

Debate sobre el Enfoque DTR (Desarrollo Territorial Rural) en América Latina. Debate com Octavio Sotomayor, Unidade de Desenvolvimento Rural (CEPAL)

Territorial Development Programs in Latin America. A Debate with Octavio Sotomayor, Rural Development Unit (ECLAC)

Octavio Sotomayor*

Doris Sayago**

Eric Sabourin***

*Oficial de Asuntos Económicos, Unidad de Desarrollo Agrícola - DDPE-CEPAL

**Antropóloga; directora del Centro de Desarrollo Sostenible (CDS), Universidad de Brasilia (UnB)

***Socio-antropólogo, CIRAD, UMR Art-Dev; investigador colaborador del CDS

*(Sotomayor, Sayago y Sabourin son miembros de la coordinación de la Red Políticas Públicas y
Desarrollo Rural en América Latina)*

Recibido: 25.11.2013

Aceptado: 30.11.2013

DEBATE

¿Cómo explicar la difusión de programas y políticas de DRT en América Latina?

Octavio SOTOMAYOR

Desde mi perspectiva, el enfoque DTR surge a principios de la década del 2000 como reacción a cuatro fenómenos nuevos que se presentan en el agro de América Latina. Primero, un incremento de la complejidad del mundo rural, pues la agricultura deja de ser la única actividad económica que se desarrolla en los territorios rurales. Esto implica que los formuladores de política planifican tratando de potenciar múltiples actividades económicas: manufactura, turismo, artesanía, comercio, otros servicios.

Segundo, el surgimiento de nuevos problemas que condicionan el desarrollo agrario (medio ambiente, inocuidad de alimentos, pobreza, equidad territorial) lleva a una

de-sectorización progresiva de las políticas agrícolas: éstas ya no se hacen solamente en los Ministerios de Agricultura, sino que deben negociarse con las regiones (o lo Estados), los Ministerios de Salud o Medio Ambiente, las organizaciones de consumidores o las ONG ambientales, entre otros.

Esto requiere de nuevos arreglos institucionales que den cuenta de lo multisectorial y del logro de objetivos múltiples.

Tercero, la crisis de los enfoques convencionales utilizados para la formulación de políticas y la toma de decisiones que resulta de la mayor movilización ciudadana. Este fenómeno es consecuencia de la emergencia de nuevos actores (movimientos sociales) que intervienen en los temas públicos con nuevas agendas. Esta tendencia se ve influida por la demanda por nuevas modalidades de legitimación de la acción pública, en donde ésta no sólo es el resultado de la eficacia, la pertinencia o la aceptación de las decisiones de la autoridad, sino que también de la transparencia, de la “manera” de decidir. Las políticas públicas definidas según una lógica descendente (*top down*) dejan de ser pertinentes. El modelo lineal de formulación de políticas públicas (que tradicionalmente seguía la secuencia “concepción -> evaluación -> decisión -> implementación”) deja de ser válido, para ser reemplazado por un enfoque basado en un proceso de interrelaciones múltiples, realizado a través de una combinación de modalidades de negociación, cooperación y competencia.

El cuarto fenómeno dice en relación con los procesos de descentralización y de delegación de atribuciones y competencias de los estados nacionales, tanto “hacia arriba” (nivel supranacional) como “hacia abajo” (nivel regional, estatal o municipal, o local y territorial). En todos los países se reestructuran los servicios públicos para hacerlos más eficientes, aunque es cierto que los resultados de estos esfuerzos son dispares: algunos tienen más éxito que otros. Esta búsqueda de una mayor coordinación y racionalidad en el uso de los recursos y permite abrir espacios para una mayor participación social.

Doris SAYAGO

Surge en América Latina, al final de los años 90, una “onda” que trae discusiones sobre una nueva ruralidad rescatando y básicamente entrelazando los aspectos culturales, geográficos y ambientales en la construcción de políticas públicas de desarrollo rural, ahora presentadas con el sello territorial. Dos causas me parecen relevantes en ese sentido. La primera, sin duda, fue que América Latina empieza a dirigir su mirada a ejemplos y movimientos que venían sucediendo en Europa en la década de 80 lo que se tradujo y, es la segunda causa, en estudios e investigaciones regionales que buscaban entender esas nuevas relaciones hombre\naturaleza, rural\urbano, local\global, individuo\colectividad, Estado\sociedad civil, democracia\participación social.

Si, parece que efectivamente el concepto de territorio fue adoptado en las políticas públicas de desarrollo rural con implicaciones fuertes en los procesos de desconcentración. Sin embargo, la imbricación de dos lógicas (la espacial y la cultural)





se muestra tan rica que no podemos descuidar la complejidad y heterogeneidad de experiencias y estrategias de los países latinoamericanos que, en muchos casos, me parece que superan los límites introducidos por las fronteras políticas e institucionales.

Eric SABOURIN

Es cierto que en el caso del tercer factor indicado por Octavio SOTOMAYOR, la emergencia de nuevos actores en el debate político, lleva a un poli centrismo de la acción pública de desarrollo, muchas veces asociado a mecanismos de participación de la población mediante la sociedad civil organizada.

Pero, lo que llama la atención es que la emergencia de políticas nacionales o de programas regionales de DTR en América Latina es un hecho continental y casi simultáneo. Solo podemos observar una difusión de políticas y programas de DTR semejante en otro continente, Europa, más en condiciones bastante diferentes. No se observa lo mismo en países de Asia o de África.

Aun en el caso de Europa, el factor común de esas políticas es la acción de la Comisión Europea con los fondos estructurales destinados a apoyar inicialmente el desarrollo de las regiones más desfavorecidas, y que se han generalizado con los programas LEADER y LEADER + en los años 1990 y 2000

La ola de programas de desarrollo territorial en América Latina es posterior a la de Europa, y en muchos casos existe una influencia del modelo europeo, sea a través de los programas de cooperación de la UE, sea por medio de las cooperaciones bilaterales (España, Francia, Alemania, Holanda, Italia etc.) o aun de la cooperación descentralizada de las regiones de Europa.

En un segundo tiempo, las organizaciones internacionales, y en particular las organizaciones interamericanas como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola) parecen tener un papel importante en la difusión y la asesoría de tales políticas junto a los Estados y gobiernos latino-americanos (Sepúlveda et al., 2003 para IICA; Schetjman & Berdegue, 2004 para el BID y el FIDA; FAO, 2005). El caso más emblemático es la plataforma regional ECADERT (Estrategia Centro-Americana de Desarrollo Rural Territorial) que propone un apoyo institucional para la institucionalización de políticas nacionales de DTR en los seis países de Centro-américa, con apoyo del IICA, de la UE (Unión Europea) y de la cooperación española en el marco del Sistema de la Integración Centroamericano (CICA).

¿Hay una unidad o mucha diversidad entre los programas?

Octavio SOTOMAYOR

Creo que en cada país se han aplicado estos conceptos de manera diferente, pues

es claro que cada cual tiene sus propios problemas y su propia realidad. Esto implica que hay todavía mucha diversidad. Sin embargo, en todo ellos se observan estos rasgos comunes: complejidad, de-sectorización, participación social y descentralización. Creo que estos programas están todavía en fase de desarrollo, y que sería útil ver en qué están, para proceder a una suerte de evaluación que haga posible corregir aquellos aspectos que no han funcionado y potenciar aquello que sí ha dado resultado.

Doris SAYAGO

Creo que hay una gran unidad en la diversidad. Me explico: sSon programas que nacen con ciertas exigencias universales (resultantes de preocupaciones actuales como valorizar lo local y ampliar la polifonía, entre muchas otras) que reproducen lenguajes, modalidades y metas que encuentran en la práctica y en las singularidades locales\territoriales su contrapunto.

Percibo los programas como propuestas robustas sin embargo cargadas de metas padronizadas, por lo tanto, insuficientes. Y me pregunto: ¿eso es negativo? No, pues cuando llevados a cada país, a cada territorio afloran positivamente la creatividad y el riesgo de cegar la multiplicidad de dimensiones particulares, disminuye. Es sólo darle un vistazo a las experiencias de territorialización en países como Uruguay, Colombia, Paraguay, Chile, Brasil. Todos con políticas de desarrollo territorial rural semejantes pero que expresan de manera saludable sus especificidades, sus limitaciones y complejidades. Los territorios nos traen de manera explícita un mosaico de actores conviviendo en un mismo espacio que es impar y de ahí el desafío: cimarrones, indígenas, campesinos, pescadores, jóvenes y mujeres rurales.

Eric SABOURIN

Entre las políticas que he tenido la oportunidad de estudiar o conocer en América Latina puedo observar similitudes. Claro, estoy de acuerdo con Octavio Sotomayor, si bien existe un modelo o una inspiración común, la aplicación nacional siempre tiene su especificidad. El modelo difundido en América Latina ya es diferente del modelo europeo y pasa también por reinterpretaciones nacionales o regionales.

Podría destacar varios elementos comunes: todos los programas de DTR proponen institucionalizar una nueva escala de gobernanza supra o intermunicipal; son, paradójicamente, políticas que han emergido en ministerios sectoriales (Ministerios de Agricultura, Desarrollo Agrario o Rural o Ministerio del interior) y que son, generalmente, dirigidas a un segmento específico del sector rural, la agricultura familiar o campesina, las comunidades indígenas; y, finalmente, los programas de desarrollo territorial rural en América Latina están asociados a procesos de participación de la sociedad civil mediante la creación de mesas, fórums, consejos, etc..





¿Cuál es el papel de las agencias internacionales en esa línea de programas de DTR?

Octavio SOTOMAYOR

Las agencias pueden colaborar acompañando esas experiencias en cada país y en cada territorio, facilitando al mismo tiempo el intercambio de experiencias y la comparación de metodologías y resultados. Creo que las agencias están en una buena posición para hacer esta especie de evaluación a que me refería anteriormente

Hasta adonde yo veo, no me parece que exista actualmente una suerte de doctrina institucional acerca de este tema. Al menos en la CEPAL este tema ha sido trabajado por diversos investigadores, y cada cual tiene su propia visión y sus propios énfasis.

Doris SAYAGO

Hoy tenemos, gracias a la tecnología, acceso a experiencias remotas que facilitan y colocan a la disposición con rapidez sorprendente, conocimientos, experiencias e intercambios del mundo rural. El IICA ya promovió intercambios entre agricultores brasileños y españoles a través de visitas en *locus*. Esas visitas de campo que han tenido la intervención de agencias españolas de desarrollo rural son, sin duda, iniciativas interesantes Pero no apenas con el continente europeo, el IICA también ha organizado, en los últimos años, encuentros y cursos de formación y capacitación sobre desarrollo territorial con participación de agricultores y gestores de América Latina.

Lo que me parece importante resaltar aquí es que organismos internacionales como IICA, FAO, CEPAL entre otros que tratan el tema actúan en red junto no apenas a los estados más, al mismo tiempo, con las universidades nacionales preocupadas en discutir los nuevos ropajes de la ruralidad: los problemas ambientales, la soberanía alimentaria, las tecnologías sociales, los aspectos jurídicos. Como bien lo expone Octavio cada uno tiene su énfasis pero al mismo tiempo se cruzan, se complementan. En el caso específico del IICA vale resaltar su papel protagónico e influencia en la construcción de las políticas de desarrollo territorial en países de la región, con especial atención a la creación de espacios de diálogo como concejos, foros, etc. La exportación del modelo brasileño con sus aciertos y errores, de cierto modo sorprende, pero se debe seguro al encuentro de varios elementos y factores que merecerían un estudio específico.

Eric SABOURIN

Sinceramente, no es sorprendente si encontramos semejanzas entre los programas de DTR en diversos países latino-americanos. A parte de las condiciones históricas comunes y de los cuatro factores que indica Octavio SOTOMAYOR en su primera intervención, las agencias de cooperación bilateral, las universidades y hasta las

cámaras sectoriales consulares de varios países de Europa, han contribuido muy fuertemente para transferir, no solo referencias teóricas, sino elementos metodológicos y mecanismos institucionales del Programa LEADER como los Grupos de Acción Local, la exigencia de co-financiamiento con contrapartida de las diferentes escalas de gobierno, etc.

El peligro de tales procesos de transposición tiene a ver con las condiciones diversas de muchos países latino-americanos. En Europa la política territorial era destinada a valorizar los atributos territoriales de las regiones periféricas una vez que los activos básicos ya existían (infraestructuras de educación, salud, energía, comunicación y transporte). Por el contrario, en las regiones marginalizadas de América Latina, falta primero asegurar esos activos básicos, antes de poder pensar en desarrollar los atributos específicos de los territorios rurales.

Creo que la postura de la CEPAL mencionada por Octavio SOTOMAYOR es bien específica, otras organizaciones interamericanas, en particular el BID y el IICA, tienen la tendencia a ofrecer a los diversos estados el mismo referencial de política pública, los mismos esquemas institucionales participativos con consejos a nivel nacional, regional y local y los mismos cursos de capacitación para los técnicos.

Diría más, esas agencias, en particular el IICA, han apoyado de manera determinante la elaboración e implementación del programa nacional de desarrollo territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, y ahora están difundiendo este modelo en América Latina, hasta con recursos y apoyo del propio gobierno brasileño. Cuando se ve este tipo de propuesta para países tan diferentes de Brasil como Uruguay o El Salvador, no deja de ser sorprendente.

Es cierto que otros países como Chile o Colombia, si bien ha estudiado y acompañado la experiencia de Brasil, promueven estrategias sensiblemente diferenciadas. La acción de la plataforma centroamericana ECADERT deja también bastante autonomía y flexibilidad de adaptación a cada país.

Las posiciones de Las Instituciones:

¿Cuál es la posición o versión de la CEPAL?

Octavio SOTOMAYOR

La CEPAL ha venido reflexionando acerca de diversos temas específicos vinculados al enfoque DTR: ordenamiento territorial, definición estadística (legal) de la ruralidad y diseño de políticas públicas para el mejoramiento de la competitividad de estos territorios. Esto último está directamente vinculado a la implementación de políticas de clústers. En fechas más recientes la Unidad de Desarrollo Agrícola, a la cual pertenezco, se ha interesado por el tema de las cadenas productivas y los territorios.

Creo que estas nuevas miradas son válidas y permiten dar cuenta de la realidad





actual del mundo rural. Sin embargo, creo también que es necesario hacer ajustes y correcciones.

Doris SAYAGO

Me viene a la memoria la experiencia implementada por la Empresa Brasileña de Pesquisa Agropecuaria – Embrapa por medio del Programa de Innovación Tecnológica y Nuevas Formas de Gestión de la Pesquisa Agropecuaria –Agrofuturo, que desde 2004 involucró a los técnicos actuantes en comunidades de agricultores familiares en investigaciones de cuño participativo que abarcaron siete experiencias territoriales en cuatro regiones del país, acopladas al componente Núcleos Piloto de Información y Gestión Tecnológica para la Agricultura Familiar. Los aspectos conceptuales y metodológicos así como las experiencias de cada territorio fueron reunidas en un libro publicado en 2011 con el título *Innovaciones en Desarrollo Territorial: nuevos desafíos para Embrapa*. Esta fue, en mi opinión, un claro ejemplo de la onda que comenté anteriormente y también de búsqueda de sintonía entre la mayor empresa de investigación agropecuaria de Brasil y las políticas públicas del gobierno federal dirigidas a los agricultores familiares en acuerdo con los ministerios de Desarrollo Social y Combate al Hambre y Desarrollo Agrario. Sin embargo, en mi opinión, aún nos enfrentamos con una política sectorial que requiere de mayores interacciones con otras políticas e instituciones.

Ya en el plano académico, la universidad brasileña también se adecuó a las exigencias conceptuales y preocupaciones metodológicas resultantes del nuevo escenario del desarrollo rural. En los últimos años fueron creados varios cursos de pre y postgrado buscando formar profesionales en áreas vinculadas a esa temática con miradas interdisciplinarias. No puedo dejar de mencionar; el curso de postgrado en Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Universidad de Brasilia- UnB con foco en: a) el desarrollo rural sustentable y sociodiversidad y; b) educación y políticas para el medio ambiente y el campo,-aAsí como la licenciatura en educación del campo iniciada en 2007. En esa misma línea el Programa de Postgrado en Desarrollo Sustentable de la Universidad de Brasilia- CDS, creado en 1995 incorporó, al final de 2011, la línea de investigación territorio, medio ambiente y sociedad con el objetivo de entender cómo las sociedades configuran los territorios y el medio ambiente y cómo las actividades y las condiciones de vida son afectadas por ese proceso, en diferentes escalas y sobre modos de regulación propios. El tema territorio rural, ya hace algunos años, está presente en las tesis de maestría y doctorado del CDS con inclusive análisis de las políticas territoriales realizadas por alumnos que, al mismo tiempo, eran funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agrario, Instituto de Colonización y Reforma Agraria- INCRA y de la propia Embrapa. Y, aún, debo mencionar la Red SMART – Strategic Monitoring of South-American Regional Transformations,- uno de los proyectos ancla del CDS cuyo eje principal fue la dinámica territorial rural y sus impactos socioambientales en diferentes eco-regiones de América del Sur.

La Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (UFRRJ) tiene un Observatorio de

Políticas Públicas para la Agricultura, dentro del Programa de Postgrado de Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedade. En la Universidad de Rio Grande do Sul –UFRGS existe tanto un curso de pre-grado en desarrollo rural de carácter técnico como un Programa de postgrado en desarrollo rural. La Universidad Federal del Cariri –UFCA y la Universidad Federal del Sur y Sudeste del Pará – UNIFESSPA, ambas fundadas en este año centraron sus esfuerzos en crear una maestría en desarrollo regional sustentable y una licenciatura en educación del campo, respectivamente. Enfin, son apenas algunos de los muchos ejemplos que la universidad brasileña presenta.

Otras iniciativas que han ocurrido en la última década como la maestría em Desarrollo Rural Territorial de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay, la Red Universitaria en Gestión Territorial en el ámbito del Foro Intergubernamental Iberoamericano para la Gestión Territorial- Proterritorios, expresan la actualidad del tema. Las dejo aquí como referencia para aquellos que se interesen en detallarlas.

Eric SABOURIN

La cooperación bilateral francesa no ha estado muy presente en América Latina sobre la temática específica del DTR porque ya había determinado ejes temáticos prioritarios en materia de desarrollo que se cruzan con la entrada territorial (medio ambiente y bienes comunes mundiales, agricultura familiar, ciudades y desarrollo urbano, salud etc.). Por lo tanto el tema del DTR ha sido trabajado más por la cooperación descentralizada (las regiones y aglomeraciones urbanas francesas) en la continuidad de una cooperación histórica anterior sobre el desarrollo local. Y precisamente, muchas veces, las iniciativas endógenas de desarrollo local en Francia, han mantenido cierta distancia crítica hacia el modelo LEADER por tres razones: la necesidad no solo de cofinanciar sino de pre-financiar la contribución de la UE (lo que exige préstamos bancarios); la burocracia de la máquina europea y ; el carácter competitivo del acceso a los fondos estructurales de inspiración neo-liberal (regiones y territorios “que ganan” suponen que “otros pierden”).

A través de mi institución el CIRAD, puedo evocar la posición de la investigación pública de Francia. Creo que al final de los años 1990, hubo una irrupción del tema de los territorios y luego del desarrollo territorial en la comunidad científica; y nosotros lo hemos cooptado de manera muy entusiasta y tal vez ingenua, por todas las buenas razones teóricas y prácticas que menciona Octavio. Nuestros equipos en el CIRAD habían invertido en el enfoque sistémico y en la investigación-acción para el desarrollo local. Por lo tanto hemos visto una prolongación y renovación del desarrollo local en el enfoque del desarrollo territorial (Courlet y Pecqueur, 1996). El CIRADha tenido una influencia directa con la teorización de los Sistemas Agro-alimentarios Localizados - SIAL (CIRAD, 1996; Muchick y Sainte Marie, 2010) y su difusión en América Latina (México y Argentina sobretodo). El principio de base es que la alimentación es un acto social. Por lo tanto la producción y el procesamiento agro-alimentario son territorialmente situados y enraizados. De hecho, hemos co-organizado uno de los primeros seminarios sobre planeamiento y desarrollo de los



territorios en Brasil (Campina Grande) en 1999, pero ya con el cuidado de no proponer un “desarrollo territorial” como una nueva alternativa (Sabourin & Teixeira, 2002).

Con el tiempo y por cuenta de la demanda social e institucional, tanto en Francia (en asociación con el INRA y el Programa Sobre y Para el Desarrollo Regional - PSDR) como en Brasil, Argentina, etc, me pregunto si hemos mantenido siempre la misma posición crítica hacia la noción de desarrollo territorial. El hecho es que según las disciplinas (geografía, economía regional, economía de la proximidad, sociología, antropología y ciencias políticas), la aprehensión del territorio y del desarrollo territorial se ha diversificado, y sin duda enriquecido, dentro del CIRAD como dentro de muchas universidades y centros de investigación hoy día.

Críticas que se podrían formular para los programas de DTR:

¿Qué es lo que faltaría todavía?

Octavio SOTOMAYOR

En relación a las críticas, mi principal preocupación se refiere a la des-agriculturalización que se observa en muchos programas de DTR. Para decirlo de otro modo, creo que se ha pasado desde un polo hacia el otro, sin darse cuenta de que quizás la mejor opción es instalarse en un punto medio. La agricultura continua siendo esencial en la gran mayoría de los territorios rurales de la región, y muchos programas DTR, en su afán por dar cuenta de la complejidad que mencionaba al principio, se han olvidado de la agricultura. Se han creado así programas que abarcan todo y que no abarcan nada, que utilizan una retórica productiva pero que no tienen una estrategia coherente de desarrollo económico, pues ignoran que la agricultura sigue siendo la actividad principal. Esto se ha traducido en una disociación entre los que trabajan en cadenas productivas agrícolas y los que aplican un enfoque territorial. Es obvio que la agricultura no agota todas las posibilidades. Pero es obvio también que sigue siendo una actividad clave. Por tal razón, el gran desafío de los próximos años es volver a centrar la discusión, para dar forma a programas de desarrollo agrícola y de desarrollo rural que operen en forma integrada, que conversen entre sí. Sólo así se podrán identificar y explotar las sinergias que objetivamente existen entre agricultura, turismo, comercio o artesanía. Otra tendencia que me inquieta se refiere a una especie de “culto al territorio” que se aprecia en algunas partes, que ignora que éste está inserto en un marco global, que finalmente es determinante. En esta línea están las visiones endógenas, que sólo miran hacia adentro, y que descuidan las interacciones entre lo interno y lo externo. Cuando uno actúa a nivel local es natural que se produzcan estos bloqueos cognitivos pues está la presión del día a día, la información es escasa, es difícil saber qué pasa con mis problemas a escala global. Sin embargo, es crucial luchar contra estos bloqueos pues si bien lo endógeno tiene un valor y genera identidad, lo global también es fuente de novedad y de respuestas frente a los desafíos locales.

Doris SAYAGO

¿Qué faltaría en el caso brasileño?

Desde el punto de vista académico, los estudios sobre las dinámicas de las políticas territoriales deben estar amparados en análisis interdisciplinarios haciéndose, de esta manera, hincapié en diferentes factores explicativos. Otro flanco interesante es el de estudios de caso que, desde la perspectiva comparativa, puedan ofrecer indicios al conocimiento aplicado de prácticas de desarrollo territorial rural.

Desde otro ángulo, más ideológico y después de acompañar de cerca la política brasileña de desarrollo territorial rural y, tener la oportunidad de visitar varios de los territorios de la ciudadanía, me permito compartir con el lector nuevas inquietudes traducidas en preguntas: ¿Cómo hacer para que el municipio, entidad consagrada de poder, reciba el territorio como nueva entidad sin que esto signifique conflicto de intereses y atrasos en la ejecución de acciones locales?; ¿Cómo concebir una unidad territorial sin que exista realmente como entidad política\jurídica?; ¿Continuaremos con la exportación del modelo territorial brasileño para otros países latinoamericanos y hasta africanos, sin antes entender que las dinámicas más allá de sus fronteras son diferentes y que paquetes pre-moldeados son un freno a la imaginación?. En mi opinión son preguntas que merecen nuestra atención.

Eric SABOURIN

En el caso de Brasil, ya tenemos elementos de evaluación (algunos proporcionados por el propio Ministerio de Desarrollo Agrario con apoyo de universidades) y una razonable cantidad de estudios académicos o institucionales. Por lo tanto se puede comenzar a identificar elementos limitantes de los primeros programas de DTR y tal vez evitar que se reproduzcan en otros países del continente.

Una primera dificultad es tal vez la de querer abarcar muchos objetivos y procesos con un mismo dispositivo: 1. Ordenamiento del territorio con instrumentos de planeamiento a la vez “top-down” y “bottom up”; 2. Descentralización y desconcentración del Estado y promoción de instancias intermediarias, y, finalmente, 3. Participación de la sociedad civil.

Son tres procesos que se podría pensar articular entre sí progresivamente, mas no se articulan por si solos, en forma natural y mucho menos por decreto.

Una segunda dificultad viene del hecho que esos programas de naturaleza transversal e integrada, sean confiados como es el caso en Brasil, Argentina y Uruguay o como lo había sido inicialmente en Colombia, a ministerios o instituciones sectoriales que cuidan, esencialmente de la agricultura.

El hecho, que muchas veces, tales ministerios “históricos” acarrean también una herencia corporativista, no facilita su diálogo con otros ministerios sectoriales. En el caso del programa de DTR ser conducido por un nuevo ministerio (por ejemplo

Vivienda y Medio Ambiente en Uruguay) o una nueva institución de planeamiento, el corporativismo de los ministerios sectoriales (Agricultura, Minas y Energía, Economía y Finanzas) también constituye un freno al diálogo y a la coordinación transversal.

Las Perspectivas

Octavio SOTOMAYOR

Creo que en el futuro inmediato una tarea es volver a encontrar un equilibrio entre lo agrícola y lo rural, entre lo interno y lo externo. Pero también hay otros desafíos. Uno de ellos tiene que ver con las escalas en que operan los programas DTR y los programas de desarrollo agrícola. Actualmente las coberturas de estos programas siguen siendo muy bajas, en algunos países no se alcanza ni siquiera al 5%. Y en simultáneo tenemos el desafío de erradicar la pobreza, de adaptarnos al cambio climático y de transformar a la región en un productor de alimentos de alcance mundial.

¿Cómo incrementar las escalas? A mi juicio hay al menos tres líneas de acción:

Una es diseñar programas públicos que operen más claramente bajo el paradigma de la auto-organización, programas que se basen en la movilización de los recursos productivos y de los recursos cognitivos locales. Existen muchos programas que quizás sin saberlo ya operan de esta forma: me refiero a los programas de certificación participativa que se utilizan en Brasil, a los sistemas de asistencia técnica horizontal (campesino-campesino) que se observan en Perú, México, Chile o Colombia, o a los sistemas de compras públicas que empiezan a multiplicarse en la región. Ya hay casos concretos que ilustran esta nueva tendencia, pero falta una reflexión que unifique y que potencie estas experiencias.

La segunda línea de acción es complementaria, y se refiere a la utilización de herramientas TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) para favorecer estos contactos horizontales: las TIC hoy son omnipresentes en el mundo rural y lo serán más en el futuro, y modifican las formas de gestión de las políticas y programas públicos, contribuyendo a “des-territorializarlos” y a “re-territorializarlos”. Pero lo esencial es que ellas permiten bajar drásticamente los costos de transacción y de interacción entre actores, y al mismo tiempo, permiten valorizar los recursos cognitivos locales.

Una última línea dice relación con el rol de las empresas privadas. Parece claro que ésta debe empezar a jugar un rol más activo en esta estrategia. Ya hay ejemplos de empresas que abandonan el enfoque tradicional de Responsabilidad Social Empresarial, de carácter puramente filantrópico, para pasar a enfoques más novedosos, tal como el enfoque de Negocios Inclusivos que se implementa en los países andinos o en Centro América. Este es el enfoque de “Valor Compartido” del que habla Michael Porter(2011). Es claro que las empresas tienen que asumir un



nuevo rol en su relación con las comunidades en donde están insertas, lo mismo que en la implementación de agendas de trabajo por territorio o por cadenas productivas, en alianza con los gobiernos. En suma, visualizo un escenario futuro muy interesante, caracterizado por una acción estatal más fuerte e inteligente, articulada a experiencias sociales auto-organizadas, que reciben el respaldo de las grandes empresas agroindustriales. Y todo ello asociado a una nueva expansión de las tecnologías modernas que, bien utilizadas, pueden ayudar a dar un gran salto en materia de productividad, sustentabilidad e integración social.

Referencias

CIRAD-SAR, Systèmes agro-alimentaires localisés (Organisations, innovations et développement local). Montpellier, França: Cirad-Sar, n° 134/96, 1996.

COURLET, C.; PECQUEUR, B.. Districts industriels, systèmes productifs localisés et développement. In ABDELMAKI; COURLET, C.. *Les nouvelles logiques du développement*. Paris: L'Harmattan, 1996. p. 91-102

ECADERT - Estrategia Centro-Americana de Desarrollo Rural Territorial. Disponible en: <http://www.territorioscentroamericanos.org/ecadert/Paginas/default.aspx>

FAO. *Un enfoque para el desarrollo rural: el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)*. Roma: FAO-DDR, 2005. Disponible en: http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_es.pdf

MUCHNIK, J.; SAINTE MAIRE, C. (eds.). *Le Temps des SYAL*. Versailles: Ed. Quae Update Sciences et Technologies, 2010.

NASCIMENTO P. P. *et al.* (eds.). *Inovações em desenvolvimento territorial: novos desafios para a Embrapa*. Brasília-DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2011.

PORTER M. E. ; KRAMER, M. R. Creating Shared Value, *Harvard Business Review*, January-February 2011. Disponible en: http://www.isc.hbs.edu/Creating_Shared_Value_HBR.htm

SABOURIN, E. ; TEIXEIRA O. (Eds.). *Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais. Conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: Embrapa SCT, Cirad, UFPB, 2002.

SEPÚLVEDA, S.; RODRÍGUEZ, A.; ECHEVERRI R. PORTILLA M.. *El enfoque territorial de desarrollo rural*. San José: C.R. IICA, 2003.

SCHETJMAN A.; BERDEGUE J.. *Desarrollo territorial rural. Debates y Temas Rurales*, n.1. Santiago de Chile: Ed. RIMISP, BID, FIDA, 2004