la construcción de un proyecto de futuro consistente con sus valores culturales y su concepción de la vida y del bienestar. Por otra parte, se plantea la cuestión de las distintas modalidades de relación sociedad-naturaleza en distintos territorios rurales, a diversas escalas, y la posible pertinencia de una suerte de “ecología política territorial” para abordar las transformaciones en esa relación.

Escalas del desarrollo territorial

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

La definición de territorios-zona a una determinada escala, usualmente como agregado de municipios, tanto en la ECADERT como en las políticas públicas de varios países centroamericanos, por razones relacionadas en parte con la territorialización de las acciones institucionales y con la conformación de unidades de gestión, centró la atención en ese plano y obscureció la naturaleza multiescalar de los territorios. Por otra

parte, ha resultado difícil esclarecer su relación con las entidades territoriales del sistema político-institucional, de planificación y de presupuestación de los Estados nacionales. La existencia o conformación de mancomunidades o asociaciones intermunicipales ha solventado en parte esa dificultad, cuando han estado asociadas a territorios con identidad ambiental, económica, social, político-institucional y cultural, pero esas instancias supramunicipales usualmente han estado conformadas por alcaldes, sin participación efectiva, con capacidad propositiva y decisoria, de la sociedad civil.

En perspectiva comparada, tanto los municipios centroamericanos como las mancomunidades intermunicipales y los territorios conformados por varios municipios, son mucho más pequeños, físicamente y en cuanto población, que los municipios, mancomunidades y territorios supramunicipales de muchos países latinoamericanos, y en particular los de Brasil. Aunque la conformación histórica o actual de territorios-zona que engloban varios municipios en países relativamente pequeños cumple una función análoga al agrupamiento de municipalidades en países de mediana o gran extensión, la cobertura físico-geográfica y la población son bien diferentes. Esto tiene implicaciones en cuanto a las modalidades de gestión social del desarrollo territorial, las estrategias y planes de desarrollo, y otras cuestiones relacionadas.

Multidimensionalidad e interrelaciones sistémicas

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

En el marco de referencia original para la formulación de la ECADERT, como en algunos abordajes anteriores de esa multidimensionalidad, se planteó originalmente que los territorios tienen cuatro dimensiones: ambiental, económica, social y política. Las consultas a pueblos indígenas, principalmente, llevaron a incorporar de manera explícita en la propuesta de instrumento regional y en su versión final una dimensión cultural, anteriormente subsumida en la social. Ello permitió enriquecer considerablemente el abordaje integral de los territorios y el desarrollo territorial, tanto conceptualmente como en la aplicación posterior de las categorías correspondientes en la caracterización de aquéllos y en el diseño de estrategias y planes para éste. Por otra parte, la experiencia regional en cuanto a la

manera de comprender y abordar la multidimensionalidad en las acciones formativas y al caracterizar territorios o generar propuestas estratégicas para su desarrollo puso en evidencia el riesgo de segregación analítica y posterior yuxtaposición de dichas dimensiones, y la necesidad de una comprensión sistémica de sus interrelaciones.

Identidad territorial

La función de los elementos identitarios en la construcción histórico-social de los territorios, como también en la de plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial, es sin duda muy relevante, pero también resulta compleja por la pluralidad de tipos de identidad que intervienen en su conformación, y por el hecho de que quienes participan suelen tener identidades plurales. Por otra parte, la identidad cultural de un territorio está estrechamente entrelazada con la relación coevolutiva entre sociedad y medio ambiente en él, y con sus dinámicas económicas, sociales y políticas. Y las identidades se construyen o fortalecen, y se debilitan o deconstruyen, en dinámicas territoriales en las cuales intervienen las modalidades de ejercicio del poder por parte de distintos actores y sus interacciones; su visión de mundo y su proyecto de futuro, y procesos externos al territorio que inciden en su cohesión y tejido social.

Aunque se ha referenciado especialmente la identidad cultural de los territorios, ella es inseparable de los procesos de transformación mutua derivados de las relaciones interacti-

vas entre pobladores y medioambiente natural a lo largo del tiempo. Tampoco puede separarse de las formas de organización técnica y social de la producción y el intercambio en cada territorio; del tejido social que va generándose, y algunas veces debilitándose o incluso desgarrándose, y que es fundamental para las capacidades de acción colectiva y de concertación, de las relaciones de poder y formas de gobernanza en cada escala territorial.

Por otra parte, los individuos y grupos usualmente tienen varios tipos de identidad, vg. en los planos individual, familiar, comunitario, regional o nacional, como también en términos ocupacionales, asociativos, de creencias o cosmovisiones, de filiaciones políticas, etc. Sobre todo, pueden tener un sentido de pertenencia plural en lugar de singular, asociado a distintas facetas de su vida y a diferentes escalas. Así, por ejemplo, en Darién, Panamá, los pueblos wounaa y emberá, algunos de los cuales migraron desde Colombia hace un tiempo y reestablecieron a orillas de los ríos sus modos de vida y de territorialidad, participan junto con las comunidades afrodariénitas, resultantes del cimarronaje en período colonial y de una larga y rica trayectoria cultural propia desde entonces, y con campesinos mestizos venidos del interior del país, en una identidad dariénita, que se vive con intensidad a la vez que encierra contradicciones, que establece una clara diferencia respecto del resto de Panamá, y que permitió conformar una organización de gestión territorial

dariénita (CEGEL Darién), que desde hace varios lustros impulsa iniciativas de desarrollo en Darién, con el acompañamiento técnico continuo de la Asociación de Profesionales Dariénitas, en la cual participan afrodescendientes, indígenas y mestizos.

Estas y otras experiencias centroamericanas reafirman que la noción de territorio no única ni estática, sino que obedece a dinámicas propias de la evolución histórica en distintos lugares y espacios culturales. Esas dinámicas están condicionadas por factores endógenos y exógenos al territorio, y son determinados por la realidad cambiante del contexto nacional y regional. Los territorios son diversos y se transforman permanentemente, y su comprensión conceptual debe ajustarse en concordancia.

Territorios-zona y territorios-red

Las expresiones espaciales o especializadas de las identidades étnicas y territoriales no son necesariamente únicas ni unívocas, y tampoco son necesariamente excluyentes entre sí, sino que puede haber múltiples superposiciones que hacen más complejo, algunas veces inviable o contraproducente, establecer "recortes" espaciales para delimitar territorios asociados a una determinada identidad étnica. Conviene repensar conceptualmente, y también en términos metodológicos, la espacialidad de los territorios, y transitar desde la identificación y demarcación de territorios-zona con límites geográficamente ubicados y diferenciados, hacia el reconocimiento de territorios-red con múltiples

superposiciones. También es importante considerar la variabilidad tendencial o cíclica en la espacialidad de las identidades étnicas y territoriales en el tiempo.

Como se comprobó al mapear territorialidades de pueblos indígenas en Nicaragua, para tratar de esclarecer los alcances espaciales de sus derechos territoriales ancestrales, lejos de conformar territorios netamente diferenciados y mutuamente excluyentes, sus diversas formas de ocupación, apropiación y aprovechamiento de los recursos naturales, a lo largo del tiempo y para distintos propósitos, conforman territorialidades fluidas y parcialmente superpuestas. En general, a medida que se reconoce la naturaleza reticular de los territorios y la pluralidad de redes en las cuales participa la gente, se hace necesario reconocer asimismo que las expresiones espaciales de las identidades territoriales son dinámicas, plurales y pueden traslaparse. En Centroamérica hay cierta tensión entre la necesidad o tendencia a identificar y demarcar territorios-zona excluyentes entre sí, para propósitos de política pública y territorialización de programas institucionales, mayormente sectoriales, y el reconocimiento de que los territorios e identidades territoriales son de naturaleza relacional, y se generan a partir de un conjunto de redes de diversa índole en varias de las cuales puede participar una misma persona, familia o grupo.

El concepto que se tenga de la ruralidad, de su relación con lo urbano y de su función en

la sociedad es de crucial importancia en la formulación e implementación de políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales y de otras políticas y programas que inciden directa o indirectamente en él. Los desfases entre la concepción y definición oficiales de lo rural, por una parte, y sus cambiantes características y dinámicas, por otra, generan discordancias, ineficiencias y efectos negativos que afectan la calidad de la vida en el campo, el arraigo de la población rural y su contribución al desarrollo del país. La persistencia de una concepción dicotómica que contrapone absolutamente lo rural y lo urbano riñe con la realidad de una creciente imbricación campo-ciudad y de un continuum rural-urbano en el cual hay múltiples intercambios e influencias recíprocas entre territorios predominantemente rurales, donde hay también espacios urbanos y relaciones de variada índole con la vida citadina, y las grandes, medianas y pequeñas ciudades. Una comprensión insuficiente o errónea de los diversos tipos de servicios brindados a la sociedad tanto por la agricultura como por los territorios rurales, limita su plena incorporación en políticas y programas para el desarrollo regional y nacional. La dificultad para reconocer y considerar los flujos e interacciones al interior de los territorios rurales, con las regiones mayores de las cuales forman parte y con las ciudades, empobrece la caracterización de los espacios rurales e impide visualizar claramente su relevancia. Y la frecuente subestimación estadística de la población rural incide directamente en el diseño y ejecución de políticas públicas y programas institucionales, tiende a reducir desproporcionalmente la inversión pública en zonas rurales,

y reduce considerablemente la eficacia de las acciones para reducir brechas y disparidades al interior de la sociedad.

La ruralidad centroamericana ha sufrido hondas transformaciones, diversificándose considerablemente en términos productivos y socio-ocupacionales, con una ampliación sustancial de los tipos de actividades económicas y fuentes de ingresos de la población rural. Las migraciones estacionales o permanentes, así como la movilidad cotidiana o semanal para fines laborales, ha conllevado cambios demográficos y culturales relevantes. También han surgido nuevas problemáticas, asociadas a fenómenos transnacionales como el narcotráfico o a despojos de tierras, violencia e inseguridad ciudadana, más acentuadas en determinadas zonas rurales. Hay, asimismo, una creciente interacción económica, sociopolítica y cultural entre el campo y la ciudad, con gradaciones en función de la proximidad, las vías de transporte y la penetración de medios de comunicación convencionales y TIC, entre otros factores. La ruralidad en el istmo es plural, diversa y cambiante.

Las definiciones usuales de lo rural en contraposición a lo urbano se ven desbordadas por sus entrelazamientos y transformaciones. Los criterios censales prevalecientes hace unas décadas ya no son aplicables, y los institutos nacionales de estadística y censos buscan actualizarlas. Diversos estudios han subrayado la heterogeneidad del medio rural centroamericano y han sugerido

la conveniencia de trascender la dicotomía absoluta mediante una gradiente rural-urbana, combinando las variables usuales referidas a la densidad local de población y los patrones de asentamiento con otras relacionadas con las ocupaciones y actividades económicas. También se han realizado ejercicios de desagregación local y de agregación distrital y cantonal. Actualmente se exploran otras opciones y variables, desde una perspectiva territorial. En ambos casos, interesa incidir en políticas públicas nacionales y locales para el desarrollo de los territorios rurales.

Territorialidades

Las distintas maneras de concebir la territorialidad por parte de la institucionalidad pública y los gobiernos nacionales, subnacionales o locales, y por parte de diversos sectores de la sociedad civil, incluyendo los pueblos originarios y comunidades afrodescendientes, movimientos u organizaciones sociales, redes relevantes y grupos excluidos o en vías de exclusión, y los distintos actores privados, plantean retos significativos para la gestión social del desarrollo territorial por sus marcados contrastes y contraposiciones.

Aunque la reflexión y discusión académica en torno al concepto de territorialidad han sido más limitadas en la región del SICA que en América del Sur, distintos actores y sectores tienen sus propias maneras de entenderla, con implicaciones tanto para los procesos de gestión social del desarrollo territorial como para las políticas públicas y programas institucionales, el trabajo de

ONG y fundaciones, o la cooperación internacional en América Central. Las cosmovisiones de pueblos originarios y afrodescendientes, como también del campesinado mestizo y grupos de inmigrantes, conllevan determinadas comprensiones de su territorialidad, que por lo general difieren de las de la institucionalidad pública y de las entidades de cooperación, y algunas veces se contraponen sustantivamente. El principio que debe prevalecer, entonces, es el respeto de quienes dan acompañamiento técnico al concepto de territorialidad propio de la gente, los grupos, las redes y las organizaciones de cada territorio.

Desarrollo territorial y desarrollo nacional

La función del desarrollo de los territorios rurales para las sociedades nacionales se concibe de maneras distintas allí donde hay una segregación espacial socioétnica que en los países en los cuales hay un mayor grado de integración y mestizaje. Por otra parte, el concepto mismo de desarrollo tiene diferentes significados y connotaciones en territorios étnicamente diferenciados, en los cuales hay una relación con la naturaleza y una cosmovisión distinta de las prevalecientes en el resto del país. Y en una región conformada por varios Estados nacionales y con múltiples territorios cuya identidad cultural está asociada a determinada etnicidad, es poco viable tener una comprensión única acerca del desarrollo territorial.

En Centroamérica hay un claro contraste entre la comprensión acerca del

desarrollo rural y su contribución al desarrollo del país entre Guatemala, con amplias regiones indígenas históricamente marginalizadas, y otros países de la región en los cuales los territorios étnicamente diferenciados son menores. Al mismo tiempo, se constata que diferentes pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y pobladores mestizos tiene cosmovisiones propias, asociadas a sus modos de vida y a sus valores, que contrastan con la comprensión por parte de la institucionalidad pública acerca de la función del desarrollo de los territorios rurales. Y en la región del SICA, como un todo, la aprobación de instrumentos de política con determinada concepción del desarrollo territorial y de su función en Centroamérica no refleja ni conlleva la diversidad en las maneras de entender el desarrollo y el papel que puede cumplir.

Gestión social del desarrollo territorial

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

En el proceso de formulación de la ECADERT, la comprensión de gestión social del desarrollo territorial se apoyó sustancialmente en las elaboraciones conceptuales brasileñas al respecto, y se incorporó como objetivo general, incluyendo las políticas públicas y los procesos endógenos en territorios rurales para construir proyectos de futuro. La institucionalidad pública de cada país, e incluso distintas entidades en un mismo Estado, adoptaron conceptos y abordajes un tanto distintos, de acuerdo con el contexto nacional y especialmente del respectivo marco político-institucional.

En el marco del Programa Regional de Formación de la ECADERT y de las elaboraciones conceptuales y metodológicas asociadas a él se generaron algunas orientaciones generales sobre procesos de gestión social del desarrollo territorial. Su aplicación en distintos países y territorios estableció relaciones variables entre esos conceptos, principios o sugerencias metodológicas y las condiciones locales, las trayectorias y experiencias organizativas de cada territorio, y la situación en cada país.

En las políticas institucionales del INDER, en Costa Rica, la gestión social del desarrollo territorial se adoptó como uno de sus cinco ejes, y se asoció a la planificación participativa estipulada en la ley y correspondiente y su reglamentación, en particular en lo referente a los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural. Dos aspectos relacionados en dichas políticas son el apoyo a

la elaboración y ejecución de los Planes de Desarrollo Rural Territorial por parte de los CTDR, y la aplicación de un modelo de gestión territorial basado en el conjunto de interrelaciones entre el INDER y los actores sociales del territorio.

Organizaciones de gestión territorial

Las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial pueden tener muy diversas características y funciones, composición y estructuración, grados de reconocimiento y representatividad, legitimidad y personería, coberturas geográficas y escalas, pero es importante que sean ampliamente inclusivas, idealmente incorporando a los principales actores sociales, privados e institucionales, redes formales e informales, y grupos históricamente excluidos o en vías de exclusión por falta de oportunidades o situaciones adversas y amenazantes.

Centroamérica ofrece una amplia gama de modalidades y experiencias en lo referente a la institucionalidad territorial, incluyendo Centros de Gestión Local con características distintas al interior de un mismo país; Grupos de Acción Local a imagen y semejanza de los GAL españoles; diversos tipos de Consejos de Desarrollo Territorial asociados a municipios o agrupaciones de éstos, cuencas y zonas montañosas, y áreas con identidad cultural homogénea o heterogénea, y Grupos de Acción Territorial en territorios focales de distintos países, con formas de organización y normativas bien diferentes. En términos gene-

rales, tienden a incorporar a actores sociales e institucionales relevantes en el territorio, y frecuentemente a los alcaldes o alcaldesas, que algunas veces los presiden. La participación del sector privado, en sentido amplio, suele limitarse principalmente a cooperativas y emprendimientos asociativos, mientras que las empresas agroindustriales de propiedad familiar o corporativa rara vez tienen representación en cuanto tales, si bien algunos empresarios y empresarias pueden participar a título individual. Usualmente hay representantes de organizaciones de productores y productoras agrícolas, y en ciertos territorios hay representación de la cámara local de turismo o algún otro gremio. En general, hay una mayor presencia de instituciones y de organizaciones formalmente constituidas, como también de algunos grupos de jóvenes, mujeres rurales u otros. En cambio, no suele haber mecanismos para articular redes informales ni para facilitar la participación de representantes de grupos de población relevantes, pero con bajo nivel organizativo y capacidad de incidencia, como los trabajadores migrantes. Es necesario plantear claramente la necesidad de que las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial sean más inclusivas respecto de estos tipos de redes y grupos, y diseñar acciones y mecanismos para asegurar una mayor inclusividad y potenciar sus contribuciones al desarrollo de cada territorio.

Redes sociales territoriales

Las redes sociales, con diversos grados de formalización, son fundamentales tanto en la conformación de los territorios y las territorialidades como en las articulaciones económicas, el tejido social y la acción colectiva, y resultan fundamentales al construir organizaciones de gestión territorial, identificar motores de crecimiento actuales o potenciales, concertar estrategias y planes de desarrollo, y movilizar energías y recursos para impulsarlos. Tal como sucede en general con el denominado “capital social”, que puede cumplir funciones positivas o no para la sociedad en su conjunto, diversos tipos de redes sociales en los territorios rurales pueden contribuir a la articulación de esfuerzos en pro de su desarrollo, y es importante reconocer y fomentarlas, pero otras, como las vinculadas al crimen organizado o a la violencia contra dirigentes locales o comunidades enteras, son claramente negativas y es necesario identificar y neutralizarlas.

En el marco del proceso de ECADERT, de su Programa Regional de Formación de Capacidades y de los procesos de gestión de conocimiento y elaboración conceptual y metodológica, se visualizó la función relevante de distintos tipos de redes sociales en iniciativas de desarrollo territorial, se exploró su relación con las organizaciones e instituciones participantes, y se generó un planteamiento propositivo para su caracterización e involucramiento activo en la gestión social de dicho desarrollo.

En un creciente número de territorios centroamericanos, especial pero no exclusivamente en el Triángulo del Norte y a lo largo del litoral caribe, operan amplias redes vinculadas al narcotráfico, así como otras ligadas a la extorsión, el robo u otras actividades criminales, o a la persecución a líderes de movimientos sociales y a la apropiación violenta de tierras de comunidades con derechos ancestrales. Y un riesgo importante que enfrenta la juventud rural en esos territorios es el reclutamiento voluntario o forzoso, mediante incentivos o amenazas, para participar en dichas redes y actividades. Para que sea viable una gestión social participativa bajo condiciones de normalidad, convivencia y resolución no violenta de conflictos, es necesario debilitar ese tipo de redes y reducir su influencia local.

Gobernanza relacional y desarrollo territorial

La gobernanza relacional, a diversas escalas, con mecanismos formales e informales, facilita la realización, formalización y ejecución de acuerdos entre instituciones públicas, gobiernos locales y sociedad civil para impulsar iniciativas de desarrollo, efectuar las inversiones públicas requeridas y orientar estratégicamente las inversiones privadas. Se complementa y refuerza con procesos, mecanismos e instancias de gestión social del desarrollo de los territorios, mediante plataformas de concertación entre los distintos actores territoriales, redes y grupos históricamente excluidos de la toma de decisiones, para construir

participativamente una visión de futuro consensuada, generar y ejecutar estrategias y planes de desarrollo, promover iniciativas para avanzar en la dirección propuesta e impulsar motores de desarrollo. Tanto la gobernanza relacional como la gestión social del desarrollo territorial requieren del involucramiento activo de la sociedad y la institucionalidad pública, como también de seguimiento y evaluación participativos, rendición de cuentas y auditoría social. En conjunto, pueden contribuir asimismo a una profundización de la democracia en diferentes ámbitos territoriales.

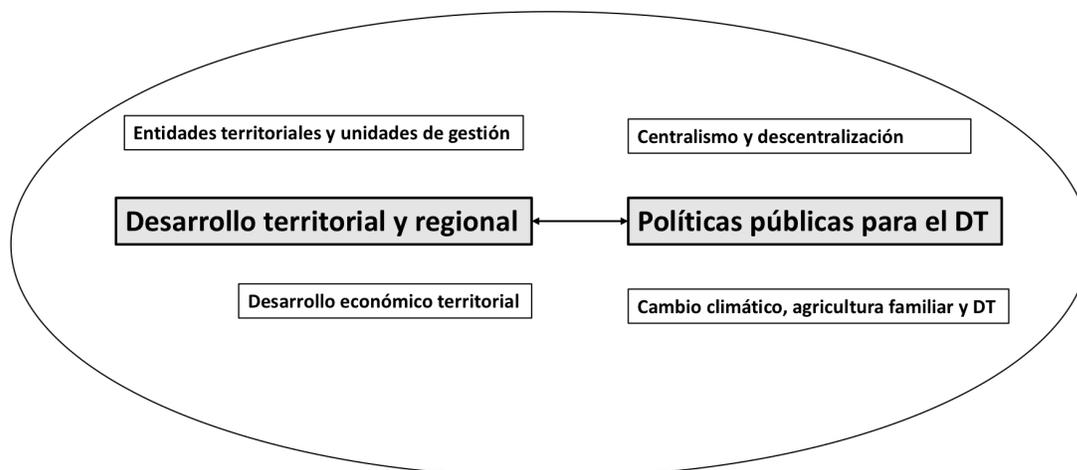
En Centroamérica, los esfuerzos todavía insuficientes para que los gobiernos locales consulten efectivamente a organizaciones de sociedad civil y elaboren sus presupuestos en forma participativa son un paso inicial en esa dirección. Aun es necesario ampliar considerablemente la participación de los distintos actores territoriales, y mejorar sus capacidades propositivas y de incidencia. También es pertinente la conformación de asociaciones locales para que las comunidades puedan involucrarse activamente en la gestión de servicios públicos, como las asociaciones para la administración de acueductos rurales, los comités de salud y las juntas de educación. Por otra parte, la conformación de Consejos de Desarrollo Territorial u organizaciones afines y la incorporación de sus representantes en Consejos Regionales de Planificación, en el caso de Costa Rica, contribuyen también a la convergencia entre gestión social del desarrollo territorial y gobernanza relacional.

Relaciones de poder y cambio social

La cuestión de las relaciones de poder adquiere mayor relevancia a medida que se comprende mejor la necesidad de realizar transformaciones agrarias profundas y cambios sustantivos en las políticas públicas y modos de gobernanza, ampliando y profundizando la democracia tanto en los territorios rurales como en la sociedad como un todo. La fuerte resistencia de élites nacionales y locales busca frenar avances asociados al empoderamiento de grupos subalternos, la movilización social, la acción colectiva y la incidencia en políticas y legislación, programas institucionales y procesos de gestión participativa del desarrollo en territorios rurales. En la medida en que ésta tiende a generar otras modalidades de gobernanza, con participación activa de la sociedad civil en diálogo con el Estado, cuestiona la hegemonía de poderes fácticos, provoca reacciones y se inscribe en debates y transformaciones de mayor alcance en la respectiva sociedad.

Algunas experiencias nacionales y territoriales en la región del SICA muestran, por una parte, la contraposición entre procesos de desarrollo basados en la participación activa y propositiva de actores territoriales y el afán de control político-institucional y político-partidista, que genera resistencia al cambio en las formas de gobernanza y de gestión tanto de las políticas públicas como del desarrollo en los territorios. Por otra parte, ciertas experiencias específicas, delimitadas en el tiempo y en sus alcances, sugieren la posibilidad de avanzar hasta cierto punto en la gestión social de dicho desarrollo aún bajo condiciones adversas en cuanto a las relaciones de fuerza en las estructuras de poder nacionales y locales, en el marco de coaliciones o convergencias algunas veces coyunturales, otras veces de más largo aliento. Pero la realización de transformaciones sustantivas y perdurables, tanto territoriales como político-institucionales, requiere de cambios que democratizen efectiva-

Abordajes centroamericanos de cuestiones debatidas ampliamente en América Latina



mente el ejercicio del poder en la sociedad y den lugar a modalidades de gobernanza más relacionales y participativas.

Ciertas cuestiones conceptuales ampliamente debatidas en ámbitos académicos en Brasil y en alguna medida en Colombia u otros países latinoamericanos no figuran de manera relevante en las discusiones sobre territorios, territorialidad y desarrollo territorial en Centroamérica, en lo referente a la ECADERT o a las políticas nacionales y procesos territoriales. Tal es el caso, en particular, de la desterritorialización y reterritorialización, las múltiples territorialidades y la transición de territorios-zona a territorios-red. En Centroamérica hay, por otra parte, un conjunto de aprendizajes en torno a categorías de interés general pero que adquieren ciertas especificidades en el ámbito centroamericano. Más que de elaboraciones propiamente teóricas, se trata de conceptos de nivel intermedio o de maneras particulares de entender y aplicarlos en los procesos político-institucionales y territoriales en América Central.

Desarrollo territorial y regional

El desarrollo territorial, por su naturaleza multiescalar, puede y debe potenciar las interrelaciones entre desarrollo local y desarrollo regional en cada país, en lugar de contraponerlos o ignorarse mutuamente. Las iniciativas endógenas, generadas desde las comunidades, municipios o territorios supramunicipales, han de inscribirse nece-

sariamente en procesos de desarrollo subnacionales o regionales, enmarcados a su vez en estrategias generales para el desarrollo territorial del país. La convergencia entre procesos locales y regionales se facilitará considerablemente en la medida en que en unos y otros haya involucramiento activo tanto de la institucionalidad pública e instancias de gobierno correspondientes como de la sociedad civil en sentido amplio. También se requiere de mecanismos claros de articulación entre las distintas escalas, partiendo del principio de subsidiariedad para diferenciar las competencias locales, regionales y nacionales.

En Centroamérica, aun cuando hubiese un referente microrregional, el énfasis tanto en la ECADERT como en algunas políticas o programas nacionales en territorios conformados por varios municipios tendió a disociarse de los procesos de planificación regional, a la vez que se tomaba cierta distancia del desarrollo municipal. Posteriormente se ha comprendido mejor sus interrelaciones, y se han hecho esfuerzos por lograr una mayor articulación entre las distintas escalas territoriales, pero queda mucho por hacer al respecto.

Las políticas, normas y procesos de ordenamiento territorial en los países de esta región suelen enfocarse en los gobiernos locales y gestionarse en forma tecnocrática, circunscribiéndose a determinadas atribuciones de éstos en lo atinente al uso del suelo en los municipios. Se requiere, claramente, de una concepción más amplia y un abordaje participativo e innovador del ordena-

miento territorial, a múltiples escalas, asociándolo más estrechamente a la gestión social del desarrollo de los territorios rurales.

Desarrollo económico territorial

Las experiencias de desarrollo económico local y de desarrollo territorial a escala municipal deben valorizarse en procesos de desarrollo a escala supramunicipal, incluyendo los impulsados por mancomunidades de municipios o por plataformas de concertación en territorios conformados por varios municipios. Y los procesos a escala supramunicipal deben tomar muy en cuenta las iniciativas de desarrollo más locales y apoyarlas activamente. Lejos de ser antagónicos o mutuamente excluyentes, el desarrollo en las comunidades o municipios y el de territorios más amplios son claramente complementarios, y pueden potenciarse recíprocamente.

El enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL), enfocado originalmente en los municipios, ha evolucionado hacia un abordaje más territorial, pero en Centroamérica el concepto de territorio en el DEL usualmente se ha equiparado al de municipio. En el marco del proceso ECADERT y de varios programas nacionales de desarrollo rural se optó preferencialmente por territorios-zona conformados por varios municipios, y una comprensión limitada de la multiescalaridad del desarrollo territorial impidió reconocer y valorizar, en forma apropiada, la pertinencia y validez del abordaje municipal del DEL, como ámbito local inserto en una pluralidad de escalas territoriales.

Por otra parte, el concepto de territorio supramunicipal ha sido de difícil comprensión y aceptación por un municipalismo preocupado por una hipotética pérdida potencial de funciones y recursos en el marco de los procesos de descentralización en América Central. Esto, a su vez, ha limitado su articulación con el desarrollo territorial en ámbitos subnacionales.

En diversas instituciones públicas nacionales, incluyendo las relacionadas con ordenamiento territorial, planificación y presupuestación, ha habido reticencias en relación con la conformación de territorios que no correspondan a las entidades territoriales oficialmente reconocidas y sus delimitaciones administrativas.

En varios países centroamericanos hay una tensión, de magnitud variable, entre iniciativas centradas en el desarrollo local, en ámbitos municipales, y políticas o programas enfocados en territorios conformados por varios municipios, y también en regiones subnacionales. Es necesario reconocer y atender los factores que generan esa tirantez, lo cual requiere de un claro deslinde entre las competencias de los gobiernos locales en el desarrollo municipal y las funciones de plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial en ámbitos supramunicipales, como también de los consejos de planificación regional. Para esto, son fundamentales el principio de subsidiariedad y complementariedad entre unos y otros, y el reconocimiento

y fortalecimiento de mancomunidades u otras asociaciones intermunicipales. Conviene, asimismo, explicitar la naturaleza multiescalar del desarrollo de los territorios rurales y valorizar las sinergias entre los distintos planos del desarrollo territorial.

Políticas públicas para el desarrollo territorial

La creación de condiciones favorables para la gestión social del desarrollo en múltiples territorios rurales de un país, en forma sostenida, con apoyo institucional y acceso a recursos de inversión, requiere de un apropiado marco nacional de políticas públicas, incluyendo una normativa legal o una política específica y estrategia nacional para el desarrollo territorial, políticas transversales para abordar aspectos relevantes de dicho desarrollo, y directrices o mecanismos eficaces para la territorialización coordinada y articulación de políticas sectoriales pertinentes.

En América Central, el proceso de formulación de políticas nacionales para el desarrollo de los territorios rurales ha sido lento y dispar, y sólo en un país se cuenta con una clara normativa legal al respecto; en algunos otros hay programas o planes nacionales, vigentes o en proceso de elaboración y aprobación, y en ciertos casos prevalece todavía el abordaje sectorial.

Una dificultad patente y persistente en programas y procesos de desarrollo territorial en la región es la insuficiente articulación intersectorial y coordinación interinstitucional del sector

público. Dicha articulación y coordinación es necesaria para ejecutar exitosamente programas, políticas y proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial en el ámbito nacional. Esa vinculación es vital para integrar esfuerzos y acciones institucionales que atañen a diversas dimensiones del desarrollo, y para responder de manera integral a las demandas que plantea el desarrollo de los territorios rurales.

Centralismo y descentralización

La tensión entre centralismo y descentralización adquiere características y connotaciones particulares en países relativamente pequeños, en los cuales las instancias subnacionales de gobierno -con ciertas excepciones- tienen una muy limitada autonomía decisoria, presupuestaria y político-institucional, y en los cuales se impulsan procesos de descentralización de competencias, funciones y recursos primordialmente hacia los gobiernos locales, con grados variables de transferencia de éstos y de eficiencia y eficacia en su ejecución. En dicho contexto, la conformación de territorios constituidos por varios municipios puede ser percibida por los gobiernos locales como una competencia potencial por atribuciones y recursos, a la vez que se carece de instancias gubernamentales intermedias en las cuales se pueda acceder a ellos para iniciativas e inversiones en territorios supramunicipales.

En América Central, las entidades territoriales subnacionales suelen estar a cargo de representantes políticos del gobierno central y gozan de poca autonomía, a excepción de ciertas comarcas

indígenas, principalmente en Panamá, y de las dos regiones autónomas del Caribe nicaragüense. Por otra parte, la descentralización hacia los municipios ha transferido mayores competencias y recursos en los países del norte del istmo, especialmente en Guatemala, que en Costa Rica. En términos generales, el proceso de fortalecimiento de capacidades locales de planificación y ejecución presupuestaria ha sido gradual y es todavía insuficiente. En este contexto, ha sido complejo identificar con claridad la relación de territorios supramunicipales con el conjunto de entidades territoriales y su función en los sistemas nacionales de planificación y presupuestación.

En la medida en que se conciba el desarrollo territorial solamente a determinada escala, intermedia entre los municipios y las regiones de planificación o entidades subnacionales, resulta difícil sustentar y operativizar una asignación permanente de recursos del presupuesto nacional a territorios conformados por varios municipios, sin que sean reconocidos como entidades territoriales por la administración pública. En cambio, si se asume cabalmente la multiescalaridad del desarrollo territorial y se aplica consecuentemente el principio de subsidiariedad, estas instancias territoriales intermedias pueden cumplir la doble función de facilitar la realización de obras e inversiones, proyectos y procesos de desarrollo que superan las capacidades y competencias de municipios individuales, y también de

contribuir a la ejecución, diferenciada por microrregiones, de planes y recursos para el desarrollo de las entidades político-administrativas subnacionales o de las regiones de planificación de un país.

Entidades territoriales y unidades de gestión

Las entidades territoriales reconocidas constitucionalmente o por la institucionalidad pública y reflejadas en la división político-administrativa de cada país guardan relaciones diversas con las unidades de gestión, planificación y presupuestación subnacionales. La conformación de territorios rurales que no se ajustan a dichas definiciones oficiales plantea retos importantes en la interlocución con las autoridades gubernamentales y en el acceso a recursos públicos. En cada país es necesario abordar de manera apropiada la relación entre los territorios como ámbitos de gestión social del desarrollo y las entidades territoriales oficialmente establecidas para efectos de planificación y presupuestación.

Algunos países centroamericanos tienen sistemas de planificación y gestión territorial claramente establecidos, mientras que en otros hay ciertas discordancias y disfuncionalidades al respecto. En Guatemala, el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo abarca los planos nacional, departamental, municipal y comunitario, y en el marco de la PNDRI guatemalteco se optó por establecer instancias intermedias asociadas a mancomunidades intermunicipales en territorios

priorizados para impulsar su desarrollo. En Costa Rica, las provincias no funcionan propiamente como entidades territoriales y las regiones de planificación aún no tienen una norma legal que establezca claramente sus funciones e involucre efectivamente a toda la institucionalidad pública, mientras que el INDER ha territorializado casi todo el país, y en el plano local hay consejos municipales y distritales electos.

Una comprensión integral de la naturaleza multiescalar de los procesos de innovación permite replantear la cuestión del escalamiento horizontal o vertical de procesos locales, de manera que se aborde la innovación misma en múltiples escalas interconectadas e interactuantes, en lugar de focalizarse inicialmente a nivel micro para luego tratar de difundir lecciones aprendidas hacia otros lugares o incorporarlas en políticas públicas y programas institucionales. En la medida en que la gestión social del desarrollo territorial es, en sí mismo, un proceso de innovación, cabe considerar las interrelaciones entre la gestión del desarrollo comunitario, local, regional y nacional e incluso internacional. La existencia de múltiples dinámicas a diferentes escalas, que se influyen mutuamente por su interdependencia, puede generar tanto sinergias como interferencias, y la gestión territorial busca potenciar las primeras y minimizar las segundas para impulsar cambios positivos que se realimenten en diferentes planos.

En Centroamérica, convendría considerar las interconexiones entre procesos de innovación tecnológica

y social, como también los de gestión social del desarrollo territorial, en sus varias escalas interactuantes. Esto, a su vez, podría llevar a sopesar tanto la utilidad como las limitaciones del abordaje, propuesto en la ECADERT y en algunas políticas nacionales, de enfocar esfuerzos inicialmente en determinados territorios, para luego incorporar lo aprendido en programas de mayor alcance geográfico y social.

Esto conllevaría un replanteamiento sustancial de las maneras de concebir y abordar el desarrollo de los territorios rurales en la región, a partir de una comprensión clara de la multiescalaridad territorial y de los procesos de desarrollo e innovación. Sería necesario, para ello, un marco conceptual y metodológico apropiado, acuerdos básicos al respecto entre actores territoriales e institucionalidad pública nacional, y acciones formativas con este abordaje en instancias tanto públicas como privadas.

Cambio climático, agricultura familiar y desarrollo territorial

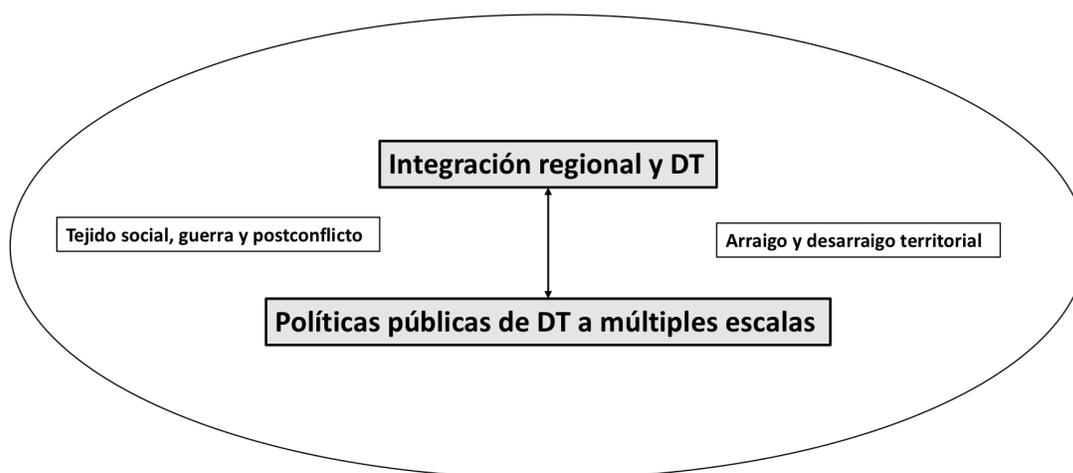
Para enfrentar al cambio climático en territorios rurales, conviene combinar la adaptación al mismo con su mitigación a varias escalas y articular ambas con las estrategias de desarrollo territorial. Allí donde tiene un peso preponderante la agricultura campesina, indígena o afrodescendiente, hay que valorizar la agrobiodiversidad y la resiliencia de determinados sistemas territoriales de agri-

cultura familiar y facilitar su adaptación innovadora a la creciente variabilidad climática en el corto plazo, así como a los cambios tendenciales a mediano y más largo plazo. Para mitigar los efectos del cambio climático es necesario ampliar la escala e incorporar otros tipos de agricultura, ganadería y explotación forestal.

A principios de siglo, el programa MIP-CATIE favoreció prácticas agroecológicas y de manejo integrado de plagas que contribuyeron a la resiliencia en explotaciones familiares, a la vez que se buscó promover a través de otros programas cambios en sistemas pecuarios, silvopastoriles y agrosilvopastoriles en extensiones mayores que pudiesen tener un efecto mitigador. El Programa Campesino a Campesino y otros procesos de intercambio entre experimentadores campesinos y campesinas también aportaron a la circulación de conoci-

mientos tecnológicos locales, variedades criollas e introducidas y prácticas resilientes. Más recientemente, el centro de investigación y desarrollo PRISMA ha impulsado un abordaje integrador de mitigación a través de la adaptación, con énfasis en la agricultura familiar. En el Corredor Seco Centroamericano es evidente la necesidad de innovar para la adaptación al cambio climático en diversos tipos de unidades productivas a escala local, así como la posibilidad de contribuir a su mitigación a escala regional. El istmo, con su relieve pronunciado y su heterogeneidad agroclimática, es y será afectado de maneras espacialmente muy diversas por el cambio climático, y además de los impactos negativos de éste, cabe considerar asimismo ciertas oportunidades que tienden a generarse, vg. para introducir determinados cultivos en nuevos pisos altitudinales.

Aspectos conceptuales de problemáticas centroamericanas



Finalmente, algunas cuestiones propiamente centroamericanas tienen aristas conceptuales, y en torno a ellas pueden proponerse algunos aprendizajes. Entre ellas cabe mencionar las relacionadas con el proceso de integración y las políticas regionales; los conflictos armados y procesos de paz; emigración y desarraigo, retorno y reasentamiento.

Integración regional y desarrollo territorial

Los procesos de integración regional pueden fortalecerse en la medida en que tengan expresiones concretas en ámbitos territoriales y contribuyan directamente al mejoramiento de la calidad de la vida y al bienestar de la población rural en territorios específicos, como también a iniciativas de desarrollo en zonas transfronterizas. Por otra parte, si la instancia o mecanismo de integración tiene debilidades importantes en términos de institucionales y recursos insuficientes, ello puede limitar la capacidad de acción en el plano local. En términos generales, es deseable y factible un proceso de reforzamiento mutuo entre integración y desarrollo territorial, que, si bien puede apoyarse inicialmente en recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional, debe generar capacidades propias y movilizar recursos propios de la región.

La relación entre el proceso integracionista centroamericano y el desarrollo de territorios en cada país, como también en el Trifinio y en espacios transfronterizos binacionales, combina planteamientos propositivos atinados, decisiones e iniciativas para avanzar

en la construcción de un abordaje intersectorial del desarrollo rural y esfuerzos por concretizar en territorios específicos determinadas políticas o programas, con dificultades para implementar efectiva y eficazmente lo propuesto, para articular las diferentes Secretarías del SICA y sus programas, y para coordinar esfuerzos en territorios priorizados por los países o en espacios transfronterizos, con la excepción principal del Trifinio.

Políticas públicas de desarrollo territorial a múltiples escalas

La existencia de una política regional para el desarrollo rural con enfoque territorial puede ser un factor coadyuvante de procesos en los países y territorios, pero no sustituye la necesidad de normativas, políticas y estrategias nacionales. En la medida en que haya autonomía decisoria en entidades territoriales subnacionales o una regionalización efectiva y operativa, asociada a procesos de planificación del desarrollo y recursos presupuestarios, puede ser necesario y viable contar con políticas o estrategias de nivel intermedio para impulsar el desarrollo de los territorios rurales. En el plano local, de acuerdo con sus atribuciones propias, capacidades de planificación y recursos financieros en el marco de procesos de descentralización, los gobiernos locales, individualmente o en forma mancomunada, pueden asimismo formular e implementar políticas y estrategias específicas para el desarrollo local.

La ECADERT ha brindado un marco orientador regional y ha favorecido la formulación e implementación de polí-

ticas nacionales en aquellos países en los cuales hay condiciones favorables para ello, pero no puede ni debe sustituir las decisiones nacionales al respecto. Por la naturaleza centralizada de los Estados centroamericanos, las entidades territoriales intermedias difícilmente podrían formular políticas propias, pero las instancias regionales de planificación y presupuestación pueden cumplir una función relevante para la elaboración y ejecución de estrategias y programas subnacionales para el desarrollo territorial. La existencia de numerosas mancomunidades, federaciones o asociaciones intermunicipales ofrece la posibilidad de diseñar estrategias y acciones, aunque por lo general tienen poco acceso directo a recursos del presupuesto nacional. Los municipios, en cambio, tienen atribuciones propias y otras delegadas por el Estado nacional mediante procesos de descentralización, así como recursos y capacidades variables de un país a otro, con los cuales pueden abordar determinados aspectos del desarrollo local y participar en iniciativas mancomunadas.

La muy limitada cesión de soberanía por parte de los Estados centroamericanos al SICA ha hecho que esta instancia de integración y sus instrumentos de política regional no sean propiamente supranacionales, y los gobiernos centrales no asumen necesariamente como suyas las políticas o estrategias que aprueban para la región en su conjunto. En el caso de la ECADERT, esto ha limitado su capacidad efectiva de orientar los planes de gobierno en lo atinente al desarrollo de los territorios

rurales, salvo en los casos y momentos en los cuales ha habido una clara convergencia con procesos político-institucionales propios del país.

Tejido social, guerra y postconflicto

La conjugación de varios conflictos armados internos en una misma región como el istmo centroamericano con prolongados y complejos procesos posteriores para implementar acuerdos de paz, consolidar regímenes democráticos, enfrentar nuevos tipos de inseguridad ciudadana asociados a bandas criminales o al narcotráfico y abordar las graves problemáticas de los territorios rurales, genera condiciones difíciles para la gestión social del desarrollo de éstos. Bajo tales circunstancias, es fundamental restaurar el tejido social, construir institucionalidad territorial y asegurar condiciones básicas de seguridad para quienes impulsan iniciativas de transformación territorial, transitar desde formas verticales y autoritarias de ejercicio del poder político hacia modalidades de gobernanza más relacionales, y facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones en sus territorios, en la formulación e implementación de estrategias y planes de desarrollo, y en el seguimiento, evaluación y auditoría social de su ejecución.

La transición de la guerra al posconflicto en América Central ha sido larga y difícil, con nuevas problemáticas sumadas a las anteriores irresueltas, y es necesario crear condiciones para asegurar la seguridad y participación ciudadanas, afianzar y profundizar la democracia, y viabilizar una gestión social normal del desarrollo en los territorios rurales.

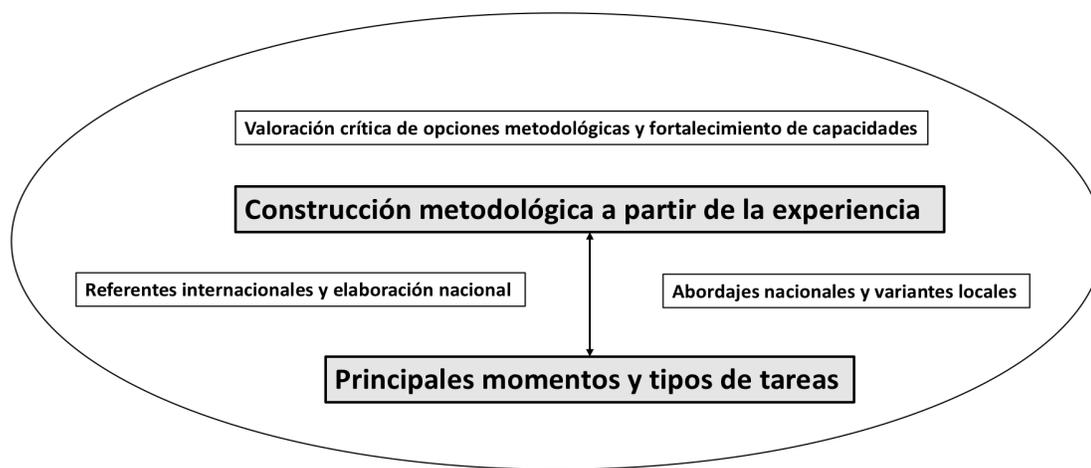
Arraigo y desarraigo territorial

La emigración masiva de jóvenes y personas adultas jóvenes de los territorios rurales hacia las ciudades o el exterior representa una pérdida neta de talento humano, fuerza de trabajo y contribuciones innovadoras potenciales, mientras que el envío de remesas por parte de quienes emigraron tiende a complementar los ingresos de sus familiares en el lugar de origen sin traducirse necesariamente en inversiones para el desarrollo de sus territorios. Es necesario abordar las causas mediatas e inmediatas de la emigración y generar condiciones apropiadas y oportunidades para el arraigo de los jóvenes en sus territorios, a la vez que promover la inversión productiva de las remesas y el retorno y reinserción de quienes emigraron. La progresiva exclusión de un creciente número de jóvenes de sus territorios de origen, por situaciones adversas o falta de oportunidades, es un claro factor de desterritorialización. Por otra parte, en la medida en que se establecen en otros lugares, y también cuando

retornan al territorio del cual habían emigrado, se plantea para ellos la cuestión de la reterritorialización.

En Centroamérica, la creciente emigración desde territorios rurales genera rupturas intergeneracionales en el campo, y la repatriación forzosa de jóvenes adultos con aprendizajes positivos y negativos durante su estadía en el exterior plantea retos importantes para su reincorporación exitosa y constructiva en los lugares de origen. Se requiere, claramente, de programas específicos para facilitar dicho proceso. La movilidad geográfica de grupos provenientes de determinadas comunidades o territorios rurales, que se radican en otras regiones o países, pero mantienen lazos de diversa índole con sus lugares de origen, hace necesario abordar esta faceta de la desterritorialización y reterritorialización. También plantea asuntos sobre los cuales conviene reflexionar, como la pertenencia simultánea a dos o más ámbitos territoriales,

Acerca del abordaje metodológico general del desarrollo territorial centroamericano



y las cuestiones asociadas de la multiterritorialidad y transterritorialidad.

En este apartado se presenta un conjunto de aprendizajes metodológicos de índole general derivados principalmente de procesos de gestión social del desarrollo en territorios centroamericanos y acciones institucionales para apoyarlos, incluyendo algunas que fueron sistematizadas en forma participativa en el período previo a la formulación de la ECADERT o durante la fase de ejecución inicial de este instrumento de política pública regional y de las políticas o programas nacionales en la región del SICA. Al mismo tiempo, se conocieron experiencias de otras latitudes, y la contrastación con ellas enriqueció considerablemente la reflexión acerca de las centroamericanas.

Construcción metodológica a partir de la experiencia

A partir de experiencias locales documentadas y sistematizadas, reflexiones comparadas y elaboraciones propias asociadas a acciones formativas, es posible construir progresivamente y validar en diferentes situaciones territoriales y nacionales un abordaje metodológico general, con variantes y opciones a valorar en cada lugar, que puede ser común para una región como la del SICA, y metodologías específicas acordes con la realidad, requerimientos y posibilidades en diversos países, las cuales habrá que adecuar o diferenciar para distintos territorios cuando así lo demanden las condiciones particulares en ellos. Pero más que replicar o adaptar meto-

dologías, se requiere de procesos creativos e innovadores de gestión social del desarrollo territorial que respondan a las condiciones, necesidades y potencialidades de cada territorio y al contexto político-institucional de cada país. Si bien pueden ser útiles algunas orientaciones metodológicas muy flexibles, abiertas a la exploración de maneras distintas de proceder, lo fundamental es que los actores sociales, privados e institucionales, gobiernos locales, redes y grupos relevantes consideren y definan la pertinencia y viabilidad de distintas modalidades a partir de su propia experiencia, de lo que se proponen hacer y del derrotero que se han trazado para ello.

Para Centroamérica, las metodologías de gestión territorial de otros países y regiones, como Europa con el programa LEADER y los Grupos de Acción Local (GAL) en España, o Brasil con sus programas de Territorios Rurales o de Identidad y Territorios de la Ciudadanía, impulsados respectivamente por la Secretaría de Desarrollo Territorial y la Presidencia de la Unión Federal durante más de una década, fueron muy útiles como puntos de partida, pero en el proceso ECADERT se decidió tener más de un referente metodológico, a fin de contrastarlos entre sí y valorar su pertinencia y aplicabilidad en la región y en los países miembros del SICA. Las experiencias centroamericanas sugieren se pueden tomar en cuenta aprendizajes derivados de otras experiencias, pero es necesario generar estrategias y modalidades propias, adecuadas para las distintas situaciones nacionales y

adaptables de acuerdo con las condiciones de uno u otro territorio. Y si bien algunas guías flexibles u orientaciones metodológicas generales pueden ser pertinentes para determinados propósitos específicos, las organizaciones de gestión territorial deben tener la potestad de definir su propia modalidad de gestión social del desarrollo de su territorio.

La construcción y validación de un abordaje metodológico general y el conocimiento, adaptación, aplicación y valoración crítica de un conjunto de métodos y técnicas se conjugó con dinámicas propias de cada territorio, generando variantes e innovaciones acordes con las experiencias organizativas, posibilidades, requerimientos y expectativas de las personas y grupos participantes. El proceso de gestión social del desarrollo territorial va mucho más allá de la mera aplicación de determinadas orientaciones o herramientas metodológicas, por cuanto involucra motivaciones y valores, relaciones intersubjetivas y aspiraciones colectivas. Experiencias como la de la Zona Alta de Chalatenango, en El Salvador, evidenciaron la relevancia de la creatividad e innovación, como también de la visión y pasión de los actores del territorio.

Referentes internacionales y elaboración nacional

La cooperación financiera y técnica internacional puede facilitar la difusión de un abordaje metodológico y de políticas para el desarrollo de los territorios rurales en

países específicos o en una región supranacional, pero no puede ni debe sustituir la construcción de políticas, programas y metodologías de trabajo acordes con las condiciones locales, ni las inversiones públicas correspondientes. La mera transferencia de políticas o programas de un país a otro puede resultar contraproducente, en la medida en que se implante por decisión gubernamental un marco político-institucional ajeno al desenvolvimiento del marco de políticas e institucionalidad en ese país, debilitando programas o acciones institucionales anteriores al introducir un esquema foráneo, difícilmente perdurable. La cooperación técnica internacional debe siempre alinearse con y contribuir al fortalecimiento de políticas propias de cada país o región, y la cooperación financiera no puede suplantar ni sustituir la inversión de recursos presupuestarios del país o conjunto de países, en función de sus prioridades y orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial a las escalas correspondientes.

La experiencia del proceso ECADERT en el plano regional y en los distintos países subraya la necesidad de compromisos político-institucionales y financieros claros y sostenidos por parte de la institucionalidad pública y en las instancias o mecanismos de integración para asegurar la continuidad en la ejecución de dichas políticas y la eficacia de las acciones para promover el desarrollo de los territorios rurales en la región.

Por su relevancia especial en esta región, la cooperación financiera y técnica internacional puede incidir fuertemente

en políticas y procesos tanto regionales como nacionales, pero debe hacerlo en forma mesurada y consciente de las particularidades político-institucionales y territoriales. Puede facilitar dinámicas al interior de cada territorio y de éste con otros territorios, preferible en concierto con la institucionalidad pública del país. Es fundamental que la gente tome sus propias decisiones y elija sus propios caminos, que defina sus prioridades y las maneras en que se buscará avanzar en la dirección propuesta. La solidaridad internacional debe estar por encima de las donaciones e inversiones, cuidando que la transferencia no se transforme en injerencia, que no sustituya la iniciativa y toma de decisiones locales, y que fortalezca la institucionalidad pública correspondiente.

Las contribuciones españolas al Sistema de la Integración Centroamericana, incluyendo las orientadas al desarrollo rural, han sido relevantes y permitieron impulsar determinados procesos en forma sostenida y en particular contribuyeron a lograr avances importantes durante la fase inicial de la ECADERT. Los aportes a ésta última de la AECID, y posteriormente de la AACID, buscaron alinearse lo más posible con dicho instrumento de política regional y con las políticas públicas de los países miembro del SICA, con mayor grado de éxito en unos que en otros.

La colaboración técnica -en sentido amplio, con diversos grados de formalidad- de la Secretaría de Desarrollo

Territorial de Brasil, de la Red de Colegiados Territoriales de Brasil y de entidades académicas de ese país con el proceso ECADERT, sin conllevar transferencias de recursos financieros, fue invaluable y enriqueció conceptual y metodológicamente los procesos regionales, nacionales y territoriales, a partir de sus dinámicas político-institucionales y organizacionales. El ensayo paralelo, durante un período de gobierno en El Salvador, de transferir el Programa Territorios de Ciudadanía brasileño al de Territorios de Progreso en ese país centroamericano, finalmente resultó fallido e insostenible, y la institucionalidad pública salvadoreña optó posteriormente por otras modalidades político-institucionales para promover el desarrollo de los territorios rurales de ese país. En contraste, la asesoría brindada por expertos brasileños y españoles a una institucionalidad pública con claro mandato legal para el desarrollo rural con enfoque territorial en Costa Rica contribuyó a la formulación de políticas de Estado y un marco institucional propio, en el cual han ido incorporándose elementos derivados de aprendizajes internacionales y nacionales.

Valoración crítica de opciones metodológicas y fortalecimiento de capacidades

Un proceso sostenido y amplio de fortalecimiento de capacidades asociado a gestión del conocimiento, con participantes y facilitadores de distintos países, puede contribuir a la contrastación y valoración de referentes

externos, para extraer lecciones aplicables, adaptar herramientas o procedimientos, y emprender la construcción de una metodología ajustada o ajustable a las condiciones de los territorios y países involucrados. Las acciones formativas han de ser sostenidas y estar asociadas a procesos territoriales y político-institucionales, en los cuales es indispensable una valoración previa, validación crítica y reflexión continua acerca de la pertinencia y viabilidad de las metodologías propuestas.

En el marco del proceso ECADERT y de su Programa Regional de Formación fue posible retomar elementos tanto de esas experiencias piloto y de los programas que las promovieron -y también de los GAL españoles- como de los Colegiados Territoriales de Brasil y las políticas y programas de ese país sudamericano, primer gran laboratorio para la aplicación y adaptación del enfoque territorial en América Latina. El contrapunteo entre los referentes europeos y brasileños facilitó su discusión comparada, en lugar de emular a uno u otro como referente único, y contribuyó a reflexiones colectivas e institucionales acerca de la pertinencia y viabilidad de distintos aspectos de los mismos en los países y territorios centroamericanos. También permitió avanzar en la construcción de una propuesta metodológica propia del Programa Regional de Formación de Capacidades (PRFC) de la ECADERT, basada en aprendizajes directos (en territorios centroamericanos) e indirectos (externos a la región). Paralelamente, se han generado acciones formativas propias en varios países

de la región, con mayor continuidad en algunos que en otros.

Abordajes nacionales y variantes locales

Las instituciones nacionales responsables por el DRT pueden y deben elaborar metodologías propias, a partir de propuestas y experiencias anteriores, para promover el desarrollo de los territorios rurales en cada país. Pueden apoyarse en propuestas metodológicas de índole general o en experiencias de otros países, pero es importante que su abordaje de la gestión territorial sea acorde con el respectivo marco político-institucional y con las características, necesidades y posibilidades de los territorios de cada país. Cabe la posibilidad de que esta elaboración metodológica se realice progresivamente, en función de los requerimientos a lo largo del proceso de gestión social del desarrollo territorial, y mediante aproximaciones sucesivas que permitan ir enriqueciendo y mejorando la propuesta metodológica al incorporar aprendizajes derivados de experiencias iniciales en territorios priorizados. Y las orientaciones metodológicas de la institucionalidad pública nacional no pueden ser rígidas e invariables, sino que deben ajustarse a las particularidades de distintos territorios, a través de la apropiación crítica de la metodología propuesta y de herramientas específicas por parte de los actores territoriales.

En Centroamérica, fue útil contar para ello con una base metodológica común asociada al PRFC, sustancialmente reelaborada y ajustada a lo pertinente y viable en cada país y a los distintos territorios. Las experiencias al respecto

en Costa Rica, Guatemala y Honduras, especialmente, pero también de maneras distintas y con diversos grados de avance en otros países de la región, sugieren que es pertinente contar inicialmente con equipos conocedores de la metodología base propuesta y con algún apoyo técnico internacional, pero asimismo es necesario que haya una apropiación efectiva del diseño e implementación de las acciones formativas por parte de la institucionalidad pública nacional y de los actores territoriales, y que su planteamiento metodológico esté en función de lo que el país y los territorios requieren y pueden hacer efectivamente. Esto ha de ser así, con mayor razón, por cuanto se trata de generar procesos endógenos, afianzando y enriqueciendo las capacidades locales.

Cada territorio debe gestionar su desarrollo de una manera acorde con sus características y con el marco político-institucional correspondiente, como también de su propia experiencia histórica, de las dinámicas territoriales y del tipo de futuro que proyectan sus actores sociales, privados e institucionales. Puede ser útil contar con orientaciones metodológicas flexibles, pero los equipos de trabajo y organizaciones locales deben decidir qué es pertinente y viable o no en su territorio, y definir las tareas a realizar y la manera de realizarlas. Esto conlleva la necesidad de que el abordaje metodológico de la gestión social del desarrollo tome muy en cuenta las particularidades locales, y que los actores territoriales se apropien del proceso y tomen las decisiones principales sobre lo que se hará y cómo se hará, apoyándose en

aprendizajes derivados de otras experiencias y con la asesoría técnica necesaria.

Experiencias iniciales documentadas y sistematizadas como la del Centro de Gestión Local en Darién, Panamá; ADIZAL-GAT en la Zona Alta de Chalatenango, en El Salvador; el Grupo Gestor de Belén Gualcho en Honduras, o los primeros Grupos de Acción Territorial en Costa Rica, conformaron modalidades de gestión participativa del desarrollo territorial con algunos denominadores comunes y contrastes importantes. A ello contribuyó tanto la diversidad de referentes internacionales, por intermedio de agencias de cooperación o programas institucionales, como la de situaciones locales e interacciones entre técnicos y actores territoriales.

Durante la ejecución inicial de la ECADERT, las orientaciones metodológicas sobre gestión social del desarrollo territorial incorporadas en acciones formativas regionales, nacionales y locales dieron un sustrato común a una serie de experiencias en territorios focales, transfronterizos y afines en los ocho países del SICA, pero la manera de aplicarlas varió considerablemente de un territorio a otro. Ello se debió, en parte, a los distintos marcos normativos, pero también a los enfoques propios de los programas institucionales de cada país y a la diversidad de situaciones locales.

Diversas experiencias centroamericanas subrayan el hecho de que cada

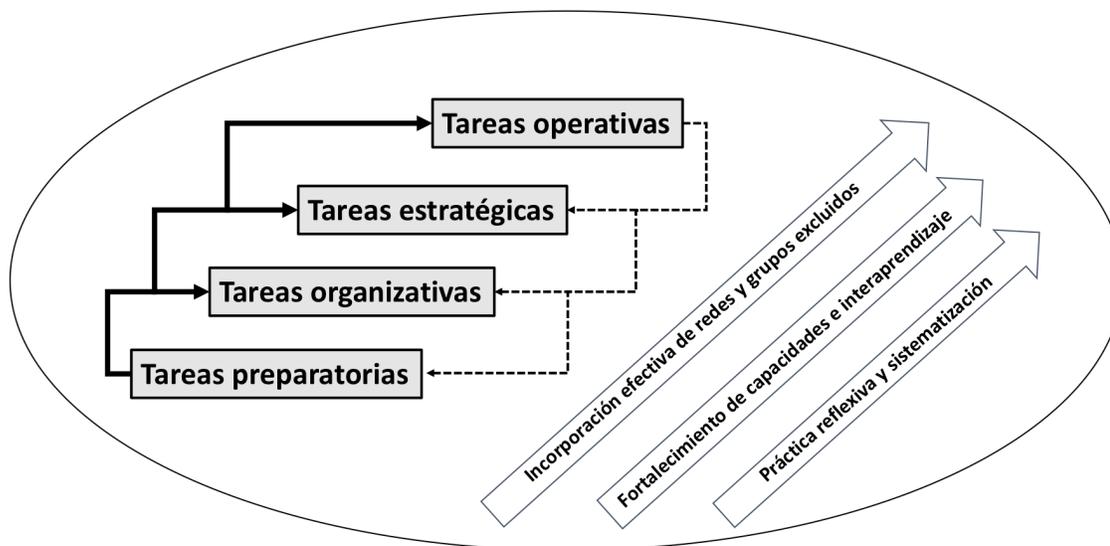
territorio es único, y requiere de un abordaje metodológico diferenciado, aun cuando haya elementos comunes y principios básicos aplicables en múltiples territorios. No hay fórmulas simples generalizables para todos ellos, sino procesos dinámicos y variables en función de objetivos y proyectos de futuro propios de cada territorio, que demandan creatividad e innovación en las maneras de gestionar su desarrollo.

Principales momentos y tipos de tareas

Los procesos de gestión social del desarrollo en territorios rurales suelen incluir al menos cuatro momentos fundamentales:

preparatorio, organizativo, estratégico y operativo, asociados a determinados tipos de tareas. El momento preparatorio se caracteriza porque induce las actividades básicas conducentes a que actores importantes del territorio tomen la decisión y asuman el proceso que conduzca a la gestión del desarrollo territorial. El momento organizativo se centra en la configuración de una plataforma desde la cual se gestionará el DRT, y el momento estratégico en la construcción de una visión compartida del territorio que a su vez incluye los ejes estratégicos que permitirán la concreción de dicha visión en sucesivos planes a mediano plazo. El momento operativo se refiere a la manera en que se llevan a la práctica las construcciones anteriores por medio de recursos

Sobre tareas específicas en la gestión territorial²⁸



28. Las tareas preparatorias, organizativas, estratégicas y operativas aquí identificadas corresponden a una propuesta metodológica sustancialmente basada en elaboraciones del Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT y en experiencias centroamericanas documentadas, sistematizadas y comparadas entre sí, como también respecto de otras latinoamericanas. Se encuentra en preparación final la obra colectiva Orientaciones y herramientas para el desarrollo de los territorios rurales, y han sido publicadas como fascículos del SiGET propuestas específicas para cada tipo principal de tareas de gestión social del desarrollo de los territorios rurales (Samper, 2016 y 2017; Samper *et al.* 2017 a, b y c).

organizados en el tiempo y en el espacio territorial. Todo este proceso deberá estar acompañado de acciones sistemáticas de seguimiento, evaluación, sistematización de las experiencias, rendición de cuentas y auditoría social. Suelen realizarse, asimismo, determinadas acciones transversales o longitudinales que guardan relación con los distintos tipos de tareas, tanto preparatorias u organizativas como estratégicas u operativas; algunas acciones de este tipo son las de fortalecimiento de capacidades y las tendentes a lograr mayor inclusividad, así como las de reflexión colectiva sobre la experiencia y las de comunicación social, entre otras.

En Centroamérica se ha encontrado que la mayor o menor profundización en ciertas tareas preparatorias, como la conformación de grupos gestores iniciales, y la iniciación temprana o tardía de otras relacionadas, como el fortalecimiento de capacidades de actores o grupos impulsores de un proceso de gestión territorial, hacen una diferencia considerable en el desenvolvimiento posterior de éste. También hay aprendizajes en cuanto a la relación estrecha y sinérgica entre tareas organizativas y estratégicas; sobre la importancia de incorporar progresivamente a los distintos actores territoriales, redes y grupos relevantes en el territorio a través de mecanismos apropiados, y sobre la necesidad de dedicar el tiempo, esfuerzo y recursos necesarios a la construcción participativa de un proyecto de futuro o visión prospectiva y estrategia de desarrollo que reflejen

efectivamente un consenso alcanzado entre dichos actores, redes y grupos mediante un proceso de negociación, concertación y transformación positiva de conflictos. Se ha logrado, asimismo, mayor claridad acerca de la importancia de asegurar la relación entre planes operativos o a corto plazo y planes o estrategias a mediano o más largo plazo. También se comprende mejor, a raíz de experiencias documentadas y sistematizadas en la región y gracias a su discusión comparada respecto de otras, la estrecha interrelación entre fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento para el desarrollo territorial, así como la necesidad de asegurar que los procesos organizacionales sean efectivamente incluyentes y reconocer el riesgo de que la incorporación de grupos formalmente organizados y con capacidad de incidencia no conlleve necesariamente la de otros con menor nivel de organización o menor posibilidad de incidir directamente en la toma de decisiones al interior de una plataforma de concertación o en la gobernanza territorial.

Los principales tipos de tareas de gestión territorial, cada uno de los cuales incluye un conjunto variable de tareas específicas, suelen tener una progresión no lineal, con realimentación entre ellas, aproximaciones sucesivas, interrelaciones de diversa índole y sinergias o reforzamiento mutuo entre algunas tareas de distinto tipo. Al realizar actividades preparatorias se establecen las bases para tareas subsiguientes, y las acciones organizacionales

y estratégicas se complementan entre sí, se influyen mutuamente y se refuerzan continuamente. Aunque las tareas operativas cobran especial relevancia una vez que se ha establecido una plataforma de concertación u organización de gestión territorial y se cuenta con una estrategia de desarrollo, hay acciones operativas a todo lo largo del proceso de gestión territorial y se encuentran imbricadas con diversas tareas preparatorias, organizativas y estratégicas.

Experiencias anteriores a la ECADERT y durante la ejecución inicial de esta política centroamericana, así como otras fuera de la región del SICA, contribuyeron a identificar ciertos denominadores comunes en procesos de gestión social del desarrollo territorial, con variantes de un país o territorio a otro, y a lo largo del tiempo. Su comprensión y representación evolucionó desde “fases” sucesivas hacia tipos principales de tareas, con una relación más progresiva que secuencial, con traslapes y sinergias importantes entre ellas, con aproximaciones sucesivas a una misma tarea en distintos momentos, y con énfasis que van cambiando a medida que avanza el proceso.

Seguidamente se presenta un conjunto de aprendizajes centroamericanos relacionados con los principales tipos de tareas en la gestión social del desarrollo territorial: preparatorias, organizativas, estratégicas y operativas. Inicialmente Estas fueron concebidas como fases sucesivas, aunque parcialmente traslapadas, con ciclos de realimentación entre ellas,

pero luego se abordaron como una progresión no lineal en la cual, si bien es necesario realizar desde un principio ciertas tareas preparatorias, paralelamente se emprenden de manera exploratoria ciertas otras de índole organizativa, estratégica u operativa, las cuales a su vez pueden ejecutarse en forma progresiva, paralela y entrelazada. También se exponen algunos aprendizajes acerca de acciones que es necesario realizar a lo largo de dicho proceso para que éste sea efectivamente incluyente, para fortalecer capacidades de los actores territoriales, redes y grupos participantes, y para aprender a partir de la experiencia.

Tareas preparatorias

Algunas tareas preparatorias, identificadas a partir de experiencias y elaboraciones centroamericanas contrastadas con otras de Brasil, especialmente, son

- *Acuerdos interinstitucionales con autoridades locales y organizaciones claves.*
- *Conformación de un equipo técnico facilitador.*
- *Elaboración de un plan de trabajo inicial.*
- *Reconocimiento y validación con informantes claves y actores locales de la delimitación del territorio.*
- *Valoración preliminar de la situación del territorio.*
- *Identificación de problemáticas y oportunidades que afectan la gestión incluyente del desarrollo territorial.*

En experiencias centroamericanas, se ha encontrado que el proceso subsiguiente de gestión territorial puede verse afectado positiva o negativa-

mente por la manera en que se realicen las tareas preparatorias, en mayor o menor profundidad y de manera más o menos completa. Conviene dedicar a ellas el tiempo necesario para establecer bases sólidas para las tareas organizativas y estratégicas.

Para impulsar un proceso de gestión social del desarrollo territorial se requiere de un acuerdo inicial entre varias entidades públicas y de sociedad civil interesadas en él y dispuestas a impulsarlo.

En territorios de la región, se constató que es deseable contar con autoridades locales, ciertas instituciones gubernamentales directamente relacionadas con el desarrollo rural, y organizaciones sociales clave. Puede ser útil involucrar, asimismo, desde el principio, a determinada ONG o agencia de cooperación, que brinde soporte técnico complementario al de la institucionalidad pública u otro tipo de apoyo. La elaboración metodológica posterior, en el marco del PRFC de la ECADERT y, con una mirada más latinoamericana, del SiGET, llevó a identificar como momentos principales en esta tarea la identificación de requerimientos básicos y de posibles socios, y la negociación y formalización de acuerdos entre dichas entidades para el propósito indicado.

Al iniciar un proceso de gestión social del desarrollo territorial es necesario constituir, desde un principio, un equipo técnico que facilite y apoye la realización de las demás tareas preparatorias, y posteriormente dé

acompañamiento, asimismo, en tareas organizativas, estratégicas y operativas. Este equipo interdisciplinario e interinstitucional debe elaborar un plan de trabajo inicial con las acciones que se realizarán para crear condiciones favorables para emprender el proceso de gestión social del desarrollo del territorio.

A partir de las experiencias centroamericanas y de su contrastación con otras latinoamericanas se concluyó que es importante definir claramente el mandato, propósito y composición de dicho equipo, así como las bases conceptuales y metodológicas del trabajo a realizar, y fortalecer tanto sus capacidades como las de los socios que hayan acordado impulsar dicho proceso. Y para elaborar el plan es necesario definir su objetivo; reflexionar sobre las implicaciones de la ubicación del territorio, en sentido general; visualizar el proceso inicial; identificar y calendarizar las acciones a realizar, así como los requerimientos y recursos, y especificar las funciones y responsabilidades de los involucrados en su diseño y ejecución. Conviene visualizar este proceso en su conjunto, de manera preliminar, e identificar las tareas principales a realizar a lo largo del mismo.

La delimitación del territorio es un momento relevante en la gestión social del desarrollo territorial, en el cual convergen, se contraponen y deben negociarse distintas concepciones o comprensiones del mismo; de su naturaleza y elementos definitorios; de aquello que le da unidad y lo diferencia de otros; de su grado de homogeneidad

o heterogeneidad; de sus alcances y límites en cuanto sistema territorial; de las múltiples relaciones, redes e interacciones que lo conforman; de su escala, del espacio físico-geográfico que abarca y de los referentes espaciales que delimitan dicha cobertura, así como de las estructuras de gobierno y gobernanza existentes de acuerdo al ordenamiento territorial institucional del país. La delimitación territorial puede contar con insumos técnicos, pero es necesariamente participativa, y se fundamenta en los elementos ambientalres, económicos, sociales, políticos y culturales generadores de identidad, cohesión y sentido de pertenencia.

Las experiencias centroamericanas al respecto, contrastadas entre sí y comparadas con otras fuera de esta región, subrayan la importancia de una delimitación apropiada que refleje un acuerdo al respecto entre los actores territoriales, como también de considerar las relaciones de diversa índole entre sus habitantes. Muestran asimismo que se trata siempre de una negociación sociopolítica, apoyada en orientaciones técnicas pero resultante de relaciones de poder y acuerdos entre actores, redes y grupos relevantes del territorio. Reafirman lo constatado en otras partes de América Latina, en el sentido de que la delimitación de los territorios no puede decretarse arbitrariamente, sino que resulta de procesos históricos con facetas ambientales, económicas, sociales o referentes al tejido social, político-institucionales y culturales entrelazadas, siendo de primordial importancia el sentido de pertenencia e identidad de quienes lo conforman.

Pero también es necesario reconocer que los territorios no existen a una sola escala ni como meros “recortes espaciales”, sino que son multi-escalares, que hay superposiciones entre ellos y que cualquier delimitación territorial es necesariamente temporal y está sujeta a cambios en su estructura, por su propia dinámica interna y por cambios en las condiciones de su entorno.

Una opción para facilitar el involucramiento de los gobiernos locales y reconocer sus potestades en el ámbito municipal, en Centroamérica como en Brasil, ha sido que la delimitación de los territorios corresponda en la medida de lo posible a una agregación de municipios, respetando sus límites, y que éstos tengan un papel significativo en la gestión del territorio del cual forman parte. Aunque ello no corresponda siempre de la mejor manera a los límites efectivos y actuales de territorios funcionales o identitarios, y conlleva necesariamente “recortes espaciales” en un determinado plano supramunicipal, se ha considerado y constatado que ello facilita la asociación entre territorios y mancomunidades u otras entidades intermunicipales, así como la participación más activa de los alcaldes en plataformas de concertación territorial que cuando su delimitación desconoce los límites municipales.

El equipo técnico facilitador, en consulta con informantes clave y con representantes de las entidades públicas y de sociedad civil ya involucradas, debe valorar de manera preliminar la situación del territorio.

En el marco del PRFC de la ECADERT y el SiGET, se ha considerado conveniente que esta valoración incluya sus recursos ambientales, económicos, sociales, institucionales y culturales, y que se identifiquen las principales dinámicas territoriales, así como los obstáculos para el proceso de gestión social propuesto.

Tareas organizativas

Las principales tareas organizativas, de acuerdo con la elaboración metodológica mencionada, apoyada sustancialmente en experiencias centroamericanas y reflexiones comparadas respecto de otras latinoamericanas, son:

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

En América Central, se ha prestado considerable atención al establecimiento de consejos de desarrollo territorial, grupos de acción territorial u otras plataformas de concertación territorial, con grados variables de formalización jurídica y reconocimiento oficial, usualmente con algún análisis previo de actores sociales e institucionales, pero prestando menos atención a los actores privados y a las redes sociales. En la formulación de la ECADERT y en el PRFC durante la ejecución de dicha

política regional se planteó la necesidad de considerar de manera explícita y tomar en cuenta a todos los actores territoriales, redes formales e informales y otros grupos con menor capacidad de incidencia. Hubo algunos avances metodológicos al respecto y aprendizajes derivados de experiencias específicas, pero queda aún mucho camino por recorrer al respecto. Es necesario, por una parte, lograr mayor inclusividad en los procesos organizacionales e involucrar activamente en la gestión social del desarrollo territorial a diversos tipos de redes y grupos relevantes, pero sin mecanismos formales de representación. Por otra parte, hay que realizar una caracterización diferenciada de los distintos tipos de actores privados, valorando sus aportes potenciales a dicho desarrollo, y establecer modalidades apropiadas para su participación ya sea en las organizaciones de gestión territorial o en la elaboración e implementación de estrategias, planes e iniciativas de desarrollo.

Para emprender el proceso de construcción de una plataforma de concertación u organización de gestión territorial, puede ser útil establecer un grupo articulador inicial, integrado por personas interesadas y dispuestas a impulsar dicho proceso y que cuenten con representatividad social e institucional, capacidad de liderazgo y credibilidad o confianza por parte de organizaciones e instituciones clave para el desarrollo del territorio. Ello no significa que sea siempre indispensable crear un nuevo grupo para este propósito, pues en

algunos territorios es posible que exista ya una instancia que pueda cumplir la función de movilizar la participación de actores, redes y grupos. De ser así, se trata de involucrarlo activamente en el proceso de conformación de la plataforma de concertación u organización de gestión territorial.

La reflexión metodológica sobre experiencias centroamericanas documentadas o sistematizadas y su contrastación con otras tanto latinoamericanas como europeas sugiere que dicho grupo puede ampliarse gradualmente y dar origen de una u otra manera a una plataforma de concertación más amplia. Ello llevó a proponer, en el marco del PRFC y del SiGET, varias acciones específicas a realizar cuando se considere necesario establecer un grupo articulador inicial. Estas incluyen la elaboración de un acuerdo para dicho propósito, la identificación de sus posibles integrantes y la selección de los mismos, para luego establecer formalmente y poner en funcionamiento a dicho grupo.

Múltiples procesos territoriales evidencian la necesidad de conocer, reconocer y abordar las relaciones de poder existentes al interior de cada territorio, como también en su relación con instancias nacionales e internacionales que inciden en él. Los conflictos son inherentes a la vida social y a la gestión social del desarrollo territorial, y se expresan en la conformación y funcionamiento de plataformas de concertación u organizaciones afines. Hay que fortalecer las capacidades organizativas

y de incidencia, propositivas y de negociación de grupos subalternos, históricamente excluidos de la gobernanza local o territorial, frecuentemente invisibilizados y algunas veces sometidos a fuertes presiones y diversas formas de violencia y violación de sus derechos.

Los aspectos organizacionales de la gestión social del desarrollo territorial requieren de un análisis de la institucionalidad tanto en el plano nacional (y si fuera del caso internacional o subnacional) como en el plano local (principalmente municipal, y algunas veces intermunicipal). Como aspectos relevantes a considerar destacan el marco normativo y político correspondiente en los distintos planos, el grado de descentralización de las políticas públicas, las formas de gobernanza y las normas sobre participación de actores en ellas.

La propuesta metodológica del PRFC y el SiGET, basada en experiencias centroamericanas y de otras latitudes, incluye como momentos principales la revisión del contexto de normativas atinentes a la institucionalidad de los territorios en cada país; la identificación de las principales instituciones formalmente establecidas que operan en el territorio, con sus funciones, capacidades, fortalezas y limitantes, así como su credibilidad local; la identificación de espacios de coordinación territorial entre instituciones u organizaciones del territorios, y la de iniciativas de desarrollo en sus varias dimensiones, incluyendo políticas, programas proyectos y planes con influencia en el territorio

Al realizar el análisis de actores territoriales, es importante considerar a los sociales, institucionales y privados, en sentido amplio, y diferenciar al interior de cada tipo de actor cuáles pueden -por sus intereses, agendas e iniciativas- tener un mayor o menor grado de afinidad o convergencia con los objetivos de un proceso de gestión social de desarrollo en cada territorio.

En América Central es usual realizar un mapeo de actores principalmente sociales e institucionales, pero se ha llegado a la conclusión de que la metodología de análisis de actores debe aplicarse también a las empresas a diversa escala y con distintas formas de propiedad u organización (corporativa, familiar, asociativa, etc.). Las experiencias centroamericanas, y su contrastación con otras fuera de la región, sugieren tres momentos principales en este análisis. El primero es la identificación y caracterización de actores territoriales, tomando en cuenta entre otros aspectos el propósito de su actuación, las dimensiones o facetas del desarrollo territorial en las cuales actúan, las actividades que realizan, sus ámbitos de acción y su membresía. El segundo es la clasificación de los actores territoriales, con sus grados de convergencia o afinidad y de influencia o capacidad de incidir en decisiones que los atañen o en el proceso de gestión territorial. Y el tercero es la elaboración y ejecución de una estrategia para involucrar a los actores más afines a los objetivos de dicho proceso y con mayor influencia actual o potencial.

Es de primordial importancia comprender la naturaleza, características y funcionamiento de las redes sociales relevantes, tanto formales como informales, en cada territorio, por su papel fundamental en la articulación y movilización de organizaciones e instituciones, voluntades grupales y acciones colectivas. Ciertas redes con bajo grado de formalización articulan a individuos y grupos históricamente excluidos o en proceso de exclusión, y pueden facilitar su participación en iniciativas de desarrollo territorial. Otras enlazan a múltiples redes, y tienen una gran capacidad de incidencia, sin necesidad de conformar organizaciones claramente estructuradas y legalmente reconocidas.

Una serie de experiencias documentadas o sistematizadas muestran que el mapeo de actores del territorio tiende a enfocarse en las organizaciones formalmente constituidas, sin prestar atención suficiente a los distintos tipos de redes existentes. Las elaboraciones metodológicas primero en el PRFC y luego en el marco del SiGET subrayan la necesidad de identificar, caracterizar y analizar a las principales redes sociales del territorio, con sus distintos grados de formalización. Para ello se sugieren tres acciones principales: la identificación de quienes participan en ellas; la caracterización de las relaciones entre actores territoriales y con grupos excluidos, y la identificación de redes temáticas en el territorio, con sus ejes articuladores.

La tarea organizativa de construir una plataforma de concertación es crucial para cualquier proceso de gestión social del de-

sarrollo territorial, a fin de que puedan participar activamente en ella los distintos actores sociales, privados e institucionales, redes formales e informales relevantes y otros grupos pertinentes del territorio, incluyendo los históricamente excluidos de su gobernanza o en proceso de exclusión por situaciones adversas. También permite que interactúen colectivamente con entidades externas al territorio, formulen sus iniciativas y demandas en función de un proyecto de futuro, ruta estratégica y plan a mediano plazo, y promuevan el tipo de inversiones públicas y privadas que se requieren para impulsar dicho desarrollo.

Los procesos de gestión territorial en la región del SICA generalmente llegaron a establecer algún tipo de plataforma de concertación u organización de gestión territorial, con grados de representatividad, legitimidad social y reconocimiento oficial variables, y con mayor o menor dinamismo y autonomía en su funcionamiento. Un dilema importante en los países centroamericanos, como en otras partes de América Latina, ha sido si dichas plataformas deben tener personería jurídica, para recibir fondos del Estado o de otras fuentes. Otro relacionado ha sido si conviene que ejecuten directamente proyectos, o canalizar más bien los recursos hacia organizaciones, redes y grupos del territorio, como también hacia los gobiernos locales. Como acciones principales, se ha propuesto: identificar los roles de las diversas organizaciones del territorio; establecer la misión y funciones, órganos y estructura de la organización; definir la figura jurídica y normativa de

la plataforma de concertación, y asegurar el financiamiento requerido para su operación. Esta tarea organizativa no sólo depende de las políticas públicas existentes y la normativa vigente, sino que es un proceso social complejo y endógeno que hace parte de las características histórico-sociales de cada territorio y en consecuencia responde a sus propias dinámicas internas. Éstas pueden verse favorecidas y estimuladas por las políticas públicas y las normas existentes, o por acciones de asesoría y facilitación, pero estos factores no pueden sustituir la dinámica organizativa endógena del territorio.

Tareas estratégicas

Las tareas estratégicas fundamentales identificadas en la propuesta metodológica ya mencionada, asociada al Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT, son:

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

Múltiples experiencias territoriales centroamericanas, como también de procesos de acompañamiento técnico

a las mismas por parte de instituciones nacionales, agencias de cooperación u ONG, muestran tanto la necesidad e importancia de este tipo de tareas como la frecuencia con la cual se realizan en forma excesivamente abreviada e incluso apresurada, insuficiente para construir en forma plenamente participativa, involucrando en ellas a todos los actores territoriales, redes relevantes y grupos excluidos o en proceso de exclusión, con capacidad propositiva y decisoria. Ello limita considerablemente los alcances de las visiones de futuro propuestas, su capacidad de movilizar en forma sostenida las voluntades colectivas, acciones institucionales e inversiones públicas y privadas requeridas, y de traducirse efectivamente en una clara ruta estratégica y sucesivos planes intermedios para avanzar en la dirección propuesta.

Sobre la base de la plataforma de concertación u otra modalidad organizativa, y tomando en cuenta los resultados del mapeo de actores, redes y otros grupos del territorio, es necesario articular y movilizar a los actores sociales, institucionales y privados, redes formales e informales y grupos históricamente excluidos o en proceso de exclusión para concertar la estrategia de desarrollo territorial.

Varias experiencias centroamericanas, como en otras partes de América Latina, muestran la tendencia a incorporar principalmente a organizaciones de sociedad civil formalmente constituidas, gobiernos locales y algunas entidades públicas presentes en el territorio, pero

es necesario tomar muy en cuenta e incorporar a redes territoriales con diversos grados de formalización y a grupos con menor capacidad organizativa y de incidencia, como también a otras instituciones públicas y al sector privado en sentido amplio. Esto requiere de un esfuerzo sostenido, claramente intencionado y adecuadamente diferenciado para facilitar la incorporación efectiva de dichas redes, grupos, entidades públicas y actores privados. Esto es indispensable para que la estrategia de desarrollo tenga la legitimidad requerida, considere los intereses de los distintos actores y sectores, exprese acuerdos negociados o consensos logrados entre ellos, y sea efectivamente viable y sustentable en el tiempo.

Como acciones principales para este propósito, la propuesta antedicha del PRFC y SiGET ha sugerido la identificación y priorización de actores territoriales, redes relevantes y grupos excluidos que no participan en la plataforma de concertación; la definición de acciones para incorporarlos en la elaboración de la visión prospectiva y estrategia de desarrollo del territorio; su ejecución progresiva, y la valoración de los resultados logrados en lo referente a su incorporación y los ajustes o acciones adicionales que se requieran para facilitar la de aquellos aún no involucrados activamente. Además de los aspectos básicos de la inclusión social, la incorporación de los actores sociales e institucionales (incluyendo los actores económicos privados), tiene un sentido estratégico fundamental, re-

lacionado con la construcción de una visión compartida de futuro del territorio y la definición de las estrategias y planes de desarrollo que de dicha visión se desprendan. Como producto de la interrelación y el diálogo establecido entre todos estos actores es que se pueden generar los emergentes conceptuales y estratégicos para la movilización del territorio como un sujeto histórico social. La multiplicidad y diversidad de los actores traducirán y darán vida a la innovación y calidad de las propuestas de desarrollo.

Es importante caracterizar y comprender el funcionamiento del territorio como sistema complejo, abierto, dinámico y multidimensional, con sus principales subsistemas interactuantes y su organización espacial, identificar tendencias fuertes o emergentes y procesos de cambio en el territorio, y comprender las dinámicas territoriales resultantes, como punto de partida para la elaboración del proyecto de futuro y mapa de ruta para el desarrollo del territorio.

En los procesos de gestión del conocimiento y fortalecimiento de capacidades para la gestión social del desarrollo territorial en América Central fue elaborándose gradualmente una aproximación conceptual y metodológica al respecto, enriquecida por reflexiones comparadas sobre experiencias en otras partes de América Latina y en Europa. Así, se transitó desde caracterizaciones territoriales que tendían a ser un tanto descriptivas y analíticas, en las cuales se abordaban distintas facetas o dimensiones, pero no se lograba comprender del

todo sus entrelazamientos e interacciones ni la dinámica del territorio en su conjunto, hacia una comprensión más sistémica e integral de su realidad actual, sus trayectorias y transformaciones, y su proyección a futuro bajo diferentes supuestos.

Como acciones principales a realizar para caracterizar al sistema territorial se propuso abordar primero la situación actual del desarrollo sostenible del territorio, incluyendo su contexto internacional, nacional y subnacional o regional y sus distintos acervos, para generar entonces, de manera participativa, una visión integrada del territorio como sistema y valorar sus potencialidades y limitantes. Seguidamente corresponde identificar e interpretar las tendencias históricas pertinentes en los planos mundial, regional y nacional o subnacional, reconstruir los procesos ambientales, económicos, sociales, político-institucionales y culturales relevantes en el territorio, e identificar barreras y oportunidades para su desarrollo. Finalmente, es necesario integrar y validar los resultados del análisis de tendencias y transformaciones territoriales y de la estructuración espacial del territorio, construyendo en colectivamente una propuesta interpretativa general del funcionamiento y potencial de desarrollo del sistema-territorio, y realizando un amplio procesos de consulta y enriquecimiento de dicha síntesis interpretativa, tanto con los actores, redes y grupos directamente involucrados como con otros interesados en su desarrollo.

La construcción social, pausada y ampliamente participativa de una visión prospectiva, impulsada por la plataforma de concertación u organización de gestión territorial, establece el norte para los planes intermedios y acciones operativas asociadas a su implementación. Su elaboración, partiendo del análisis sistémico del territorio, requiere de un proceso de reflexión colectiva, de elaboración y discusión de planteamientos interpretativos y propositivos, de producción de un mapa de ruta estratégico, de identificación de motores de desarrollo actuales y potenciales, para priorizar iniciativas de inversión, movilizar voluntades y recursos, orientar los planes intermedios y acciones concretas, y valorar los avances en función del norte establecido.

Las experiencias y elaboraciones metodológicas centroamericanas al respecto, enriquecidas por los avances en prospectiva territorial especialmente en Colombia, sugieren la realización de varios ejercicios prospectivos a lo largo de un período sustancial, usualmente de varios meses. Esto conlleva, como pasos iniciales, una proyección a largo plazo de tendencias históricas y análisis de variables claves; construcción de escenarios, y análisis del comportamiento futuro de las tendencias fuertes y emergentes observadas. Requiere asimismo de la identificación de alternativas (tanto escenarios como rutas para llegar al que se propone), y toma de decisiones colectivas sobre el rumbo a seguir y las acciones que es necesario realizar en el corto, mediano y más largo plazo. Varias experiencias territoriales en distintos países advier-

ten acerca del riesgo de apresurar excesivamente el proceso de construcción de la visión prospectiva, reduciéndola a un taller corto o incluso a una sesión y equiparándola algunas veces a la definición de la Visión tal como se concibe en el denominado “planeamiento estratégico”. En tales casos, o cuando los resultados de ejercicios prospectivos resultan insuficientes para orientar la estrategia a largo plazo y planes intermedios, o la participación limitada de actores, redes y otros grupos le resta representatividad, legitimidad y viabilidad al proyecto de futuro del territorio, puede ser necesario volver posteriormente sobre esta tarea.

La identificación y priorización de un conjunto articulado de motores de desarrollo actuales o potenciales y de objetivos estratégicos relacionados con ellos, en función del proyecto de futuro del territorio, es de considerable utilidad para traducir la visión prospectiva en un mapa de ruta estratégico y para orientar los planes a mediano plazo. Este tipo de impulsores, definidos de manera participativa, pueden facilitar la movilización dirigida de acciones colectivas e institucionales y de inversiones públicas y privadas para generar nuevas oportunidades de desarrollo integral del territorio, articulando sus varias dimensiones o facetas. Aunque determinado motor puede enfocarse principalmente en una de ellas, o en dos estrechamente entrelazadas, es importante considerar y comprender sus relaciones con otras en el sistema territorial. Asimismo, aunque alguno de ellos pueda basarse más directamente en determinada zona del territorio, es necesario valorar cómo afectará

al desarrollo del territorio en su conjunto. Conviene plantear objetivos estratégicos a mediano y largo plazo asociados a los motores de desarrollo priorizados.

En diversos territorios centroamericanos se establecieron mesas de trabajo temáticas al interior de las plataformas de concertación, en torno a las cuales se aglutinaron redes, grupos, organizaciones y otras entidades interesadas en promover determinadas iniciativas de desarrollo. Aunque en forma más implícita que explícita, se trataba de agrupaciones e individuos relacionados con determinado impulsor actual o potencial del desarrollo del territorio. En la propuesta metodológica generada inicialmente en el marco del PRFC y enriquecida con los interaprendizajes en el SiGET se definieron tres acciones principales por realizar para este propósito: Primero, identificar y priorizar participativamente motores de desarrollo, partiendo del análisis de los acervos territoriales y su relación con el funcionamiento del sistema-territorio, tomando en cuenta las tendencias observadas y proyectadas, las variables que las afectan y los actores, redes o grupos involucrados, así como las barreras y oportunidades para el desarrollo del territorio. Segundo, consensuar objetivos estratégicos asociados a cada uno de ellos, para el horizonte temporal a largo plazo del ejercicio prospectivo, validándolos con representantes de los actores territoriales, redes y grupos participantes. Y tercero, especificar criterios de éxito o parámetros específicos, con metas finales e intermedias,

para valorar los avances en la consecución de los objetivos estratégicos correspondientes a cada motor de desarrollo, ajustar procesos y tomar decisiones sobre otros cambios que sean necesarios.

Sin un proyecto de futuro territorial claramente definido en forma concertada, difícilmente se logrará orientar las inversiones, proyectos u otras iniciativas en la dirección acordada entre los actores territoriales, redes y grupos, con una mirada a largo plazo y un derrotero estratégico.

En territorios centroamericanos, como ha sucedido también en Brasil y en algunas otras partes de América Latina, se ha tendido con cierta frecuencia a tratar de completar el planteamiento prospectivo y estratégico en forma un tanto apresurada, y algunas veces a obviar casi por completo el trabajo colectivo de construcción de una visión común acerca del futuro del territorio y de un mapa de ruta consensuado, delegando incluso su elaboración en consultores o personal técnico cuya función apropiada es apoyar pero nunca sustituir a los actores territoriales en la toma de decisiones. Es preferible tener una visión prospectiva y estrategia de desarrollo a largo plazo con limitaciones técnicas pero basada en un amplio acuerdo social, pues siempre podrá mejorarse y ajustarse en el camino.

La construcción de una visión prospectiva y ruta estratégica consensuadas para el desarrollo territorial requiere de una combi-

nación apropiada del conocimiento experto tanto de personas ampliamente conocedoras del territorio en sus diversas facetas como de un equipo técnico de apoyo, pero las valoraciones y decisiones al respecto corresponden a representantes de los actores sociales, institucionales y privados, redes formales e informales, y otros grupos progresivamente involucrados en su elaboración. Sólo así tendrá legitimidad y pertinencia para ellos, así como viabilidad económica, política y técnica.

En países y territorios centroamericanos han tendido a reproducirse con cierta frecuencia, en las interacciones entre entidades gubernamentales y Consejos de Desarrollo Territorial u otras organizaciones análogas determinados, aspectos de las relaciones históricamente verticales y clientelares entre quienes representan a la institucionalidad pública y los grupos de base. Esto ha sucedido a pesar de que se haya incorporado en el discurso oficial y en instrumentos de política una serie de planteamientos acerca de la participación de los actores territoriales en la gestión del desarrollo y se reconozca en principio que les corresponde decidir acerca del proyecto de futuro de su territorio. También se ha observado que ante la presión del tiempo y de entidades contraloras o autoridades político-institucionales, se tiende a delegar en consultores o técnicos la elaboración de estrategias y planes de desarrollo, con algunos mecanismos de consulta durante su preparación y ciertos procedimientos para su validación a aprobación por parte de los CDT o afines. Es necesario interiorizar

en la cultura institucional y en la práctica de los equipos técnicos de apoyo un respeto real y efectivo al protagonismo de los actores territoriales, redes y otros grupos en la gestión social del desarrollo de su territorio. Estos, a su vez, deben demandar y ejercer su capacidad propositiva y decisoria, con las responsabilidades consiguientes.

La planificación a mediano plazo, orientada por una visión prospectiva y una estrategia de desarrollo a largo plazo, es una tarea fundamental que permite concretizar el proyecto de futuro del territorio a través de sucesivos planes intermedios con acciones e inversiones que permitan avanzar en la dirección propuesta. No obstante, en la práctica suele haber un exceso de diagnósticos y planes con poca ejecución que no reflejan adecuadamente acuerdos estratégicos entre actores territoriales. Es necesario reconocer los planes existentes y vincularlos a la gestión del territorio, y el planeamiento debe conducir a la identificación de proyectos estratégicos para el desarrollo del territorio a partir de sus motores de desarrollo, pero sin descuidar pequeños y medianos proyectos. Hay que articular las propuestas estratégicas y planes de cada territorio con estrategias e iniciativas de desarrollo de las instancias de gobierno nacionales, subnacionales y locales.

En Centroamérica hay con cierta frecuencia ejercicios de planificación denominada estratégica territorial pero que no se enmarca en una visión de futuro y estrategia de desarrollo construida en forma participativa. Demasiadas veces se desconocen o no incorporan clara-

mente los planes a mediano plazo ya existente en el territorio, y las propuestas estratégicas están desvinculadas de los procesos de planificación gubernamentales, lo que les resta operatividad. Hay, por otra parte, experiencias que muestran el valor y viabilidad de ejercicios prospectivos que involucran a los actores sociales, privados e institucionales, generan una ruta estratégica y se traducen en sucesivos planes intermedios que incorporan orientaciones e iniciativas de otros planes locales o regionales y que buscan articularse con el respectivo sistema nacional de planificación y presupuestación.

La propuesta metodológica elaborada en el marco del PRFC y del SiGET incluye como acciones principales para el propósito indicado elaborar y validar participativamente el plan de desarrollo territorial a mediano plazo, e implementar, someter a auditoría social y revisar periódicamente el plan de desarrollo territorial a mediano plazo. Para elaborar dicho plan se detallan acciones más específicas, incluyendo como punto de partida el lograr acuerdos iniciales sobre el proceso de elaboración del plan, para lo cual hay que definir el horizonte a mediano plazo y gestionar y formalizar compromisos concretos. Es necesario, asimismo, retomar resultados pertinentes del análisis de situación y visión a largo plazo, como insumos para el plan de desarrollo territorial a mediano plazo. Hay que identificar ejes y acciones estratégicas prioritarias, y esbozar programas temáticos y proyectos estratégicos para impulsar los mo-

tores de desarrollo y avanzar hacia el logro de los objetivos a largo y mediano plazo. También se debe establecer un sistema de seguimiento/evaluación y la línea base del plan a mediano plazo; definir procedimientos de rendición de cuentas y auditoría social; preparar y validar el documento del plan de desarrollo territorial, y revisarlo periódicamente.

A medida que se avanza en la elaboración participativa de un proyecto de futuro para el territorio, con su visión prospectiva, estrategia a largo plazo y plan inicial a mediano plazo, deben irse estableciendo las bases de acuerdos -que irán formalizándose y concretizándose progresivamente- entre los actores territoriales, redes y otros grupos dispuestos a impulsar su realización.

En América Central, los planes territoriales no siempre están acompañados por acuerdos claros sobre su financiamiento y ejecución con las entidades responsables por planificación y presupuestación en los planos nacional y local, ni con las instituciones públicas cuyas acciones en el territorio respectivo es necesario coordinar y alinear con la estrategia y plan de desarrollo territorial. Cuando se logran algunos compromisos de inversión pública o acción institucional, suelen ser a plazos relativamente cortos, cuando se requeriría más bien de una presupuestación plurianual. Claramente, es necesario prestar más atención a este aspecto de la planificación del desarrollo de los territorios rurales a fin de que las estrategias a largo plazo y los planes

intermedios puedan concretizarse en planes operativos y de inversión alineados con ellos.

Como acciones principales para lograr dichos acuerdos la propuesta metodológica del PRFC y SiGET incluye identificar y priorizar requerimientos para impulsar la estrategia y plan de desarrollo territorial en su conjunto, o motores de desarrollo específicos. Hay que valorar aliados potenciales dentro y fuera del territorio para impulsar su estrategia de desarrollo como un todo, o determinados motores de desarrollo y proyectos estratégicos. La comunicación inicial con aliados o socios potenciales permite explorar intereses comunes o complementarios, posibles acciones concertadas y potenciales contribuciones al desarrollo del territorio. Esto, a su vez, contribuye a concertar y formalizar alianzas o acuerdos para impulsar la estrategia y plan a mediano plazo entre actores, redes y grupos del territorio y con entidades públicas o privadas externas a él, en el marco de la estrategia de desarrollo territorial. Al hacerlo, conviene especificar sus propósitos y objetivos concretos, sus alcances, las acciones colaborativas, los mecanismos de coordinación, y los aportes de cada organización o entidad. Por otra parte, habrá que valorar periódicamente los resultados logrados, dificultades enfrentadas y oportunidades para fortalecer o ampliar las alianzas para impulsar la estrategia de desarrollo territorial o determinado proyecto u objetivo estratégico asociado a un motor de desarrollo.

Tareas operativas

Si las estrategias y planes de desarrollo de los territorios no se traducen en iniciativas y acciones concretas, con inversiones públicas y privadas orientadas por la visión prospectiva y estratégica, ésta quedará como letra muerta y la carencia de realizaciones tangibles puede resultar desmotivante y desmovilizadora. La función de las tareas operativas es, justamente, concretar progresivamente las transformaciones acordadas por los actores territoriales en las plataformas de concertación. Aunque las tareas operativas son múltiples y muy diversas, en las reflexiones al respecto por parte del equipo de trabajo asociado al fortalecimiento de capacidades y la gestión del conocimiento en el proceso ECADERT, enriquecidas por la discusión comparada con otras experiencias latinoamericanas en el marco del SiGET, se ha encontrado que corresponden usualmente a tres categorías principales:

- *las de gestión de la estrategia de desarrollo territorial*
- *las acciones colectivas para impulsar transformaciones e iniciativas de desarrollo aunando esfuerzos de los distintos actores territoriales*
- *la articulación intersectorial e interinstitucional y territorialización*

Si bien una parte considerable de los procesos de gestión territorial en la región se encuentran aún enfocados en tareas preparatorias, organizativas y en algunos casos estratégicas, las tareas operativas asociadas a ellas han sido importantes para su realización exitosa, y está claro que son cruciales para la implementación de la estrategia

y planes de desarrollo de los territorios, para activar los motores de desarrollo y proyectos tanto a corto como a mediano y más largo plazo, y para movilizar las acciones colectivas, apoyos institucionales e inversiones públicas o privadas requeridas.

La gestión de la estrategia de desarrollo territorial involucra un conjunto variable de acciones necesarias para que una plataforma de concertación u organización de gestión territorial pueda implementar dicha estrategia y sucesivos planes intermedios derivados de ella, realizar proyectos y canalizar inversiones que permitan avanzar en la dirección acordada entre los actores territoriales, redes y otros grupos participantes en su formulación. Es un proceso netamente organizacional, que requiere de planificación, ejecución, coordinación, seguimiento y evaluación, todas ellas ampliamente participativas de manera que dichos actores, redes y grupos puedan efectivamente tomar decisiones operativas, asumiendo las responsabilidades y compromisos que ello conlleva.

En el marco del PRFC y del SiGET se identificaron varias acciones operativas especialmente relevantes para la gestión social del desarrollo territorial, en general, y de la estrategia a largo plazo y planes intermedios, en particular. Estas incluyen las de gestión organizacional, con liderazgo colaborativo de procesos e involucramiento directo de los diversos actores territoriales, y una cultura organizacional innovadora. Se requiere asimismo de compromisos institucionales y acuerdos interinstitucionales, y movilización de recursos de

diversa índole en apoyo a dichos procesos y sustentabilidad operativa de la organización. Es necesaria la formulación y ejecución de programas y proyectos estratégicos capaces de impulsar el desarrollo integral e incluyente del territorio a fin de avanzar en la dirección acordada con una proyección a mediano y más largo plazo, fortaleciendo capacidades y aprendiendo de la experiencia. También es indispensable la elaboración y ejecución de planes operativos mediante acciones concertadas entre los actores territoriales, redes relevantes y otros grupos participantes, atendiendo en el corto plazo a las condiciones concretas de la realidad territorial dentro del marco orientador de la visión prospectiva y el mapa de ruta para el desarrollo del territorio. Finalmente, se requiere del seguimiento y evaluación de planes, programas, proyectos y acciones específicas, en función de los objetivos propuestos e indicadores y líneas base, así como de la rendición de cuentas y auditoría social sobre planes, programas y proyectos.

La movilización de voluntades, esfuerzos y recursos mediante acciones colectivas de organizaciones, redes y otros grupos para impulsar transformaciones e iniciativas de desarrollo es una tarea continua indispensable para la realización del proyecto de futuro de cualquier territorio a través de sucesivos planes concertados a mediano y corto plazo. Conviene integrar a los habitantes a partir de sus identidades, relacionamientos, afinidades, intereses y compromisos en torno a determinadas apuestas estratégicas

o motores de desarrollo. Al hacerlo, es importante respetar sus modalidades organizacionales, reconocer las articulaciones en redes con diversos grados de formalización, y fortalecer las capacidades organizativas y de incidencia de grupos históricamente excluidos o en proceso de exclusión en los territorios rurales.

Una serie de experiencias centroamericanas muestran tanto la relevancia de este tipo de acciones como los retos que conlleva movilizar de manera sostenida a múltiples actores territoriales, redes formales e informales y otros grupos, en procesos de largo aliento. En la propuesta metodológica del PRFC y del SiGET se planteó la necesidad de fortalecer los liderazgos colaborativos para movilizar las capacidades colectivas de la población del territorio de manera que puedan apropiarse efectivamente del proceso de gestión territorial y tener mayor incidencia. También se hizo patente la función crucial de la comunicación para el desarrollo a fin de facilitar el acceso a la información, el involucramiento activo en la toma de decisiones y en la ejecución y auditoría social de planes, proyectos e iniciativas. Hay que aprender colectivamente, manejar y transformar conflictos mediante el diálogo constructivo para negociar diferencias, lograr convergencias e impulsar los cambios acordados, e incidencia política para que los habitantes de los territorios puedan involucrarse activamente en la toma de decisiones.

La articulación intersectorial e interinstitucional y la territorialización efectiva y coor-

dinada de las políticas públicas y acciones de la institucionalidad pública son indispensables para que ésta pueda dar el apoyo técnico requerido por las plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial y programar en forma concertada los recursos presupuestarios e inversiones necesarias para la implementación sostenida de la estrategia de desarrollo de cada territorio y la ejecución de sus proyectos estratégicos y planes operativos. Las modalidades de articulación y territorialización serán distintas en cada país, de acuerdo con el marco político-institucional correspondiente, y en particular con los sistemas de planificación y presupuestación nacionales, subnacionales y locales. También habrá variaciones importantes según los grados y tipos de descentralización, la mayor o menor autonomía de las distintas entidades territoriales, y los avances logrados en la gobernanza relacional.

En los países centroamericanos, con limitada delegación de funciones del gobierno central en instancias subnacionales, la territorialización de las políticas públicas atañe principalmente a las regiones de planificación, mientras que la descentralización en lo atinente a la ejecución del presupuesto nacional concierne sobre todo a las corporaciones municipales e, indirectamente, a las asociaciones intermunicipales. La definición de territorios usualmente subregionales y supramunicipales crea entidades territoriales a escala intermedia, las cuales no son reconocidas necesariamente por los sistemas nacionales de planificación y presupuestación ni por el conjunto de la institucionalidad pública. Es claramente necesario definir

las relaciones y complementariedades entre dichos territorios y las entidades territoriales oficialmente reconocidas, incluyendo los municipios, respetando el principio de subsidiariedad. Estas cuestiones deben considerarse al abordar la articulación y territorialización en instrumentos de política y propuestas metodológicas para la gestión social del desarrollo territorial.

En el PRFC de la ECADERT y en el SiGET, se ha identificado como acciones a realizar para este propósito, en primer lugar, el establecimiento de un marco institucional que dé legitimidad a la convergencia en la formulación de políticas y la actuación intersectorial, y la definición concertada de los territorios rurales como unidades de gestión. Se requiere asimismo del diseño de mecanismos para la articulación entre procesos nacionales y territoriales; la construcción de un marco temático para orientar el desarrollo de los territorios rurales y la coordinación intersectorial e interinstitucional. Hay que articular las demandas territoriales y las ofertas de la institucionalidad pública, y es necesario avanzar en la territorialización de las políticas pertinentes, la concertación intersectorial y coordinación interinstitucional, y la convergencia efectiva en el territorio.

Acciones longitudinales

Ciertas tareas o acciones tienen que realizarse a todo lo largo del proceso de gestión social del desarrollo territorial, asociándose como corresponda con tareas preparatorias,

organizativas, estratégicas u operativas, y adecuándose a las condiciones de cada territorio en distintos momentos. Las principales acciones longitudinales están dirigidas, en primer lugar, a facilitar y asegurar la participación efectiva de redes y grupos históricamente excluidos de la gobernanza territorial; en segundo lugar, a impulsar el fortalecimiento de capacidades, el intercambio de conocimientos y el interaprendizaje, y en tercer lugar a promover la sistematización periódica a partir de una práctica reflexiva. Sin ser las únicas, son las más relevantes y necesarias para asegurar que los procesos territoriales sean efectiva y ampliamente incluyentes, formar capacidades continuamente, y aprender de la experiencia.

En las reflexiones y elaboraciones metodológicas del PRFC de la ECADERT y en los módulos de interaprendizaje y foros de discusión comparada del SiGET, se propuso especificar las acciones longitudinales relacionadas, respectivamente, con cada tipo principal de tarea en la gestión social del desarrollo territorial:

En su relación con las tareas preparatorias, se identificaron las siguientes acciones longitudinales específicas:

- Identificación de factores de exclusión y acciones afirmativas necesarias para facilitar la participación de grupos sociales históricamente excluidos.
- Sensibilización de autoridades locales, representantes de organizaciones clave y responsables institucionales.

- Fortalecimiento de capacidades del equipo de apoyo, entidades impulsoras y socias, redes y grupos.
- Consultas y acercamientos iniciales con organizaciones de la agricultura familiar
- Valoración de aprendizajes derivados de experiencias anteriores en el territorio y de otros procesos de gestión social del desarrollo territorial.
- Fortalecimiento de capacidades organizativas, de liderazgo, negociación e incidencia.
- Vinculación de la agricultura familiar en la plataforma de participación.
- Documentación del proceso organizativo y reflexión colectiva acerca del mismo a fin de identificar aprendizajes para su mejoramiento continuo.

La especificación de acciones longitudinales asociadas a tareas organizativas incluyó:

- Acciones afirmativas para facilitar el involucramiento activo de grupos sociales históricamente excluidos en la plataforma de participación.
- Sensibilización y motivación de actores sociales e institucionales a incorporar en la plataforma de participación.

Como acciones longitudinales relacionadas específicamente con tareas estratégicas, se propuso:

- Acciones afirmativas para facilitar la participación propositiva de grupos sociales históricamente excluidos en proceso prospectivo y estratégico.
- Fortalecimiento de capacidades de actores para involucrarse activamente en la construcción del proyecto de futuro del territorio.

Relacionados con la naturaleza del DRT, sus valores y principios, y la responsabilidad de actores



- Valoración del papel actual y potencial de la AF en el desarrollo del territorio.
- Sistematización del proceso prospectivo y de diseño estratégico.

Y para las tareas operativas, se identificaron las siguientes acciones longitudinales:

- Acciones afirmativas para facilitar la participación de grupos sociales históricamente excluidos.
- Fortalecimiento de capacidades específicas de actores, grupos y redes territoriales.
- Planes e iniciativas para el fortalecimiento de los STAF y sus contribuciones al desarrollo del territorio.
- Práctica reflexiva, sistematización y aprendizaje continuo.

En este apartado final se explicitan ciertos aprendizajes sobre aspectos sustantivos del desarrollo rural con enfoque territorial, a partir de la experiencia centroamericana en general, y del proceso ECADERT en particular. Al hacerlo, se retoman determinadas cuestiones ya mencionadas, relacionándolas aquí con otras que conviene resaltar y abordar de manera más integral. Los aprendizajes propuestos seguidamente se refieren a la naturaleza misma del proceso de desarrollo rural territorial y sus diversos ámbitos; a la cuestión medular de los valores y principios en su gestión social; a la responsabilidad fundamental de los actores, redes y grupos territoriales, y a las funciones

que corresponden a la institucionalidad pública nacional, a otros agentes externos al territorio, y a la propia cooperación internacional.

Naturaleza y ámbitos del proceso de desarrollo rural territorial

El proceso de desarrollo rural territorial es político, social, y técnico, tanto en el ámbito regional como en los planos nacional y subnacional. Esas tres facetas interactúan de maneras cambiantes a lo largo del tiempo y que varían entre regiones de planificación, entidades político-administrativas intermedias, asociaciones intermunicipales, y municipios. Algunos aspectos clave de estas facetas son:

- *la voluntad política y un marco político-institucional apropiado para impulsar el desarrollo integral de los territorios rurales*
- *la apropiación por parte de la sociedad civil y la gestión social incluyente de dicho proceso, así como las competencias técnicas de la institucionalidad pública y*
- *el fortalecimiento de capacidades de los actores territoriales, redes y grupos de cada territorio.*

La gestión del desarrollo territorial tiene aspectos políticos, por cuanto involucra a autoridades, instituciones públicas y gobiernos en los planos local, subnacional, nacional y en el caso de Centroamérica también regional; está asociada, necesariamente, a las relaciones de poder y a las maneras en que éste es ejercido; requiere de proce-

sos de concertación y negociación entre actores territoriales y con agentes externos al territorio, y promueve modalidades de gobernanza en las cuales interactúan representantes del Estado y de la sociedad civil. Los contrastes entre la continuidad de las acciones político-institucionales en Costa Rica y las dificultades para lograrla en otros países ante cambios en el Poder Ejecutivo subrayan la importancia de que la voluntad política gubernamental se traduzca en políticas de Estado, normas legales, mandatos institucionales y recursos financieros. Por otro lado, la reticencia o desinterés de los gobiernos de algunos países centroamericanos en la ampliación y profundización de una gobernanza democrática con participación activa, decisoria e independiente de actores no vinculados al partido de gobierno, señala las dificultades del desarrollo rural con enfoque territorial en ausencia de una voluntad política efectiva.

La gestión del desarrollo territorial es, asimismo, un proceso eminentemente social, con participación activa de grupos, redes, organizaciones y movimientos sociales, que en la experiencia centroamericana ha sido más fuerte y continua en los territorios que en las instancias nacionales responsables por el desarrollo de los territorios rurales, y menos relevante en las del Sistema de la Integración Centroamericana, a pesar de la existencia de algunos mecanismos de representación de la sociedad civil en éste y en la Comisión Regional para la Ejecución de la ECADERT. Ante

la volatilidad de la voluntad política gubernamental, las debilidades de los mecanismos de integración y las incertidumbres de la cooperación internacional, la apropiación de los procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales por parte de coaliciones de actores, redes formales e informales, grupos excluidos o en proceso de exclusión, organizaciones de base y movimientos sociales, es fundamental para la continuidad de dichos procesos, como también para la incidencia en políticas públicas y acciones institucionales.

Por otra parte, la gestión territorial tiene también aspectos técnicos, por la naturaleza de los procesos que conlleva en las distintas dimensiones del desarrollo, por cuanto involucra a múltiples entes sectoriales, y porque requiere de una efectiva articulación intersectorial, coordinación interinstitucional y convergencia entre acciones para impulsar las transformaciones ambientales, económicas, sociales, político-institucionales y culturales requeridas o propuestas en las estrategias y planes de desarrollo. En la región del SICA, diversos procesos territoriales han tenido acompañamiento técnico algunas veces de la institucionalidad pública, otras veces de fundaciones u ONG, y con cierta frecuencia de agencias de cooperación bilateral o multilateral. Generalmente ha sido por decisión de esas entidades, de acuerdo con sus propios planes y prioridades, por lo demás cambiantes, sin que se transfieran recursos a las organizaciones de gestión territorial para

que contraten directamente servicios de apoyo técnico. El fortalecimiento de capacidades de los actores territoriales cobró fuerza durante la fase de ejecución inicial de la ECADERT, mediante un programa regional que luego decayó por falta de financiamiento y prioridades institucionales cambiantes, pero en algunos países ha continuado a través de procesos nacionales o subnacionales, con participación de la institucionalidad pública y de universidades, principalmente.

El desarrollo territorial en general, y el de los territorios rurales en particular, transcurre a múltiples escalas, desde el ámbito local hasta el nacional y algunas veces internacional. Por otra parte, se superponen o traslapan diversos tipos de territorialidades, así como procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización.

En el caso centroamericano dicha pluriescalaridad abarca las comunidades locales y los ámbitos territoriales correspondientes a comunidades étnicas; los municipios y las asociaciones intermunicipales o mancomunidades, y territorios conformados por varios municipios con características e identidades, problemáticas y potencialidades compartidas, así como regiones de planificación y unidades político-administrativas subnacionales, el ámbito nacional y el del sistema de integración. Históricamente, la colonización agrícola espontánea o planificada ha contribuido a la conformación de territorios y comunidades

en zonas de frontera agrícola, algunas veces por migrantes emparentados entre sí o vecinos y conocidos en su lugar de origen, otras veces por demandantes de tierra con distintas proveniencias afincados en un mismo asentamiento de reforma agraria, con implicaciones muy distintas en cuanto al tejido social.

Por otra parte, hay territorios-zona resultantes de procesos sociohistóricos o definidos en el marco de programas de la institucionalidad pública, y territorios-red que corresponden a relacionamientos de diversa índole entre grupos e individuos, incluyendo los económicos, los de parentesco, los de solidaridad y reciprocidad, los sociopolíticos y los asociados a identidades colectivas. La construcción histórica de estas y otras territorialidades, enmarcada en las interacciones coevolutivas entre sociedad y naturaleza en distintos planos, ha devenido más compleja en el istmo por flujos migratorios cada vez más fuertes y desplazamientos crecientes por la violencia o la falta de oportunidades, por conflictos armados internos y por el control territorial del crimen organizado, desarraigando y desarticulando comunidades y modos de relacionamiento. Paralelamente se han conformado nuevas territorialidades, tanto rurales como urbanas, dentro de la región, en el propio país o en países vecinos, y también fuera de ella, en ciudades de Norteamérica o Europa, manteniendo algunas veces ciertos vínculos con las comunidades o lugares de origen.

Es posible impulsar procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales en los municipios y localidades, pero tiende a ser necesario abordar algunas problemáticas u oportunidades a escala supramunicipal, como también en el ámbito de las regiones de planificación o entidades territoriales subnacionales. A cada escala es pertinente un abordaje territorial, y es importante reconocer la complementariedad y subsidiariedad entre procesos más locales, enfocados en lo que es viable y pertinente hacer en el ámbito municipal o de comunidades específicas, y aquellos que requieren de esfuerzos mancomunados a una escala mayor, como también de la planificación regional o subnacional.

Experiencias como la Belén Gualcho en Honduras o Santa Fe de Veraguas en Panamá muestran la viabilidad de dichos procesos en municipios con una clara identidad étnica o un tejido social y procesos organizativos que den sustento a una gestión social y una gobernanza relacional a escala municipal, a la vez que es patente la necesidad de iniciativas a más amplia escala y proyectos de mayor envergadura para impulsar el desarrollo territorial. En esos mismos países, otras experiencias asociadas a varias mancomunidades, en el caso de Honduras, o al Centro de Gestión Local de la provincia de Darién y comarcas indígenas, en Panamá, muestran la pertinencia de la escala supramunicipal para dichos procesos e iniciativas.

La articulación entre procesos locales o de territorios supramunicipales y la planificación regional o subna-

cional ha sido generalmente débil en América Central. En El Salvador se ha explorado la vía de abordar institucionalmente el desarrollo de los territorios en el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, mientras que en Costa Rica se ha optado por incorporar representantes de los CTDR en los Consejos Regionales de Desarrollo.

Las mancomunidades o federaciones de municipios, cuando están asociadas efectivamente a territorios con identidades pluridimensionales, son una opción para impulsar iniciativas de desarrollo territorial, pero es necesario establecer mecanismos de participación de la sociedad civil en éstas. Las mancomunidades o asociaciones intermunicipales creadas para acceder a recursos en determinado proyecto tienden a ser un tanto artificiales y de perdurabilidad incierta, mientras que otras constituidas en torno a problemáticas o potencialidades comunes pueden ser más sustantivas y longevas. Pero no basta con asociar varios gobiernos locales, sino que debe haber un proceso de apropiación e involucramiento activo de organizaciones, redes y grupos del territorio supramunicipal.

En Centroamérica, las mancomunidades que agrupan municipios suelen ser conducidas colectivamente por los alcaldes y gestionadas por gerentes u otras personas contratadas para ese propósito, sin mayor injerencia o involucramiento de las organizaciones, redes o grupos de la sociedad civil en ámbito supramunicipal. Se requiere, entonces, que las mancomunidades evolucionen hacia formas de gobernanza más rela-

cionales y que se exploren modalidades apropiadas de representación social e interlocución público-privada en los territorios en los cuales hay asociaciones intermunicipales.

El número y cobertura territorial de las mancomunidades varía considerablemente de un país a otro en el istmo, y su relevancia actual para la gestión del desarrollo de los territorios rurales también difiere entre ellos. Aunque la cantidad de mancomunidades es mayor en El Salvador, sólo algunas de ellas están asociadas claramente a procesos de gestión social de dicho desarrollo, mientras que en Guatemala los territorios priorizados en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) corresponden a mancomunidades. En otros países, algunos territorios corresponden a asociaciones intermunicipales, pero aún es necesario fortalecer la participación activa de la sociedad civil, con capacidad propositiva, en dichas instancias.

Valores, principios e ideas en la gestión social del desarrollo territorial

La apropiación social e institucional de los principios básicos del desarrollo rural territorial es indispensable para que el enfoque territorial pueda incorporarse efectivamente en las iniciativas, políticas y acciones en pro del desarrollo. Es necesario que los actores públicos y de la sociedad civil interioricen efectivamente esos principios y orientaciones, que los apliquen al tomar decisiones relacionadas con la gestión territorial, y que asuman la responsabilidad que corresponde

a cada uno en procesos de desarrollo endógenos, participativos e incluyentes, sistémicos e integrales, centrados en la persona humana y orientados hacia el mejoramiento de la calidad de la vida en los territorios rurales. En los territorios rurales y en la sociedad como un todo, esto conlleva la necesidad de ampliar y ahondar formas democráticas de gobernanza, con mecanismos funcionales de diálogo, negociación y resolución de conflictos entre la ciudadanía y las autoridades políticas, entre los movimientos sociales y la institucionalidad pública, vale decir, entre sociedad civil y Estado.

En el caso centroamericano, la ECADERT explicitó un conjunto de principios del enfoque territorial del desarrollo, relacionados principalmente con la inclusión y la equidad como eje principal de la propuesta; pensar y actuar con una visión a largo plazo que oriente las inversiones en los territorios; que el Estado y la sociedad civil impulsen conjuntamente el desarrollo de los territorios rurales; reconocer la función crucial de las redes territoriales en dicho desarrollo, y promover la innovación institucional. Estos principios fueron promovidos por el Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT y fueron incorporándose, en mayor o menor grado y de diversas maneras, en acciones formativas nacionales y territoriales; varios de ellos también han estado presentes, de uno u otro modo, en el acompañamiento técnico a procesos de gestión territorial y en instrumentos de política pública, programas institucionales e iniciativas en los territorios.

Por otra parte, la permanencia de prácticas y culturas organizacionales e institucionales fuertemente arraigadas y contrarias a dichos principios, incluyendo el verticalismo y cortoplacismo, el clientelismo político y el asistencialismo, dificultan y limitan su incorporación efectiva en el quehacer de las organizaciones e instituciones. Y el afán de controlar o acallar las expresiones independientes de voluntad grupal y acción colectiva obstruye la apropiación social de los procesos de desarrollo territorial, restringe el involucramiento activo y propositivo de diversos tipos de redes y de grupos sociales excluidos o en vías de exclusión, y frena la indispensable profundización de la democracia, inherente al enfoque territorial participativo e incluyente.

Los valores y principios compartidos son tanto o más importantes que las diferentes ideas u opiniones que tengan las personas acerca del desarrollo de su territorio, las cuales pueden debatirse, confrontando propuestas y abordajes. Es posible diferir radicalmente acerca de lo que se pretende hacer y cómo hacerlo, tener agendas e intereses diferentes, pero la construcción de acuerdos o consensos se facilitará considerablemente si quienes participan, en representación de distintos actores territoriales, redes o grupos, comparten un conjunto de valores que trascienden las cuestiones inmediatas y los criterios contrapuestos sobre asuntos específicos, y que permitan dialogar para buscar soluciones y orientar las acciones a realizar en función de un proyecto de futuro concertado y, finalmente, del bien común. Ello se constata y se reafirma en espacios de in-

terlocución, visitas recíprocas y encuentros personales de quienes impulsan iniciativas de desarrollo territorial, les dan acompañamiento técnico, o formulan e implementan políticas públicas y programas institucionales para el desarrollo integral, participativo e incluyente de los territorios rurales.

La ECADERT fue reconocida, al momento de formularse, como un instrumento de política pública regional que asignaba especial relevancia a los principios y valores éticos, y se buscó incorporarlos en acciones formativas y procesos de gestión social del desarrollo en los territorios rurales. Varias experiencias centroamericanas e intercambios de diversa índole en la región han permitido constatar que la coherencia con esos principios y valores, así como el compromiso con la sociedad actual y con las generaciones venideras, permite a personas con ideas muy diferentes colaborar en busca del bien común y en aras de la solidaridad, para lograr una mayor cohesión social y territorial. Por otra parte, se ha encontrado que hay discordancias considerables entre posturas ideológicas declaradas que afirman la importancia de la participación e inclusión, y prácticas políticas, institucionales y organizacionales verticales, excluyentes y anti-democráticas.

Durante la fase de ejecución inicial de la ECADERT, múltiples encuentros regionales entre actores sociales e institucionales, redes y grupos de distintos territorios y países, dentro y también fuera de la región, facilitaron interacciones y relacionamientos personales,

cara a cara, durante los cuales fue patente la base ética y moral común de los esfuerzos por impulsar un desarrollo territorial ampliamente participativo e incluyente, formas de gobernanza democráticas y espacios de solidaridad humana, por encima de cualquier aparente diferencia político-ideológica. El posterior debilitamiento, desarticulación y discontinuación de tales encuentros, por restricciones financieras, cambios de personal y redefinición de prioridades en instancias regionales y bi- o multi-laterales, ha limitado severamente los intercambios directos y el enriquecimiento mutuo asociado a ellos. Actores locales y responsables técnicos institucionales han expresado la necesidad de contar con espacios de interlocución, han interactuado por medios virtuales, y han tomado iniciativas para realizar encuentros presenciales, como los de CTDR costarricenses, Grupos Gestores de Guatemala y GAT hondureños.

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

La responsabilidad principal por el desarrollo de cada territorio -cualquiera que sea su escala- es de los propios actores sociales, privados e institucionales, redes formales e informales y otros grupos dispuestos a impulsarlo. Esto supone, por una parte, capacidad propositiva y decisoria, en forma colegiada y basada en negociaciones y acuerdos entre actores territoriales, redes u otros grupos, y con entidades externas al territorio, pero presentes en él o relacionadas

con su desarrollo. Por otra parte, conlleva el compromiso de aunar voluntades y movilizar recursos de diversa índole para elaborar y concretizar una visión de futuro compartida, una estrategia a largo plazo, planes intermedios y operativos, e iniciativas o proyectos que permitan avanzar en la dirección acordada.

La práctica institucionalizada del asistencialismo, las relaciones verticales entre entidades públicas y grupos de base, y el clientelismo fuertemente arraigado en la cultura política centroamericana han dificultado demasiadas veces la gestión realmente participativa del desarrollo territorial, la preponderancia de las iniciativas endógenas sobre las ofertas desde la institucionalidad, las ONG o la cooperación internacional, y la apropiación efectiva de los procesos orientados a promover ese desarrollo por parte de los actores territoriales, redes y grupos históricamente excluidos o en proceso de exclusión. En la región del SICA ha sido necesario contrarrestar sistemáticamente la tendencia a perpetuar dichas prácticas y formas de relacionamiento; tomar conciencia de que solamente es posible construir un proyecto de futuro compartido y convertirlo en realidad si esos actores, redes y grupos se comprometen claramente con él, aprender a declinar ofrecimientos de recursos e inversiones públicas o privadas si no contribuyen a avanzar en la dirección acordada en la estrategia de desarrollo del territorio.

La sociedad como un todo, y la institucionalidad pública nacional en diálogo con la

sociedad civil, tienen la responsabilidad de velar por el desarrollo territorial del país en su conjunto, incluyendo la reducción de las disparidades interregionales e interterritoriales, y de apoyar las iniciativas de desarrollo endógeno de los distintos territorios, en el respectivo marco político-institucional.

Varios países de la región del SICA han incorporado progresivamente elementos básicos del enfoque territorial, así como determinados principios y orientaciones de la ECADERT, y han buscado territorializar algunas de sus políticas y programas o acciones institucionales. En uno de ellos -Costa Rica- se han establecido territorios y consejos territoriales de desarrollo rural en todo el país, salvo en la Gran Área Metropolitana, que también podría y debería considerarse como un territorio, mayormente urbano pero fuertemente vinculado con zonas rurales próximas y distintas- y se han dado pasos importantes para articular los territorios con las respectivas regiones de planificación y los correspondientes consejos regionales, aunque no se ha logrado todavía unificar la regionalización y territorialización del conjunto de entidades públicas. En otros países hay grados variables de avance y de claridad sobre la relevancia del desarrollo de los territorios rurales para el de toda la sociedad, así como una diversidad de situaciones en cuanto a la territorialización de las políticas públicas y la articulación entre territorios y regiones de planificación, con sus respectivas instancias colegiadas, de concertación y de coordinación. En lo atinente al

Triángulo del Norte, conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador, hay una comprensión más clara, dentro y fuera de la región -especialmente en México y Estados Unidos- de la relación entre problemáticas rurales graves e irresueltas, de hondas raíces históricas, con sus secuelas de insatisfacción extrema de necesidades básicas, violencia e inseguridad ciudadana, y la problemática más reciente y cada vez más aguda de la emigración masiva por falta de oportunidades en sus territorios rurales, con la consiguiente necesidad de políticas e inversiones para generarlas.

Corresponde a las instancias regionales, organismos internacionales y agencias de cooperación complementar y apoyar -nunca sustituir ni dictar- las políticas, programas y acciones institucionales para promover el desarrollo regional y territorial de los distintos países, así como las iniciativas endógenas de desarrollo de los territorios rurales. Y la cooperación internacional debe alinearse claramente con los lineamientos generales, estrategias y políticas tanto nacionales como de instancias regionales, aportando a su enriquecimiento sin interferir con las potestades de los Estados y de los mecanismos de integración.

En América Central, está clara la necesidad de que haya un efectivo alineamiento de la cooperación internacional con las prioridades y directrices de política pública de los distintos países, pero también es necesario reconocer que sus contribuciones y respaldo han facilitado el logro de mayor continuidad entre sucesivas administraciones

de distinto signo en varios países de la región. Por otra parte, el peso relativo de los aportes de organismos de cooperación al SICA en su conjunto y al proceso regional ECADERT se ha aunado con los aportes relativamente modestos de los países al sistema de integración y a la operación de los mecanismos regionales de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, para hacer que la continuidad de este último como instrumento de política pública regional dependa de manera importante de las contribuciones financieras y también técnicas de los organismos de cooperación.

El papel relevante de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano durante la formulación y ejecución inicial de la ECADERT, mientras contó con recursos de la Cooperación Española y otros donantes para dicho propósito, así como la reciente reducción al mínimo de su involucramiento activo en ella, mostró dos facetas contrapuestas: Por una parte, demostró que es posible que una instancia sectorial del Sistema de la Integración Centroamericana cumpla una función promotora e impulsora de un instrumento de política pública regional para promover el desarrollo integral de los territorios rurales, lo cual claramente requería de articulación intersectorial. Pero, por otra parte, evidenció cuán dependiente es dicha participación del financiamiento externo a la región, a falta de aportes sustanciales de los países miembros del SICA, y cuán difícil es lograr cabal-

mente, desde una instancia sectorial, la intersectorialidad de su implementación regional.

El alineamiento de la Cooperación Española en general, y de la AECID y AACID en particular, a los lineamientos de políticas del SICA, así como su contribución relevante y enriquecedora a la formulación e implementación de políticas regionales como la ECADERT, evidencian la viabilidad y pertinencia de una relación mutuamente respetuosa, con intercambio franco de ideas y aportes basados en la experiencia acumulada por organismos de cooperación, sin imposiciones ni injerencias indebidas. Ello contrasta, en mayor o menor grado, con esquemas de cooperación internacional que definen de antemano, en ultramar, los lineamientos de los programas a impulsar e incluso los tipos de acciones a realizar.

La experiencia de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial, coordinada por el IICA por mandato de los Jefes de Estado de la Región al aprobar la ECADERT, en reconocimiento a su papel en la formulación de la misma, patentizó tanto las posibilidades como los límites de un mecanismo-red de articulación entre agencias de cooperación, centros de educación superior y otras organizaciones. Mostró, de una parte, lo que es posible lograr aunando voluntades institucionales a lo largo de varios años e impulsando procesos de cooperación y coordinación de esfuerzos e iniciativas

regionales, nacionales y territoriales. Pero también evidenció la facilidad con que puede desarticularse una instancia que depende sobremanera del compromiso sostenido de una sola entidad a lo largo del tiempo, en el transcurso del cual hay cambios de administración, de directrices y de personal técnico, de prioridades e intereses, y de relacionamientos entre las instituciones y organizaciones participantes.

La continuidad de los mecanismos y procesos de coordinación para impulsar un instrumento de política pública regional como la ECADERT en el

marco del SICA debe fundarse principalmente en la apropiación y aportes de los países miembro, con una función complementaria y coadyuvante de la cooperación financiera y técnica internacional. La voluntad institucional y grado de involucramiento de ésta, como la de las propias instancias del Sistema de la Integración Centroamericana, puede resultar volátil o inconstante, y sujeta en extremo al acceso a recursos financieros cuyo flujo, a su vez, puede disminuir o interrumpirse por circunstancias políticas o de otra índole en los países donantes.

Reflexión final

Lejos de progresar linealmente en el tiempo y de avanzar paralelamente en los distintos países y al interior de cada uno de ellos, los procesos de gestión social del desarrollo de territorios rurales en la región del SICA y de formulación e implementación de políticas, programas y proyectos u otras iniciativas para impulsarlos han tenido fuertes altibajos, lapsos de aceleración y otros de estancamiento o retroceso, e importantes disparidades entre contextos o dinámicas nacionales y locales. Para las personas, grupos y redes participantes, actores sociales, privados e institucionales, en los distintos territorios o países y en instancias regionales o del Sistema de la Integración Centroamericana, como también de la cooperación internacional, ha habido éxitos y fracasos, logros y desencantos; momentos de convergencia o disgregación, de construcción conjunta y aprendizaje colectivo, pero también de repliegue y desestructuración.

Desde ahora y desde aquí, una mirada retrospectiva permite visualizar un período de exploración y acumulación de experiencias en algunos países y territorios, entre finales del siglo pasado y la primera década de éste. Le siguió, a

partir del 2009, otro de formulación e implementación inicial de instrumentos de política pública regionales o nacionales; de plataformas de concertación; de espacios de gobernanza más relacional, o de esfuerzos por generar procesos de gestión territorial participativa. Un tercer período, iniciado entre fines de 2017 y principios del 2018 aunque se perfiló con mayor claridad posteriormente, se ha visto marcado por la desintegración de los mecanismos regionales del proceso ECADERT; por una combinación de continuidades y rupturas político-institucionales para el desarrollo rural con enfoque territorial en diferentes países de América Central, y por ritmos dispares en múltiples territorios del istmo y de República Dominicana, sin mecanismos de seguimiento que permitan tener una clara visión del conjunto de los procesos territoriales en la actualidad.

Las transiciones entre uno y otro período, tanto en la fase inicial como en la más reciente, son momentos de especial relevancia, plenos de significados por explorar. Interesa comprender, en la medida de lo posible, los factores y condiciones, dinámicas y decisiones que contribuyeron a la construcción o

desarticulación de la ECADERT como proceso regional asociado a un instrumento de política pública en el marco del SICA. Algunos de esos factores y condiciones, que es importante reconocer y explicitar mediante una reflexión autocrítica colectiva, incidieron en el impacto inicial y posterior desaparición de determinadas instancias o programas regionales, en la perdurabilidad de ciertas iniciativas territoriales y transformaciones institucionales, y en la redefinición de las interrelaciones entre procesos locales, nacionales y transfronterizos o plurinacionales. Los contrastes o afinidades al respecto entre países y entre territorios, como también entre esta región y otras partes de América Latina y el Caribe, resultan esclarecedores y nos permiten continuar aprendiendo, para comprender mejor lo sucedido y para actuar con mayor claridad y coherencia en el futuro, individual y colectivamente. Se trata, sin duda, de una tarea inconclusa, y el contrapunteo entre teoría y práctica o entre elaboraciones conceptuales y metodologías de trabajo, como también entre dinámicas regionales y locales o procesos generales y específicos, proseguirá por diversas vías, a distintos ritmos y con muy variadas implicaciones.

En cada una de estas fases hay diversos tipos de lecciones aprendidas, sobre distintas facetas de dichos procesos, y cada persona o grupo, red u organización, institución o entidad tendrá su propia perspectiva al respecto. La na-

turalidad de los aprendizajes en cada período y durante la transición entre uno y otro fue variando, aunque algunos han resultado ser de índole general, mientras que otros se refieren al proceso de gestión social del desarrollo territorial en su conjunto, o atañen a dinámicas político-institucionales a diversas escalas espaciales y temporales.

Las experiencias pioneras en gestión participativa de procesos de desarrollo en territorios rurales centroamericanos fueron bien diversas entre sí, por sus diferentes contextos locales y nacionales, como también por sus referentes internacionales, relacionados con distintas agencias de cooperación bilateral o multilateral. Esta diversidad permitió obtener múltiples aprendizajes conceptuales, metodológicos y prácticos, cuya contrastación generó valiosos insumos para la formulación de un instrumento de política pública regional para el desarrollo rural con enfoque territorial. También aportó insumos para innovaciones político-institucionales, contribuyó al intercambio de experiencias y aportó elementos a considerar al emprender nuevas iniciativas territoriales. La heterogeneidad de esas experiencias y la pluralidad de tipos de lecciones derivadas de ellas fue enriquecedora en muchos sentidos, aunque también favoreció la diversidad de abordajes del desarrollo de los territorios rurales en la región e hizo más compleja la tarea de generar denominadores metodológicos comunes.

Durante la elaboración, aprobación y preparativos para la ejecución de la ECADERT, se optó por triangular entre experiencias centroamericanas, europeas (principalmente españolas) y sudamericanas (primordialmente brasileñas), para contrastar sus fortalezas y limitaciones, valorar su pertinencia en las condiciones de la región del SICA, y construir opciones apropiadas e innovadoras en los países miembros y territorios priorizados. Esto conllevó variaciones significativas en el abordaje conceptual y metodológico, tanto de un país o territorio a otro como respecto de las experiencias territoriales y procesos político-institucionales de referencia.

Aunque las instancias responsables por el diseño de la ECADERT fueron básicamente intergubernamentales, se logró consensuar la realización de consultas ampliamente participativas, en mayor grado que cualquier instrumento anterior del SICA, a lo largo de un año. En ello coincidieron la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y varias agencias de cooperación, así como el Grupo Técnico Intergubernamental establecido con representantes de las entidades nacionales responsables por el desarrollo rural y el comité interinstitucional encargado de acopiar e integrar propuestas de los distintos sectores y actores, elaborar un texto preliminar para su validación crítica en otra ronda de consultas, y preparar una nueva versión que reflejara lo mejor posible las observaciones y recomendaciones recibidas. Este proceso de formulación

y revisión requirió del involucramiento activo y propositivo de entidades académicas, movimientos sociales, ONG y organizaciones de gestión territorial, grupos de base y redes centroamericanas, como también de representantes de entidades públicas. La aprobación final correspondería al Consejo de Ministros del CAC y -bajo circunstancias particulares por la situación política en uno de los países miembro- el aval de la Cumbre de Jefes de Estado del SICA. Ello le dio a esta estrategia regional un carácter híbrido, por la confluencia de aportes de la institucionalidad pública y de la sociedad civil.

Al formular la ECADERT, se optó por proponer un conjunto de principios y orientaciones generales enmarcados en el enfoque territorial del desarrollo rural, definir ciertos lineamientos generales en torno a los cuales se organizarían propuestas más específicas. Varios centenares de acciones específicas recomendadas en talleres regionales, nacionales o territoriales, con diversos tipos de actores, se agruparon en cinco componentes temáticos principales y tres ejes transversales, con medio centenar de líneas de acción y un horizonte temporal a veinte años. Ello, aunado al principio de aplicación gradual y progresiva de los instrumentos de política del SICA, dio considerable flexibilidad y discrecionalidad a los Estados en la implementación de la ECADERT. Quedó a criterio de cada país cómo y cuándo incorporar en sus políticas públicas y programas institucionales las acciones pertinentes y

viables en lo atinente a la institucionalidad para el DRT; al tejido social y las redes de cooperación territoriales; a la economía rural de los territorios; a su identidad cultural, y a la gestión ambiental del territorio. Cada país también debía definir las acciones a realizar en los ejes de equidad e inclusión social en los territorios rurales; educación y formación de capacidades, y gestión del conocimiento.

Lo antedicho, aunado a las características de la institucionalidad del SICA -incluyendo la muy limitada cesión de soberanía por parte de los Estados Nacionales al mecanismo de integración, y su escaso presupuesto propio-permitiría, por una parte, opciones diversas e innovadoras en lo atinente a las políticas nacionales y programas institucionales, en la medida en que efectivamente hubiese interés en promover el desarrollo rural con enfoque territorial, y distintas modalidades de gestión social del desarrollo territorial, acordes con las particularidades de cada país o territorio. Por otra parte, haría factible que determinados países se abstuvieran de implementar la ECADERT como instrumento de política regional, e incluso de incorporar los principios y orientaciones del enfoque territorial en su propio marco político-institucional, y de impulsar, apoyar o dar acompañamiento técnico a procesos participativos en territorios rurales o avanzar hacia modalidades de gobernanza más relacionales. Ello podría solventarse sólo en parte, y temporalmente, mediante cooperación financiera y técnica

internacional, puesto que la sustentabilidad de los procesos de desarrollo territorial requeriría, necesariamente, de voluntad política e inversión pública nacional, como también de una efectiva apropiación de los mismos por parte de actores territoriales y de la sociedad civil en cada país.

Durante la ejecución inicial de la ECADERT como política del SICA, entre 2010 y 2016, se establecieron y funcionaron, con mayor o menor eficacia, varias instancias, programas y mecanismos para facilitar su implementación en los planos regional, nacional y territorial. Algunas de ellas impulsaron efectivamente, durante varios años, avances sustanciales en la gestión social del desarrollo de los territorios rurales o en las políticas públicas relacionadas con él, mientras que otras fueron de alcances más limitados. Por otra parte, algunas resultaron transitorias, mientras que otras han sido más perdurables, por razones y con implicaciones que resultan aleccionadoras.

Al respecto, tuvieron cierta relevancia durante algunos años la Comisión Regional y las Comisiones Nacionales para la Ejecución de la ECADERT, el componente del Fondo España-SICA en apoyo a la ECADERT, los Planes de Acción Regionales, y sucesivas convocatorias del Fondo Regional ECADERT. El Programa Regional de Formación de Capacidades (PRFC) y ciertos equipos nacionales de formadores y facilitadores contribuyeron a crear una masa crítica de responsables técnicos e ins-

titucionales, autoridades locales y dirigentes de organizaciones e integrantes de redes u otros grupos, con bases conceptuales y metodológicas comunes. La Plataforma Regional de Apoyo Técnico al DRT (PRAT) con sus grupos de trabajo temáticos interinstitucionales, y ciertos mecanismos nacionales dieron acompañamiento técnico a procesos regionales, nacionales o locales. Varias redes regionales, como las de gestión del conocimiento y de Grupos de Acción Territorial (GAT), así como algunas redes nacionales, articularon entre sí a organizaciones e instituciones, grupos e individuos y facilitaron el intercambio de experiencias y aprendizajes.

Con la disminución progresiva de recursos financieros provenientes principalmente de la Cooperación Española y cambios en las prioridades institucionales o en la capacidad efectiva de acompañamiento técnico por parte de entidades o programas internacionales, se debilitaron y finalmente desaparecieron las principales instancias regionales del proceso ECADERT. En cada país, las dinámicas político-institucionales internas fueron decisivas para la mayor o menor solidez y continuidad de los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial. El contraste principal en el plano nacional fue entre situaciones de cambio legal y transformación institucional, con avances y retrocesos, y otras donde ello estuvo sujeto a la disposición favorable o no de gobiernos específicos. Y en los territorios rurales, si durante algún tiempo

hubo apoyos nacionales e internacionales a iniciativas de desarrollo, la perdurabilidad de éstas dependió fundamentalmente de los actores sociales, privados e institucionales, redes y otros grupos. Todo esto ha generado múltiples aprendizajes de diversa índole, que es importante discutir, compartir y tener presentes al emprender nuevas iniciativas territoriales e impulsar políticas públicas y cambios institucionales.

La documentación, sistematización participativa y contrastación de experiencias territoriales en los países miembros del SICA durante la ejecución de la ECADERT ha permitido comprender mejor diversos aspectos de la gestión social del desarrollo territorial y acumular experiencia práctica al respecto bajo diversas condiciones nacionales y locales. Ello contribuyó muy significativamente a la elaboración y posterior validación de la propuesta metodológica asociada al PRFC y al proceso ECADERT. También ha aportado insumos valiosos para acciones formativas nacionales y para el acompañamiento técnico por parte de instituciones públicas, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. Algunos de ellos han sido retomados por agencias de cooperación al elaborar propuestas metodológicas, se han confrontado con otras experiencias latinoamericanas, y han contribuido a la identificación de aprendizajes de índole más general.

La sistematización de procesos político-institucionales, con participación de los actores directamente involucra-

dos y otros interesados en las políticas públicas o programas para el DRT, presenta retos particulares. La naturaleza de esos procesos, así como su sensibilidad política obligan a realizar ajustes e innovaciones metodológicas respecto de las maneras usuales de sistematizar experiencias. Puede ser necesario recurrir a un mayor número de entrevistas individuales o a grupos focales en lugar de sesiones abiertas con todos los participantes en experiencias locales o con organizaciones de base. Puede haber, asimismo, diferencias en lo atinente a la devolución y validación, uso y socialización de los resultados y aprendizajes, aunque es deseable que haya al respecto la mayor transparencia posible. Los primeros esfuerzos para sistematizar procesos nacionales en lo referente a las políticas públicas y programas de desarrollo rural con enfoque territorial, en países de la región, mostraron tanto su pertinencia como la necesidad de ahondar en las especificidades metodológicas e implicaciones de este tipo de sistematización. Un aspecto a considerar especialmente es la existencia de traslapes potenciales con la evaluación de las políticas públicas, que obliga a diferenciar claramente entre ellas. También puede haber cierta reticencia de algunos actores políticos e institucionales a los balances valorativos acerca de dichos procesos, con su elemento de criticidad y exposición de posibles limitaciones u oportunidades para mejorar.

La tarea inevitablemente inconclusa de sistematizar el proceso ECADERT

como ejercicio de formulación e implementación de una política pública regional con expresiones o articulaciones nacionales y territoriales, abarcó diversas facetas interrelacionadas y distintos planos. También conllevó diferentes modalidades, métodos y resultados. Con apoyo de una entidad académica externa se realizó un esfuerzo inicial por acopiar y organizar información sobre las actividades realizadas por componente o eje, así como diversas acciones específicas para la implementación de la ECADERT, durante sus primeros años, en cada uno de esos planos, combinando elementos de sistematización y de evaluación. Paralela y posteriormente se documentó y sistematizó, con modalidades de reflexión grupal flexibles, ciertos procesos regionales, especialmente los relacionados con el PRFC, la PRAT, el Fondo Regional ECADERT y la Comisión Regional. Se realizaron, asimismo, talleres nacionales de sistematización con algunas Comisiones Nacionales para la Ejecución de la ECADERT, y un taller regional con representantes de organizaciones de gestión territorial de los países miembros del SICA, para compartir aprendizajes derivados de cada una de ellas e identificar otros más generales sobre gestión social del desarrollo territorial. Este proceso de sistematización, truncado por el debilitamiento y posterior desaparición de instancias y programas regionales del proceso ECADERT, por cambios de prioridades y de personal, generó múltiples reflexiones colec-

tivas, incorporó elementos de sistematización en las culturas y prácticas organizacionales e institucionales, y aportó buena parte de los insumos para los aprendizajes aquí propuestos, con miras a su discusión y enriquecimiento mediante la crítica y el debate.

Al mirar hacia delante, desde el momento actual y a la luz de las experiencias y aprendizajes tanto territoriales como político-institucionales en la región, es importante tomar en consideración tanto las fortalezas como las debilidades de los procesos de DRT a distintas escalas y en diferentes lugares, sus aciertos o errores, logros y limitaciones, o aspectos positivos y negativos. Para ello son invaluable las capacidades adquiridas y las lecciones derivadas de la práctica reflexiva en organizaciones e instituciones, redes y grupos de diversa índole en cada territorio y país, como también en el

ámbito regional. Se avizoran incertidumbres, nuevos retos y oportunidades para el desarrollo de nuestros territorios rurales y sociedades nacionales, como también para la integración centroamericana. Es necesario prepararnos para enfrentar y aprovecharlos, con claridad conceptual nutrida por la experiencia; con valores y principios acordes con el enfoque territorial sistémico y participativo; con herramientas metodológicas flexibles e innovadoras; con instrumentos de política pública apropiados y concordantes con las características y posibilidades del SICA y de sus Estados miembro, e instituciones y organizaciones capaces de aprender continuamente. Pero también se requiere de compromisos sólidos y sostenidos, de solidaridad humana traducida en acciones concretas, y de una voluntad común de construir proyectos de futuro con mayor equidad e inclusión, bienestar y felicidad.

Bibliografía citada

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2012. Ley 9036. Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). La Gaceta No 103 — Martes 29 de mayo del 2012.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2018. Texto dictaminado 12-2-2018. Proyecto de Ley de Desarrollo Regional. Expediente no. 19.959.

Bran, S; Escoto, S. 2007. Sistematización primera fase proyecto de intervención territorial en la Zona Alta de Chalatenango y propuesta de elaboración de plan estratégico. San Salvador: IICA y Cáritas Chalatenango.

CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano). 2010. Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 – ECADERT. San José: IICA)

Calles, JRK y Mejía, JS. 2010. Aporte de la Asociación de Desarrollo Integral de la Zona Alta y el Grupo de Acción Territorial (ADIZAL-GAT), al desarrollo de capacidades en la gestión de medios de vida de las familias asociadas, en la Zona Alta de Chalatenango

(ZACH) 2005-2010. Tesis preparada para la Facultad de Postgrados para optar al grado de Maestro en Desarrollo Local.

CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo). 2011 a. Atlas Centroamericano para la Gestión Sostenible del Territorio. San Salvador: CCAD.

CEGEL (Centro de Gestión Local Darién y Comarcas) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2006. La apropiación de una red multiétnica de organizaciones por las comunidades pobres para la gestión de su desarrollo y la defensa de sus derechos. Caso: Centro de Gestión Local CEGEL-Darién y Comarcas. Taller de sistematización de experiencias locales de Desarrollo Rural. (Yaviza, Panamá: CEGEL y PNUD, mimeografiado)

CEGEL (Centro de Gestión Local Darién y Comarcas). 2009. Sistematización de experiencias locales de turismo rural en Darién, Panamá: Gestión comunitaria del turismo en las comunidades de Puerto Lara y Peña Bijagual. s.p.i. CEGEL, APRODISO, FIDA e IICA.

Conadur/Segeplán (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural/ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala). 2014. Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. Guatemala: Conadur/Segeplán

Consejo Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios (El Salvador). 2017. Política Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios. Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia; Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, s.p.i.

Díaz, R.; Valenciano, JA; Salas, F. 2013. La ruralidad en Costa Rica. Informe final. Informe de investigación. IICA y Observatorio de Políticas Públicas para a Agricultura, Proyecto "Repensando el concepto de ruralidad en Brasil: implicaciones para las políticas públicas", s.p.i.

Fernández, LA; Santos, F. 2015. An Analysis of the Quality of the Central American Strategy for Rural Territorial Development (ECADERT) as a Regional Public Policy. En: Cuadernos de Desarrollo Rural, 12 (76), julio-diciembre de 2015, pp. 87-107.

Foro sobre Desarrollo Humano (República Dominicana). 2007. Nueva ruralidad y desarrollo humano. La nueva ruralidad en República Dominicana: ¿sigue siendo la parte atrás de lo urbano o es una oportunidad para el desarrollo humano? Santo Domingo: PNUD.

Fortín, MT. 2011. Desarrollo rural con enfoque territorial en el municipio de Belén Gualcho, Ocotepeque, Honduras. Sistematización. Tegucigalpa: IICA. Consultada el 6 de junio de 2019 en https://issuu.com/doctoradoccssgd/docs/tesis_marco_tulio_fortin_urrutia_-_

Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe. 2016. Reconceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática. San Salvador: Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe.

Gobierno de Guatemala. 2009. Política Nacional de Desarrollo Rural Integral – PNDRI. Guatemala: s.p.i.

Gobierno de Guatemala. 2016. Agenda Rural 2016-2010. Guatemala: s.p.i.

INDER (Instituto de Desarrollo Rural, Costa Rica), Dirección Planificación Institucional. 2015. Política institucional. Período 2015-2018. Aprobado por Junta Directiva en el artículo no. 3 de la Sesión Ordinaria 008-2015, celebrada el 02 de marzo de 2015. San José: INDER.

INDER (Instituto de Desarrollo Rural, Costa Rica). 2017. Rendición de cuentas 2014-2017. San José: INDER.

INDER (Instituto de Desarrollo Rural, Costa Rica). 2019. Propuesta para la Estrategia en el proceso de acom-

pañamiento técnico de los Comités Directivos y Asesorías Territoriales de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural. Setiembre de 2019. s.p.i.

Mata, S. 2017. La ECADERT: un Análisis sobre las buenas prácticas y potencialidades de la integración regional para el desarrollo rural en Centroamérica. En: Integración Regional SICA, no. 05, 2017, pp. 16-19.

Mora, C. 2017. Las políticas regionales del sector agropecuario: Resultados para el fortalecimiento del sector frente al desafío del cambio climático. Tesis, Maestría Regional en Integración Centroamericana y Desarrollo. San José: Universidad Centroamericana (Nicaragua), Universidad Rafael Landívar (Guatemala) y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (El Salvador), s.p.i.

PDRR (Programa Diálogo Regional Rural). 2017. Hacia la innovación rural participativa para promover la Agricultura Familiar en Centroamérica y República Dominicana. Posicionamiento del Programa Diálogo Regional Rural (Versión final sujeta a aprobación de PDRR). s.p.i. Consultado el 1 de noviembre de 2019 en <http://www.pdr.org/index.php/tematicas/posicionamiento/182-hacia-la-innovacion-rural-participativa-af>

Poder Legislativo, República de Honduras. 2010. Ley para el establecimiento de una Visión de País y la adopción de un Plan de Nación para

Honduras. La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, martes de febrero del 2010, núm. 32,129.

Rodríguez, A; Saborío, M (eds.). 2007. Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica. San José: IICA.

RUTA (Unidad Regional de Asistencia Técnica). 2009 a. PP1: Instrumento de sistematización de aspectos significativos de las Consultas Iniciales Nacionales y Regionales de la ECADERT. Elaborado por Pedro José Avendaño Soto. Diciembre de 2009. s.p.i.

RUTA (Unidad Regional de Asistencia Técnica). 2009 b. PP2a: Ordenamiento y Clasificación de los Resultados del proceso metodológico de las Consultas Iniciales Nacionales de la ECADERT. Elaborado por Pedro José Avendaño Soto. Diciembre de 2009. s.p.i.

RUTA (Unidad Regional de Asistencia Técnica). 2009 c. PP2b: Ordenamiento y Clasificación de los Resultados del proceso metodológico de las Consultas Iniciales Regionales de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT). Elaborado por Pedro José Avendaño Soto. Diciembre de 2009. s.p.i.

RUTA (Unidad Regional de Asistencia Técnica). 2010. El proceso de consulta y participación ciudadana de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural ECADERT. Elaborado por: Ana Marcela Rodríguez y Guillermo Acuña. Octubre de 2010. s.p.i.

Samper, M. 2007. Transformaciones agrarias, experimentación e intercambio de conocimiento entre agricultores: análisis comparado de experiencias en Acosta-Puriscal y Upala, Costa Rica. Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Agrícolas y Recursos Naturales, para optar al grado de Doctorado en Sistemas de Producción para Agricultura Tropical Sostenible, Universidad de Costa Rica.

Samper, M. 2014. Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial - PRAT - Una experiencia sostenida de acompañamiento técnico coordinado al proceso ECADERT, 2010-2013. San José; IICA, s.p.i.

Samper, M. 2016. Introducción al proceso de gestión del desarrollo de los territorios rurales y de los sistemas territoriales de agricultura familiar. San José: IICA

Samper, M. 2017. Tareas estratégicas para la gestión del desarrollo de los territorios rurales. San José, C.R.: IICA.

Samper, M. 2019. Aprendizajes latinoamericanos en experiencias de gestión social del desarrollo territorial. Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, no. 19. San José: IICA (en proceso de elaboración final)

Samper, M; González, H. (editores) 2013. Construyendo territorios participativos: sistematización de experien-

cias 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. Serie Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión, no. 13. San José: IICA.

Samper, M; González, H. 2018 b. Experiencias político-institucionales y territoriales en Brasil. Serie Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión, no. 14. San José: IICA.

Santos, F; Fernández, L. 2018. Las políticas de la integración regional latinoamericana. Aprendizajes a partir del caso de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial. En: Journal of Iberian and Latin American Research, Vol. 24, no. 1, 2018, pp. 55-76.

SE-CAC (Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano). 2011. Propuesta de perfil del fondo multiagencial para apoyar la ejecución de la ECADERT. Fase inicial 2011 – 2013. Propuesta para la revisión del Comité Técnico Regional del CAC y la Comisión Regional para la ejecución de la ECADERT, versión al 18 de agosto de 2011.

SEPSA (Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario); INDER (Instituto de Desarrollo Rural), Costa Rica. 2015. Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030. Resumen. San José: SEPSA e INDER.

SETEPLAN (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia). 2017. Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio. SETEPLAN, s.p.i.

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

Zapata, A. 2016 a. El proceso de formulación e implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI- en Guatemala. Guatemala: Programa Maya, PNUD, SICA, IICA y FAO.

Zapata, A. 2016 b. El proceso de formulación e implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI- en Guatemala. Resumen Ejecutivo. Guatemala: Programa Maya, PNUD, SICA, IICA y FAO.

