

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACIÓN
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DESARROLLO TERRITORIAL RURAL
ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EN BRASIL, CHILE Y MÉXICO

Editores

Fernando Soto Baquero
Luiz Carlos Beduschi Filho
César Falconi

OFICINA REGIONAL DE LA FAO
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago, Chile
2007

DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México.

Fernando Soto Baquero
Luiz Carlos Beduschi Filho
César Falconi
Editores

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
Av. Dag Hammarskjöld 3241 – Vitacura, Santiago, Chile
Tel. (56-2) 337-2100
www.rlc.fao.org

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos
www.iadb.org

1ª edición 2007
Portada: Marcelo Carrillo
500 Ejs.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la FAO y el BID.

ISBN 978-92-5-305787-0

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la División de Comunicación de la FAO Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia o por correo electrónico a: copyright@fao.org

ANTECEDENTES Y AGRADECIMIENTOS

Esta publicación, es producto de un esfuerzo conjunto entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que establecieron un acuerdo de cooperación para la realización de estudios técnicos para el desarrollo rural. Esta iniciativa dio origen al proyecto GCP/RLA/152/IAB (FAO); ATN/SF-9115-RG (BID), cuyo objetivo general es desarrollar enfoques innovadores y diseñar nuevos instrumentos, que permitan mejorar la efectividad de los programas destinados hacia el desarrollo rural de América Latina y el Caribe.

El proyecto ha desarrollado estudios en los siguientes bloques temáticos:

- (i) Desarrollo Territorial Rural.
- (ii) Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe.
- (iii) Gasto Público hacia las Áreas Rurales.

Esta publicación, corresponde al bloque de Desarrollo Territorial Rural, y es el resultado del trabajo de un amplio grupo de profesionales que acompañó en cada etapa el desarrollo del Proyecto:

- Fernando Soto Baquero, Jefe de la Subdirección de Asistencia para Políticas de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, y César Falconi, Jefe de la Unidad de Desarrollo Rural del BID.
- Luiz Carlos Beduschi Filho, que coordinó por parte de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe los estudios de caso y fue autor del capítulo síntesis y los casos de Brasil.
- Rodrigo Diez de Sollano, Consultor para los estudios de caso en México
- Claudio Valenzuela Chadwick, Consultor para el estudio de caso en Chile
- Alejandra Palma que actuó como punto focal del BID para el proyecto.

Se reconoce la colaboración y el aporte de los siguientes profesionales: Marcos Rodríguez Fazzone, Rodolfo Oliveira, Alejandro Acosta Ávila, Laura Guardia y Jozimo Santos consultores en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Finalmente, la FAO agradece a Gustavo Gordillo de Anda (ex-Director Regional de la FAO) quien desde antes había promovido el trabajo de la Oficina Regional sobre estos temas y de donde se partió y aprovechó para haber alcanzado los resultados que hoy se muestran en esta publicación.

PROLOGO

El enfoque territorial del desarrollo rural se está consolidando como una de las más importantes orientaciones de políticas y programas para las áreas rurales de América Latina. La convicción de que este enfoque puede llevar a mejores resultados económicos, sociales y ambientales es compartida actualmente por un número importante de organizaciones locales, gobiernos nacionales y regionales y organismos internacionales.

Esta tendencia se ve traducida en importantes avances conceptuales que intentan definir el marco en el cual pueden operar estas acciones. Sin embargo, la diversidad y complejidad al interior de los territorios y sus actores, indican que aún, existe una cantidad de desafíos operativos por resolver, lo que amerita esfuerzos de investigación que contribuyan a ampliar nuestra comprensión sobre procesos localizados para la promoción del desarrollo. Entre las principales interrogantes se presentan:

¿Qué criterios están siendo utilizados para delimitar los territorios rurales en los cuales, tengan lugar procesos de desarrollo rural con cierta garantía de éxito?

¿Cuáles son los formatos institucionales para articular la interacción público/privado y para promover y gestionar el desarrollo de los territorios rurales?

¿Cuáles son los instrumentos más adecuados y efectivos para promover el desarrollo territorial rural?

¿Cómo articular los distintos programas públicos y privados en un determinado territorio rural?

¿Cuáles son los mecanismos e incentivos más apropiados para garantizar la coordinación horizontal entre distintas administraciones que operan en un territorio rural y la coordinación vertical entre las administraciones en distintos niveles territoriales?

Con la finalidad de apoyar a los países en la búsqueda de respuestas para estas preguntas, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han desarrollando estudios técnicos sobre la materia como parte de un proyecto de cooperación técnica regional.

A partir de una serie de estudios de caso sobre experiencias en curso de desarrollo en cinco territorios, este estudio presenta las principales lecciones prácticas para contribuir a la incorporación de un abordaje territorial en el diseño e implementación de programas públicos.

Los estudios fueron realizados en Brasil, Chile y México, y tuvieron como orientación principal apoyar, sistematizar y analizar procesos en que distintos actores, con intereses y contextos so-

ciales, históricos y geográficos diferentes, están experimentando nuevas formas de cooperación, bajo formatos institucionales que consideran la diversificación de la participación social, como uno de los aspectos principales.

La mayor fortaleza de los estudios ha sido la de considerar una visión que va más allá del sesgo normativo común a los análisis sobre desarrollo local, y por lo tanto, se presta especial atención a la dimensión política de los procesos de desarrollo.

Se trata de discutir y extraer lecciones sobre la forma en que los actores de un determinado territorio establecen acuerdos y “reglas de juego” que estimulan y facilitan la interacción y articulación entre ellos. Las iniciativas público-privadas, cada vez más reconocidas como uno de los caminos más prometedores y necesarios para el desarrollo, demandan un marco institucional que garantice un horizonte de estabilidad para la interacción entre los actores.

Lo que tienen en común las cinco experiencias analizadas, es la apuesta explícita por diversificar la participación social para la promoción del desarrollo. Por este motivo, se involucran agricultores y no agricultores, organismos públicos y privados, con y sin fines de lucro, en arreglos institucionales que incluyen conjuntos de municipios.

Del proceso de construcción social de los territorios, hasta los mecanismos e instrumentos de apoyo utilizados para la elaboración, ejecución y evaluación de proyectos territoriales, los estudios de caso abren la “caja negra” del desarrollo territorial rural, brindando elementos conceptuales y evidencias empíricas que son de gran utilidad como referencia para otras regiones e iniciativas.

La primera lección importante que se deriva de los casos estudiados, es que la diversificación de la participación en los arreglos institucionales para la promoción del desarrollo territorial rural, es una condición fundamental para el logro de mejores resultados.

La propia definición de los límites territoriales se constituye en un tema recurrente en el proceso de cambio institucional. Lo que importa, y esta es otra de las lecciones importantes que arrojan los estudios, es que los territorios resultan de acuerdos elaborados entre los actores, con base en una combinación de criterios técnicos con criterios de identidad reconocidos por ellos. Esta es una orientación clave para la determinación de un espacio legítimo de planificación e intervención.

A través de la interacción en los espacios públicos de deliberación, los actores pueden identificar oportunidades de cooperación que se materializan en proyectos territoriales. Los proyectos son la principal herramienta para la transformación productiva de los territorios rurales.

La implementación de fondos competitivos para la selección y financiamiento de proyectos con enfoque territorial, asociada a la ampliación de la oferta de la capacitación para la elaboración de proyectos innovadores, surge como un instrumento clave y que amerita más atención de los formuladores de políticas. El énfasis debe estar en crear un ambiente propicio para estimular cambios productivos y la inserción de los territorios en mercados más dinámicos.

En la búsqueda de una coordinación horizontal de actores más convincente, el estudio destaca dos aspectos de crucial importancia: por un lado debe tenerse en claro el rol que cumplen los animadores de los procesos de articulación de los actores; y por otro, el rol que cumplen los proyectos que estos actores se disponen a realizar. Las lecciones indican que la animación del espacio de concertación y planificación es altamente dependiente de un conjunto muy reducido de actores. Sin embargo, cuando se van concretando acciones alrededor de proyectos específicos, los actores se comprometen de forma más intensa a llevar a cabo acciones que permitan la continuidad del proceso. Es decir, una vez que ya invirtieron recursos y esfuerzos en acciones concretas, los actores tienen más incentivos para seguir cooperando.

Finalmente, en los procesos de articulación vertical, el principal mecanismo es la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Territorial Rural. Para ello es necesario consolidar una estrategia claramente pactada entre los distintos actores e instancias territoriales, donde la inversión en la ampliación de las capacidades de los actores locales debe jugar un rol primordial.

Por lo anterior, esta publicación se constituye en una contribución fundamental para promover el desarrollo de los territorios rurales, y más aún, para los actores que han asumido roles preponderantes en la búsqueda de este objetivo.

HECTOR MALARIN

*Jefe de la División de Medio Ambiente,
Desarrollo Rural y Gestión de Riesgos por Desastres
Banco Interamericano de Desarrollo*

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

*Representante Regional de la FAO para América
Latina y el Caribe*

PRESENTACIÓN

El enfoque territorial del desarrollo rural se está consolidando como una de las más importantes orientaciones de políticas y programas para las áreas rurales de América Latina.

Las principales organizaciones internacionales como FAO, BID, Banco Mundial, FIDA, IICA y gran parte de los gobiernos nacionales, están reorientando sus intervenciones hacia una visión más integrada de la dinámica del medio rural, expresada en la idea de desarrollo territorial rural.

Sin embargo, aunque haya un relativo avance en términos conceptuales sobre esta perspectiva, queda todavía un gran número de cuestiones inconclusas e interrogantes que ameritan esfuerzos de investigación y análisis, para avanzar en el conocimiento de procesos localizados de promoción del desarrollo.

De esta forma, los estudios realizados en el ámbito del proyecto de cooperación técnica entre la FAO y el BID en cinco regiones rurales de América Latina, buscaron responder a un conjunto de preguntas fundamentadas en las dificultades operativas que surgen al promover dicho enfoque.

La investigación empírica permitió identificar caminos, desafíos y tendencias de procesos localizados para el desarrollo en áreas rurales, con énfasis en los arreglos institucionales, instrumentos y herramientas utilizadas por los actores para lograr mejores resultados en sus territorios.

Por último, se procuró sistematizar un conjunto de lecciones y formular recomendaciones prácticas orientadas a mejorar la capacidad de formulación de proyectos de apoyo a iniciativas de desarrollo rural bajo un enfoque territorial.

El presente documento se divide en dos partes. La primera parte consiste en una síntesis que recoge los principales resultados obtenidos a partir de los estudios de caso que fueron analizados en tres países de América Latina (México, Brasil y Chile). Entre los aspectos más relevantes se hace mención a: criterios utilizados por los países para la delimitación de territorios rurales; arreglos institucionales para la promoción del desarrollo territorial rural; instrumentos para la promoción de este enfoque en los países estudiados y finalmente, se exponen las principales lecciones y recomendaciones que contribuirían a incorporar un abordaje territorial en el diseño e implementación de programas públicos.

En la segunda parte se presenta cada una de las experiencias prácticas analizadas, a saber: Región Sur – Jalisco y Cañón de Juchipila – Zacatecas por México; Región Centro Sur/Valle do Salgado – Ceará y Región Noroeste - Minas Gerais por Brasil; Territorio de Arauco - VIII Región del Bío Bío por Chile. La selección de las regiones se realizó en función de los siguientes criterios:

- a) que fueran zonas en las que ya se estuviera llevando a cabo algún esfuerzo local de coordinación de actores alrededor de una iniciativa de desarrollo;
- b) que los gobiernos (nacional y subnacional¹) estuvieran de acuerdo con el abordaje experimental propuesto;
- c) que no fueran las regiones más dinámicas ni las más deprimidas económicamente; y
- d) que se tratara de zonas marcadamente rurales.

¹ En México y en Brasil, los gobiernos subnacionales son los gobiernos estatales (de Estados), dado que son países federativos. En Chile, al referirnos a gobierno subnacional estamos hablando del Gobierno Regional, que es una instancia de carácter administrativo. El gobernador de una región es elegido por el Presidente de la República y no por los ciudadanos. En Chile, las únicas instancias en que los ciudadanos eligen directamente a sus representantes son el municipio y el gobierno nacional. Sin embargo, cada vez más los gobiernos regionales asumen un rol importante en el marco de la descentralización que está viviendo ese país. Para entender mejor este tema, ver el informe nacional elaborado por Valenzuela.

CONTENIDOS

PARTE 1	15
ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL.	
ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EN BRASIL, MÉXICO Y CHILE	17
1. INTRODUCCIÓN	17
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	18
2.1. La emergencia del enfoque territorial del desarrollo de regiones rurales en América Latina	21
3. CRITERIOS PARA LA DELIMITACIÓN DE TERRITORIOS RURALES	24
4. ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL	30
5. INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL	35
6. SÍNTESIS DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39
6.1. Criterios para la definición/delimitación de territorios rurales	39
6.2. Fórmulas institucionales para la interacción público-privado y para la promoción y gestión del desarrollo territorial	41
6.3. Instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural	42
6.4. Articulación de distintos programas públicos y privados, mecanismos e incentivos para la coordinación horizontal	43
6.5. Articulación vertical: mecanismos e incentivos para vincular distintos niveles territoriales	43
BIBLIOGRAFÍA	45

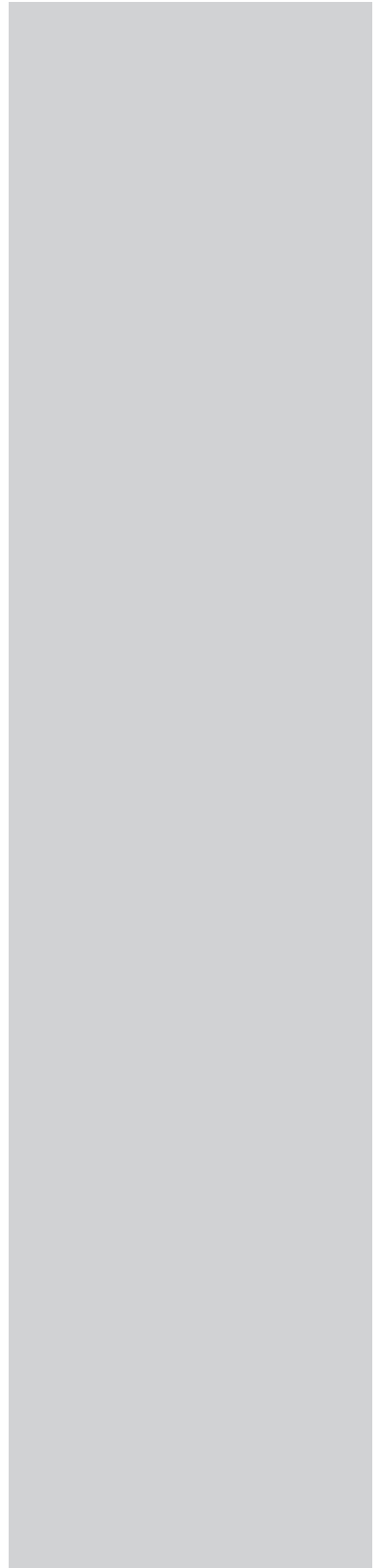
PARTE 2

49

ESTUDIOS DE CASO

1.	Noroeste de Minas Gerais - Brasil	51
2.	Centro Sur /Valle de Salgado - Brasil	89
3.	El Territorio de Arauco, región de Bío Bío, Chile	121
4.	Región Sur de Jalisco - México	167
5.	Región Cañon de Juchipila, Zacatecas - México	237

PARTE 1



ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

ANALISIS DE EXPERIENCIAS EN BRASIL, MEXICO Y CHILE²

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta una síntesis de las lecciones y recomendaciones derivadas de los cinco estudios de caso realizados en tres países de América Latina (México, Brasil y Chile). Se trata aquí, por lo tanto, de subrayar los principales hallazgos obtenidos a partir de un esfuerzo sistemático de investigación de experiencias localizadas de desarrollo rural, con el objetivo de encontrar respuestas para algunas de los principales interrogantes actuales relacionados con el futuro de las regiones rurales del continente.

Este capítulo está dividido en cinco partes, además de esta introducción. En la segunda parte se entregan antecedentes de las experiencias analizadas y una justificación respecto de la importancia de los estudios realizados.

En la tercera parte, se enfrenta la discusión sobre los criterios utilizados para la delimitación de territorios rurales. La principal pregunta en este sentido puede ser formulada de la siguiente manera: *¿cuáles son los criterios de definición/delimitación de los territorios rurales para que en ellos tengan lugar procesos de desarrollo rural con cierta garantía de éxito?*

En la cuarta parte se analiza qué arreglos institucionales contribuyen a la promoción del desarrollo territorial. Partiendo de las experiencias concretas, se trata de discutir cómo los actores de un determinado territorio establecen acuerdos y reglas de convivencia que estimulan y facilitan la interacción y articulación entre ellos. Las iniciativas público-privadas, cada vez más reconocidas como uno de los caminos más prometedores y necesarios para el desarrollo, demandan un marco institucional adecuado, que garantice un horizonte de estabilidad para la interacción entre los actores. Si esta discusión apunta a los mecanismos de coordinación horizontal, es decir a la convivencia entre actores del mismo territorio, por otro lado se analizan también los mecanismos de articulación vertical, es decir entre actores locales y actores que están fuera de los límites territoriales, pero que ejercen una influencia determinante en el desarrollo de la región, como es el caso de los gobiernos subnacionales y nacionales. Se sabe que los proyectos y políticas diseñados en instancias exteriores a los territorios suelen tener un efecto importante en la definición del destino de estas localidades. Ejemplos típicos son las carreteras, presas y otras grandes obras de infraestructura, que son propuestas sin la participación local y que, a la hora de ser implementadas, muchas veces se enfrentan con la resistencia de

² Este capítulo fue desarrollado por Luiz Carlos Beduschi Filho. Profesor e investigador de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de San Pablo, Brasil.

los actores locales. Otro ejemplo son las inversiones de empresas de gran porte, cuyas inversiones pueden afectar de forma decisiva el futuro de los territorios.

En la quinta parte se analizan los instrumentos para la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial. A través de acciones concretas, en general materializadas en proyectos de intervención, los organismos internacionales, gobiernos nacionales, subnacionales y organizaciones locales pueden intervenir en el desarrollo de una determinada área. Por este motivo, es importante verificar qué instrumentos de intervención se están utilizando y qué perspectivas existen para la aplicación de herramientas innovadoras en las áreas rurales.

Por último, en el punto 6 se presentan las principales lecciones aprendidas de las experiencias analizadas y se recomiendan políticas para la operación del enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

A partir de los años 90, tuvo lugar una emergencia del enfoque territorial para el desarrollo rural en los países europeos que suscitó un intenso debate respecto de la posibilidad de replicar sus métodos de trabajo en América Latina.

Organismos como FAO, BID, IICA, FIDA y el Banco Mundial insisten, con un énfasis altamente normativo, en la oportunidad que representa adoptar dicho enfoque (Favareto, 2006; Beduschi Filho, 2006). Sin embargo, aún son demasiado recientes los intentos de transformar las orientaciones normativas de estos organismos en acciones concretas y aplicadas a la realidad latinoamericana.

Un claro ejemplo de lo antes dicho es que sólo a partir del año 2003 se implementaron en la región dos proyectos que ameritan una consideración especial. El primero fue el proyecto EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Rural en América Latina). Diseñado por el BID a principios de 2003, tenía como objetivo aportar elementos y evidencia empírica que permitieran responder a algunos interrogantes clave para la operacionalización del enfoque (Sumpsi, 2005a). En él se advertía una clara inspiración en la experiencia de la Iniciativa LEADER y un fuerte énfasis puesto en la identificación de métodos para el desarrollo territorial rural adaptados a las condiciones de América Latina. Esta iniciativa llevó a cabo sus actividades en tres países latinoamericanos, identificados por la Unidad de Desarrollo Rural y los Departamentos de Operaciones del BID teniendo en cuenta la voluntad que demostraron los gobiernos correspondientes de apoyar la iniciativa (Sumpsi, 2005a). Las áreas elegidas para la ejecución del proyecto EXPIDER fueron: Valles Cruceños, en Bolivia, Cuenca del Chanchan, en Ecuador, y Subcuencas de Reitoca y Verdugo, en Honduras³.

Al mismo tiempo, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y Caribe lanzó una iniciativa con iguales inquietudes. El Proyecto de Desarrollo Regional estaba fundamentado “*en torno a la construcción y puesta en marcha de formas de articulación local de ideas, proyectos, programas y políticas que ya existen en un determinado territorio*”. El objetivo central era “*contribuir para la promoción del desarrollo regional sostenible mediante la facilitación de vínculos entre distintos actores, generación de capacidades y promoción de proyectos territoriales*”. El recuadro 1 presenta con más detalles la propuesta del Proyecto de Desarrollo Regional.

³ Para un análisis completo del proyecto, ver los documentos disponibles en http://www.bid.org.uy/sds/ENV/site_5588_s.htm. Se sugiere también la lectura del documento preparado por José María Sumpsi, “Lecciones del proyecto EXPIDER. Un laboratorio de desarrollo territorial rural en América Latina”, disponible en el mismo sitio web.

RECUADRO 1 PROPUESTA, OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS DEL PROYECTO DE DESARROLLO REGIONAL

PROPUESTA, OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS El eje central de este proyecto gira en torno a la construcción y puesta en marcha de formas de articulación local de ideas, proyectos, programas y políticas que ya existen en un determinado territorio. En este sentido, no se pretende inventar nuevos enfoques; tampoco desperdiciar los esfuerzos ya realizados o imponer un formato organizacional para los territorios. El proyecto se centrará en proporcionar las condiciones para que los distintos actores generen sus propios “caminos de aprendizaje”, apoyándose en procesos de desarrollo específicos para cada región que serán fomentados a través de este proyecto, pero en una perspectiva comparada que propicie el intercambio horizontal de experiencias y buenas prácticas. Así, esta propuesta se sustenta alrededor de tres ejes principales: • Crear un espacio de articulación de actores que definan una estrategia de desarrollo territorial y la materialicen a través de la puesta en marcha de programas y proyectos territoriales. • Generar mecanismos de aprendizaje permanente que permitan identificar los principales elementos que condicionan los procesos de desarrollo regional. • Replicar procesos en una perspectiva comparada que reconozca las especificidades locales y permita extraer lecciones que sean útiles para otras regiones de América Latina. Para lograr estos objetivos, se plantea un marco general de actividades que se realizarán por lo menos en once regiones de tres países de América Latina (México, Brasil y Chile). **Objetivo general** Contribuir a la promoción del desarrollo regional sostenible mediante la facilitación de vínculos entre distintos actores, generación de capacidades y promoción de proyectos territoriales. **Objetivos específicos** • Apoyar el establecimiento, la operacionalización y la gestión de Alianzas Regionales promotoras del desarrollo en once regiones de tres países de América Latina (México, Brasil y Chile). • Desarrollar, probar y evaluar un abordaje metodológico para la creación y fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para llevar adelante la promoción del desarrollo regional sostenible. • Aprender de las experiencias del proyecto que puedan ser replicables en otras regiones de América Latina y Caribe.

Fuente: Documento de Proyecto de Desarrollo Regional, disponible en <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/regional/pdf/proyecto.pdf>. Extraído de la Internet en 22/02/2006.

Resulta interesante destacar la convergencia de estas dos iniciativas en torno a una preocupación común: los avances conceptuales en el enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina no estuvieron acompañados en la misma medida por avances en el ámbito operativo (Sumpsi, 2005b; FAORLC, 2006). Estas iniciativas tuvieron como principal interrogante cómo pasar de la retórica del enfoque territorial a prácticas concretas que potencien el desarrollo de las regiones rurales.

Para seleccionar regiones⁴ en tres países (México, Brasil y Chile), el Proyecto de Desarrollo Regional promovido por la FAO utilizó los siguientes criterios: a) que fueran zonas en las que ya se estuviera llevando a cabo algún esfuerzo local de coordinación de actores alrededor de una iniciativa de desarrollo; b) que los gobiernos (nacional y subnacional⁵) estuvieran de acuerdo con el abordaje experimental propuesto; c) que no fueran las regiones más dinámicas ni las más deprimidas económicamente; y d) que se tratara de zonas marcadamente rurales.

Luego de negociar con los gobiernos subnacionales, se identificaron las áreas de intervención, así como las entidades que serían la contraparte local para el desarrollo de las actividades. El cuadro 1 muestra las localidades y las organizaciones que coordinaron las acciones de campo del Proyecto de Desarrollo Regional.

⁴ Entendidas acá como un grupo de municipalidades con características similares (geográficas, económicas, sociales, culturales y/o ambientales). No se trata, por lo tanto, de una definición precisa de región, como la que utiliza la geografía, sino de una forma simplificada de referirse a un determinado espacio de intervención en el ámbito del proyecto.

⁵ En México y en Brasil, los gobiernos subnacionales son los gobiernos estatales (de Estados), dado que son países federativos. En Chile, al referirnos a gobierno subnacional estamos hablando del Gobierno Regional, que es una instancia de carácter administrativo. El gobernador de una región es elegido por el Presidente de la República y no por los ciudadanos. En Chile, las únicas instancias en que los ciudadanos eligen directamente a sus representantes son el municipio y el gobierno nacional. Sin embargo, cada vez más los gobiernos regionales asumen un rol importante en el marco de la descentralización que está viviendo ese país. Para entender mejor este tema, ver el informe nacional elaborado por Valenzuela.

CUADRO 1 LOCALIDADES Y ORGANIZACIONES QUE COORDINARON LAS ACCIONES DE CAMPO DEL PDR

Región/Estado/País	Organización que coordinó las acciones de campo
Región Sur - Jalisco - México	COPLADE - <i>Comisión de Planeación para el Desarrollo del Estado</i> , con el apoyo del <i>Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán</i> .
Región Centro Sul/Vale do Salgado - Ceará - Brasil	SDLR - Secretaría Estatal de Desarrollo Local y Regional, a través de la Coordinación de Desarrollo Regional (CODER).
Región Noroeste - Minas Gerais - Brasil	EMATER - Empresa Pública de Asistencia Técnica y Extensión Rural del Estado de Minas Gerais.
Cañón de Juchipila - Zacatecas - México	SEDAGRO - <i>Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Zacatecas</i> , con el apoyo del <i>Centro Regional Universitario Centro Norte (CRUCEN) de la Universidad Autónoma de Chapingo</i> .
Territorio de Arauco - VIII Región del Bío Bío - Chile	<i>Gobierno Regional del Bío Bío</i> , con apoyo del CEUR - <i>Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de Bío Bío</i> .
Vale do Paranapanema - São Paulo - Brasil	IEA - Instituto de Economía Agrícola, organización pública de investigación vinculada a la Secretaría Estatal de Agricultura y Abastecimiento de São Paulo
Vale dos Cocais - Piauí - Brasil	SEPLAN - Secretaría Estatal de Planeamiento.
Cantuquiriguaçu - Paraná - Brasil	EMATER - Empresa Pública de Asistencia Técnica y Extensión Rural del Estado de Paraná, con apoyo de IAPAR (Instituto Agronómico de Paraná), vinculados a la Secretaría Estatal de Agricultura y de IPARDES (Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y Social), vinculado a su vez con la Secretaría Estatal de Planeamiento.
Región Citrícola - Nuevo León - México	FIDECITRUS - <i>Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Citrícola del Estado de Nuevo León</i> . Organización de carácter mixto que involucra Estado y representaciones empresariales
Región Lerma Chapala - Michoacán - México	SEDAGRO - <i>Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Michoacán</i> , con el apoyo de la <i>Universidad Autónoma de Chapingo</i> .
Región Otomí Tepehua - Hidalgo - México	SEPLADER - <i>Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional de Hidalgo</i> .

Las organizaciones encargadas de la coordinación de las acciones de campo recibieron un pequeño aporte de recursos de FAO RLC (alrededor de U\$S 10.000) para costear los gastos operacionales de las actividades de movilización y planeamiento, y para sistematizar las experiencias que se estaban desarrollando. En cada experiencia se identificó a los principales actores sociales involucrados en los esfuerzos de promoción del desarrollo regional y, a partir de procesos participativos de negociación, se conformó un arreglo institucional denominado genéricamente Alianza Regional. La principal característica de estos arreglos debía ser que extrapolaran los límites sectoriales de la participación (no podrían participar sólo agricultores, sino un conjunto variado de actores), los límites organizacionales (no podría participar sólo el poder público, sino también organizaciones de la sociedad civil, incluido el sector empresarial) y los límites geográficos (la alianza debería incluir un conjunto de municipios). Además, y mediante la concertación de los actores, deberían elaborar una Estrategia de Desarrollo Regional que incorporase las demandas e iniciativas del conjunto de actores y que se materializara en proyectos territoriales, articulados y coherentes, con una visión compartida respecto del futuro de la zona.

Es evidente que el proyecto está inspirado en la iniciativa europea LEADER, que tiene en los grupos de acción local el principal espacio de articulación y formulación de proyectos para el desarrollo de los territorios. Aunque existan actualmente críticas bien fundamentadas sobre los límites de LEADER⁶, en especial con relación al monto de recursos disponibles y al impacto relativamente bajo de los proyectos, es importante destacar la influencia que la metodología utilizada tuvo en la disseminación del enfoque en América Latina⁷.

FAO y BID estaban desarrollando, de forma paralela, proyectos experimentales en busca de respuestas a los interrogantes operativos generados por el enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina. Por este motivo resultó más que oportuno incluir en la iniciativa de cooperación técnica (implementado por estas organizaciones a partir del año 2005) un componente de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional. Así se acordó que se tomarían cinco de las once experiencias del Proyecto de Desarrollo Regional para realizar un estudio más a fondo de todo lo referido a los aspectos operativos del mencionado enfoque territorial.

El cuadro 2 presenta las regiones en las que se llevaron a cabo las actividades de investigación del proyecto de cooperación técnica FAO/BID.

CUADRO 2 ESTUDIOS DE CASO DEL COMPONENTE DE DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL Y REGIONAL DEL PROYECTO FAO/BID

Estudios de caso del Proyecto FAO/BID
Región Sur - Jalisco - México
Región Centro Sur/Valle do Salgado - Ceará - Brasil
Región Noroeste - Minas Gerais - Brasil
Cañón de Juchipila - Zacatecas - México
Territorio de Arauco - VIII Región del Bío Bío - Chile

Para realizar los estudios de caso se estipularon términos de referencia que orientaran a los investigadores, así como una propuesta metodológica que les permitiera obtener los datos necesarios para una correcta elaboración de los informes. Además se les entregó una guía para la presentación de dichos informes⁸, que son la base sobre la que está construido este documento.

Sin embargo, y antes de pasar a la parte analítica de este trabajo, es importante situar estas experiencias en un contexto más amplio: el de la emergencia del enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina. Esto es lo que justifica el tipo de abordaje metodológico asumido por los estudios de caso realizados en el ámbito del proyecto.

2.1. La emergencia del enfoque territorial del desarrollo de regiones rurales en América Latina

En la actualidad, la promoción del desarrollo rural en América Latina y el Caribe requiere de una búsqueda permanente de nuevos instrumentos y abordajes metodológicos para la superación de los desafíos cada vez más complejos que presentan los espacios rurales.

⁶ Para un análisis de la Iniciativa LEADER, ver las recientes evaluaciones de ÖIR (2003; 2004).

⁷ En especial con relación a un abordaje ascendiente (*bottom up*) para la planificación del desarrollo, la articulación entre público y privado, el fuerte énfasis en la innovación y en la interacción e intercambio de experiencias entre los actores. (Beduschi Filho y Abramovay, 2004; Favareto, 2006; Beduschi Filho, 2006).

⁸ Estos documentos están disponibles en la página web del proyecto FAO/BID, en la dirección: <http://www.rtc.fao.org/prior/desrural/fao-bid/des/>.

Uno de estos abordajes emergentes es el enfoque territorial del desarrollo rural. Para Schejtman y Berdegué (2004), el desarrollo territorial rural es un proceso simultáneo de cambio institucional y productivo que se lleva a cabo en determinadas localidades y que permite avanzar en la superación de la pobreza.

Fruto de la (re)valorización de la dimensión espacial en los fenómenos socioeconómicos (Piore y Sabel, 1984; Bagnasco y Trigilia, 1988), el enfoque territorial del desarrollo es cada vez más aceptado como una ruta que promete superar las limitaciones que impiden el desarrollo de las áreas rurales. Sin embargo, como sugiere Favareto (2006), lo que parece estar pasando es una renovación retórica que aún no se refleja en transformaciones institucionales ni en los métodos e instrumentos utilizados para la implementación del enfoque.

Las críticas de Meyer-Stamer (2004) sobre la aplicación indistinta del Enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL) en América Latina también funcionan como un llamado de atención para los formuladores de políticas. Para este autor, el énfasis del DEL está más orientado a la dimensión de *policies* que a la de *politics*, lo que genera recomendaciones genéricas de políticas que, una vez implementadas, no responden a las demandas y oportunidades reales de los territorios. Algo similar argumenta Evans (2003) cuando sugiere la emergencia de una verdadera “monocultura institucional”, es decir, “*una imposición de versiones idealizadas de instituciones angloamericanas basadas en planeamientos, cuya aplicabilidad presumiblemente trasciende las culturas y circunstancias nacionales*”.

El énfasis de los estudios de caso realizados en el ámbito del proyecto de cooperación técnica entre la FAO y el BID estuvo orientado por una doble visión. Por un lado, trata las experiencias como verdaderos campos de disputa (Guivant, 2002) en los cuales los actores interesados en la promoción del desarrollo territorial rural negocian posiciones y estructuran un arreglo institucional que refleja el resultado de la interacción entre ellos. Por otro lado, los estudios buscan identificar y analizar, con base en la diversidad de las cinco experiencias, los elementos conceptuales y operacionales que ayuden a los tomadores de decisión a pensar mejores instrumentos de intervención para la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial.

La principal conclusión de los estudios es que **los arreglos institucionales constituidos en los territorios rurales hacen posible y estimulan la interacción de los actores, un factor fundamental para la emergencia de los procesos localizados de desarrollo**. A través de la interacción en los espacios públicos de deliberación, los actores identifican oportunidades de cooperación que se materializan en proyectos territoriales que luego moldean las regiones.

La cooperación se fundamenta en el alineamiento de incentivos en torno a los proyectos territoriales negociados entre los distintos actores. Diversificar la participación y estructurar espacios colectivos de deliberación amplían la capacidad de los actores para identificar oportunidades de cooperación aprovechando los instrumentos de los que ya disponen. En ese sentido, estos procesos son típicamente “problemas de acción colectiva” (Olson, 1965). Esto quiere decir que los aportes de cada uno de los actores son la clave para que la acción tenga lugar y para que se alcancen los objetivos negociados en conjunto.

Lo que tienen en común las cinco experiencias analizadas es la apuesta explícita por diversificar la participación social para la promoción del desarrollo. Por este motivo, se involucran agricultores y no agricultores, organismos públicos y privados, con y sin fines de lucro, en arreglos que incluyen un conjunto de municipios. Además, las cinco adoptan una orientación acorde con el “enfoque de capacidades” que sugiere Amartya Sen (2000), quien defiende con firmeza la importancia de la creación y el fortalecimiento de instituciones que promuevan “debates e intercambios públicos”.

Sin embargo, no es para nada sencillo lograr esta diversificación social, organizacional y geográfica. De hecho, parece ser mucho más la excepción que la regla.

En general, las experiencias de desarrollo rural que se sostienen en arreglos organizacionales localizados tienen un sesgo sectorial (agrícola) muy marcado. Por otro lado, y desde una perspectiva

más analítica, la apuesta por la participación social como motor del desarrollo es objeto de un intenso debate en la ciencia política.

Cortes (2005) identifica en la literatura reciente dos corrientes claramente divergentes sobre las posibilidades de que los procesos participativos contribuyan al fortalecimiento de la democracia y a la mayor eficiencia de la gestión pública.

Los autores de la primera corriente basan sus argumentos en que los procesos políticos en los espacios colegiados son poco democráticos, ya que el diseño institucional no presupone el acceso universal a la participación sino que queda restringido a unos pocos ciudadanos, lo que hace que los dominen gestores o grupos con más recursos y poder. Estos autores cuestionan aún la legitimidad de la participación, afirmando que los “excluidos”, en general, continúan al margen de estos mecanismos.

Los autores de la corriente optimista sostienen que los intereses de los actores sociales tradicionalmente excluidos de los procesos de decisión pasan a ser considerados, y que los gestores de las políticas públicas y las burocracias gubernamentales son inducidos a tomar decisiones teniendo en cuenta dichos intereses. Para ellos, los foros participativos favorecen y perfeccionan la participación política y dificultan la preservación de formas autoritarias de decisión y relaciones clientelistas entre los gobiernos y la sociedad⁹.

De todas formas, y como sugiere Culpepper (2005), la emergencia de “instituciones de gobernanza colaborativa descentralizada” (*institutions of decentralised collaborative governance*) es una de las principales innovaciones que tuvieron lugar en los países desarrollados durante los últimos veinte años. Estas instituciones se caracterizan por: a) promover interacciones constantes en un dominio político dado entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales; b) operar fundamentalmente en niveles subnacionales y; c) los actores estatales no monopolizan la definición de los problemas o de los métodos de implementación de acciones para enfrentarlos.

El énfasis está puesto en la capacidad que tienen los actores para aprender a partir de las diferencias y de la puesta en marcha de proyectos negociados y consensuados en la diversidad de opiniones. Se trata de algo muy similar a lo que sugieren Sabel (2005) y Morgan (1996/1999) cuando utilizan expresiones como “*learning by interacting*” y “*learning by others*” para definir uno de los rasgos más importantes del capitalismo contemporáneo. Para estos autores, la capacidad de aprendizaje social a través de la interacción entre diferentes actores es uno de los factores que más condicionan las posibilidades de desarrollo de una determinada región. Pero por supuesto que esto requiere del desarrollo de un conjunto de reglas de coordinación, formales e informales, que garanticen y faciliten los procesos de aprendizaje¹⁰.

Por lo tanto, las cinco experiencias estudiadas se enmarcan en este debate más amplio, en el que participación, aprendizaje social y desarrollo son conceptos que están asociados. Esto demanda avanzar en la identificación de los logros que obtuvieron, los instrumentos que utilizaron y los desafíos a los que se enfrentan estas experiencias con el objetivo de sistematizar un conjunto de lecciones y orientaciones de política que faciliten la emergencia y el fortalecimiento de los procesos localizados de desarrollo.

⁹ Entre los autores de la corriente escéptica están Fiorina (1999), Pinto (2004) y Skocpol (1999). En la segunda corriente identificada por Cortes (2005) figuran autores como Azevedo y Abranches (2002), Boschi (1999), Costa (1997; 1999), Evans (2003), Fung y Wright (2001), Jacobi (2002), Santos (2001), Santos y Avritzer (2002) y Schneider y Goldfrank (2002).

¹⁰ Para Storper (1995), gran parte de las experiencias exitosas en los países en desarrollo dependen de la capacidad para desarrollar un marco institucional apropiado para el aprendizaje a través de la interacción.

3. CRITERIOS PARA LA DELIMITACIÓN DE TERRITORIOS RURALES

Determinar criterios para la delimitación de territorios rurales es una de las principales preocupaciones de los formuladores de políticas y de los operadores de programas vinculados al desarrollo de regiones rurales bajo un enfoque territorial. Como la emergencia de dicho enfoque es muy reciente, aún no existen criterios universales y reconocidos que permitan definir, *a priori*, qué es un territorio.

En la actualidad, existen distintas formas de abordar este tema. Una de ellas es utilizar criterios geográficos y naturales, como los proyectos cuya principal referencia para la delimitación son las cuencas hidrográficas (fuertemente impulsados por el Banco Mundial en los años 80). También se utilizan criterios que hacen referencia a las características de identidad étnica y cultural; otros tienen en cuenta factores económicos (por ejemplo, los polos de desarrollo) y sociales (que utilizan, recientemente, el IDH como principal indicador).

La diversidad de criterios crea, por un lado, una maraña que es difícil de comprender, y por otro lado muestra que la delimitación territorial es compleja, ya que es fundamentalmente el resultado de un proceso de construcción social.

Un territorio puede ser delimitado mediante la acción de un determinado actor, en general el Estado, que tiene poder (material y simbólico) para “decretar” los límites territoriales de una determinada zona. La acción se caracteriza por la definición, *ex ante*, de un conjunto de criterios que, cuando son aplicados, da como resultado un mosaico de “regiones”. La definición de estas áreas suele asociarse con intervenciones sectoriales que utilizan criterios diferenciados, lo que puede llevar a la situación, muy común en los tres países estudiados, de que se superpongan las “regiones”. Por ejemplo, la definición de áreas de intervención para acciones de salud seguramente no será la misma que para acciones de fomento de la agricultura, ya que son notorias las diferencias de instrumentos y acciones que tienen que realizar los actores involucrados en cada una de estas actividades.

Un territorio también puede ser delimitado por el sector privado al localizar determinadas inversiones y actividades productivas. Por ejemplo, los límites ambientales para la producción de cierto tipo de cultivo agrícola seguramente serán diferentes de aquellos definidos por los actores involucrados en las acciones de salud del ejemplo anterior.

Los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales también pueden establecer criterios para delimitar el territorio en el que van a actuar sin que esos criterios estén relacionados con cualquiera de las delimitaciones presentadas antes.

Así pues, nos encontramos ante una situación verdaderamente paradójica. Por un lado, se busca un conjunto de criterios objetivos y universales que garanticen mayor éxito en las acciones de desarrollo rural y, por otro lado, cuando se toma el territorio bajo la concepción de que sus límites son dados por un proceso intenso de construcción social se corre el riesgo de caer en un relativismo exacerbado que no contribuye en nada al enfrentamiento de la cuestión.

Lo que las experiencias analizadas muestran es que, antes de cualquier intervención para la promoción del desarrollo, es necesario analizar detenidamente los procesos que están ocurriendo en la zona donde se pretende actuar. La dicotomía entre lo que Caron (2005) define como “*territorios decretados*” y “*territorios construidos*” puede enfrentarse mediante un esfuerzo sistemático de lectura de la realidad sobre la que se pretende intervenir. Las cinco experiencias arrojan algunas luces sobre el tema, ya que los criterios utilizados para la delimitación territorial fueron bastantes diferentes entre sí.

En Zacatecas, el principal criterio utilizado para la delimitación de la zona fue la cuenca hidrográfica. El Cañón de Juchipila está conformado por un conjunto de municipios que forman parte de la cuenca de este río. Allí existe una identidad territorial, construida a lo largo del tiempo, que está asociada al uso y al manejo de los recursos hídricos y que es influenciada por un relativo aislamiento geográfico de este territorio, resultado de ciertas condiciones naturales.

En Jalisco, el principal criterio para la definición de los límites territoriales de la Región Sur fue una determinación gubernamental. Esto provoca que el sentimiento de pertenencia de los po-

bladores de esta región sea significativamente más bajo cuando se lo compara con el del Cañón de Juchipila.

La región Noroeste de Minas Gerais (que con esta denominación también denota una influencia por parte del Estado en la definición de una porción del territorio) es un buen ejemplo de las disputas que se generan a la hora de definir límites territoriales. Se trata de una región en la que inciden diferentes programas gubernamentales, tanto de origen nacional como estatal. Además, existe un conjunto de organizaciones que define el territorio según diferentes criterios, lo que hace que la delimitación sea distinta para cada uno de los actores. La existencia de periódicos regionales cuya circulación se concentra en ciertos municipios de la zona es otro indicador de esta realidad.

El cuadro que se presenta a continuación muestra algunas de las distintas visiones que existen sobre un mismo territorio.

CUADRO 3 MUNICIPIOS Y DIFERENTES DELIMITACIONES TERRITORIALES UTILIZADAS POR ORGANIZACIONES LOCALES Y PROGRAMAS MINISTERIALES QUE INCIDEN EN LA REGIÓN

MUNICIPIOS	COTEN	FETAEMG	FAEMG	AMNOR	Noroeste MDA	Aguas Emendadas MDA	Aguas Emendadas MI
1. Arinos							
2. Bonfinópolis							
3. Brasilândia							
4. Buritis							
5. Cabeceira Grande							
6. Chapada Gaúcha							
7. Dom Bosco							
8. Formoso							
9. GuardaMor							
10. João Pinheiro							
11. Lagamar				X			
12. Lagoa Grande							
13. Natalândia							
14. Paracatu							
15. Presidente Olegário				X			
16. Riachinho							
17. Santa Fe de Minas				X			
18. Sao onçalo do Abaete				X			
19. Unai							
20. Uruana de Minas							
21. Uruçuaia				X			
22. Varjao de Minas				X			
23. Vazante							

Referencias:

	Actuación territorial del Polo Regional de FETAEMG
	Actuación territorial de FAEMG
	Municipios que forman parte actualmente de AMNOR
	Municipios que forman parte del territorio Noroeste - MDA
	Municipios MG que forman parte del territorio Aguas Emendadas - MDA
	Municipios que forman parte del COTEN
	Municipios mineiros PROMESO Águas Emendadas - MI
X	Municipios del Noroeste que formaban parte de la AMNOR

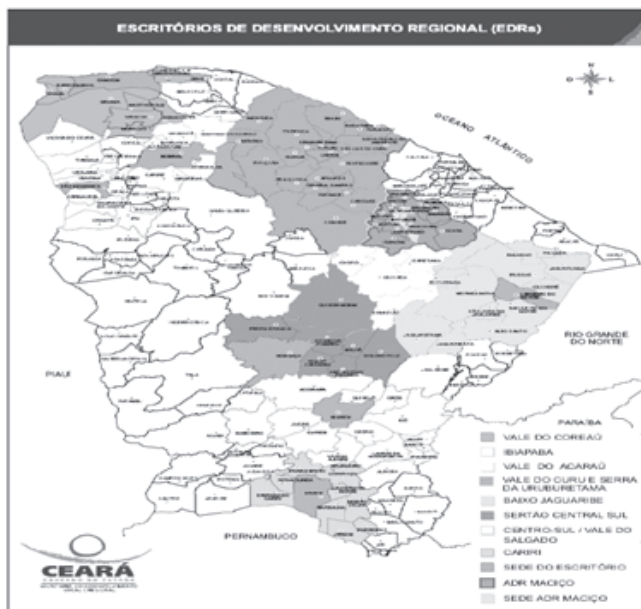
Lo que expresa este cuadro es que efectivamente existen distintas formas de delimitar el territorio en una misma zona. La columna de los municipios que participan de la AMNOR (Asociación de los Municipios de la Región Noroeste) indica que algunos optaron por salir y asociarse a otra región. Según las entrevistas realizadas a los representantes de la AMNOR y de las alcaldías que actualmente no forman parte de la asociación, lo que motivó la “migración” de estos municipios hacia nuevas regiones fueron las divergencias políticas que existían entre los alcaldes. Actualmente, y luego del cambio de alcaldes consecuencia de las elecciones de 2004, algunos están movilizando esfuerzos para volver a pertenecer a la AMNOR, ya que “*se sienten más parte del Noroeste que de la otra región*”.

Esto plantea un tema que es importante destacar: si entendemos la definición de los límites territoriales como un proceso de construcción social, estos serán objeto permanente de los cuestionamientos de los actores dependiendo de la dinámica política que viva el área en cuestión. Sin embargo, esto no significa que debemos cruzar los brazos y esperar que los actores se pongan de acuerdo en un futuro imposible de precisar. Al contrario, lo que muestran las experiencias analizadas es que es posible, gracias a la deliberación y el cotejo de opiniones entre los actores, llegar a acuerdos que vuelvan viable un cierto horizonte de estabilidad que sea la expresión del equilibrio, siempre precario, de las fuerzas sociales que inciden en una determinada área.

El ejemplo de la región CentroSur/Valle do Salgado, en Ceará, corrobora esta afirmación. En ese estado de Brasil se utilizaron criterios objetivos para “decretar” una nueva regionalización para la intervención pública. Inspirada en la teoría de los polos de crecimiento de Perroux (1955), se llevaron a cabo estudios de concentración económica que ubicaron los municipios de ese estado en cuatro niveles: la región metropolitana de Fortaleza (capital del Estado); los centros secundarios, que ejercen gran influencia sobre los municipios de su entorno (en un radio aproximado de 50 km); los centros terciarios (o regionales), que ejercen una influencia relativa sobre los municipios de su entorno inmediato; y los municipios que no estaban bajo la influencia de los antes mencionados (Bar El, 2005).

La figura 1 muestra la ubicación de las Oficinas de Desarrollo Regional en la nueva división propuesta para el estado de Ceará.

FIGURA 1 OFICINAS DE DESARROLLO REGIONAL EN LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE CEARÁ, BRASIL



Fuente: Pagina web de la Secretaría de Desarrollo Local y Regional del estado de Ceará: <http://www.sdlr.ce.gov.br>.

El municipio de Iguatu es el centro secundario de la región Centro Sul/Valle do Salgado, pero sólo asumió esta denominación después de que se movilizaran tres municipios que habían quedado afuera de los límites de la región. Inicialmente denominada apenas región Centro Sur, y como consecuencia de la mencionada movilización y de la articulación de las fuerzas sociales de los municipios de Umari, Baixio y Upaumirin, esta delimitación fue modificada. Según los técnicos de la Secretaría de Desarrollo Local y Regional (SDLR), responsables de los estudios técnicos que llevaron a dicha delimitación, *“nosotros percibimos que en el inicio del proceso de movilización los actores de Umari, Baixio y Upaumirim querían participar de las acciones que estaban siendo articuladas en la región. Ello fue una sorpresa para nosotros, que tuvimos que adaptar el proceso para ver si era posible incluir estos municipios. Como la demanda era muy fuerte, no hubo otra opción, tuvimos que involucrarlos también. Entonces nos dimos cuenta de que las personas tenían vínculos con los municipios de Iguatu e Icó, que iban a comprar a estos municipios, que tenían parientes ahí. Entonces ¿por qué no dejar que ellos también participaran del proceso?”*.

Este ejemplo refuerza el argumento de que la delimitación territorial, incluso cuando se realiza bajo criterios bastante objetivos, requiere de una vinculación y un cuidado extremo en lo relacionado con la lectura del ambiente para, de esa forma, minimizar los riesgos de exclusión de aquellos actores y municipios que se identifican con una determinada dinámica territorial. La sensibilidad de la tecnocracia estatal, en este caso, fue recompensada por una participación intensa de los actores de estos municipios durante todo el proceso de movilización para la elaboración y revisión del Plan de Desarrollo Regional, y así los límites territoriales fueron adecuados a la percepción que tienen los actores de su propio territorio.

Cuando se empalman los “territorios decretados” con los “territorios construidos”, las posibilidades de éxito de los programas de desarrollo parecen aumentar. Esto es lo que deja en evidencia el caso del territorio de Arauco, en la región del Bío Bío, Chile. El gobierno regional impulsó un programa de desarrollo territorial que definió una nueva delimitación de espacios al interior de la re-

gión. El territorio de Arauco coincidió con una delimitación administrativa (la provincia) y esto hizo posible, según el estudio realizado, aumentar la capacidad de articulación (horizontal y vertical) de los actores alrededor de acciones territoriales y así ampliar la capacidad de racionalizar programas y políticas públicas. La implementación de una Unidad de Gestión Territorial también fue más sencilla porque coincidía con la delimitación administrativa, que permitió utilizar el aparato público existente (técnicos, instalaciones, etc.) para las distintas acciones territoriales.

La experiencia del Cañón de Juchipila, en Zacatecas, México, es diferente, pero también fue concebida por una concepción que excede la delimitación burocrática del territorio. Como el nombre lo indica, esta zona está fundamentalmente definida por el sitio que ocupan los municipios en la cuenca hidrográfica del río Juchipila. Esto es lo que brinda coherencia e identifica a los actores que viven en la región. Lo importante es destacar que los actores asumen la delimitación territorial no tanto por la ubicación geográfica de los municipios en una cuenca hidrográfica sino porque tienen un sentimiento de pertenencia respecto de una determinada zona.

En resumen, la enseñanza más importante que ofrecen las experiencias estudiadas sobre criterios de delimitación para los territorios rurales parece ser la necesidad y la oportunidad que existe de aproximar las miradas que los actores tienen sobre la zona en la que viven de la actuación de los gobiernos, que tienen la prerrogativa de definir los recortes territoriales que van a orientar sus intervenciones. Es decir, lo que Caron (2005) llama “territorios decretados” debería ser, quizás, el objetivo al que deberían apuntar los esfuerzos endógenos de construcción social de los territorios mediante la negociación entre administraciones y actores locales. Esto quiere decir que es necesario combinar un enfoque de “abajo hacia arriba” con otro de “arriba hacia abajo”.

Para esto serán necesarios cambios profundos en la actuación tanto del Estado como de los actores sociales. El Estado deberá ser más permeable a las dinámicas localizadas que configuran el territorio, y los actores deberán estar atentos y participar de los esfuerzos de delimitación. Lo sorprendente en los casos estudiados es poder identificar esas tendencias tanto en los gobiernos como en los actores locales. Hay dos factores que pueden explicarlo.

Los gobiernos subnacionales involucrados en el proyecto ya tenían una clara tendencia a adoptar posturas institucionales más abiertas respecto de los procesos participativos. Esto ocurrió en las cinco experiencias (por supuesto que en distintos grados), de manera que quedó corroborada la hipótesis según la cual los cambios comportamentales de determinados actores pueden alterar las correlaciones de fuerzas en los territorios.

Veamos caso por caso las distintas experiencias.

En Jalisco, México, el gobierno estatal tiene en COPLADE (Comisión de Planeación para el Desarrollo del Estado) un grupo de técnicos altamente calificado que está en permanente proceso de formación y que dialoga con los avances conceptuales en términos de planificación para el desarrollo. Participan de cursos de capacitación en organismos internacionales (como los cursos del ILPES/CEPAL o de FODEPAL/FAO) y de congresos especializados en el tema.

En Ceará, el equipo técnico de la SDLR también es un grupo calificado, que tiene asesoramiento permanente de organismos internacionales (como IICA y el Banco Mundial) y de universidades extranjeras especializadas en el desarrollo local y regional. Además, como sugiere el importante estudio de Judith Tandler (1998), en esta zona se produjo una sucesión de gobiernos que impulsaron cambios institucionales orientados a adoptar un sesgo modernizante de la gestión pública y que invirtieron en obras de infraestructura y fomento productivo, todo lo cual ayuda a explicar el origen de esta visión diferenciada respecto del desarrollo.

En Bío Bío, Chile, el gobernador era un profesional altamente calificado, que fue consultor de organismos internacionales como la FAO y PNUD. El gobernador supo aprovechar el asesoramiento de organizaciones como la CEPAL, GTZ y el Banco Mundial, que además financió el Programa de Desarrollo Territorial.

En Minas Gerais, EMATER es la organización encargada de promover las acciones del proyecto en la región Noroeste. Esta organización vive un intenso proceso de cambio institucional, capitaneado por un presidente que realizó cursos sobre desarrollo local y regional en países europeos y que promueve un sistema de capacitación de los técnicos con apoyo de las universidades.

Como ya se ha mencionado anteriormente, otro elemento que sorprendió en las experiencias analizadas fue la intensa participación de las alcaldías municipales. La razón por la que les interesa participar de estos procesos puede ser muy sencilla: al quedar afuera, pierden la oportunidad de acceder a recursos adicionales. Participar sería, por lo tanto, una postura oportunista de quienes advierten la posibilidad de capturar más recursos, ya que tienen claro que, en estos países, las políticas y programas están cada vez más orientados hacia dinámicas territoriales que extrapolan los límites municipales. Por otro lado, es posible que la intervención de organismos internacionales como la FAO y el BID brinde mayor credibilidad a los procesos de movilización, aunque desde el inicio del proyecto quedó claro que no se trataba de formular demandas que serían atendidas con recursos a fondo perdido por estos organismos. También es posible que, una vez que advirtieron que las demandas de participación estaban siendo atendidas por los gobiernos subnacionales, los alcaldes identificaron en estos procesos una verdadera oportunidad para poner esfuerzos y recursos.

En consecuencia, es importante destacar, respecto de los procesos de delimitación territorial, la necesidad de establecer canales de comunicación fluidos y permanentes entre la burocracia gubernamental y los actores locales. De esta forma será posible construir las condiciones que propicien una delimitación al alcance de la participación de todos los que están interesados en la promoción del desarrollo de una determinada área.

En relación con las cinco experiencias analizadas, otro aspecto a destacar tiene que ver con la dimensión misma del territorio. Aunque sea evidente que los procesos de construcción social de los territorios estarán condicionados por la capacidad de diálogo y la formación de consensos entre los participantes, la dimensión del territorio no es un tema menor. Lo que muestran los casos estudiados es que la dimensión más adecuada para los territorios es la que permite llevar a cabo un intenso proceso de movilización de los actores sociales.

En este sentido, es interesante el caso de la región Centro Sul/Valle do Salgado. En el interior del territorio se creó un “subterritorio”, conocido con “Medio Jaguaribe”, que reúne cinco de los catorce municipios que conforman la región. La principal ventaja de esta subdivisión es que los actores están más próximos y pueden interactuar con mayor intensidad, lo que resulta difícil cuando las dimensiones territoriales son demasiado grandes. Por otro lado, y aunque los “territorios grandes” tienen más capacidad de negociación con otras instancias gubernamentales, son al mismo tiempo más vulnerables a las disputas internas.

En este sentido, se puede afirmar que en aquellos territorios con una base de identidad más frágil es preferible que los proyectos de apoyo comiencen con escalas menores de actuación, respetando la capacidad de movilización de los actores. Gracias a nuestra experiencia con los cinco casos estudiados, podemos afirmar que, de acuerdo con las particularidades de cada región, un número apropiado para la emergencia de procesos de desarrollo territorial en áreas rurales es de entre diez a veinte municipios.

También hay que tener en cuenta que en los grupos numerosos es más difícil que se propicie la acción colectiva. En este sentido, cuanto más grande el territorio, mayores tienen que ser los esfuerzos de negociación entre los actores y más precisos los mecanismos que regulan la cooperación entre ellos. La compatibilidad de incentivos de los miembros de la Alianza es un elemento crucial para que esta se mantenga viva y contribuya al desarrollo. Por eso es necesario identificar claramente los beneficios que puede traer una acción o emprendimiento que, aunque físicamente ubicado en un determinado municipio, conlleve beneficios para todos los municipios involucrados. Como lo plantearía la teoría microeconómica: la utilidad de participar del grupo (en términos de valor presente) debe superar la utilidad de no participar. Ya que la fuerza del localismo/municipalismo sigue siendo

importante, es necesario que el proceso de planificación para el desarrollo territorial muestre, de forma clara y precisa, las ventajas que se obtienen si se participa en el grupo. Los alcaldes, que son quienes responden a las demandas localizadas/municipales, sufren desde este nivel las mayores presiones, por lo que en relación con ellos se refuerza la necesidad de precisar las ganancias de la acción colectiva.

4. ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Los arreglos institucionales para la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial están directamente relacionados con los procesos de construcción social de los territorios. De hecho, estos arreglos son la expresión máxima de las relaciones entre los principales actores sociales que inciden en un determinado territorio.

Los arreglos pueden ser entendidos como “campos”, en el sentido que Pierre Bourdieu utiliza para esta noción (Abramovay, 2006a; Beduschi Filho, 2006). Esto quiere decir que un campo es un conjunto de relaciones objetivas e históricas entre posiciones basadas en ciertas formas de poder. Cada campo prescribe sus valores particulares y define sus propios principios reguladores. Estos principios delimitan un espacio socialmente estructurado en el cual los agentes luchan, según la posición que ocupan en este espacio, para alterar o para preservar sus fronteras y su forma. Así, un campo puede ser entendido como un espacio de conflicto y competición en el que los participantes se disputan el monopolio sobre el capital específico asociado al campo y el poder de decretar la jerarquía y las tasas de conversión entre todas las formas de autoridad del campo de poder. En el transcurso de las luchas que traban los actores, la propia configuración de dicho campo es modificada por las transformaciones que tienen lugar en la distribución y en el peso relativo de las formas de capital, lo que les da un dinamismo histórico y una maleabilidad que descarta el inflexible determinismo del estructuralismo clásico (Bourdieu y Wacquant, 1992/2005).

Siguiendo los intereses de este documento, resulta importante destacar que el campo no está dado *a priori*, sino que se construye a partir del interés que tienen los actores por el contenido que está en juego. Es decir, al mismo tiempo que sus acciones estructuran un determinado campo, el campo influencia las posibilidades de acción de los agentes.

El juego de palabras que proponen Coelho y Favareto (2006) ilustra con claridad este razonamiento. Para ellos existen las “reglas del juego” y el “juego de las reglas”. Las reglas del juego las definen los actores que participan de la construcción de los arreglos que van a orientar y limitar las posibilidades de acción de los participantes. Sin embargo, la participación de los actores en la definición de las reglas del juego está a su vez limitada por la ubicación que cada uno de ellos ocupa en el campo, y depende de los recursos de poder de los que disponen. De esta forma, existe un riesgo permanente de que aquellos actores con menores recursos (materiales y simbólicos) sean excluidos de los procesos.

Romper con la inercia institucional que sostiene este tipo de situación indeseada es uno de los principales desafíos a superar para consolidar el éxito de los procesos de desarrollo territorial, y es lo que justifica este capítulo del documento.

En las cinco experiencias analizadas, cuando comenzó el proceso de movilización de los actores para conformar las alianzas regionales en todos los casos tendieron a involucrar sólo a aquellos actores que ya participaban de los espacios colegiados de deliberación. Si miramos caso a caso, percibiremos que la tónica inicial de los procesos apuntaba a una reproducción monótona de la participación, con un fuerte sesgo sectorial (agrícola) y gubernamental.

En el caso de la región Noroeste de Minas Gerais, el énfasis estaba puesto en la participación de los agricultores familiares y de los alcaldes, dado que eran los actores con los que la orga-

nización que estaba a cargo de las actividades de movilización (la EMATER) tenía más acceso y mejores relaciones.

En el caso del Cañón de Juchipila, la participación estaba restringida también a los agricultores, con un fuerte sesgo masculino en las actividades de planificación¹¹, además de los actores del gobierno estatal.

En la experiencia de la región Centro Sur/Valle de Salgado, el sesgo era hacia la participación de organizaciones gubernamentales, vinculadas a las alcaldías y/o al gobierno estatal. La participación del sector privado era muy baja, mientras que la participación de ONGs era bastante significativa.

En el territorio de Arauco, la participación también estuvo muy vinculada, inicialmente, con los actores públicos, así como la experiencia de la región Sur, en Jalisco.

Teniendo en cuenta esta situación inicial, la FAO, a través del Proyecto de Desarrollo Regional, se propuso orientar el trabajo para que las alianzas rompieran con estas limitaciones sociales y organizacionales. La hipótesis era la siguiente: cuanto más diversa fuera la participación, mejores serían los resultados obtenidos.

Las experiencias analizadas corroboran esta hipótesis. A partir de la diversificación de la participación en estos espacios públicos de deliberación, los actores lograron identificar oportunidades de articulación y cooperación que hasta entonces habían permanecido para ellos ocultas.

En Bío Bío, la participación en el esfuerzo de planificación para el desarrollo territorial generó una mayor articulación entre las distintas acciones públicas que inciden en este territorio. Así fue como los proyectos y programas pasaron a dialogar de forma más intensa.

En Minas Gerais, la participación de una empresa privada del segmento agroalimentario posibilitó la identificación de una oportunidad de cooperación con agricultores familiares asentados en programas de reforma agraria¹².

En Ceará, la articulación de un conjunto de actores (públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales) hizo posible el desarrollo de un proyecto integrado de piscicultura: producción de los peces en jaulas, producción de artículos de cuero por un grupo de artesanos, procesos de agroindustrialización del filete y la producción de jabón con las entrañas que antes eran desechadas.

En la región Sur de Jalisco, la participación de las universidades y del sector privado en la Alianza, antes bastante restringida a la intervención de los alcaldes, está posibilitando la identificación de nuevas oportunidades de negocios. Además, de acuerdo con el informe del estudio de caso, los recursos públicos destinados a la zona aumentaron considerablemente. Sin embargo, no existen suficientes elementos para afirmar que dicho aumento sea el reflejo de las labores de la Alianza Regional.

Más que los detalles específicos de cada caso (que son muy interesantes), lo que es importante en este punto es que **la diversificación de la participación parece ser el camino más prometedor para la promoción del desarrollo territorial**. Esto es lo que afirman Sabel (2004) y Storper (1995), ya citados en este documento. Se trata de un planteo que también es coherente con la visión de Fligstein (2001), para quien los actores, más que competir, buscan la cooperación de otros actores. Este autor plantea que conseguir la cooperación de otros actores es fundamental para estabilizar las relaciones, con la consecuente disminución de la incertidumbre que provoca la interacción entre individuos. Más que intentar controlar recursos ajenos, los actores buscan estabilizar sus relaciones sociales, y para ello utilizan sus habilidades sociales, entendidas como la “habilidad de inducir a otros a cooperar”.

¹¹ En una reunión a la que tuve la oportunidad de asistir, de un total aproximado de sesenta participantes, no había más que cinco mujeres. Con el agravante de que el Estado de Zacatecas es gobernado por una mujer.

¹² Ello no es para nada trivial, como puede ser visto en el informe de esta experiencia. Esta es una región marcada por una dualidad muy fuerte: de un lado, una agricultura altamente tecnificada, en grandes extensiones de tierras y altamente productiva; de otro lado, es la región del estado de Minas Gerais que tienen la mayor concentración de asentamientos de reforma agraria.

Estas habilidades son utilizadas para influenciar la emergencia, la manutención o la transformación de los diferentes tipos de orden social. Conseguir la cooperación de otros actores es fundamental para mantener ciertas relaciones de poder que permiten la reproducción social de un determinado actor y pueden ser, también, el pasaporte para subvertir un determinado orden social constituido. Esto fomentaría una modificación en la correlación de fuerzas y en la propia estructuración de un determinado campo.

El proceso de composición del Consejo de Desarrollo Territorial (COTEN) en la región Noroeste de Minas Gerais es un buen ejemplo de lo anterior. En el inicio se propuso la siguiente composición: 50% de participación de representantes de agricultores familiares y 50% de participación de representantes del poder público de las tres instancias gubernamentales (municipal, estatal y nacional). La capacidad de articulación del sector privado que, para utilizar la expresión de Fligstein (2001), utilizó sus habilidades sociales, hizo posible una reorientación de tal composición. Luego de una intensa deliberación se acordó que la representación en el consejo estaría compuesta de otra forma: 1/3 de representantes del poder público, 1/3 de representantes del sector privado y 1/3 de representantes de movimientos sociales y organizaciones de representación social, incluida la agricultura familiar.

Por supuesto que no se trató de un proceso virtuoso, sino marcado por los conflictos y las negociaciones entre los actores. Aunque la agricultura familiar vio disminuida su representación, continuó presidiendo el Consejo. Por otro lado, este segmento advirtió que un programa nacional de apoyo a los territorios rurales les brindaba la oportunidad de formar un nuevo arreglo, este sí dominado por representantes de la agricultura familiar. Una vez más, durante una reunión del COTEN, los actores discutieron cómo vincular estas dos iniciativas de una manera que hiciera posible establecer un mecanismo para tornar más eficientes las acciones. Se llegó al siguiente acuerdo: la CIAT (Comisión de Implementación de Acciones Territoriales), organismo impulsado por el Ministerio de Desarrollo Agrario a través de su Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT/MDA), sería también una instancia consultiva del COTEN, conformando entre ambos una Cámara Técnica especializada en agricultura familiar. Por otro lado, se acaba de constituir la Agencia de Desarrollo del Noroeste de Minas Gerais, con identidad jurídica propia y vinculada al COTEN.

Sin embargo, hay que tener claro que no es sencillo conducir estos procesos, pues requieren de la discusión y la confrontación entre actores con visiones e intereses muchas veces divergentes. El conflicto es, al mismo tiempo, la tónica principal de estos procesos y la base sobre la que se pueden construir nuevas formas de cooperación. En consecuencia, el manejo de estos conflictos está directamente relacionado con los mecanismos que estimulan y facilitan la coordinación horizontal y vertical entre actores diferenciados.

En Ceará, el mecanismo de coordinación vertical utilizado fue la revisión del Plan Plurianual de Inversiones del gobierno estatal. Esta revisión se realizó a la luz de las demandas y objetivos estratégicos formulados en los Planes de Desarrollo Regional elaborados en las distintas regiones y con una amplia participación. Esto permite al gobierno estatal identificar con mayor precisión las necesidades de inversión y las demandas concretas de las regiones. Además, hace saber a los actores que sus esfuerzos de participación son considerados por el gobierno, lo que los estimula y anima a seguir poniendo energía en la consolidación de estas instancias regionales de planificación.

En el territorio de Arauco, en Bío Bío, el mecanismo de coordinación horizontal que se está utilizando son las mesas de concertación, de las cuales participan los actores involucrados con los temas específicos a los que se dedica cada mesa. Los principales ejemplos de este mecanismo son las Mesas de Papa, de Queso y de Turismo. Pero de las tres, la que está obteniendo mejores resultados es la última, quizás porque cuenta con una participación más diversificada, ya que el turismo es una actividad que involucra a diversos actores (desde dueños de restaurantes y hoteles hasta administradores de reservas naturales y empresas de turismo ecológico). Hay que destacar, para el caso de Arauco, que las mesas de concertación conformadas fueron aquellas en las que los actores ya estaban

organizados, como resultado de la implementación de programas sectoriales impulsados por organizaciones gubernamentales. Esto ayuda a explicar, también, el alto grado de protagonismo del poder público en la experiencia.

En Ceará y en Minas Gerais, el principal mecanismo de coordinación horizontal entre los actores es la participación en las reuniones periódicas de los Consejos. En la región Noroeste de Minas Gerais, las reuniones son mensuales y se realizan en un municipio diferente cada vez. El municipio que recibe la reunión viabiliza recursos para que esta se concrete mientras que los participantes movilizan recursos en los municipios para que sus representantes puedan participar. Es común que los participantes de un mismo municipio se pongan de acuerdo para ir juntos en un mismo vehículo a la reunión. El apoyo de la AMNOR, que pone a disposición una cantidad importante de recursos para la viabilización de actividades del COTEN, es considerado fundamental ya que aporta mayor credibilidad a la iniciativa. Percibiendo que los alcaldes están comprometidos con la experiencia, otros actores se disponen a cooperar, como fue el caso de las cooperativas agropecuarias y las asociaciones comerciales de tres municipios de la región.

En la región Sur de Jalisco, la implementación de un curso diplomado sobre desarrollo regional es un interesante mecanismo de articulación horizontal de actores. El curso permite a los participantes intercambiar experiencias y percepciones sobre el desarrollo del territorio, además de profundizar aspectos conceptuales y empíricos que pueden resultar en proyectos para el desarrollo de la región. El rol de la universidad, en este sentido, es fundamental.

En cierta forma, lo que se verifica en las distintas experiencias es que la universidad puede (y debe) jugar un papel importante en la animación y orientación de los procesos territoriales de desarrollo. No sólo porque ofrece una capacidad útil en diversos momentos del proceso de planeamiento y ejecución de una estrategia de desarrollo, sino también porque puede monitorear y evaluar los resultados obtenidos. Además, la universidad ofrece un espacio neutral para el encuentro entre actores con intereses divergentes y visiones opuestas respecto del desarrollo del territorio.

En resumen, resulta importante destacar, una vez más, que el formato institucional (mancomunidades, consejos, agencias de desarrollo local, corporaciones, etc.) será el resultado de procesos endógenos de negociación entre los actores que participan del proceso. Es fundamental garantizar: a) amplia participación de los distintos segmentos sociales, incluso de aquellos que tradicionalmente no participan de estos procesos, como los grupos sociales con menos recursos y menos organizados (y por ello excluidos y/o no invitados a participar) y el segmento empresarial; b) que los espacios colegiados efectivamente cumplan el rol de lugares de deliberación pública, donde los participantes pueden expresar sus puntos de vista sobre los asuntos en pauta, negociar una visión de futuro del territorio e identificar oportunidades de cooperación entre ellos; c) el establecimiento de mecanismos que inhiban comportamientos del tipo “free rider”, es decir, son necesarias reglas del juego que indiquen a los participantes que todos tienen que esforzarse para obtener beneficios en el futuro, ya que sin esto la acción colectiva está condenada al fracaso; y d) el establecimiento de formas de operacionalización de las decisiones consensuadas entre los participantes.

Los arreglos son el resultado de la negociación y la construcción de acuerdos y reglas que orientan y limitan el comportamiento de los actores. En consecuencia, y si no existe una fórmula única factible de ser diseminada en todos los territorios, es necesario al menos sistematizar los elementos esenciales que deben estar presentes en dichos arreglos.

El análisis de las cinco experiencias muestra que las principales opciones utilizadas para garantizar la operatividad de las decisiones fueron tres: la creación de una **Secretaría Ejecutiva** vinculada y subordinada al Consejo Territorial (Jalisco y Ceará); la creación de una **Unidad de Gestión Territorial**, bastante dependiente del aparato público en el caso de Arauco (Bío Bío/Chile) y la creación de una **Agencia de Desarrollo Territorial** (Minas Gerais y Zacatecas).

En el primer caso, la mayor fortaleza es el vínculo de la Secretaría Ejecutiva con el Consejo. Entre la toma de decisión y la ejecución, la distancia es relativamente más corta que en las otras dos

situaciones analizadas. Como está orgánicamente vinculada al Consejo y participa del proceso de discusión y toma de decisiones, la Secretaría Ejecutiva cuenta con más elementos para analizar el proceso, así como con una mayor proximidad con los actores. El riesgo es la tecnificación extrema del proceso de deliberación y decisión, es decir, que la Secretaría Ejecutiva puede excederse dirigiendo y “pasar por encima” de la voluntad de los actores. Esto es más riesgoso cuando dicha función la ocupan funcionarios públicos, que responden no sólo al Colegiado sino también al gobierno. De cierta forma, se estaría “jugando con dos sombreros”, lo que podría generar conflictos y alejar a los actores del proceso.

Lo mismo está ocurriendo en el territorio de Arauco, en Bío Bío. La creación de una Unidad de Gestión Territorial, cuya función técnica es animar y conducir el proceso, fue impulsada por el gobierno regional. Por un lado, esto mejora la articulación de las acciones públicas en el territorio, pero por otro lado inhibe la participación de los actores en la puesta en marcha de las acciones necesarias para operativizar la estrategia. Igual que en la opción descrita anteriormente, la fortaleza reside en la mayor capacidad técnica del gobierno para viabilizar las decisiones tomadas en los colegiados.

La creación de Agencias de Desarrollo Territorial, impulsadas en las experiencias de Zacatecas y Minas Gerais, tiene una lógica diferente. Una Agencia de Desarrollo Territorial es un organismo autónomo, con personalidad jurídica propia. En el caso de Zacatecas, el gobierno estatal impulsa la creación de dichas agencias¹³. Esto redundaría en los mismos problemas apuntados anteriormente, es decir, un alto grado de protagonismo del gobierno en la operacionalización de las estrategias de desarrollo territorial.

En el caso de la Región Noroeste de Minas Gerais, el proceso de creación de la Agencia de Desarrollo Territorial también fue distinto. Surgió en las discusiones del Consejo de Desarrollo Territorial y fue constituida como un organismo autónomo pero subordinado al Consejo. Es decir, aunque tenga “vida propia”, la agencia debe dar cuentas al Consejo, que define la orientación estratégica mientras la Agencia tiene un rol más ejecutivo. La principal ventaja de este formato es la vinculación entre decisión y ejecución. Además, es un organismo que mantiene una relativa independencia del aparato público, y permanece blindada a los cambios político-partidarios. El principal desafío es garantizar los recursos (financieros, humanos, etc.) para que funcione y alcance los objetivos para los cuales fue creada. Actualmente, la Agencia de Desarrollo del Noroeste de Minas Gerais (ADESNOR) cuenta con el apoyo de la Asociación de Alcaldes y de la Emater/MG, pero está buscando nuevas formas de financiarse, en especial a través de la captación de recursos para proyectos. La perspectiva es que funcione como una prestadora de servicios al Consejo de Desarrollo Territorial, ejecutando proyectos y facilitando la consecución de las decisiones tomadas en el ámbito de dicho Consejo.

En Ceará, la perspectiva es cambiar, de forma gradual, a este modelo más autónomo de operacionalización de las estrategias de desarrollo territorial¹⁴. La SDLR está apoyando la puesta en marcha de una Agencia de Desarrollo Regional en la zona del Maciço de Baturité, con la perspectiva de utilizar este formato en las otras regiones del Estado.

En resumen, y a partir del análisis de las cinco experiencias, se recomienda un formato institucional que tiene dos instancias independientes y articuladas: a) una instancia de deliberación, que reúne la variedad de actores vinculados al desarrollo del territorio y funciona como un “directorio” de la Alianza Regional, definiendo las orientaciones generales y creando los espacios de discusión y orientación formalizados en las estrategias/planes de desarrollo territorial; y b) una instancia de carácter ejecutivo, que tiene como función tornar operativas las orientaciones y decisiones tomadas en la instancia deliberativa.

¹³ A partir de la experiencia del Cañón de Juchipila, el gobierno estatal está impulsando la creación de diez Agencias de Desarrollo Territorial en Zacatecas.

¹⁴ De hecho, en otro territorio de Ceará (Maciço do Baturité), ya fue implementado este modelo de Agencia de Desarrollo con resultados bastante prometedores. Para mayor información, ver <http://www.maciccodebaturite.org.br>.

La instancia de deliberación pública debe cumplir, por lo menos, con las siguientes características y funciones:

- Orientar el proceso de desarrollo territorial y servir como un instrumento de integración de la diversidad de actores.
- Garantizar que la mayoría de los segmentos sociales estén representados y evitar las prácticas clientelistas y de captura por parte de los grupos de interés mejor posicionados.
- Definir con claridad un conjunto de reglas de funcionamiento, como un Estatuto (o carta de principios), que sea ampliamente discutido y aprobado por los participantes.
- Definir una Estrategia de Desarrollo Territorial validada por los diferentes actores y que sirva, a la vez, como guía de acción e instrumento de monitoreo y evaluación del desarrollo.
- La instancia ejecutiva debe cumplir, por lo menos, con las siguientes características y funciones:
- Hacerse responsable de la implementación del Plan de Desarrollo Territorial elaborado por los actores. Esto implica encargarse de la gestión operativa de los proyectos enmarcados en el Plan (diseño, implementación, seguimiento y evaluación).
- Deberá ser dirigida por un Director Ejecutivo, especialmente contratado para esta función, y que tendrá que orientarse por Términos de Referencia muy precisos.
- Deberá ser evaluado periódicamente por el directorio de la alianza en el marco de la efectividad de su labor.
- Deberá tener las competencias adecuadas para:
- Registrar información y monitorear indicadores.
- Elaborar los proyectos enmarcados en el Plan de Desarrollo Territorial, considerando los requisitos de las agencias gubernamentales, privadas o de cooperación pertinentes a los distintos proyectos.
- Elaborar contratos con terceros y evaluar el cumplimiento de los mismos.
- Evaluar programas desde un punto de vista social, económico y ecológico.
- Contar con un *pipeline*, es decir, un flujograma de las etapas del diseño de proyectos y los responsables de aprobar cada etapa. Este *pipeline* deberá tener por lo menos etapas que garanticen:
 - i) un mecanismo eficaz de detección de necesidades,
 - ii) el cumplimiento de requisitos funcionales y legales para la gestión de proyectos en el marco de la estrategia de desarrollo territorial.

5. INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

La promoción del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial está condicionada a utilizar instrumentos innovadores que permitan superar la distancia que separa la retórica y las buenas intenciones de la consecución de nuevos procesos capaces de promover cambios efectivos en los territorios rurales.

En principio, hay que destacar que los instrumentos utilizados en América Latina para promover el desarrollo rural siguen siendo, en gran medida, los mismos que caracterizaron el período de la modernización agrícola. La ejecución de la asistencia técnica continúa orientada a los productos y no a los sistemas, con un sesgo hacia las actividades agropecuarias y, además, con la concepción tradicional de transferencia de tecnologías agropecuarias a los agricultores.

La innovación, de la cual dependen cada vez más los procesos de desarrollo (Lundvall, 2000; Veiga, 2006a; Albagli y Maciel, 2004), demanda nuevos instrumentos de intervención para promover cambios no sólo en los productos, sino también en los procesos. De esta forma, las intervenciones de

los proyectos y programas para la promoción del desarrollo rural bajo un enfoque territorial tienen que reconocer y fortalecer el rol que cumplen las relaciones de proximidad entre los actores.

Para ello, uno de los principales instrumentos son los proyectos. Si es verdad que los proyectos son los que moldean los territorios (Kaiser et al., 1994), entonces se le debe dar un énfasis especial a este instrumento. Sin embargo, lo que muestran las evidencias de las cinco experiencias analizadas es que en todas ellas esta es la dimensión más frágil. Debido a la importancia que tiene este tema, amerita analizarlo de forma más detenida.

Un primer aspecto tiene que ver con cierta concepción, compartida por los tres países (aunque en Chile parece ser menor), de que el desarrollo de una determinada zona no se concreta hasta que el Estado no haga lo necesario. Es decir, parece persistir la idea de que el desarrollo es una atribución exclusiva del Estado, que debería transferir recursos públicos a las distintas regiones. Esta forma de ver la actuación del Estado es estimulada, en gran medida, por el mismo Estado y por organismos de cooperación.

El artículo de Tendler (2000), que discute por qué los fondos sociales siguen siendo tan populares, arroja algunas luces al respecto. Para los operadores de estos fondos, que son evaluados por su capacidad para ejecutar una determinada cantidad de recursos en un tiempo determinado, es más fácil, aunque con participación popular, definir un conjunto de acciones estandarizadas entre las que los actores pueden elegir. La lógica es más o menos la siguiente: existe una cantidad de recursos previamente asignados que están a disposición de un determinado grupo social o de una localidad. A los actores les toca identificar sus demandas, que se materializan en acciones financiadas por los fondos sociales. Así, en apariencia, ganan todos: los actores, que tienen una pequeña parte de sus demandas atendidas, y los operadores, que utilizan los recursos previamente asignados.

Sin embargo, la calidad, la eficacia y la eficiencia del gasto de los recursos raras veces entran en la ecuación. Esto no significa que los fondos sociales no contribuyan a la promoción del desarrollo. Incluso pueden ayudar a desatar dinámicas de cooperación, como muestran las experiencias analizadas en el trabajo de Hirschman (1984), siempre y cuando apunten a un horizonte de más largo plazo y estimulen la formulación de innovaciones productivas e institucionales.

El riesgo de este tipo de orientación es que inhibe el surgimiento de proyectos innovadores. Si la calidad no es un factor determinante para la selección de proyectos, es decir, si el dinero ya está garantizado, no hay incentivos para que los actores se dediquen a elaborar buenos proyectos. Al contrario, fomenta comportamientos oportunistas que buscan capturar en la maraña burocrática aquellos recursos disponibles. Los actores mejor ubicados en el campo serán los que van a captar más recursos, independientemente de la pertinencia que sus proyectos tengan para el desarrollo rural de la zona.

Del lado de la oferta de recursos, este estudio debe complementarse con un análisis de las propuestas de proyectos elaboradas por los territorios. Las evidencias indican que existe una baja capacidad para elaborar proyectos con horizonte estratégico, capaces de desatar dinámicas de desarrollo más interesantes. Si no hay buenos proyectos, no hay recursos disponibles, lo que genera un círculo vicioso que lleva a la estagnación de los procesos, ya que los actores no tendrán incentivos para seguir participando.

En este contexto resulta oportuno mencionar dos instrumentos complementarios. Por un lado, invertir en capacitación para elaborar proyectos estratégicos permite a los actores materializar en propuestas objetivas las acciones necesarias para construir el futuro definido en la planificación participativa. Por otro lado, conformar fondos competitivos para financiar proyectos innovadores y con criterios objetivos de selección, que prioricen tanto la inserción del proyecto en la visión más amplia de futuro del territorio como la participación de la sociedad en la formulación, puede mejorar la capacidad de dinamización de las economías territoriales.

En la región Noroeste de Minas Gerais se está gestando un mecanismo de estas características. La creación de un Fondo para el Desarrollo Regional (articulado con el Consejo de Desarrollo

Territorial), capaz de captar recursos públicos y privados para la financiación de proyectos, es una forma interesante de apoyar el desarrollo de la zona.

En la región Sur de Jalisco, en México, se está estudiando hasta qué punto es viable la creación de un Fideicomiso, es decir, una figura jurídica que facilitaría la articulación entre sector público y privado. La gestión de estos fondos, por su lado, demanda una administración altamente profesionalizada, y la experiencia de las organizaciones locales de financiación puede aportar interesantes enseñanzas.

En el caso de la región Centro Sur/Valle do Salgado, en Ceará, la participación de la banca apunta en esta misma dirección. La ONG Instituto Elo Amigo manejaba un fondo rotativo de financiamiento de pequeños proyectos productivos en cinco municipios. La idea era financiar proyectos que generaran condiciones para que los agricultores pudieran después devolver los fondos, que serían nuevamente utilizados en otros proyectos. Sin embargo, las reglas no eran muy precisas a la hora de definir las responsabilidades de los tomadores de los recursos, y estos eran entendidos no como un préstamo sino como una transferencia. Por supuesto que aquellos actores más cercanos a los gestores del fondo tenían más chances de capturar los recursos. Incluso con un apoyo de la ONG en la formulación de los proyectos, estos no eran monitoreados para garantizar la obtención de los resultados económicos esperados. En líneas generales, se obtenían resultados limitados con un grado de morosidad bastante elevado. La ONG, además, hacía una evaluación más orientada al proceso (la participación de las personas en reuniones y eventos) que a los productos. En resumen, se trata de un modelo con baja sostenibilidad.

Al percibir esta situación, y al relacionarse de forma más intensa con el gerente de la agencia regional del Banco del Nordeste de Brasil (BNB), en el ámbito del Consejo de Desarrollo Regional, el gestor de la ONG decidió introducir un cambio en la gestión de estos fondos. En vez de prestar directamente los recursos a los agricultores, optaron por crear un fondo de aval para que los agricultores pudieran ampliar su acceso a las líneas de crédito, en especial a las líneas del PRONAF¹⁵ (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar). En la evaluación, tanto del presidente de la ONG como del gerente del BNB, la creación del fondo de aval amplió la capacidad de los agricultores para tomar préstamos. Como las líneas de financiamiento del PRONAF son bastante variadas, también se asiste a un proceso inicial de diversificación de la utilización del crédito. El compromiso del agricultor pasa a ser con la banca y esto crea una relación contractual formal que puede servir de aprendizaje para que estos actores, en el futuro, se tornen más autónomos a la hora de tomar decisiones financieras. El número de agricultores que puede ser apoyado a través de este mecanismo se amplió significativamente: con la misma cantidad de fondos, el volumen de recursos aplicados en proyectos productivos en la región aumenta.

Por supuesto que esto fue posible solamente gracias a la conjunción de distintos factores: a) la existencia de una política sectorial dirigida a un segmento específico de la población; b) la sensibilidad de los dirigentes de la ONG para alterar la forma de operacionalización de los recursos, muy influenciada por su inserción en redes más amplias de cooperación con actores externos al territorio y que tienen una visión más “empresarial” del tercer sector¹⁶; y c) la interacción entre los actores, facilitada por la proximidad territorial.

La formulación de Planes de Desarrollo Territorial está asociada a la importancia de los proyectos. Al igual que la conformación de los arreglos institucionales, formular planes territoriales de desarrollo refleja la capacidad de los actores para deliberar y negociar el futuro de sus territorios. Un buen plan de desarrollo debe además contener las condiciones fundamentales para su ejecución. No se trata de un listado de demandas, de un *shopping list* (Abramovay, 2003) elaborado por los actores

¹⁵ El PRONAF es una de las principales innovaciones institucionales en Brasil para el desarrollo de regiones rurales. Para más información, ver <http://www.mda.gov.br>.

¹⁶ Los principales socios del Instituto Elo Amigo son la Fundación W.K. Kellogs y el Instituto Votorantin, organización no gubernamental asociada a una gran empresa brasileña. Para más información, ver <http://www.eloamigo.org.br>.

con vistas a captar recursos para proyectos. Un buen plan debe ser la expresión de una determinada visión de futuro compartida y que exprese los conflictos y la habilidad para formar consensos.

De las cinco experiencias analizadas, la formulación de Planes/Estrategias de Desarrollo Territorial es uno de los aspectos más frágiles. En las áreas rurales, existe una baja capacidad de recursos humanos calificados para este tipo de procedimiento. El trabajo reciente de Veiga (2006b) sobre los Consejos de Desarrollo Regional en el estado de Rio Grande do Sul, Brasil, apunta en esta misma dirección. Las experiencias analizadas en el proyecto enfrentaron este dilema e involucraron a las universidades en la formulación de los planes. Pero esto implica, al mismo tiempo, una oportunidad y un riesgo.

Se trata de una oportunidad porque se espera que en las universidades exista más capacidad técnica para formular planes y estrategias de desarrollo. De hecho, la participación de la universidad en la región Sur de Jalisco contribuyó en la organización de las ideas de los actores para organizar una estrategia de desarrollo regional. Por otro lado, lo que muestra la experiencia del Cañón de Juchipila, en Zacatecas, que también involucró a la universidad en la elaboración de la estrategia, es que el documento elaborado, aunque tiene cualidades técnicas apropiadas, es fundamentalmente un documento armado en alguna oficina, con baja capacidad de incorporar las visiones, intereses y demandas de los actores. Se trata de un documento que está condenado a ocupar un cajón de los escritorios de la burocracia estatal, sin que los actores, que son los principales interesados, se apropien nunca del plan.

De todo esto se pueden extraer las siguientes conclusiones: a) la participación de profesionales en la elaboración de estrategias para el desarrollo territorial, en especial de aquellos vinculados a las universidades, es un instrumento interesante para mejorar la capacidad de los territorios a la hora de construir visiones compartidas de futuro; b) en las universidades también existe una carencia de la formación y la capacitación necesarias para dar un salto hacia adelante en relación con los viejos modelos de planificación, que estaban orientados por una visión de “arriba hacia abajo”, que es la que imperó en décadas anteriores; c) esta carencia demanda una intensa capacitación del personal para la elaboración, gestión, monitoreo y evaluación de las estrategias de desarrollo territorial.

Los profesionales que promueven el vínculo entre los actores y materializan las negociaciones y los consensos en una estrategia comprensible para todos los participantes (tanto internos como externos), funcionan como catalizadores de las fuerzas latentes que existen en los territorios (Gordillo y Wagner, 2005). En este sentido, la planificación puede ser una importante herramienta de aprendizaje social, siempre que el plan no sea un producto en sí mismo sino un medio para que los actores se pongan de acuerdo respecto del futuro que quieren para sus territorios y monitoreen el alcance de los objetivos que se propusieron lograr.

Esto nos lleva a otra dimensión importante, relacionada con los instrumentos para la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial. Si el DTR es, como sugieren Schejtman y Berdegué (2004), un proceso de cambio institucional y productivo, es necesario verificar si (y de qué manera) las acciones realizadas están contribuyendo a promover tales alteraciones, lo que demanda la creación y puesta en marcha de sistemas de seguimiento y evaluación que orienten las acciones de los actores.

Sin embargo, en las cinco experiencias se verificó un bajo nivel de preocupación respecto de este tema. En las estrategias propuestas se trata de forma muy superficial todo lo relacionado con el seguimiento y la evaluación. Obviamente, esto es resultado de un conjunto de factores, entre los cuales están los que se describen a continuación: a) falta de una “cultura” de innovación y de responsabilidad por los resultados de los proyectos; b) baja capacidad de elaboración de proyectos y de estrategias articuladas de desarrollo; c) carencia de incentivos que inciten a los actores a verificar si están logrando los objetivos que se propusieron alcanzar; d) un desfase entre los actores que construyen los indicadores de Seguimiento y Evaluación (S&E) y aquellos actores que deben aplicarlos. Con relación a este último punto, el apoyo del aparato estatal puede ser muy interesante para ampliar

la capacidad de verificar de qué manera avanza el desarrollo de un determinado territorio, siempre que los indicadores sean construidos en conjunto con los actores locales. El principal desafío parece ser aquello identificado por Sabel (2004) cuando se refiere a la necesidad de compatibilizar la elaboración y la ejecución de las tareas¹⁷. Sin esto, los indicadores seguirán siendo una labor burocrática a la que los actores no le dan importancia.

6. SÍNTESIS DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este ítem del informe propone sintetizar las principales lecciones aprendidas, a partir de los estudios de caso, en seis aspectos complementarios. De forma muy objetiva, se busca encender algunas luces respecto de lo que se podría realizar en experiencias similares y, fundamentalmente, lo que no debería repetirse en otros casos y proyectos.

6.1. Criterios para la definición/delimitación de territorios rurales

- Los intentos de delimitación según criterios objetivos y técnicos deben ser complementados con criterios cualitativos, que están más bien articulados en relación con la percepción que los actores tienen de su territorio. Existe una delimitación subjetiva del territorio dada por los propios actores, y que es fruto de un proceso de construcción social que refleja una identidad común, que suele variar bastante. La identidad territorial es un factor decisivo para la conformación de los territorios, pero no necesariamente está dada *a priori*.
- En este punto, la principal lección es que, aunque los criterios técnicos son muy importantes, hay que respetar los criterios que utilizan las poblaciones que viven en una determinada zona. Es decir, la delimitación de territorios rurales debe asumir una orientación socio-técnica (Latour, 1995), que sea legitimada por la sociedad, de forma que esta asuma como suya la delimitación.
- En este sentido, combinar procesos de delimitación de “abajo hacia arriba” con procesos de “arriba hacia abajo” es el principal desafío y una oportunidad para garantizar una delimitación que efectivamente responda a las demandas de todos los actores, internos y externos, interesados en el desarrollo del territorio.
- De esta forma, se debe garantizar la asociación de las dimensiones objetivas impulsadas por el Estado (de “arriba hacia abajo”) con las dimensiones subjetivas dadas por el reconocimiento que tiene la población de los límites de su territorio (de “abajo hacia arriba”).
- Además, existen subdivisiones (“territorios dentro del territorio”) que se complementan en un conjunto más amplio y pueden tornar más sencilla la articulación de actores y la puesta en marcha de proyectos concretos. Por otro lado, pueden también generar quiebres en la cohesión territorial, necesariamente frágil al inicio de los procesos de consolidación de la delimitación territorial. Manejar estas dos dimensiones y permanecer atento a las posibles alteraciones que sea necesario introducir en la delimitación es una prerrogativa importante para los gestores de políticas y programas de intervención orientados al desarrollo territorial.
- La orientación que surge de este análisis es que, en los casos en que la funcionalidad de los espacios territoriales sea dada por la actuación de un grupo de actores limitado a una porción del territorio, las acciones de impulso del DTR deben apoyar la consolidación de las acciones

¹⁷ Para Sabel, esta es una de las principales características del período actual del capitalismo, y lo que explica, en gran medida, las posibilidades de crecimiento de las empresas en un mundo cada vez más competitivo. El mundo ya no es aquel de Chaplin en *Tiempos Modernos*, en el que el personaje se encuentra apretando los tornillos de un mecanismo que no tiene idea de para qué sirve.

- en este nivel y buscar su articulación en el ámbito más amplio del territorio. Esto demanda un cuidado extremo de parte de los promotores del DTR para identificar las acciones e iniciativas que los actores locales ya están realizando y para no imponer a todas las organizaciones públicas y privadas que operan en la zona que tengan necesariamente que abarcar todo el territorio.
- Las experiencias analizadas coinciden en algunos aspectos objetivos que ameritan ser destacados:
 - a) Las cinco experiencias extrapolan los límites municipales de actuación, pero están dentro de un límite de extensión considerada por los actores como aceptable para permitir la interacción y el aprovechamiento de las “economías de proximidad”.
 - b) Las cinco experiencias tienen por lo menos algún núcleo urbano que puede ser considerado como un polo de irradiación que genera efectos en los otros municipios. Obviamente, estos efectos pueden ser “centrípetos” o “centrífugos”. Los primeros atraen los talentos y capacidades de los municipios del entorno hacia el municipio polo, generando más concentración y desigualdad territorial. Los efectos centrífugos expanden hacia los municipios del entorno el dinamismo del municipio polo, contribuyendo a minimizar las diferencias espaciales y a generar nuevas dinámicas de desarrollo. De esta forma, lo que debe buscarse son los efectos centrífugos que determinadas inversiones pueden generar para de esta forma expandir el dinamismo hacia el conjunto de los municipios. Para lograrlo, puede alcanzarse con que se amplíen los incentivos para que los municipios participen de un arreglo que exceda sus límites administrativos.
 - c) En las cinco experiencias analizadas, aunque en distintos grados, existía ya una identidad territorial, expresada en una cierta forma de hablar, en productos típicos de la zona, en procesos productivos característicos, en un proceso histórico compartido o incluso en recursos naturales comunes.
 - d) En las cinco experiencias, fue fundamental la participación de los gobiernos subnacionales y locales. Esto es importante por dos razones: la intervención de los gobiernos locales estimula la participación de los actores locales y, por otro lado, la intervención de los gobiernos subnacionales señala a los actores que sus esfuerzos (de “abajo hacia arriba”) serán complementados y van a influenciar las determinaciones implementadas de “arriba hacia abajo”.
 - La falta de coordinación de las políticas y programas de gobierno (nacional, estatal y municipal) que inciden en la zona presiona y confunde a los actores, que tienen mayor dificultad para establecer los límites territoriales. Además, permite que aquellos actores con más recursos (materiales y simbólicos) y mayor capacidad de vinculación con otras esferas de gobierno aprovechen la incertidumbre para capturar recursos de los distintos programas y políticas para los proyectos que más les interesan.
 - Lo que las evidencias indican es que tal falta de coordinación puede ser combatida más fácilmente a través de la circulación de información entre los actores y mediante la definición precisa de hitos territoriales identificados con claridad por los actores. La consulta permanente a los actores y la “lectura sistemática de la dinámica territorial” permite a las distintas instancias, gubernamentales y no gubernamentales, definir de forma más precisa sus acciones en el territorio. En este sentido, la inserción del sector privado en los procesos de planificación y gestión del desarrollo territorial puede ser una importante fuente de aprendizaje para los otros actores, ya que para “mantenerse vivos” en los mercados, las empresas tienen que ejercitar esta lectura del ambiente de forma permanente y profesional.

6.2. Fórmulas institucionales para la interacción público-privado y para la promoción y gestión del desarrollo territorial

- Al colocar a distintos actores en contacto sistemático y estructurado, los espacios de concertación contribuyen a disminuir la desconfianza y fomentar relaciones de cooperación.
- Sin embargo, es alrededor de proyectos que la interacción público-privada se expresa con más fuerza. Los proyectos son las instancias concretas que revelan la real disposición de los actores a cooperar y que permiten concretar acciones conjuntas.
- Los formatos institucionales adoptados en las experiencias analizadas, con amplia representación de los distintos segmentos (sector público, sector privado y sociedad civil), ha contribuido a disminuir el potencial de conflicto entre los actores, en especial porque superan el sesgo que asocia el desarrollo territorial rural a las actividades agropecuarias.
- La formalización de los espacios colegiados de deliberación pública, a través de la elaboración, discusión y aprobación de reglas formales de convivencia, fue un proceso que llevó a los actores a discutir de forma abierta y transparente las “reglas del juego” que van a orientar su convivencia.
- El avance hacia la formalización y reconocimiento jurídico de los espacios colegiados de deliberación es condición fundamental para la ampliación de las posibilidades de desatar dinámicas más interesantes de desarrollo en los territorios. Esto es así porque, una vez legitimados jurídicamente, se disminuyen los riesgos de captura por parte de aquellos segmentos y grupos sociales más poderosos.
- Sin embargo, y esta es otra lección importante, es necesario invertir tiempo y esfuerzos en la elaboración de reglas del juego claras, prestándoles atención, en el inicio del proceso de identificación y movilización de los actores, también a aquellos grupos sociales con menor capacidad organizativa y que son tradicionalmente excluidos de los procesos. La representatividad y la legitimidad de las acciones definidas en estos espacios colegiados de deliberación están condicionadas por la capacidad de los animadores de los procesos para garantizar mecanismos que inhiban la captura por parte de los grupos más poderosos. Aunque siempre será posible identificar este tipo de movimientos, si se definen reglas claras de participación y representación es posible minimizar este problema.
- De esta forma, la principal orientación respecto de los formatos institucionales es que deben garantizar, como mínimo, los siguientes puntos:
 - (i) Amplia participación de distintos segmentos sociales involucrados en el proceso de desarrollo territorial, tanto gubernamentales como no gubernamentales, incluidos los agentes privados.
 - (ii) Una instancia de deliberación pública vinculada a una instancia ejecutiva. La primera debe funcionar como un “directorio” de la Alianza, definiendo las orientaciones generales y marcando las prioridades y caminos a seguir. La segunda instancia debe tener un carácter ejecutivo y su tarea principal debe ser tornar efectivas las disposiciones del directorio.
- La instancia de deliberación pública debe cumplir, por lo menos, con las siguientes características y funciones:
 - (i) Orientar el proceso de desarrollo territorial y servir como instrumento de integración de la diversidad de actores.
 - (ii) Garantizar que la mayoría de los segmentos sociales estén representados, velando además para evitar las prácticas clientelistas y de captura por parte de los grupos de interés mejor posicionados.

- (iii) Definir con claridad un conjunto de reglas de funcionamiento que opere como un Estatuto (o carta de principios) ampliamente discutido y aprobado por los participantes.
- La instancia ejecutiva debe cumplir, por lo menos, con las siguientes características y funciones:
 - a. Hacerse responsable por la implementación del Plan de Desarrollo Territorial elaborado por los actores. Esto implica que tendrá a su cargo la gestión operativa de los proyectos enmarcados en el Plan (diseño, implementación, seguimiento y evaluación).
 - b. Deberá contar con un Director Ejecutivo, especialmente contratado para cumplir esta función, y que orientará su trabajo mediante Términos de Referencia muy precisos.
 - c. Deberá ser evaluado periódicamente por el directorio de la Alianza en el marco de la efectividad de su labor.
 - d. Deberá tener las competencias adecuadas para:
 - i. Registrar información y monitorear indicadores.
 - ii. Elaborar los proyectos enmarcados en el Plan de Desarrollo Territorial, considerando los requisitos de agencias gubernamentales, privadas o de cooperación pertinentes a los proyectos.
 - iii. Elaborar contratos con terceros y evaluar el cumplimiento de los mismos.
 - iv. Evaluar programas desde un punto de vista social, económico y ecológico.
 - v. Contar con un *pipeline*, es decir, un flujograma de las etapas del diseño de proyectos y los responsables de aprobar cada etapa. Este *pipeline* deberá tener por lo menos etapas que garanticen: i) un mecanismo eficaz de detección de necesidades, ii) el cumplimiento de requisitos funcionales y legales.

La formalización de estos nuevos arreglos institucionales es algo que aún está lejos de ser una realidad. Por lo tanto, es preciso contar con mayores esfuerzos para discutir, junto con las autoridades de los países, la necesidad de avanzar en la definición de un marco institucional adecuado que permita brindar personalidad jurídica a los arreglos que surjan en los distintos territorios.

6.3. Instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural

- La creación de Fondos Competitivos de Desarrollo Regional para financiar proyectos parece ser un instrumento interesante para promover el desarrollo territorial rural, ya que permitiría la financiación de proyectos regionales innovadores seleccionados de acuerdo con criterios objetivos y acordados ex ante entre los distintos actores.
- A su vez, esto debería permitir el establecimiento de hitos territoriales fácilmente reconocibles por los actores, que tendrían que adaptarse a un trabajo permanente de análisis de la dinámica territorial para la elaboración y proposición de proyectos.
- Los fondos pueden ser también un instrumento para facilitar la interacción entre organismos de financiamiento públicos y privados. Sin embargo, demandan una estructura jurídica apropiada y una gestión profesional que garantice la sostenibilidad financiera. La exigencia de contrapartidas de los tomadores de recursos y el establecimiento de relaciones contractuales son fundamentales para la puesta en marcha de este tipo de instrumentos. Para los organismos internacionales de financiamiento, como el BID, FIDA y el Banco Mundial, es imprescindible la articulación con las diferentes esferas gubernamentales y también con el sector privado, incluidas las fundaciones sin fines de lucro vinculadas a las empresas.

- Los proyectos son los principales instrumentos para la promoción del desarrollo territorial rural. De hecho, son los proyectos los que moldean los territorios (Kaiser et al., 1994). Sin embargo, la capacidad de elaboración de proyectos en las áreas estudiadas (y en las áreas rurales, en general) es baja, lo que demanda acciones de capacitación permanente en este tema.
- El intercambio de experiencias, con vistas a iniciativas similares en la propia zona y/o en otras regiones, es una herramienta que está siendo bastante utilizada en las cinco experiencias analizadas, y que estimula a los actores a invertir esfuerzos en nuevas acciones. El intercambio de experiencias permite establecer algo parecido a un “benchmarking”, es decir, un conjunto de referencias que puedan ser utilizadas por los actores en el momento de planificar sus acciones.

6.4. Articulación de distintos programas públicos y privados, mecanismos e incentivos para la coordinación horizontal

- La articulación de distintos programas públicos y privados en un enfoque territorial sigue siendo uno de los principales desafíos para la promoción del enfoque territorial del desarrollo rural.
- Las experiencias de Minas Gerais, de Ceará y de Arauco muestran un avance en la coordinación de programas y proyectos ejecutados en los territorios. De forma constante, y en el ámbito de los espacios colegiados de deliberación, los actores que actúan en la región fueron identificando complementariedades y alineando incentivos alrededor de proyectos concretos.
- La participación de distintos actores estimula ciertos procesos de aprendizaje por interacción que acaban por alterar sus comportamientos (Abramovay, 2006b; Beduschi Filho, 2006). Analizar la realidad y las acciones de los otros de forma constante permite identificar las oportunidades de cooperación, entendidas como una posibilidad para lograr mejores resultados que actuando de forma aislada. Así, los espacios colegiados de deliberación pública sirven a la vez como un sitio de encuentro y de disputas respecto del futuro de la región, pero principalmente funcionan como un espacio de aprendizaje organizacional. Lo importante, en consecuencia, es garantizar que las instancias colegiadas promuevan y faciliten la interacción entre los actores alrededor de una dinámica permanente de análisis de la realidad en la que están insertos e intervención estructurada y pactada entre ellos.
- Para que lo anterior resulte, son importantes dos factores, que ameritan ser analizados: a) el rol que cumplen los animadores de los procesos de articulación de los actores; y b) el rol que cumplen los proyectos que estos actores se disponen a realizar. Sobre el primer punto, lo que muestran las experiencias es que la animación del espacio de concertación y planificación es altamente dependiente de un conjunto muy reducido de actores. Aunque estos animadores logren involucrar a los actores y conectar los nudos de la red que se ha conformado, siempre existe el riesgo de echar a perder todo el esfuerzo cuando se cambia el equipo animador. Por otro lado, y a esto se debe la importancia de los proyectos, cuando se van concretando acciones alrededor de proyectos específicos, los actores se comprometen de forma más intensa a llevar a cabo acciones que permitan la continuidad del proceso. Es decir, una vez que ya invirtieron recursos y esfuerzos en acciones concretas, los actores tienen más incentivos para seguir cooperando.

6.5. Articulación vertical: mecanismos e incentivos para vincular distintos niveles territoriales

- El reconocimiento formal de los territorios por parte de los gobiernos subnacionales inmediatamente superiores a los municipios y la legitimación de los espacios colegiados como instancias legítimas de articulación y representación de los actores regionales es una forma de impulsar mejores formas de articulación vertical entre diferentes niveles gubernamentales.

- Para lograrlo, el principal mecanismo es la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Regional/Territorial. A través de una estrategia claramente pactada entre los actores territoriales, las diferentes instancias gubernamentales y los actores externos a los territorios, las condiciones para localizar incentivos y encontrar formas de cooperación para el desarrollo territorial serán más propicias.
- Como ya fue destacado en este informe, esto demanda la creación y consolidación de un sistema de seguimiento y evaluación que permita a los actores tener información fluida de los avances en la implementación de la estrategia, a la vez que sirve para reorientar las acciones estratégicas de cada uno de ellos.
- Para esto es necesario invertir en la ampliación de las capacidades de los actores para formular, ejecutar, gestionar y evaluar proyectos productivos y sociales, que permitan concretar la cooperación y que se reflejen en mejoras significativas en el desarrollo del territorio.
- La articulación con las universidades y facultades de la región es, en este sentido, muy importante.
- Por otro lado, y para ampliar la capacidad de articulación vertical, es necesaria una labor intensa de comunicación de las actividades de los colegiados, en especial junto a otras secretarías estatales y organismos gubernamentales y privados, de forma que identifiquen en la articulación localizada de los actores un incentivo para orientar el uso de recursos y financiamientos.

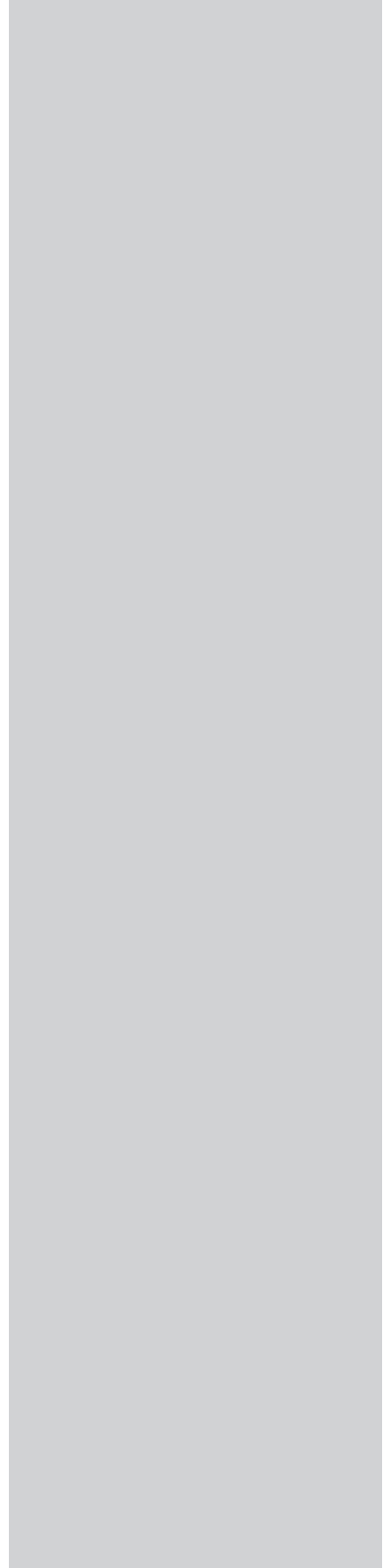
7. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVAY, Ricardo** (2003). “Conselhos além dos limites”, en **O Futuro das Regiões Rurais**. UFRGS, Porto Alegre, Brasil. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>
- ABRAMOVAY, Ricardo** (2006a). **Para una teoría de los estudios territoriales**. Libro a ser publicado por Mabel Manzanal. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>
- ABRAMOVAY, Ricardo** (2006b). “Aprendizagem nas políticas públicas”, **Valor Econômico**, 6 de abril de 2006. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>
- ALBAGLI, Sarita y MACIEL, María Lucia** (2004). “Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local”, publicado en **Ci. Inf., Brasília**, V. 33, N° 3, pp. 9-16, sept./dic. de 2004.
- BAGNASCO, Arnaldo y TRIGILIA, Carlo** (1988/1993). **La construction sociale du marché - le défi de la troisième Italie**. Cachan: Les Éditions de l'École Normale Supérieure de Cachan.
- BAR EL, Raphael** (2005). **Desenvolvimento Econômico Regional para a Redução da pobreza e desigualdade: o modelo do Ceará**. Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará.
- BEDUSCHI FILHO, L.C.** (2006). “Participação, aprendizagem social e o desenvolvimento de regiões rurais”. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, Brasil.
- BEDUSCHI FILHO, L.C. y ABRAMOVAY, R.** (2004). “Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais”, en **Revista Nova Economia**, 14 (3), sept./dic. de 2004, pp. 1-36, Belo Horizonte, Brasil.
- BOSCHI, Renato R.** (1999). “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”, en **Dados**, vol. 42, N° 4, Rio de Janeiro, Brasil.
- BOURDIEU, Pierre** (2005). “As estruturas sociais da economia”, en **Política e sociedade - Revista de Sociologia Política**, N° 6, Cidade Futura / UFSC, Florianópolis, Brasil.
- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loïc** (1992/2005). **Una invitación a la sociología reflexiva**. Siglo XXI, 1ª ed., Buenos Aires, Argentina. Traduzido por Ariel Dillon da edição original publicada em inglês em 1992 pela The University of Chicago Press.
- CARON, Patrick** (2005). “Críterios para a delimitação de territórios”, presentación realizada en el Seminario “Desafíos y Perspectivas del Desarrollo Regional en América Latina”, FAO, Santiago de Chile, noviembre de 2005.
- CORTES, S. M. V.** (2005). “Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura”, en Lubambo, Catia; Coelho, Denilson Bandeira; Melo, Marcus André (org.). **Desenho Institucional e Participação Política: experiência no Brasil contemporâneo**, Petrópolis: Vozes, v. 1, pp. 13-32.
- CULPEPPER, Pepper** (2005). “Re-Embedding Public Policy: Decentralized Collaborative Governance in France and Italy”, en Christian Joerges, Bo Stråth y Peter Wagner (eds.). **The Economy as a Polity: The Political Constitution of Contemporary Capitalism**, London: UCL Press, 2005, pp. 137-157.
- EVANS, Peter** (2003). “Além da ‘monocultura institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo”, **Sociologias**, año 5, jan/jun 2003, pp. 20-63.
- FAVARETO, Arilson** (2006). “Paradigmas do desenvolvimento rural em questão - Do agrário ao territorial”, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, Brasil.

- FLIGSTEIN, Neil** (2001). "Social skill and the theory of fields". Disponible en <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=iir/ccop>. Extraído de Internet el 6/05/05, publicado en **Sociological Theory**, 19(2), pp. 105-125.
- FUNG, A y WRIGHT, E** (eds.) (2003). **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. Verso, Nueva York.
- FUNG, A.** (2004). **Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy**. Princeton University Press, Princeton, Estados Unidos.
- GORDILLO, Gustavo y WAGNER, Rodrigo** (2004). "Catalysts for regional development: putting territorial coordination in practice". Disponible en <http://econwpa.wustl.edu:80/eps/urb/papers/0411/0411002.pdf>
- GUIVANT, Julia** (1998). "Conflitos e negociações nas políticas de controle ambiental", **Ambiente & Sociedade**, V.1, N° 2, pp. 101-123.
- HIRSCHMAN, Albert O.** (1984). **Getting Ahead Collectively. Grassroots Experiences in Latin America**. Pergamon Press Inc., Nueva York.
- JACOBI** (2002). "Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina", **Ciência e Saúde Coletiva**, 7 (3), pp. 443-454.
- KAISER, Bernard, BRUN, A., CAVAILHÈS, J. y LACOMBE, Philippe** (1994). **Pour une ruralité choisie**. DATAR/ Ed. De l'Aube, París.
- LUNDVALL, B.** (2000). "Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado". Contribuição ao projeto "Produtividade Local por Amostragem Setorial e Sistemas de Inovação no Brasil: novas políticas industriais e tecnológicas". Agosto de 2000.
- MEYER-STAMER, Jorg** (2004). "Governance and territorial development: policy, politics and polity in local economic development", Mesopartner working paper, 07/2004. Disponible en <http://www.mesopartner.org>.
- MORGAN, Kevin** (1996/1999). "Learning-by-interacting: Inter-firm Networks and Enterprise Support", en OECD (1996/1999). **Networks of Enterprises and local development – Competing and Cooperating in Local Productive Systems**. LEED/OECD / Territorial Development, París.
- ÖIR** (2003). "Ex-post evaluation of the Community Initiative Leader II", Final Report, diciembre de 2003, disponible en http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/index_en.htm
- ÖIR** (2004). **Métodos y éxito de la incorporación de las innovaciones y del enfoque LEADER a los programas de desarrollo rural**. Instituto Austríaco de Estudios Regionais e Ordenamento Territorial, 10/03/2004, Viena.
- PERROUX, François.** (1955). **L' Economie du XX Siècle**. PUF, París.
- PINTO, Céli R. J.** (2004). "Espaços deliberativos e a questão da representação", **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, V. 19, N° 54, fevereiro de 2004, pp. 97-113.
- PIORE, Michael y SABEL, Charles** (1984). **The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity**, Basic Books, Nueva York.
- SABEL, Charles** (2004). "Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability". Disponible en <http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel.definitief.doc>.
- Extraído de Internet el 2 de mayo de 2006.
- SABEL, Charles** (2005). "Learning from Difference: the New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union", with Jonathan Zeitlin. Disponible en <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm>
- Extraído de Internet el 30 de noviembre de 2005.

- SCHEJTMAN, Alexander y BERDEGUÉ, Julio** (2004). **Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales** N° 1. Rimisp / Centro Latinoamericano para el desarrollo rural, Santiago de Chile. Disponible en <http://www.rimisp.org>
- SEN, Amartya** (2000). **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia das Letras, São Paulo.
- STORPER, Michael** (1995). "Territorial development in the global learning economy: the challenge to developing countries", **Revue Région & Développement**, N° 1.
- SUMPSI, José M.** (2005a). "Lecciones del Proyecto EXPIDER - Un laboratorio de Desarrollo Territorial Rural en América Latina". Disponible en http://www.bid.org.uy/sds/ENV/site_5588_s.htm
- SUMPSI, José M.** (2005b). "Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en la UE y LAC", **Anais do XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia e Economia Rural**, junio de 2005, Ribeirão Preto.
- TENDLER, Judith** (2000). "Why are Social Funds do Popular?", en **Local Dynamics in the Era of Globalization**, edited by Shahid Yusuf, Weiping Wu, and Simon Everett, Companion Volume of the World Development Report 1999/2000, Oxford University Press for the World Bank, Oxford.
- TENDLER, Judith.** (1998). "Bom governo nos trópicos: uma visão crítica". Escola Nacional de Administração Pública, Brasília.
- VEIGA, José Eli** (2006a). "Territórios para um desenvolvimento sustentável", **Ciência & Cultura**, 19/01/2006, São Paulo, pp. 20-24.
- VEIGA, José Eli** (2006b). "Vicissitudes da governança cidadã – Os conselhos regionais gaúchos (COREDE)". Presentado en el Seminario Internacional Territorios Rurales em Movimento, Rimis / IRDC, 23 a 26 de abril de 2006, Santiago de Chile.

PARTE 2



DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN EL NOROESTE DE MINAS GERAIS - BRASIL¹⁸

ANTECEDENTES

La región Noroeste de Minas Gerais, en Brasil, vive una interesante experiencia de articulación territorial de actores alrededor de nuevas formas de cooperación para implementar una Estrategia de Desarrollo Regional.

Agrupados en el Consejo Territorial del Noroeste de Minas (COTEN), los distintos actores, gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados, están encontrando nuevos mecanismos de cooperación y estableciendo entre sí vínculos que antes no existían.

La creación de este espacio de articulación de actores y planificación de acciones conjuntas se configura como un nuevo campo en que son explicitados intereses, negociadas acciones colectivas y donde se analiza la evolución del desarrollo territorial.

De esta manera, lo que este estudio presenta son los caminos, desafíos y tendencias del proceso, así como los principales instrumentos y herramientas utilizados por los actores para lograr mejores resultados en el desarrollo de su territorio.

¹⁸ Este capítulo fue desarrollado por Luiz Carlos Beduschi Filho. Profesor e investigador de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de San Pablo, Brasil. Consultor del componente Desarrollo Territorial Rural del Proyecto de cooperación técnica entre la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la División de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. El autor agradece los comentarios de los colegas de FAO y BID, en especial de Rodolfo Oliveira, Alejandra Palma, Fernando Soto Baquero y César Falconi.

CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO	55
1.1.	Elementos de contexto del estudio de caso	55
1.2.	Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales, político-institucionales	56
2.	CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO	59
2.1.	Análisis histórico de la constitución del territorio	59
2.2.	Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio	61
2.3.	La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación	65
3.	ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS	65
3.1.	Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo	65
3.2.	Actores sociales no involucrados	69
4.	ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES	70
4.1.	Elementos del contexto regional para comprender el proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales	70
4.2.	Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?	71
4.3.	Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza	71
4.4.	Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza	73
4.5.	Análisis de los mecanismos de coordinación	73

5.	ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL	74
5.1.	Elementos para comprender el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo regional	74
5.2.	Análisis de contenido de la estrategia	74
5.3.	Análisis de la inserción de la estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones	76
6.	ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA	77
6.1.	Vinculación de los actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?	77
6.2.	Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial	81
7.	ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES	81
7.1.	Indicadores propuestos en las estrategias	81
7.2.	Indicadores utilizados por la Alianza	82
7.3.	Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios	83
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83
8.1.	Mecanismos e incentivos para la promoción del desarrollo territorial en el Noroeste de Minas Gerais	83
8.2.	Recomendaciones para mejorar la gestión del territorio	84
8.3.	Recomendaciones para mejorar la implementación de la estrategia	85
8.4.	Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del desarrollo territorial	85
9.	LECCIONES APRENDIDAS EN LA REGIÓN NOROESTE DE MINAS GERAIS	85
9.1.	Criterios para la definición/delimitación de territorios rurales	85
9.2.	Fórmulas institucionales para la interacción público-privada y para la promoción y gestión del desarrollo territorial	86
9.3.	Instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural	86
9.4.	Articulación de distintos programas públicos y privados, mecanismos e incentivos para la coordinación horizontal	86
9.5.	Articulación vertical: mecanismos e incentivos para vincular distintos niveles territoriales	87
	BIBLIOGRAFÍA	88

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO

1.1. Elementos de contexto del estudio de caso

El estudio de caso realizado en la región Noroeste del Estado de Minas Gerais, Brasil, se enmarca en un contexto difuso en que se encuentran distintas iniciativas promovidas por diferentes esferas de gobierno en Brasil¹⁹.

Una de ellas, coordinada por la Emater/MG, con el apoyo de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, tuvo como objetivo estimular, a través de un proceso participativo, la elaboración de una estrategia de desarrollo para la región.

El proceso de elaboración de la estrategia se realizó bajo un abordaje normativo que estaba de acuerdo con los planteamientos conceptuales que la Emater/MG había comenzado a utilizar más recientemente, con énfasis en la sostenibilidad del desarrollo y la apuesta por un enfoque territorial para su promoción. Efectivamente, estos dos planteamientos estuvieron presentes desde el inicio del proceso: hacer sostenible el desarrollo bajo un enfoque territorial fue el desafío que habían aceptado los actores que inicialmente impulsaron la dinámica de planificación regional.

Sin embargo, en una región marcada por la dualidad permanente entre agricultura familiar y agricultura “patronal” para hacer uso de los términos que se utilizan en Brasil, este desafío no resulta para nada sencillo. Además, como las actividades de producción primaria son las que predominan y marcan la dinámica socioeconómica regional, pensar el desarrollo más allá de los límites sectoriales es una tarea nueva que demanda nuevos conocimientos, habilidades y aprendizajes, y una mirada más amplia de parte de los actores involucrados.

Entender cómo es posible promover el desarrollo de regiones rurales bajo un enfoque territorial es el objetivo principal de este documento. Para ello, se ha tomado el caso de la región Noroeste de Minas Gerais como objeto de la investigación aplicada. No se trata obviamente de elaborar un tratado genérico sobre el desarrollo territorial rural, sino de comprender la dinámica de un proceso localizado, con vistas a generar lecciones y orientaciones para la formulación de proyectos abocados al desarrollo de regiones rurales que respondan de forma más eficiente a los nuevos desafíos que enfrentan los países de América Latina.

Para ello, la presente investigación empírica concentró esfuerzos en dos vertientes principales: la identificación de herramientas e instrumentos utilizados para promover la concertación de actores alrededor de una visión compartida de futuro para un determinado territorio; y el análisis del comportamiento de los distintos actores, tanto internos como externos al territorio.

A lo largo del texto se expresan algunas hipótesis que son puestas a prueba a través del contraste con las evidencias empíricas que fueron obtenidas con la aplicación de distintas herramientas metodológicas: entrevistas semiestructuradas con actores clave, realización de grupos focales (*focus groups*), observación participante y mapeo de redes de actores.

Vale destacar, además, que uno de los supuestos principales con los cuales se ha trabajado en este ejercicio de investigación es que *el alineamiento de incentivos e intereses a que responden los distintos actores permite la consecución de proyectos innovadores que tienen potencial para impactar positivamente el desarrollo de regiones rurales*. De hecho, en este estudio de caso se ha constatado, aunque de forma muy inicial, que cuando se da este alineamiento las acciones de los actores pueden coordinarse de forma más eficiente.

¹⁹ Fueron identificadas en la región iniciativas de promoción del desarrollo con enfoque territorial promovidas por el Ministerio de Integración Nacional (Programa de MesoRegiones Diferenciadas), Ministerio de Desarrollo Agrario (Programa de Desarrollo sostenible de Territorios Rurales de la Secretaría de Desarrollo Territorial), Ministerio de Desarrollo Social (Consortios Intermunicipales de Seguridad Alimentaria y Desarrollo), que utilizan distintos criterios para la demarcación de los límites territoriales de su actuación.

Sin embargo, si es verdadero este supuesto, se plantea una pregunta fundamental para el diseño de proyectos y programas de apoyo al desarrollo territorial: *¿qué es lo que hace que distintos actores, con intereses diferenciados y que actúan bajo lógicas de acción también diferenciadas, coloquen esfuerzos en iniciativas de coordinación (horizontal y vertical) que pueden no garantizar retornos inmediatos para el agente individual?*

Asociada a esta indagación, es necesario identificar: *¿qué instrumentos y herramientas metodológicas pueden ser utilizados en los proyectos de desarrollo para estimular, potenciar y agilizar estos procesos de coordinación?*

En la región Noroeste de Minas Gerais fueron utilizados instrumentos de planificación participativa que merecen ser revisados y discutidos, lo que se hará más adelante en este documento. La importancia de la participación popular como eje fundacional de procesos de desarrollo, actualmente identificada genéricamente con la idea de “capital social”, se muestra como un imperativo ético cada vez más compartido entre los actores. Sin embargo, las distintas formas de provocar y garantizar la participación sigue siendo una verdadera “caja negra”, ya que los actores reaccionan de forma distinta a estos estímulos.

Otro aspecto importante a destacar en este estudio de caso es la dificultad de encontrar criterios universales para la delimitación de territorios rurales. El caso de la región Noroeste de Minas Gerais es muy ilustrativo de una situación recurrente que marca los cambios por los cuales está pasando el Estado: existe una búsqueda por nuevos espacios de intervención para la acción pública, lo que hace que surjan por todo el país iniciativas de demarcación territorial alternativas a las tradicionales. Por otro lado, si asumimos que los territorios son resultados de formas localizadas de interacción social, enmarcadas en procesos históricos que generan una determinada identidad (Abramovay, 2003), se verifica una aparente contradicción entre lo que Caron (2005) llama “territorios decretados” y “territorios construidos”. Los territorios decretados son aquellos definidos de forma unilateral por un determinado actor, en general el Estado. Los territorios construidos son aquellos que resultan de un proceso histórico de articulación de actores, de sus relaciones entre ellos y de sus vínculos con la base de recursos materiales y simbólicos en que están insertos. Asumir esta contradicción y enfrentar el reto de buscar formas de empalmar la acción pública con las dinámicas locales parece ser una condición fundamental para la elaboración de mejores proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial. Este reto es el que enfrentan los actores de la región Noroeste de Minas Gerais, como se verá en este trabajo, y los caminos elegidos por ellos pueden arrojar luces que ayuden a identificar nuevos mecanismos de coordinación vertical que vinculen de forma más eficaz la acción colectiva local con actores externos al territorio.

1.2. Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales, político-institucionales

La región Noroeste se caracteriza por su gran extensión territorial, por la proximidad con el distrito federal (alrededor de 250 km). Presenta una estructura agraria que indica una gran concentración de la tierra. La tabla 1 muestra la estratificación por tamaño de propiedad.

TABLA 1
TENENCIA DE LA TIERRA EN LA REGIÓN NOROESTE DE MINAS GERAIS

Tamaño (ha)	Número de Propiedades	Área (ha)	% Cantidad	% de área
Menos de 1 ha	381	223	2.16	0.01
1 a menos de 2 ha	160	181	0.91	0.00
2 a menos de 5 ha	368	1.110	2.08	0.03
5 a menos de 10 ha	666	4.240	3.77	0.10
10 a menos de 20 ha	1.736	17.965	9.82	0.41
20 a menos de 50 ha	3.430	97.068	19.4	2.22
50 a menos de 100 ha	3.529	215.025	19.96	4.92
100 a menos de 200 ha	2.499	315.862	14.14	7.23
200 a menos de 500 ha	2.473	760.999	13.99	17.41
500 a menos de 1.000 ha	1.282	848.659	7.25	19.42
Superior a 1000 ha	1.155	2.109.250	6.53	48.26
Total	17.679	4.370.602	100	100

Fuente: Emater (2005).

Las fincas con menos de 100 ha son el 58,1% del total existente y ocupan no más del 7,7% del área total, mientras que las fincas con más de 500 ha, que son el 13,78% del total, ocupan el 76,68% del total del área.

La tabla 2 presenta datos de producción agropecuaria de la región en el año 2004, además del área ocupada por los cultivos principales y el porcentaje sobre la producción total del Estado de Minas Gerais.

TABLA 2
CULTIVOS, ÁREA OCUPADA, PRODUCCIÓN Y PORCENTAJE DE LA PRODUCCIÓN ESTATAL

PRODUCTOS	ÁREA (ha)	PRODUCCIÓN (t)	PRODUCCIÓN ESTATAL (%)
ARROZ	18.048	41.952	19,5
FRIJOLES	73.105	139.513	31,0
ALGODÓN	11.695	40.059	50,2
MAÍZ	117.470	647.599	10,8
SOYA	233.620	612.710	24,0
GANADO CARNE	1.515.793	-	8,0
PRODUCCIÓN LECHE	-	306.600	5,0

Fuente: Safras - Emater/MG. Adaptado de Emater (2004).

La economía de la región es altamente dependiente de la producción agropecuaria, exportada a otras regiones del país o al exterior como materia prima, es decir, con bajísima agregación de valor. Además, según datos de Emater (2004), el 55% de la población económicamente activa está empleada en el sector primario.

Otra actividad importante en la región es la minería, en especial la extracción de oro en Paracatu, de zinc en Vazante y calcáreo en otros municipios. En estos dos municipios están instaladas dos grandes empresas mineras, que juegan un papel importante en la generación de empleos locales y en la generación de ingresos en algunos de los municipios.

Se estima que existen en la región más de 200.000 ha de especies plantadas, en especial eucaliptos (*eucalyptus spp.*), cuya madera es utilizada para la producción de carbón vegetal, exportada a otras regiones del Estado de Minas Gerais para la producción de acero²⁰.

Los municipios de la región presentan una característica interesante cuando se analizan los datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH). La tabla 3 presenta este indicador para varios de los municipios, desglosando las tres dimensiones (salud, educación e ingresos) que componen el índice agregado.

TABLA 3
IDH DE MUNICIPIOS DE LA REGIÓN NOROESTE EN EL AÑO 2000

Municipio	IDH	IDH Educación	IDH Longevidad	IDH Renta
Unaí	0,812	0,860	0,829	0,748
Paracatu	0,760	0,844	0,761	0,675
Vazante	0,757	0,871	0,702	0,699
Bonfinópolis de Minas	0,754	0,838	0,787	0,636
Dom Bosco	0,750	0,832	0,797	0,622
João Pinheiro	0,748	0,821	0,774	0,650
Brasilândia de Minas	0,745	0,831	0,761	0,644
Guarda-Mor	0,744	0,819	0,735	0,677
Buritiz	0,733	0,789	0,723	0,687
Cabeceira Grande	0,730	0,785	0,771	0,634
Natalândia	0,722	0,817	0,716	0,633
Lagoa Grande	0,721	0,817	0,694	0,652
Arinos	0,711	0,814	0,744	0,576
Riachinho	0,700	0,773	0,780	0,546
Uruana de Minas	0,698	0,803	0,744	0,546
Formoso	0,695	0,758	0,716	0,610

Fuente: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, tomado de Emater (2005).

La tabla 3 muestra que de todos los municipios considerados, solamente Unaí presentaba en el 2000 un valor superior a la media de Brasil (0,766) y de Minas Gerais (0,773). Además, se demuestra que el componente que presiona hacia abajo el IDH se refiere a los ingresos *per capita*.

²⁰ El carbón ejerce doble rol en la fabricación del acero. Como combustible permite alcanzar altas temperaturas (cerca de 1.500 °C), necesarias a la fusión del mineral de hierro. Como reductor, se asocia al oxígeno que se desprende del mineral por la alta temperatura, liberando el hierro.

TABLA 4
INFORMACIONES ADICIONALES SOBRE LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN

Municipio	Superficie (Km ²)	IDH (2000)	Población		Densidad (hab/km ²)	PIB per capita (US\$, 2000)
			Total	Rural		
Arinos	5338,5	0,711	17709	7572	3,3	122,41
Bonfinópolis de Minas	1825,8	0,754	6443	2241	3,5	173,39
Brasilândia de Minas	2523,7	0,745	11473	2261	4,6	184,41
Buritís	5238,1	0,733	20396	6528	3,9	239,11
Cabeceira Grande	1035,2	0,73	5920	1341	6,2	173,97
Dom Bosco	824,5	0,75	4055	2223	4,9	162,07
Formoso	3833,4	0,695	6522	3113	1,7	150,98
Guarda-Mor	2072,3	0,744	6681	3168	3,2	224,84
João Pinheiro	10768,4	0,748	41368	8944	3,8	191,01
Lagoa Grande	1223,1	0,721	7610	2130	6,2	193,71
Natalândia	476	0,722	3293	1130	7	173,51
Paracatu	8241,1	0,76	75216	12202	9,1	223,04
Riachinho	1739,4	0,7	7973	4074	4,6	102,99
Unai	8492	0,812	70033	14484	8,2	343,52
Uruana de Minas	592,6	0,698	3263	1584	5,5	102,96
Vazante	1913	0,757	18928	4000	7,2	256,98
Total del Estado	586.552,4	0,77	17.905.134	3.246.631	30,5	2575,21

Datos del IBGE, 2000. Para efectos de cálculo, se ha utilizado US\$ 1,00 = R\$ 2,30.

2. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO

2.1. Análisis histórico de la constitución del territorio

La región Noroeste de Minas Gerais está marcada por dos ciclos importantes de ocupación territorial, lo que contribuye para explicar determinadas situaciones actuales. El primero de ellos se dio con el proceso de ocupación de las márgenes del río Paracatu, afluente del río São Francisco. A mediados del siglo XVIII, el descubrimiento de recursos minerales en el valle del Paracatu hizo que llegaran a la región contingentes de exploradores en búsqueda de riquezas. El municipio de Paracatu se constituye en ese entonces como un polo de atracción, y su economía estaba fundamentalmente marcada por las actividades de minería. Alrededor de esta actividad se desarrollan actividades de producción agrícola y ganadera, y un comercio local que garantiza la evolución de esta localidad (Oliveira Mello, 2002).

La arquitectura colonial de las casas del centro histórico de Paracatu demuestra la afluencia de parte de los miembros de la sociedad de esa época, proceso fundado en la explotación de los recursos minerales como oro y diamantes. Afloró en esta localidad una aristocracia que mantenía relaciones comerciales y políticas con la elite nacional, así como otro sector social que se ocupaba de las actividades agropecuarias y de comercio, además de un gran contingente de esclavos.

La decadencia de la actividad de minería, a fines del siglo XVIII, trae consigo un estancamiento económico, con la consecuente pérdida de poder político para la región, poder que crecerá nuevamente a mediados del siglo XIX con la ganadería extensiva, seguida por la segunda ola de ocupación que ocurre a mediados del siglo XX.

Este segundo ciclo de ocupación fue impulsado por dos factores convergentes, y que se ven reflejados en la forma en la que parte de los actores se relaciona con la dinámica del desarrollo de la región. El primero de estos factores fue la construcción de Brasilia, actual Capital Federal de Brasil, iniciada en el período del presidente Juscelino Kubitschek, en los años 1950. Traer el poder político del país hacia el interior fue una estrategia (muy controvertida en la época) para interiorizar el desarrollo. De hecho, construir una ciudad para abrigar los poderes de la República conllevó la atracción de un enorme contingente de personas, originarias de varias partes del país, que buscaba en este nuevo “El Dorado” las oportunidades que no encontraban en sus localidades.

Asociado a este factor que impulsa una ola de ocupación tardía de la región, el desarrollo de las técnicas de producción agrícola que permitían el aprovechamiento productivo de las zonas serranas hizo que muchos agricultores del sur de Brasil se desplazaran hacia esa región. En general, estos agricultores buscaban ampliar la dimensión de sus explotaciones agrícolas, gracias al uso de riego, de máquinas agrícolas, fertilizantes químicos y crédito agrícola subsidiado. La lógica era sencilla: con la venta de una determinada cantidad de tierra en el sur, era posible comprar, en esta región, cantidades muy superiores de terreno. Los bajos precios de la tierra, los estímulos a la ocupación de la frontera agrícola y una aptitud empresarial muy marcada hicieron que los “colonos”, como eran llamados los nuevos ocupantes de la región, rápidamente la transformaran en una de las principales zonas agrícolas del país.

De hecho, allí se concentran grandes extensiones de tierras explotadas según las más modernas técnicas agronómicas, en especial con grandes pivotes centrales²¹ y fertilización georreferenciada. Ello engendra una lógica de comportamiento en estos agricultores que tiene en la acumulación de tierras su eje principal. Es decir que la posibilidad de ampliar los límites de la explotación agrícola es la fuerza motriz que condiciona las opciones de inversión de estos agricultores. Ello explica la dinámica del mercado de tierras en la región y sugiere una tendencia a la acumulación. De este modo, en años en los que el régimen de lluvias hace que las cosechas sin riego se vean perjudicadas, aquellos agricultores más capitalizados, que a través de riego minimizaron los riesgos y lograron buenos resultados económicos, ven la oportunidad de comprar nuevas tierras de aquellos agricultores que se encuentran endeudados o que dejan la actividad agrícola. Esta dinámica de acumulación generó en la región tasas de concentración de tierra muy altas, y que por el uso de tecnología aplicada ocupan muy poca mano de obra.

Sin embargo, los tipos de explotación agrícola que se describen más arriba están marcados por una condicionante ambiental, pues ocurren sólo en áreas planas. La “chapada”, como es llamada esta porción del territorio, está fundamentalmente ocupada por agricultores que llegaron a la región en esta ola de ocupación más reciente.

En los valles (llamados en la región de “vão”) se concentra otro tipo de agricultor. En general, sus explotaciones están al alcance del trabajo familiar y son mucho más diversificadas. La producción de leche, asociada a cultivos agrícolas para el consumo familiar y para la alimentación del ganado, marca la estructura productiva de estas fincas. El grado de incorporación de innovación tecnológica es mucho más bajo comparado con las explotaciones en la “chapada”, y sus vínculos económicos están mucho más dirigidos a los mercados locales. A pesar de que la producción individual es reducida, el volumen agregado de la producción hace de esta región la segunda más grande cuenca lechera del estado de Minas Gerais y una de las más grandes del país.

Más recientemente, y también como resultado del proceso de acumulación de tierras anteriormente descrito, asumieron importancia en la región los asentamientos rurales. Fruto de disputas de tierras entre terratenientes y trabajadores rurales, la región concentra más de 50% de los asenta-

²¹ Equipos de riego, automatizados, alcanzan extensiones de más de 1.000 ha.

mientos rurales del estado de Minas Gerais. Asentamientos rurales son áreas ocupadas por familias después de una disputa, en general mediada por el INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, vinculado al Ministerio de Desarrollo Agrario) o por el ITER (Instituto de Tierras del Gobierno Estatal), en la cual haciendas consideradas improductivas son adquiridas por el Estado para fines de reforma agraria y entregadas a familias de agricultores sin tierra.

Estas características –grandes explotaciones agrícolas altamente tecnificadas en la Chapada, pequeñas explotaciones diversificadas con utilización prioritaria de mano de obra familiar en el “vão”, y asentamientos rurales– marcan una dualidad en la estructura productiva de la región que influencia directamente las correlaciones de fuerzas entre los actores y las posibilidades de generación de consenso entre ellos respecto al futuro del desarrollo del territorio.

Por otro lado, se verifica también en la región otra fisura que coloca en posiciones opuestas aquellos municipios más antiguos y aquellos creados más recientemente. Polarizado por Paracatu y Unai, que representan respectivamente lo antiguo y lo nuevo, el Noroeste de Minas Gerais parece vivir un momento de intensa búsqueda de identidad, que se refleja en la dificultad operacional de definir geográficamente sus límites, discutida en el ítem siguiente.

2.2 Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio

La discusión sobre los criterios operacionales utilizados para la delimitación territorial, en este estudio de caso, está enmarcada en la aparente contradicción entre la acción del Estado, que busca nuevos espacios para la intervención pública, y los procesos históricos que conforman la identidad de los territorios (Caron, 2005). En la región Noroeste de Minas Gerais, esta contradicción se hace explícita cuando se identifican y analizan los distintos programas del gobierno central que inciden en ella y se contrastan con recortes geográficos utilizados tradicionalmente por las organizaciones regionales.

Cuando se inició el movimiento para la estructuración de una estrategia de desarrollo regional para el Noroeste de Minas Gerais, la Emater/MG, organización que estaba impulsando el proceso, se montó sobre una determinada delimitación territorial que estaba dada por el área de influencia de la AMNOR (Asociación de los Municipios del Noroeste de Minas Gerais), que alcanza un conjunto de 16 municipios. Esta organización congrega los alcaldes (*prefeitos*) de algunos de los municipios de la región, y como los técnicos de la Emater creían que el apoyo del poder público municipal era condición fundamental para el éxito del proceso, no dudaron en apoyarse en ella para llevar adelante las acciones de identificación y movilización de actores.

La estrategia de la Emater, sin embargo, fue posteriormente cuestionada por otras organizaciones, que trabajan y conciben el territorio con otros límites. Dadas las idiosincrasias políticas regionales, cinco de los municipios que inicialmente participaban de esta asociación se desligaron de ella, incorporándose a otras asociaciones intermunicipales. El hecho de haber salido de la AMNOR hizo que estos municipios no fueran contemplados en las labores de movilización realizadas por la Emater. Evidentemente, les pareció más fácil a los técnicos adoptar, sin mucho cuestionamiento, una delimitación territorial cuyo criterio operacional preponderante era la articulación política entre los representantes del poder público municipal en la región. Además, la búsqueda por “economías de escala” en la atención a agricultores, característica presente en la labor de extensión rural pública desde sus orígenes, se reflejó en esta opción arbitraria de delimitación espacial para la actuación.

Sin embargo, a lo largo del proceso, otras organizaciones comenzaron a cuestionar la delimitación territorial inicial. Asociado a un trabajo de profundización conceptual²², que ponía énfasis en la necesidad de identificar los lazos y las relaciones que marcan una cierta identidad territorial, la

²² Por ejemplo, a través de la participación en seminarios organizados por la coordinación del Proyecto de Desarrollo Regional, en el cual intervinieron técnicos de la Emater y el presidente de la AMNOR.

presión de otros municipios para integrar el proceso de planificación que estaba en marcha fue decisiva para una profunda revisión sobre las consideraciones territoriales adoptadas en un comienzo.

Ello resultó en un interesante ejercicio de discusión sobre cuáles deben de ser los criterios para la delimitación. Sin embargo, la incidencia de programas públicos impulsados por el gobierno nacional contribuye a que la confusión sobre los límites territoriales permanezca viva en la región. La tabla 5 presenta una relación de 23 municipios que, a partir de entrevistas con distintos actores, se tomaron como parte de la región Noroeste de Minas Gerais. Estos municipios integran el Consejo Territorial del Noroeste de Minas (COTEN), estructura formada en 2004 con el apoyo del Proyecto de Desarrollo Regional de la FAO.

Sin embargo, como se podrá percibir, distintos programas de distintos ministerios que utilizan también distintos criterios, hacen que el territorio esté, por “decreto”, dividido de forma distinta a configuraciones tradicionalmente utilizadas por organizaciones locales, como es el caso de la FETAEMG²³ y la FAEMG²⁴.

Los principales programas que aparecen en la tabla 5 son:

1. PROMESO – Programa de Sostenibilidad de Espacios Subregionales, promovido por el Ministerio de Integración Nacional, que estableció la Mesoregión Diferenciada de Aguas Enmendadas, la cual reúne 99 municipios de los estados de Goiás, Minas Gerais y del Distrito Federal. Participan de esta instancia 23 municipios de la región Noroeste de Minas Gerais, y los criterios para la identificación y selección están relacionados con el déficit de infraestructura de determinadas regiones. Las principales acciones desarrolladas están dirigidas a crear y fortalecer arreglos productivos localizados, a través del apoyo a la capacitación e inversiones en infraestructura.

2. Programa de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales – Promovido por la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario (SDT/MDA), incide en la región provocando dos nuevas configuraciones. La primera, que siguió el ejemplo del Ministerio de Integración Regional, estableció el Territorio Rural de Aguas Enmendadas, en que participan tres municipios de la región Noroeste (Buritis, Unai y Cabeceira Grande) y otros municipios del estado de Goiás y del Distrito Federal. La otra iniciativa, recientemente iniciada, es la creación del Territorio Rural Noroeste de Minas Gerais, en el que participan 19 municipios y donde el criterio de identificación y delimitación del territorio utilizado es la cantidad de agricultores familiares y asentados rurales que existen en la zona. Fundamentalmente abocado a apoyar proyectos territoriales de fortalecimiento de la agricultura familiar, a través de inversiones en infraestructura, capacitación y crédito, este programa tiene como propuesta de gestión la creación de un Consejo Territorial, que debe estar conformado con más de 50% de representantes de la agricultura familiar.

A su vez, como lo muestra la tabla 5, dos organizaciones de alcance regional, FETAEMG y FAEMG, la primera en representación de los trabajadores, agricultores y asentados rurales, y la otra de los agricultores patronales, utilizan otra configuración para determinar sus áreas de actuación. Para estas dos organizaciones, el principal criterio utilizado tiene relación con la similitud de circunstancias sociales y económicas que caracterizan los segmentos sociales que representan. Dicho criterio está mucho más próximo de la idea de construcción social del territorio que las más recientes delimitaciones propuestas por el Estado a través de sus programas. Sin embargo, dicha construcción social también es resultado de la participación del poder público, ya que las delimitaciones utilizadas por estas dos organizaciones están influenciadas por una decisión pretérita del gobierno del estado de Minas Gerais, cuando definió sus regiones administrativas.

²³ Federación de los Trabajadores Agrícolas del Estado de Minas Gerais.

²⁴ Federación de la Agricultura del Estado de Minas Gerais (organización patronal).

TABLA 5
MUNICIPIOS Y DIFERENTES DELIMITACIONES TERRITORIALES UTILIZADAS POR ORGANIZACIONES LOCALES Y PROGRAMAS MINISTERIALES QUE INCIDEN EN LA REGIÓN

MUNICIPIOS	COTEN	FETAEMG	FAEMG	AMNOR	Noroeste MDA	Aguas Emendadas MDA	Aguas Emendadas MI
1. Arinos							
2. Bonfinópolis							
3. Brasilândia							
4. Buritis							
5. Cabeceira Grande							
6. Chapada Gaúcha							
7. Dom Bosco							
8. Formoso							
9. Guarda-Mor							
10. João Pinheiro							
11. Lagamar				X			
12. Lagoa Grande							
13. Natalândia							
14. Paracatu							
15. Presidente Olegário				X			
16. Riachinho							
17. Santa Fe de Minas				X			
18. Sao Gonçalo do Abaete				X			
19. Unaí							
20. Uruana de Minas							
21. Uruçuia				X			
22. Varjao de Minas				X			
23. Vazante							

Referencias:

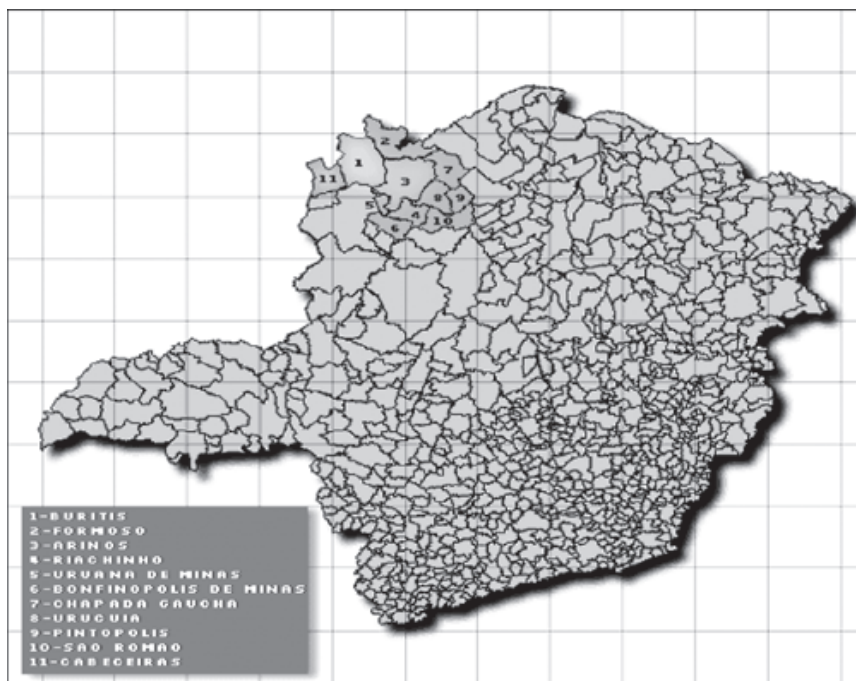
	Actuación territorial del Polo Regional de FETAEMG
	Actuación territorial de FAEMG
	Municipios que forman parte actualmente de la AMNOR
	Municipios que forman parte del territorio Noroeste - MDA
	Municipios que forman parte del territorio Aguas Emendadas - MDA
	Municipios que forman parte del COTEN
	Municipios mineiros PROMESO Águas Emendadas - MI
X	Municipios del Noroeste que formaban parte de la AMNOR

En la tabla 5 se observa que la delimitación es similar de acuerdo con COTEN, FETAEMG, FAEMG y la antigua AMNOR, lo que sugiere que la antigua conformación de AMNOR tiene sentido desde el punto de vista del desarrollo rural, y que probablemente algunos municipios se desvincularon de AMNOR por desacuerdos personales entre políticos²⁵.

Lo que indican las entrevistas y el seguimiento de la experiencia es que municipios que un día formaron parte de la AMNOR, y fueron desvinculados por disputas políticas, ahora están buscando retornar a la Asociación. Es el caso, principalmente, de Varjão de Minas y de Uruçuia. A partir de la movilización de la región alrededor del COTEN, los liderazgos políticos de estos municipios identifican la participación en los esfuerzos de planificación regional como una oportunidad para el desarrollo de sus municipios. La AMNOR, por el rol que ha jugado en el proceso, está recuperando su capacidad de liderazgo regional, lo que estimula a los alcaldes de los municipios que ya no están en su cuadro de asociados a que realicen esfuerzos para retomar la articulación que alguna vez existió. De cierta forma, ello refleja el gradual avance y legitimidad que está asumiendo el proceso de planificación regional, pues incentiva a otros municipios a participar del espacio de deliberación.

Adicionalmente, la figura 1 muestra la ubicación de los municipios en los cuales actúa la Agencia de Desarrollo Integrado y Sostenible del Valle de Uruçuia (ADISVRU), que utiliza otra delimitación territorial, que si bien toma una parte del territorio Noroeste de Minas Gerais, incluye otros municipios que no participan del COTEN. La articulación entre estas iniciativas es de fundamental importancia para mejorar la capacidad de gestión territorial. Aunque esté participando del COTEN, la ADISVRU brinda un potencial muy grande, ya que puede poner a disposición de los otros actores su experiencia en gestión de proyectos y captación de recursos para el desarrollo regional.

FIGURA 1
ÁREA DE ACTUACIÓN DE LA ADISVRU



²⁵ Esta información fue confirmada en entrevistas con los dirigentes actuales de la AMNOR.

2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación

Las principales dificultades enfrentadas por la región Noroeste de Minas Gerais para la construcción de una alianza regional tienen que ver con la dinámica histórica de ocupación, que puso en lugares distintos a la agricultura familiar y a la agricultura patronal.

Por otro lado, como la economía regional está articulada alrededor del sector primario, la incorporación de otros actores no es algo sencillo. De hecho, la superación de los límites sectoriales en la constitución de esta alianza es un proceso conflictivo y marcado por desconfianzas, y al mismo tiempo es un proceso de aprendizaje colectivo para la superación de estas limitaciones.

La delimitación territorial inicialmente utilizada en la experiencia de creación del COTEN tenía dos obstáculos importantes: a) dejaba algunas municipalidades que se reconocen como participantes de la región Noroeste fuera del proceso de planificación, y b) no tomaba muy en cuenta las articulaciones intermunicipales ya existentes al interior mismo de la región Noroeste (como es el caso de las Agencias de Desarrollo Integrado y Sustentable, ADIS, del Valle de Uruçuia y del Valle de Paracatu). La figura 1 presenta la distribución de los municipios en los cuales la ADISVRU actúa.

Estas dos dificultades, al ser identificadas y enfrentadas, brindaron una oportunidad para que los actores, tanto de otras municipalidades como de otros arreglos institucionales ya existentes, se involucraran en un nuevo juego, en el que las reglas deben ser establecidas por consenso entre los mismos participantes.

Lo que se percibe en este momento es que los distintos actores están viviendo un intenso y difícil proceso de conocimiento mutuo que debe ser la base para la construcción sólida de la nueva institucionalidad que pretenden.

3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS

3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo

Este ítem del informe busca identificar y analizar los actores que están involucrados en la construcción de un nuevo arreglo institucional en la región Noroeste. Teniendo en cuenta lo visto en el punto anterior en relación con la delimitación del territorio, aquí se pretende, además de presentar a los actores involucrados, identificar sus intereses y racionalidad, para comprender:

- a) cuáles son los factores que estimulan la participación de los distintos actores;
- b) cómo responden estos actores a los incentivos y limitaciones; y
- c) cómo cambian sus comportamientos y estrategias de acción a lo largo del tiempo.

Para ello quizás sea interesante poner énfasis en un aspecto conceptual que debe ayudar a comprender la lógica por detrás de este análisis. Fundamentalmente, un proceso de creación y conformación de una alianza regional, entendido como un intento de crear un nuevo espacio en el cual se discuten y se definen las orientaciones estratégicas para el desarrollo de una sociedad, puede ser analizado como un proceso de cambio institucional. Si es así, es necesario hacer la diferenciación entre lo que son las reglas del juego que limitan las posibilidades de acción de los actores y las acciones de los mismos actores. Es decir, seguir un proceso de cambio institucional implica identificar cómo las instituciones influyen las acciones de los grupos y actores, a la vez que son influenciadas por estas acciones, en un proceso dinámico y permanente de rearrreglo de fuerzas y poder.

De hecho –y este es otro aspecto a destacar antes de proceder al análisis mismo de los actores que participan en este caso específico–, un proceso como el que se analiza aquí implica alteraciones en las relaciones de fuerza y en las dotaciones de poder de que disponen los actores. A través de un intenso proceso de intercambio, en un campo nuevo que se conforma, los distintos actores estarán en permanente disputa para ubicarse mejor en la estructura que les da sustento y realidad.

Adoptar este tipo de abordaje para el análisis, claramente influenciado por Meyer-Stamer (2004), significa que es necesario poner un mayor énfasis en la dimensión política (*politics*) que orienta y limita la acción de los actores, más que en la búsqueda por lecciones generales de políticas (*policies*) que puedan ser aplicadas de forma genérica en distintas localidades y situaciones.

De esta forma, se identifican los principales actores involucrados en la experiencia específica de creación del COTEN, se analizan los intereses y la racionalidad que mueven sus acciones y se discute cómo reaccionan a determinados incentivos.

- 1. Emater/MG.** Empresa estatal de asistencia técnica y extensión rural, adoptó recientemente el desarrollo sostenible como eje principal de orientación de su labor. Desarrolla distintos programas y proyectos en el ámbito rural en el estado de Minas Gerais, que van desde temas agronómicos, eminentemente técnicos, hasta temas como género y medioambiente. Es la organización del Estado que quizás tenga la mayor cobertura espacial de actuación pública, lo que significa que tiene fuerte presencia en la casi totalidad de las localidades del estado de Minas Gerais. Las oficinas regionales de la Emater delimitan su área de actuación de acuerdo con características administrativas propuestas por el Estado, asociadas a características ambientales y económicas de las regiones. La orientación básica que caracteriza la actuación de los técnicos de campo de la Emater/MG está basada en la asesoría técnica a grupos de agricultores, en general aquellos que no tienen condiciones de pagar por servicios privados de asistencia técnica. Sin embargo, la herencia de la orientación “productivista” de los años 70 aún se hace presente, y genera cierta contradicción entre la voluntad de orientar el trabajo de la empresa hacia una organización de promoción del desarrollo sostenible, y las condiciones objetivas para que este cambio sea efectivo. La oficina regional de Emater en la región Noroeste, con apoyo directo de la presidencia de la organización, fue el actor que estimuló y coordinó los trabajos de identificación y articulación de actores en la región, por lo que se puede considerar que fue la organización que impulsó el proceso de construcción de la alianza regional. Fundamentalmente, los intereses que mueven a esta empresa pública están orientados a mantener buenas relaciones con las poblaciones rurales, a las cuales tienen que ofrecer servicios de asistencia técnica. Como tiene tradición y experiencia en articulación de grupos de agricultores, estrategia que busca generar “economías de escala” para la labor de asistencia técnica, la Emater/MG utilizó en esta experiencia los métodos que tradicionalmente utiliza en su quehacer diario. Como responde a un mandato que tiene en los agricultores familiares su público principal, tiene grandes dificultades de involucrar otros actores que están ubicados en otros segmentos, como empresarios y comerciantes locales.
- 2. FETAEMG.** La Federación de los Trabajadores de la Agricultura de Minas Gerais es la instancia de articulación de los sindicatos de trabajadores rurales (STR) que más peso tiene en este estado. Organizada en “Polos Regionales”, la FETAEMG en la región Noroeste de Minas Gerais representa un conjunto de 22 sindicatos. La principal fuente de financiación de sus actividades es el impuesto sindical y la transferencia de fondos para proyectos. El Polo Regional Noroeste de la FETAEMG tiene como principal recurso la capacidad de movilización y articulación de los STR’s, que representan un conjunto muy amplio de agricultores familiares y trabajadores rurales de la región. La movilización alrededor de algunas “banderas de lucha”, como por ejemplo contra el latifundio, por mejores condiciones laborales en la agricultura o por oportunidades de empleo y generación de ingresos, tiene como función

principal garantizar una base de sustentación política que permita a la coordinación negociar con otros actores temas que son sensibles en la región. El mejor ejemplo de ello quizá sea el problema del acceso a la tierra: en esta región, la principal interlocutora de los agricultores sin tierra es la FETAEMG y los STR's municipales. De hecho, quizá la poca presencia de grupos como el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) podría explicarse principalmente por la incidencia de la FETAEMG y de los STRs en el tema. La organización de la demanda por tierra y la negociación con INCRA e ITER (respectivamente, órganos nacional y regional que se hacen cargo de las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra) se lleva adelante con un fuerte protagonismo de la FETAEMG y de los STRs, lo que ha contribuido a encauzar soluciones para conflictos de tierras en la región. Por otro lado, a través de la FETAEMG, los agricultores familiares logran acceder a programas y proyectos de apoyo del gobierno federal, como es el caso del PRONAF²⁶ y del más reciente programa de apoyo a los territorios rurales, promovido por la SDT/MDA.

3. **FAEMG.** Como contracara de la FETAEMG, la FAEMG es la organización que reúne los sindicatos rurales que representan la agricultura patronal en el estado de Minas Gerais. Su oficina regional en el Noroeste representa a los Sindicatos Rurales patronales (SR's) de 19 municipios, y tiene como principal objetivo organizar a los agricultores en torno a proyectos productivos orientados al mercado. La base de esta organización está dividida entre los SR's y las cooperativas de producción y comercialización, otra fuerza social importante en una región marcada por la producción de bienes primarios.
4. **Cooperativas Agrícolas.** Existen en la región cuatro grandes cooperativas agrícolas, orientadas fundamentalmente a prestar servicios de apoyo a la producción y comercialización. Tradicionalmente, las cooperativas de la región están conformadas por un conjunto heterogéneo de asociados, es decir que no hay una clara delimitación entre agricultores patronales y familiares entre sus miembros. Sin embargo, lo que se percibió a partir del contacto y el trabajo con estas instituciones es que existe una tendencia a que los agricultores más grandes y tecnificados asuman posiciones de dirección. Las cooperativas ejercen gran influencia política en la región: varios de los cargos ejecutivos (alcaldes) y legislativos locales están ocupados por representantes de estas organizaciones. Son también agrupaciones que tienen capacidad de inversión, proporcionan crédito para sus cooperados e insumos agrícolas a precios diferenciados.
5. **AMNOR.** La Asociación de Municipios del Noroeste de Minas Gerais es una instancia de coordinación entre 16 municipios de la región. Antes de comenzar este trabajo, participaban de esta instancia otros cinco municipios, que se alejaron por disputas políticas entre los alcaldes. Actualmente, la asociación está buscando una reorientación de sus estrategias de acción, pasando de una lógica marcada por prestación de servicios a las municipalidades (máquinas para manutención de caminos, en especial), hacia la constitución de un espacio de interlocución y discusión estratégica sobre los rumbos del desarrollo de la región. Esta organización ha jugado un rol importante en el proceso de constitución de la Alianza Regional (COTEN), en especial al garantizar el compromiso político de los alcaldes y el apoyo logístico a las actividades coordinadas por la Emater/MG.
6. **Agencia de Desarrollo Integrado y Sostenible del Valle de Urucuia.** La agencia fue creada en el año 2000, bajo el ámbito de los programas del Ministerio de Integración Nacional. Su principal mentor fue un ex alcalde del municipio de Arinos, quien había perdido las elecciones y buscaba un nuevo espacio para mantener su influencia política en la región. A través de sus conexiones con el gobierno nacional, logró captar recursos y poner en marcha un muy

²⁶ Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Agrario, cuenta con distintas líneas de financiamiento, entre ellas el crédito de fomento productivo a agricultores clasificados como familiares. Para más informaciones, ver <http://www.saf.gov.br>.

- interesante programa de desarrollo para un conjunto de municipios de la región, orientado fundamentalmente por acciones de capacitación y generación de alternativas de trabajo e ingresos para las poblaciones más necesitadas. La agencia hoy maneja cantidades significativas de recursos para los proyectos que desarrolla y asumió un alto grado de autonomía. Hoy se orienta a lograr nuevos recursos para nuevos proyectos, de forma de impactar en el desarrollo de la región. Sus capacidades para la elaboración técnica de proyectos y la red social que estableció con actores fuera del territorio, en especial en el ámbito de los ministerios nacionales, le garantizan un rol importante en la dinámica regional. La agencia actualmente moviliza recursos del orden de los U\$S 1.000.000, en proyectos diversificados de apoyo a comunidades de los municipios en los cuales actúa.
7. **Agencia de Desarrollo Integrado y Sostenible del Valle de Paracatu.** Tiene un origen similar a la anterior: fue creada por un ex alcalde, también con conexiones políticas y acceso a informaciones privilegiadas sobre fuentes de financiamiento para proyectos. Sin embargo, a diferencia de la primera, fue capturada por un grupo de políticos de la oposición, lo que hizo que no contara con las mismas condiciones de acceso a recursos. Sigue existiendo, y recientemente ha retomado sus actividades con nuevos integrantes en su dirección, que parecen mostrar más capacidad de articulación regional.
 8. **Empresas y empresarios.** La Empresa Fuchs do Brasil, dedicada a la elaboración de condimentos y temperos, representa al segmento empresarial de la COTEN. Esta empresa ejerce una fuerte influencia en la región, en especial en el municipio de Brasilandia de Minas. Responsable de la generación de dos mil empleos directos en períodos de cosecha, esta empresa agroindustrial se ha consolidado en el liderazgo de los empresarios de la región. Sus intereses se orientan a garantizar una buena imagen social que pueda ser asociada a sus productos, y además ha identificado claramente el potencial en la reducción de costos que podría tener la integración de los agricultores familiares de la zona. La empresa actualmente importa materia prima de otros países y de otras regiones de Brasil, lo que aumenta sus costos de producción y reduce la capacidad de control de la calidad de los productos que recibe. Por otra parte, la empresa está buscando conformar arreglos con el gobierno estatal de Minas Gerais para la construcción de carreteras y también de un aeropuerto, a través del mecanismo de “Parcerias Público Privada” (*Public-Private Partnerships*), recientemente puesto en funcionamiento en Brasil.
 9. **Facultades y centros de investigación y enseñanza.** Son identificados como actores importantes que pueden aportar neutralidad y conocimientos al desarrollo de la región. De hecho, en una actividad de focalización realizada con tres de las Facultades existentes en la región, sus representantes fueron unánimes al identificar en la oferta de conocimiento científico el principal recurso de que disponen, y que pueden aportar para este proceso. Por otro lado, también consideran que la participación en la dinámica de planificación del desarrollo regional les brinda una oportunidad para insertar mejor a la Academia en la problemática de la región, lo que puede generar iniciativas de investigación aplicada y ampliar las posibilidades de captación de recursos para proyectos de investigación y también de aumentar la atracción de alumnos a sus cursos.
 10. **Asociaciones comerciales.** Las asociaciones comerciales juegan un papel importante en la articulación y organización de los comerciantes de los centros municipales. Generalmente orientan sus actividades a acciones de capacitación para labores comerciales, ofreciendo a sus asociados servicios generales de apoyo a sus negocios. Desde el punto de vista de una estrategia de desarrollo regional que va más allá de lo agrícola, se considera fundamental que estos sectores participen de los esfuerzos colectivos, por representar un segmento sobre el que descansa gran parte de la generación de empleos en los municipios. Por otra parte, señalan que el turismo es el principal vínculo que podría establecerse entre los comerciantes locales y el desarrollo de la región, ya que este tipo de actividad involucra una gran cantidad de servicios prestados por los comerciantes a los que representan.

11. Poder público municipal. El poder público municipal se vincula al COTEN principalmente a través de sus secretarías. La diversidad de denominaciones existentes (Secretaría de Agricultura, Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, etc.) no impide que se pueda identificar un sesgo agropecuario en sus objetivos y su funcionamiento, que coincide con el enfoque con el que los municipios tratan el desarrollo de la región. Sin embargo, se ha verificado también la participación más reciente de Secretarías de Educación (Paracatu), de Desarrollo Económico (João Pinheiro), y de Salud (Unaf), lo que muestra quizá una ampliación de la mirada sobre la temática del desarrollo. La participación del poder público municipal en el ámbito del COTEN contribuye a legitimar políticamente el proceso de articulación de actores alrededor de una estrategia regional de desarrollo. Por otro lado, se percibe claramente cuál es el interés de los alcaldes al vincularse a la iniciativa: el mantenimiento de la influencia política en la región está directamente relacionado a la capacidad de vinculación de los políticos con movimientos que son socialmente aceptados por los otros actores. Esto tiene origen también en la idea convocante y genérica de buscar el “desarrollo de la región”, idea a la que ninguno de los demás actores —en primera instancia— presentaría resistencia. Al mismo tiempo, el hecho de participar de una articulación intermunicipal puede llevar a mayores grados de influencia política en las esferas estatal y federal, lo que puede contribuir a atraer recursos para proyectos. Una actividad de focalización con los alcaldes confirmó esta orientación: los alcaldes señalan que si logran articular sus esfuerzos y recursos políticos alrededor de solicitudes regionales, la posibilidad de conseguir recursos se amplía. Además, identifican en la AMNOR y en el COTEN los instrumentos para garantizar esta articulación intermunicipal.

3.2. Actores sociales no involucrados

En una actividad de mapeo de actores realizada con 22 miembros del COTEN, se llegó a una relación de actores que son importantes en la dinámica regional, pero que todavía no se han incorporado de forma directa en los esfuerzos coordinados por el Consejo Territorial. Las que siguen son las principales razones por las que estos actores no forman parte del COTEN:

a) *No fueron llamados a participar*

Es el caso de algunas organizaciones de carácter más urbano, como son algunas asociaciones comerciales, clubes de servicio y organizaciones filantrópicas. Estas fueron posteriormente contactadas por otros actores que forman parte del COTEN y paulatinamente han comenzado a participar.

b) *Fueron llamados a participar, pero no se involucran en este tipo de acción*

El caso más emblemático es el del Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST), que fue invitado a participar pero sus miembros no se hicieron presentes en la instancia que llevó a la creación del COTEN. Aunque la orientación de su labor esté totalmente vinculada al desarrollo rural, existe entre ellos, una cierta relucencia a participar de órganos colegiados que van más allá de los intereses inmediatos de esta organización²⁷.

²⁷ En este sentido, los trabajos de investigación del Programa “Territorios en Movimiento”, coordinado por RIMISP con el apoyo de IRDC, encuentra evidencias similares sobre la relación entre movimientos sociales y arreglos territoriales. Aunque tengan efectivamente gran capacidad de influencia regional, parece haber una cierta tensión entre su capacidad de movilización para acciones concretas y la disposición de participar de procesos más amplios de deliberación pública que se articulen alrededor de la elaboración de una propuesta de desarrollo territorial.

c) *Fueron llamados a participar, mostraron interés pero aún no se han involucrado*

Algunas facultades y establecimientos de enseñanza fueron llamados a participar, demostraron interés, pero todavía no han logrado insertarse de forma directa en la labor del COTEN. Sin embargo, están discutiendo actualmente formas de participación más intensa en el Consejo.

Esto es lo que parece pasar también con algunos empresarios del ramo de servicios y apoyo a la agricultura de la región, como es el caso de empresas de venta de insumos agrícolas (tractores, fertilizantes, defensivos agrícolas, etc.) y asistencia técnica privada. Se mostraron interesados en apoyar el COTEN, pero no logran identificar cómo hacerlo. Hay, por lo tanto, un desafío urgente y una oportunidad de encontrar formas de insertar estos actores en la dinámica del Consejo. El principal mecanismo que están considerando es la formación de una cámara técnica formada por este segmento, que pueda definir una dinámica de trabajo que sea más adecuada a las características de sus participantes. En especial, lo que llama la atención en las entrevistas con estos actores es que afirman no tener mucho tiempo para “reuniones que no deciden nada”. Aunque no hay una fórmula definida para incorporar a este segmento, el simple hecho de tomar en cuenta que su participación es fundamental en un proceso de desarrollo territorial puede ser considerado un importante avance.

4. ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

4.1. Elementos del contexto regional para comprender el proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales

El principal elemento contextual para entender el proceso de construcción de un nuevo arreglo y coordinación entre actores es la marcada dependencia de la región de la producción agropecuaria. Debido a que esta rama de actividad es la principal fuente de generación de riqueza, el poder político relacionado históricamente al poder económico de la región se concentra en manos de actores caracterizados aquí de forma genérica como agricultores patronales altamente tecnificados y especializados.

Al mismo tiempo, como ya se mencionó, la región concentra grandes contingentes de agricultores familiares y cuenta, más recientemente, con una importante cantidad de asentamientos rurales. Estos grupos sociales tienen, no sólo en la región sino en todo el país, una historia de enfrentamientos y disputas que se refleja en visiones de mundo bien diferenciadas y en la dificultad de articulación y convergencia entre ellos.

De hecho, lograr que se sienten en la misma mesa los representantes de estos dos segmentos sociales no es una tarea sencilla. El problema radica en que el desarrollo de la región, si se entiende de forma multidimensional, demanda la articulación de un conjunto amplio de actores en el proceso de planificación. Y esto es así porque este proceso no es nada más que una “arena de disputa” (Guivant, 2001; Ferreira, 2002) en que son discutidos y negociados los caminos del desarrollo.

Asociado a este elemento, está la participación de la Emater/MG en el proceso. Esta organización, como ya se ha dicho, priorizó la participación del segmento de la agricultura familiar en la planificación del desarrollo regional. Ello hizo que los agricultores familiares identificaran en la COTEN una oportunidad de ampliar su poder político en la región, lo que posteriormente se dio contra la presión que ejercieron los otros actores, en especial los agricultores patronales a través de sus organizaciones (FAEMG y Cooperativas Agrícolas). El papel de mediador que le tocó a la Emater/MG posibilitó, por un lado, garantizar el diálogo con los distintos segmentos, ya que cedió a los agricultores patronales un espacio para la participación, al mismo tiempo que garantizó el equilibrio de fuerzas al involucrar los distintos segmentos.

4.2. Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?

El análisis de los mecanismos de representación social en la Alianza solamente puede ser realizado si se toman en cuenta los elementos contextuales antes mencionados. Es decir que es necesario considerar la conformación de una alianza que reúne actores con distintos recursos y capacidades como un proceso eminentemente conflictivo, y se hace necesario entender cómo las disputas alrededor de un nuevo espacio de poder material y simbólico ocurren y se ven reflejadas en los mecanismos utilizados.

Lo que interesa, por lo tanto, es saber si estos mecanismos responden a la vez a la demanda de fomentar la participación de un conjunto variado de actores, y a la intención de promover innovaciones que lleven a mejores oportunidades de desarrollo para el territorio.

Así, el principal mecanismo utilizado en la experiencia de la región Noroeste de Minas Gerais fue la convocatoria dirigida a distintos segmentos sociales para participar en eventos de legitimación de diagnósticos municipales realizados bajo la coordinación de la Emater/MG. Estos actores sociales convocados designan representantes, que ingresan en la disputa por el control de las orientaciones estratégicas del COTEN, a través de procedimientos que van desde la búsqueda de consensos en discusiones abiertas en reuniones mensuales, hasta la votación por representantes cuando el consenso no es obtenido.

El COTEN está compuesto actualmente por 36 representantes de distintos segmentos, y el proceso de elección del cuerpo de este organismo tuvo lugar en la Reunión de Unai, realizada en marzo de 2005. En este evento quedó clara la disputa por espacios de representación social, principalmente entre la agricultura familiar y la agricultura patronal.

El proceso de votación fue confuso y generó, en especial entre los representantes de la agricultura patronal, un cierto grado de desconfianza sobre la conducción del proceso. Esto sucedió debido a que no estaba claro desde el comienzo cómo se daría el proceso de elección de los representantes en el Consejo. Sin embargo, una vez instalado el COTEN, lo que se verifica es que se logró llegar a un equilibrio de fuerzas que efectivamente representa los distintos segmentos sociales que impactan el desarrollo de la región.

La constatación de que el COTEN debe ser un espacio de discusión y orientación para el desarrollo regional hizo, más recientemente, que se ampliaran los espacios de participación, tema que será presentado en el próximo punto, en el que se discute la estructura operativa del COTEN.

4.3. Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza

La estructura operativa del COTEN refleja la percepción según la cual este Consejo debe constituirse como un espacio permanentemente abierto a la participación de distintos segmentos sociales. De esta forma, para no limitar la participación a los 36 miembros efectivos del COTEN, fue propuesta la creación de Cámaras Técnicas, que son estructuras de consulta y soporte técnico en temas especializados. Las Cámaras Técnicas pueden ser conformadas por sugerencia del presidente del COTEN y por un conjunto de sus miembros, y tienen carácter no permanente, es decir: pueden ser creadas y disueltas de acuerdo con los requerimientos del grupo directivo del Consejo.

Además, se planteó más recientemente la creación de una agencia de desarrollo asociada al COTEN, conformada jurídicamente como una organización de la sociedad civil sin fines de lucro, que tendrá la capacidad de operar recursos, firmar contratos y convenios, contratar personal y ejecutar proyectos.

De este modo, la Alianza Regional Promotora del Desarrollo pasa a tener dos espacios orgánicamente vinculados: el COTEN, órgano máximo de deliberación estratégica, y la Agencia, órgano ejecutor de acciones vinculadas a los ejes estratégicos definidos en el Consejo.

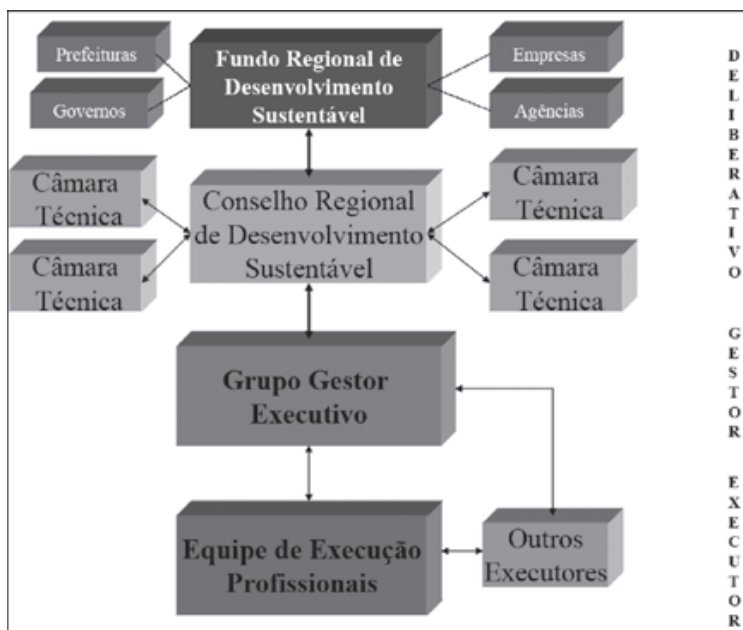
La Agencia de Desarrollo Territorial del Noroeste de Minas (ADESNOR) inició sus actividades en abril de 2006. Debe trabajar de forma articulada con el COTEN, ya que sus miembros deben

ser parte del Consejo. La ADESNOR tiene estatuto jurídico de Organización de Sociedad Civil de Interés Público (OSICIP), lo que le permite firmar convenios y contratos con organismos públicos y privados. La idea que orientó su creación es que la agencia puede hacer operativas las decisiones estratégicas tomadas en el COTEN.

Se propuso la contratación de un Secretario Ejecutivo para el COTEN. Actualmente, la Emater/MG puso a disposición del COTEN un técnico de su cuadro de funcionarios para actuar en ese puesto. Sus principales atribuciones son garantizar la disponibilidad de informaciones para los miembros, apoyar la dirección ejecutiva en la preparación de actividades y movilizar los actores a que participen en las acciones del COTEN. Actúa también como mediador en los conflictos que eventualmente puedan surgir entre los actores, y se dedica a identificar posibilidades de articulación para nuevos proyectos.

En la estructura propuesta también está planteada la creación de un Fondo Regional para el Desarrollo, como se puede ver en la Figura 2.

FIGURA 2
ESTRUCTURA OPERATIVA PROPUESTA PARA LA ALIANZA



Sin embargo, este Fondo todavía no ha sido implementado, aunque la idea parece bastante apropiada para captar recursos de distintas fuentes y comprometer a los actores locales a aportar recursos propios para el desarrollo de proyectos. Lo que hace falta aún es definir cómo funcionará el Fondo, quién lo gestionará y cómo se aplicarán los recursos que eventualmente logre captar. Ello parece ser de extrema importancia también por los conflictos que podría desatar entre actores el hecho de que existan recursos (aunque sean escasos) para proyectos en la región. La creación de una agencia de desarrollo regional que cumpla el rol de Grupo Gestor Ejecutivo es la manera en la que los actores han resuelto hasta ahora el manejo de estos potenciales recursos.

4.4 Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza

La estructura operacional propuesta y su funcionamiento están directamente relacionados a dos factores importantes: a) la capacidad de generación de consensos en el ámbito del COTEN y b) la capacidad de elaboración y ejecución de proyectos para el desarrollo territorial.

De estos dos factores, el primero parece haber dado mejores resultados. La capacidad de articular agricultores familiares y agricultores patronales, empresarios y poder público local se ha puesto en evidencia en la calidad de las discusiones en el ámbito del COTEN. De hecho, un análisis de las tres últimas reuniones de este órgano permitió confirmar un mayor conocimiento mutuo entre los actores, y también evidenció una mayor inclinación a visualizar el desarrollo de la región como un proceso integral y multidimensional. La participación media en las reuniones del COTEN es de 25 participantes, lo que significa que concurren regularmente más de la mitad de sus miembros efectivos.

Desde el punto de vista de la capacidad de elaboración y ejecución de proyectos para el desarrollo territorial, aún queda mucho por avanzar. Existe un relativo consenso alrededor de los ejes de desarrollo que debe perseguir la región, pero esto aún no se traduce en proyectos concretos. Esto está relacionado también a una pobre capacitación técnica para la elaboración de proyectos, situación que parece ser más la regla que la excepción en regiones rurales. De esta forma, parece haber una demanda concreta por capacitación de técnicos que puedan, a la vez, garantizar la participación social en la definición de los ejes de desarrollo prioritarios, y transformarlos en proyectos concretos de intervención.

En general, las capacidades disponibles para la elaboración de proyectos se reducen a intervenciones localizadas y con un marcado sesgo agropecuario. Incorporar las distintas dimensiones (social, económica, ambiental, cultural, política, etc.) del desarrollo en proyectos concretos que impacten en los territorios es el principal desafío que enfrenta esta región.

Por otro lado, gracias a la interacción que se da en el ámbito del COTEN, los miembros del Consejo se han dedicado a discutir la experiencia de la Agencia de Desarrollo del Valle de Urucúa. Esta agencia tiene una gran capacidad para captar recursos con base en proyectos, lo que es fuente de aprendizaje para las acciones que intentan implementar los miembros del Consejo.

4.5 Análisis de los mecanismos de coordinación

El principal mecanismo de coordinación horizontal utilizado en la experiencia de la región Noroeste ha sido el de las reuniones ordinarias del COTEN. Realizadas con una periodicidad mensual y en municipios rotativos, convocadas con el apoyo del secretario ejecutivo y de la dirección del COTEN, las reuniones tienen una pauta de discusión previamente distribuida entre los participantes. Cada reunión sirve como un espacio de intercambio de información y de exposición de puntos de vista sobre el territorio, de forma que se generen visiones compartidas de los próximos pasos a dar para la promoción del desarrollo.

De hecho, la evaluación realizada por los mismos participantes indica que las reuniones son el principal mecanismo para la coordinación entre actores, porque permiten que la información circule, y que se aclaren posiciones de los demás miembros. El ejemplo más significativo de este intercambio entre actores lo han dado la empresa Fuchs y los representantes de la agricultura familiar: durante una de las reuniones del COTEN se planteó la posibilidad de impulsar un proyecto de integración entre estos dos sectores productivos.

Al mismo tiempo, este mecanismo de coordinación horizontal permite también la identificación de temas que demandan una articulación vertical, es decir con otras esferas y organizaciones. Uno de estos temas –la carencia de carreteras que permitan minimizar los costos de transporte en la región– fue señalado de forma consensuada por todos los participantes del COTEN. Con el apoyo de los alcaldes reunidos en la AMNOR, se logró elevar a los legisladores y al segundo escalón del gobierno estatal un pliego con las demandas de la región sobre mejoras viales. El énfasis aquí está no

en la puesta en práctica de una acción de *lobby* para una demanda específica de la región, sino más bien en la constatación de que los actores organizados lograron identificar un tema que impacta sobre todos ellos, y poner en evidencia que la demanda es de la región como un todo y no apenas de algunos actores.

La firma de un proyecto, con recursos del gobierno del estado de Minas Gerais, para la realización de estudios de localización de carreteras en enero de 2006 fue el resultado de esta acción articulada de los actores de la región.

5. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL

5.1. Elementos para comprender el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo regional

La estrategia de desarrollo regional para la región Noroeste de Minas Gerais fue elaborada bajo un marco normativo que tenía en la noción de desarrollo sostenible su principal eje de articulación. De hecho, el proceso de elaboración de la estrategia fue llevado a cabo según un método propio desarrollado por la Emater/MG, que buscaba: a) involucrar a los actores locales en la identificación de las principales limitaciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de la región; b) definir ejes de desarrollo en cinco campos del desarrollo sostenible: económico, social, ambiental, cultural, político-institucional y c) plantear proyectos y acciones para la concreción de la estrategia.

La decisión de involucrar a los actores desde el comienzo del proceso parece condicionada por un cierto consenso reciente que pone los abordajes tipo “*bottom-up*” en el centro mismo del proceso de planeación estratégica. El riesgo principal de conducir el proceso bajo esta orientación está en la baja capacidad de elaboración de alternativas para los problemas identificados, en una aparente contradicción entre participación e innovación (Abramovay, 2004).

Por otro lado, teniendo en cuenta el ambiente de potencial conflicto entre los actores, en la elaboración de la estrategia inicial de desarrollo para la región no se logró profundizar aspectos que podían generar tensión y echar a perder el proceso. De esta forma, hay que destacar como elemento importante en la elaboración de la estrategia la búsqueda de equilibrio entre las distintas visiones de los actores alrededor de una estrategia que vinculara y no distanciara a los participantes del proceso.

Como resultado de esta orientación, la estrategia no resultó muy arriesgada y, como se dijo, no profundizó en aspectos que podían generar conflicto. Es decir que esta primera estrategia no logró definir de forma muy precisa los principales caminos para el desarrollo, en especial porque se trató de evitar el choque entre actores. El resultado fue una estrategia quizá demasiado amplia y que no logró identificar aquellos proyectos que pudieran tener un impacto significativo en el desarrollo de la región.

5.2. Análisis de contenido de la estrategia

La estrategia de desarrollo regional para el Noroeste de Minas Gerais fue inicialmente elaborada con base en siete ejes temáticos considerados como prioritarios por los participantes del proceso. Estos ejes reflejan las principales preocupaciones de un grupo de actores, y sus miradas sobre el conjunto del territorio, sus potencialidades y principales desafíos. Los ejes temáticos inicialmente planteados fueron:

- Ocupación productiva y generación de ingresos
- Asistencia Técnica y Crédito Rural
- Acceso a la tierra
- Educación, Cultura y Ocio
- Salud
- Medio Ambiente y saneamiento básico
- Fortalecimiento Institucional

Fuente: Emater/MG (2005). Traducción libre del autor.

Para cada eje temático planteado fueron propuestos resultados generales esperados y acciones que debían ser implementadas. Como ejemplo, en el eje Ocupación productiva y generación de ingresos, fueron planteados los siguientes resultados esperados:

- Desarrollo de la Agroindustria Artesanal
- Consolidación y expansión de los Circuitos Turísticos de la región.
- Organización de la producción y comercialización de artesanía de la región
- Disponibilidad de máquinas e implementos agrícolas para los agricultores
- Pavimentación de los caminos municipales y carreteras para facilitar el transporte de la producción

Fuente: Emater/MG (2005). Traducción libre del autor.

Las acciones sugeridas para obtener estos resultados fueron las siguientes:

- Infraestructura** Adquisición de máquinas e implementos agrícolas para apoyar las actividades agropecuarias
- Artesanía** Organización y fortalecimiento de la producción artesanal de la región por medio de asociaciones y cooperativas de comercialización.
- Turismo** Planificación y elaboración de proyectos para utilizar el potencial turístico de la región: cultural, religioso, deportivo, ecológico, culinario.
- Agroindustria artesanal** Planificación e implementación de agroindustrias artesanales en la región. Realización de estudios para la caracterización del queso producido en la región.
- Comercialización** Organizar los sistemas de comercialización de los productos de la agricultura familiar, identificando y facilitando el acceso a mercados específicos existentes en la región.

Fuente: Emater/MG (2005). Traducción libre del autor.

Lo que se percibe al analizar el contenido de la estrategia propuesta inicialmente por los actores es una orientación muy general, que resulta en una baja capacidad de definición de metas y resultados que sean objetivamente verificables. Es decir que los actores fueron capaces de identificar aquellos problemas que afectan a la región, llegaron a un relativo consenso sobre los temas que debían ser considerados prioritarios, pero en el momento de transformar el consenso en acciones concretas, con la definición clara de atribuciones y responsabilidades, surgió una dificultad estructural que tiene que ver con la experiencia de los mismos actores.

Dicho de otra forma, lo que el análisis de la estrategia indica es que en estos ejercicios de planificación participativa no se avanzó mucho más allá de la identificación de problemas y proposición de demandas. Esto está directamente relacionado con las experiencias previas que tienen los actores en otros espacios “participativos” de toma de decisión y control social sobre la utilización de recursos públicos: en los distintos consejos instalados en los municipios, los participantes se enfocan más en la fiscalización sobre el uso de los recursos públicos, o en la identificación de aquellas áreas prioritarias para la inversión pública, más que a pensar de forma estratégica el desarrollo de sus regiones²⁸.

Según esta experiencia, los actores esperan que el Estado se ocupe de demandas específicas, que surgen del ejercicio colectivo de identificación y negociación política. Es decir que en este esquema no cabe a los participantes más que indicar al Estado cuáles son las acciones o proyectos en

²⁸ Un excelente análisis sobre el tema ha sido presentado por Abramovay (2000). Puede que estemos esperando demasiado de estas nuevas instancias participativas como los Consejos de Desarrollo, sea en nivel municipal, sea en niveles más amplios.

los que tiene que colocar los recursos de los que dispone. Sin embargo, cuando se les plantea el desafío de pensar el desarrollo regional bajo otra lógica que no se limita a la búsqueda y la fiscalización de recursos estatales, sino que implica la creación de nuevas oportunidades endógenas, la falta de experiencia de parte de los actores se impone como un obstáculo para que surjan estrategias diferenciadas y autónomas.

Esto es lo que ocurrió con la región Noroeste de Minas Gerais al momento de la elaboración de una estrategia de desarrollo regional. La lógica bajo la cual se movieron los actores estuvo influenciada por sus experiencias previas, que los impulsaban a definir un conjunto de acciones que “alguien”, en este caso el Gobierno (federal, estatal o municipal), debía realizar. Faltó en los participantes la preocupación por estructurar un conjunto de acciones estratégicas cuyas responsabilidades serían compartidas entre todos los actores.

De esta forma, lo que se debe destacar de este análisis es **la necesidad de estimular un cambio en la forma en que se concibe la participación ciudadana en procesos de planificación para el desarrollo territorial: de una lógica restringida a la identificación de problemas y al planeamiento de acciones generales que deben ser llevadas a cabo por el poder público, hacia una lógica de corresponsabilidad y división de atribuciones entre los actores involucrados.**

Por otro lado, como se verá más adelante, cuando los actores perciben que para lograr un impacto en el desarrollo regional no son suficientes las ideas generales sobre lo que debiera hacerse, sino que es necesario avanzar hacia la concreción de acciones compartidas alrededor de proyectos concretos, ocurre entonces que aumenta la calidad de la acción colectiva. De esta forma, las ideas y proyectos, vinculados a un eje temático definido en la estrategia formal, van gradualmente tomando formas más concretas que se reflejan en acciones compartidas entre los actores. Los casos descritos en el ítem 6 de este informe, en el que se discuten las relaciones entre acción colectiva e innovación productiva, ilustran sobre el cambio en la concepción y en la orientación estratégica de las acciones de algunos de los actores regionales.

Estas dificultades que surgen en los ejercicios de planeación participativa no implican que deba descartarse esta metodología de trabajo. Al contrario, **aquí se aboga por una comprensión más clara del sentido de estos ejercicios, para que se conviertan efectivamente en espacios de encuentro entre los actores, que permitan el análisis más completo de la realidad en que están insertas sus acciones y que estimulen una responsabilidad compartida entre ellos.**

Por otro lado, es necesario considerar las estrategias de desarrollo regional no como un fin en sí mismo, sino como un medio para la obtención de acuerdos y vinculaciones entre actores alrededor de proyectos concretos. Este es uno de los principales desafíos para aquellos que se proponen facilitar estos procesos, en especial porque estos cambios en las actitudes de los actores demandan quizá tiempos más largos que los “tiempos de los proyectos”. El caso que nos ocupa parece ejemplar en este sentido, porque muestra la distancia existente entre el “documento de estrategia” que los participantes presentaron a fines del año 2004 en un Seminario Internacional realizado por la FAO RLC, y las acciones que efectivamente se están llevando adelante en la región. Lo que se busca destacar es que **muchas veces la formalización de una estrategia en el ámbito de un Consejo (o cualquier otra forma organizacional que reúna a distintos actores) no logra capturar la compleja diversidad de iniciativas que existen en una determinada zona.**

5.3. Análisis de la inserción de la estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones

La estrategia de desarrollo regional elaborada refleja la problemática estructural de la región. El trabajo de diagnóstico, conducido con apoyo técnico de la Emater/MG, identificó de forma muy precisa las carencias en términos de infraestructura, en especial en energía eléctrica, carreteras y caminos. De hecho, como resultado de la identificación de estas demandas específicas, fue posible para los alcaldes de la región articularse para la firma de un proyecto técnico con recursos del gobierno

estatal para un análisis de localización y presupuesto de una red de carreteras y caminos pensada desde el punto de vista de la región como un todo, y ya no como demanda específica de municipios aislados. Lo interesante de esta iniciativa está en la ampliación de la capacidad de interlocución de los municipios, de forma coordinada y avalada por el COTEN y por la AMNOR, con los niveles más altos de gobierno. En la ceremonia de firma del proyecto, este fue uno de los aspectos más destacados por los alcaldes. La propuesta de una red de carreteras que significa disminución de costos de transportes para los productos regionales, al ser planteada como una demanda regional, tuvo mejor aceptación por parte de los funcionarios del gobierno estatal.

Este ejemplo sencillo de articulación entre actores alrededor de una demanda concreta identificada a través de los ejercicios de diagnóstico y planeación participativa sirve para ilustrar algunas de las consideraciones planteadas en el ítem anterior. **Sólo cuando algunos de los actores toman para sí la tarea de organizar la acción colectiva y buscar los caminos más efectivos para lograr los resultados que se esperan, la estrategia de desarrollo regional se convierte en algo vivo, y ya no solamente un conjunto de deseos impresos en el papel.**

Visto de esta forma, la estrategia formalizada en un documento guía como el presentado por el COTEN es funcional en la medida en que permite que los actores regionales identifiquen posibilidades de actuación conjunta. A partir de ese momento, el esfuerzo se orienta a identificar los vínculos y articulaciones entre actores y comprometer acciones individuales en torno a proyectos concretos. La búsqueda de recursos para estas iniciativas comienza sólo cuando los actores se articulan y dirigen sus esfuerzos y capacidades en la misma dirección, como será analizado en el ítem 6 de este informe.

Sin embargo, cabe una última consideración: los técnicos de la Emater y también el equipo coordinador del Proyecto de Desarrollo Regional de FAO RLC esperaban que las regiones serían capaces de elaborar estrategias de desarrollo regional bien articuladas, que lograran responder a la totalidad de los desafíos de la región y que pudieran ser financiadas por una o más agencias de cooperación internacional o bancos privados. Lo que verificamos en este caso (y en otros también) es que no son suficientes los incentivos que tienen los actores para invertir un largo tiempo en la elaboración de dicho “proyecto integrador”, por lo que las estrategias son siempre parciales y más enfocadas en acciones impulsadas por ciertos actores interesados.

La elaboración de una estrategia de desarrollo regional amplia, bien articulada y multidimensional, con visión de largo plazo, parece ser posible sólo como resultado de un conjunto de acciones anteriores en el territorio que logren un impacto efectivo, y que brinden una clara señal a los actores de que vale la pena invertir esfuerzos en una propuesta más integral.

6. ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA

6.1. Vinculación de los actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?

Lo que sigue es un intento de capturar algunas de las iniciativas que están siendo discutidas en la región y que no aparecen de forma explícita en el documento formal de estrategia de desarrollo regional presentado a la FAO RLC. La identificación de estas iniciativas fue posible a través de las actividades de investigación llevadas a cabo en los últimos meses, en especial entrevistas semiestructuradas y *focus groups*.

La primera iniciativa identificada es el plan de creación de un **Polo de Producción de Energía Alternativa**. A partir de la reciente orientación del gobierno federal hacia el incentivo a la producción de biodiesel (biocombustible) a partir de cultivos como mamona (*Ricinus communis L.*), soya (*Glycine max L.*) y girasol (*Helianthus annuus L.*), un grupo de actores de la región Noroeste mostró interés y se está articulando alrededor de esta idea. Una ventaja comparativa que tiene la región para

la producción de biodiesel es la existencia de industrias que producen alcohol a partir de la caña de azúcar, ya que el proceso de producción de biodiesel puede beneficiarse de la disponibilidad de energía generada en estas industrias. Por otro lado, el hecho de que en la región existan muchos agricultores patronales que utilizan maquinaria para los cultivos significa una demanda muy grande de combustible, que podría ser un amplio mercado para el biodiesel. De esta forma, se estaría enfrentando un problema actual y global de forma integrada: el alza de los precios del petróleo, la contaminación ambiental, la escasez de un recurso natural no renovable y la generación de nuevas oportunidades productivas para los agricultores de la zona son algunas de las cuestiones que gravitan sobre la iniciativa de producción de biocombustibles.

Lo que hay que destacar de esta iniciativa (muy incipiente todavía) es que se trata de una alternativa productiva que puede vincular distintos actores, además de contribuir a la generación de una “marca territorial” que puede diferenciar a la región a nivel nacional. Sin embargo, la discusión alrededor del biodiesel en el noreste de Minas Gerais está enmarcada por la disputa sobre quiénes deben ser los principales protagonistas de la producción de materia prima para esta nueva industria.

De un lado están los agricultores familiares, que tienen como marco de referencia la historia del Programa Nacional del Alcohol (PROÁLCOOL en portugués). Este programa surgió en los años 70 como respuesta a la crisis internacional del petróleo, y desarrolló tecnologías propias para la producción de combustible a partir de la caña de azúcar. Lo que sucedió en ese entonces fue que sólo los grandes productores, que disponían de grandes extensiones de tierras y de capital para invertir, lograron insertarse en el programa, mientras que los agricultores familiares quedaron rezagados en este proceso. A partir de este antecedente, los representantes de la agricultura familiar señalaron la necesidad de que ese sector fuera prioritario en la entrega de apoyos gubernamentales a la producción.

Por otro lado, los agricultores patronales señalan que son ellos quienes tienen las mejores condiciones para sostener un programa de tal envergadura, ya sea por la disponibilidad de tierras para cultivos de gran escala, ya sea por el acceso a capital para las inversiones. Una vez más, el desafío radica en encontrar formas de conciliar intereses distintos, pero a la vez convergentes. **Para la región se ha planteado el desafío de convertirse en un referente en la producción de energía limpia. Para eso debe conciliar los intereses de los distintos actores alrededor de un eje estratégico de desarrollo, que pueda impactar positivamente en la región como un todo.**

La percepción de los actores es que la articulación dentro del COTEN representa una oportunidad para identificar los caminos más seguros hacia la concreción de esta nueva estrategia para el desarrollo de la región. Sin embargo, reconocen que entre la idea y su puesta en marcha hay un largo camino que recorrer.

Otra iniciativa que acaba de plantearse es la implantación de una **agroindustria que pueda agregar valor a los productos primarios de la región**, integrando agricultura y producción pecuaria. Esta propuesta ha sido planteada por distintos sectores como parte de la estrategia de desarrollo regional, especialmente por parte de las cooperativas agrícolas y algunos de los alcaldes municipales.

La percepción de que la región produce materia prima para industrias de otras localidades ha hecho que algunas de las fuerzas regionales impulsen esta iniciativa con entusiasmo, como otro de los proyectos que pueden causar un impacto positivo en el nordeste de Minas Gerais.

En una actividad de *focus group*, los alcaldes municipales señalaron de forma unánime que uno de los elementos más importantes del proyecto regional era la implantación de una agroindustria que “*transforme granos en proteína animal, que tiene más valor en el mercado, genera nuevos empleos y aumenta la recaudación de impuestos en la región*”. La propuesta es muy lógica: existe gran disponibilidad de granos en la región (en especial maíz y soya) y existe tecnología disponible para la producción intensiva de cerdos y ganado, por lo que la implantación de una agroindustria que integre agricultura y producción pecuaria sería, para estos actores, una propuesta por demás apropiada.

Si la propuesta recoge tal unanimidad, la pregunta que sigue es: ¿por qué hasta el momento no se han producido inversiones para llevarla a cabo?

La respuesta a esta pregunta, por su complejidad, es ilustrativa sobre la importancia de comprender el contexto y la lógica de los actores involucrados. La primera respuesta aportada fue que los productores de la región no están en condiciones de asumir la inversión necesaria para ese emprendimiento. Pero ¿no son agricultores altamente capitalizados? ¿No tienen ellos acceso a capital, a tierra y a tecnología, lo que les permite altos índices de producción y productividad?

Al analizar este problema, queda cada vez más clara la lógica productiva en la que está inmersa la región. Como estos agricultores más capitalizados y tecnificados provienen de otras regiones del país, en especial del sur de Brasil, tienen como principal objetivo de inversión la compra de nuevas tierras. Es decir que el capital que acumulan en los “años buenos” queda inmovilizado en la adquisición de tierras. Esto marca una continuidad con el impulso que los hizo, en primera instancia, instalarse en una zona de tierras baratas como el noreste de Minas Gerais. Como toda su experiencia anterior está vinculada a la acumulación de tierras, el comportamiento de estos actores se orienta en ese mismo sentido, y no hacia una diversificación de la inversión.

Debido a que no todos los agricultores de la región logran buenos resultados en sus cosechas, aquellos que se endeudaron con los bancos para financiar los cultivos y no lograron pagar sus deudas, acaban por poner a la venta parte de sus tierras. Ello genera en un intenso mercado de tierras en la región, lo que también estimula a los agricultores patronales a mantener o ampliar sus extensiones de tierra.

En este cuadro, existe poco interés por arriesgarse a proyectos alternativos que obviamente implican una incertidumbre mayor que la compra de algunas hectáreas más de tierra.

Romper este patrón de reproducción social y económica de los agricultores patronales en la región parece ser un reto muy importante. De hecho, las cooperativas agrícolas y algunas de las alcaldías municipales, en el ámbito del COTEN, están comenzando a articular esfuerzos para poner en marcha la idea de instalar plantas agroindustriales. Pero así como sucede con la producción de biodiesel, esta es una iniciativa que aún tiene un largo camino por recorrer.

También relacionada a la agregación de valor en los productos primarios, existe otra iniciativa que sí está en marcha en la región, y que ha sido impulsada por la Agencia de Desarrollo Integrado y Sostenible del Valle de Urucuia. El análisis que hizo esta organización de la problemática del desarrollo regional indicaba que en la **agregación de valor a productos primarios** estaba una de las posibles alternativas económicas para insertar los agricultores a circuitos comerciales más complejos.

De esta forma, esta organización logró capturar recursos financieros (a fondo perdido) para la **implantación de algunas agroindustrias** que atienden a agricultores de 11 de los 23 municipios de la región. Una de ellas es una industria procesadora de miel, actividad sobre la que se realizó un trabajo de perfeccionamiento, asistencia técnica y facilitación de acceso a activos destinado a los agricultores familiares. El punto es que cuando los agricultores lograban dominar la tecnología de producción de la miel, les resultaba difícil colocar el producto en el mercado. La implantación de una **“casa de miel”**, en la cual se hace el procesamiento, el envase y el empadronamiento del producto fue una alternativa que permitió a los agricultores familiares mejorar sus condiciones de inserción en mercados locales, regionales y también a nivel nacional e internacional. De hecho, la demanda internacional por miel de alta calidad es creciente, según los propios productores de la región, lo que está generando grandes expectativas.

Con una historia parecida, la implantación de una **agroindustria procesadora de frutas** impulsada por la misma Agencia también se presenta como estímulo a la diversificación productiva y a la ampliación de las posibilidades de inserción en mercados más dinámicos. La gran variedad de frutos endémicos de la región, conocidos como “frutos do cerrado”²⁹, ha estimulado su procesamien-

²⁹ Algunos ejemplos son: Murici (*Byrsonima sericea*), Buriti (*Mauritia flexuosa*), Gabiroba (*Campomanesia xanthocarpa*), Piqui (*Caryocarpus brasiliense*), Mangaba (*Hancornia speciosa*), Amendoim-de-Macaco (*Sterculia striata*).

to, así como también de otras frutas tropicales como ananá (*Ananas comosus*), maracujá (*Passiflora*), goiaba (*Psidium guajava* L.), manga (*Mangifera indica* L.), que tienen gran aceptación en el mercado bajo la forma de helados o pulpa congelada.

Es preciso destacar esta capacidad de atraer recursos para la región con proyectos concretos que responden a demandas específicas de un conjunto articulado de productores, en este caso de agricultores caracterizados por sus dificultades de acceso a capital y tecnología, y que también sufren un relativo aislamiento en relación con mercados dinámicos. Esta iniciativa de la Agencia del Valle de Urucuia es importante por dos aspectos complementarios: a) que estos proyectos captan recursos que antes no estaban disponibles para una determinada acción de alcance regional; b) define de forma muy precisa acciones concretas que se conectan con la demanda identificada por un determinado segmento social, demandas que se transforman en la principal orientación para la elaboración de los proyectos.

Otra iniciativa que nos parece importante destacar es la vinculación de actores alrededor de la implantación de un Circuito Turístico en parte de la región Noroeste. El **Circuito Turístico Grande Sertão: Veredas**³⁰ es una iniciativa que forma parte de una acción más amplia del estado de Minas Gerais, con apoyo de SEBRAE, SESC³¹ y del Ministerio de Turismo, que busca identificar y fortalecer determinados espacios con potencial de atracción de turistas, ya sea por sus recursos naturales o por características culturales o históricas.

Esta iniciativa, que cuenta con la participación de la Agencia del Valle de Urucuia, llama la atención por dos aspectos complementarios: a) por la apuesta al turismo como vector del desarrollo sostenible, ya que atrae recursos externos, fortalece la identidad cultural regional y promueve un mayor cuidado de los recursos naturales; y b) por la movilización de un conjunto de actores, dentro y fuera de los límites territoriales definidos, alrededor de un amplio espectro de acciones que demandan la participación pública y privada.

Con relación al primer aspecto, la apuesta a la formalización de un Circuito Turístico permite potenciar esfuerzos preexistentes en la zona, iniciativas que hasta el momento se habían desarrollado de forma desarticulada y aislada, como los servicios de hospedaje o las empresas de ecoturismo. La expectativa que genera la puesta en marcha del proyecto Circuito Turístico Grande Sertão: Veredas se relaciona con la posibilidad de ofrecer a los turistas un menú amplio de actividades, combinando gastronomía, cultura y paseos ecológicos, en una oferta sobre los atractivos de la vida rural, que parece ser cada vez más apreciada por los habitantes de los centros urbanos. La proximidad con Brasilia (Capital Federal) y con Goiania (Capital del estado vecino de Goiás) son ventajas de localización muy favorables a la implantación del proyecto.

Desde el punto de vista de la movilización de los actores, es interesante destacar las posibilidades que abre la actividad turística, ya que incentiva a distintos segmentos sociales a incorporarse a los esfuerzos de coordinación, debido a que visualizan ganancias futuras. La formalización del Circuito Turístico es considerada como una acción concreta que puede contribuir a la generación de ingresos –para los artesanos, que verían ampliado el mercado para sus productos; para los dueños de hoteles y otros tipos de hospedaje, que tendrían mayor flujo de turistas en busca de alojamiento; para los agricultores familiares, que podrían colocar en el mercado local productos diferenciados y/o explotar sus propias fincas como parte de la oferta de turismo rural– además de contribuir a la conservación ambiental y al rescate cultural e histórico.

³⁰ *Grande Sertão: Veredas* es el título de la principal obra de João Guimarães Rosa, uno de los más importantes escritores brasileños.

³¹ El Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) es la principal organización del país en fomento de este sector. El Servicio Social del Comercio (SESC) es una institución ligada a los sindicatos del sector y apoya proyectos en las áreas de cultura y educación, entre otras.

6.2. Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial

Como se ha analizado en el punto anterior, los arreglos productivos generados por la proximidad territorial están orientados a identificar acciones concretas alrededor de proyectos innovadores que puedan impactar en el desarrollo de la región.

Estas articulaciones fueron incorporadas al COTEN, de manera de potenciar las relaciones entre los distintos actores. Sin embargo, este proceso también incluye diversos conflictos de intereses generados por las distintas visiones de los actores.

En la región parece haberse gestado un espacio que potencia la proximidad entre actores, que empiezan a identificar proyectos concretos concebidos bajo una orientación territorial que supera los límites municipales y/o sectoriales.

Los casos de arreglos productivos presentados anteriormente indican que la concurrencia de acciones de distintos actores puede estar ampliando la capacidad de atraer recursos que antes no estaban disponibles para la región. Además, este proceso brinda mayor calidad y fortaleza a las propuestas de proyectos, que de esta manera incorporan distintas dimensiones y aspectos más allá del económico.

El ejemplo de la Agencia del Valle de Urucuaia es emblemático en este sentido. La vinculación entre agricultores familiares, organizaciones que los representan (FETAEMG, STRs), alcaldes municipales y organizaciones externas al territorio (SEBRAE, Fundación Banco do Brasil, Ministerio de Integración Nacional) está creando las condiciones para la aplicación de recursos en proyectos productivos que anteriormente no existían. Por otro lado, la existencia de financiamiento para estos proyectos da una clara señal hacia los actores, que los estimula a seguir invirtiendo tiempo y recursos en proyectos colectivos, en una dinámica virtuosa que puede tener gran impacto en el desarrollo de la región.

Esta experiencia, si es debidamente analizada e incorporada en el ámbito del COTEN, puede generar lecciones importantes para la puesta en marcha de otros proyectos estratégicos para la región, como por ejemplo en las iniciativas que apuntan a la producción de biodiesel y a la implantación de una agroindustria regional que agregue valor a los productos primarios.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES

7.1. Indicadores propuestos en las estrategias

La estrategia propuesta por la región Noroeste de Minas Gerais presenta una gran debilidad en lo que respecta a los indicadores, lo que es reflejo del proceso de elaboración antes analizado, que se encuentra fuertemente condicionado por una lógica de captura de recursos públicos, cuyos resultados no están dados por el impacto en el desarrollo de la región, sino por la cantidad de recursos que se logra captar.

De esta forma, no es extraña la ausencia de una propuesta consistente de utilización de indicadores de impacto para las acciones propuestas en la estrategia de desarrollo regional. Más bien la experiencia señala que sería bastante extraño encontrar aquí un *set* de indicadores que fueran monitoreados en el ámbito del COTEN.

De esta situación surgen dos aspectos para discutir: a) el rol que pueden desempeñar los indicadores en la ampliación de la capacidad de análisis de la realidad por parte de los actores involucrados; y b) el rol que pueden desempeñar los indicadores en las disputas internas en el ámbito del COTEN, toda vez que ayudan a revisar aspectos de la realidad que pueden colocar en posiciones antagónicas a algunos de los actores.

Es fácil imaginar que la implementación de indicadores precisos y monitoreados de forma permanente en el ámbito del COTEN podría dar como resultado, por ejemplo, un sesgo en la aplicación de recursos, ya sea hacia determinados proyectos como hacia alguno de los segmentos sociales ahí representados. Tomando como ejemplo concreto la iniciativa de producción de biocombustibles en la región, con la utilización de indicadores los participantes del COTEN podrían tener acceso a informaciones precisas sobre qué tipos de agricultores están siendo más o menos beneficiados, y qué resultados están obteniendo desde el punto de vista de generación de empleo, generación de ingresos u otras variables que se decida analizar. Lo que es más probable es que surjan diferencias acerca del mejor destino de los recursos, o pujas en relación con la apropiación de los incentivos entregados, lo que puede generar más de un conflicto entre grupos de actores. Por otro lado, con la implementación de indicadores sería posible identificar fallas en los procesos y corregir la orientación de proyectos y programas, obviamente de forma negociada y con un análisis claro y compartido sobre los intereses y conflictos entre los grupos.

7.2. Indicadores utilizados por la Alianza

Hasta ahora, en el ámbito del COTEN los actores se han mostrado más preocupados por conseguir recursos para la implantación de proyectos que puedan tener un impacto en el desarrollo de la región que por la utilización de indicadores para analizar la gestión de la Alianza. Esto hace que en la percepción de los miembros del Consejo, la implementación de indicadores sea considerado un tema destinado a una fase posterior, en el momento en que los proyectos ya se encuentren en ejecución. Sin embargo, la participación en el ámbito del COTEN demanda el establecimiento de criterios objetivos que permitan verificar cuáles son los actores que están efectivamente comprometidos con el avance del esfuerzo colectivo emprendido en el Consejo.

Por todo esto, en los acuerdos formulados y asumidos por los actores en las reuniones ordinarias del COTEN, han sido dos los instrumentos previstos: a) el control de presencia de los actores en las reuniones y b) la elaboración y validación de actas de las reuniones, en las cuales quedan registrados los acuerdos y las responsabilidades atribuidas a cada uno de los miembros del Consejo.

Si bien el control de presencia de los actores parece, a primera vista, no más que un instrumento burocrático que fuerza a los miembros a participar de las reuniones, se ha constituido como un instrumento que permite la identificación de aquellos sectores y representantes que están efectivamente comprometidos con la puesta en marcha de la estrategia elaborada. Obviamente, se trata de un indicador muy limitado para evaluar la calidad de la participación, pero es un instrumento útil cuando las intensifican las discusiones y deben ser tomadas decisiones estratégicas. Es decir que la participación constante en las reuniones del Consejo sirve para legitimar las posiciones de los actores, y es utilizada como argumento importante en las disputas sobre temas en los cuales el consenso es más difícil de lograr. Un ejemplo de esta situación tuvo lugar en el momento en que era discutido el reglamento interno del COTEN, instrumento jurídico que formaliza este arreglo institucional. En esa discusión, la posición de fuerza de algunos actores estuvo basada en el hecho, reconocido por los demás, de que participaban de forma más regular e intensa de las actividades del Consejo. Efectivamente, aunque de forma subjetiva, la participación constante y el control de la presencia en las reuniones ordinarias acaba por constituirse en una ventaja que los actores aprovechan al momento de enfrentar posiciones divergentes.

Por otro lado, la elaboración, lectura y aprobación de actas de las reuniones ordinarias se muestra como un instrumento adecuado de seguimiento de los acuerdos asumidos entre los actores. De hecho, una vez registrada el acta de la reunión, quedan formalizadas las decisiones tomadas por los participantes. El procedimiento es sencillo: el Secretario Ejecutivo del COTEN elabora el acta de la reunión, que es presentada y discutida en la reunión siguiente por los asistentes. Una vez aprobada, es registrada oficialmente y pasa a constituirse en documento oficial del Consejo.

7.3. Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios

La utilización de indicadores en los territorios parece estar directamente relacionada con el grado de madurez de las experiencias de planeación participativa para el desarrollo territorial. Por eso, quizá sea demasiado exigente esperar que iniciativas recientes como la del COTEN incorporen desde el comienzo indicadores precisos que sean acompañados de forma sistemática.

Como también se ha dicho, los indicadores pueden ser instrumentos muy interesantes que ayuden a los actores a comprender mejor y de forma más estructurada los cambios por los cuales están pasando los territorios, y también a comprender cómo se comportan los demás actores.

Lo que explicaría el poco uso de indicadores en este tipo de experiencia es, sencillamente, que los incentivos que tienen los actores para incorporarlos a su trabajo cotidiano son demasiado pequeños. Dicho de forma directa, la experiencia anterior de gran parte de los miembros del COTEN en otros consejos municipales, que orientan la participación de los actores a la definición *ex-ante* de lo que se debe hacer con una cantidad limitada de recursos. Cuando tienen que evaluar *ex-post* la utilización de los recursos públicos, lo único que deben verificar es si los recursos fueron utilizados como se había discutido y planificado anteriormente. La evaluación de impacto del uso de recursos públicos no ha formado parte del quehacer de los actores en los consejos existentes hasta ahora.

De esta forma, invertir en capacitación para la utilización de indicadores de impacto y de gestión es una de las prioridades para la región. Ello se relaciona, también, con la necesaria capacitación de los actores en la elaboración, gestión y evaluación de proyectos concretos. Una de las principales carencias en regiones rurales es la baja capacidad de formulación de proyectos que puedan realmente tener un impacto en el desarrollo del territorio.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Mecanismos e incentivos para la promoción del desarrollo territorial en el Noroeste de Minas Gerais

El caso analizado en este informe aporta elementos interesantes para una mayor comprensión de los procesos endógenos de promoción del desarrollo en regiones rurales.

El primer elemento que debemos destacar está relacionado con los mecanismos utilizados para la coordinación entre los actores. El COTEN es hoy el principal mecanismo de articulación horizontal de actores de la región del Noroeste de Minas Gerais. Es en el ámbito de este Consejo donde se reúnen diversos segmentos sociales que representan, de forma más o menos legítima, al conjunto de la sociedad.

Un primer análisis sobre el mecanismo de conformación del COTEN indica que necesita ajustes para ampliar su capacidad de representación democrática. Al tratarse de un espacio de poder, es necesario crear formas de participación más avanzadas y transparentes, que impidan la captura del Consejo por parte de algunos de los grupos sociales representados. Se percibe, en el ámbito del Consejo, una lucha permanente entre los actores por ampliar su influencia en las decisiones. Es por eso que, sin reglas claras y consensuadas entre los participantes, las disputas hacia el interior del COTEN podrían comprometer la acción colectiva.

En el caso analizado, la elaboración, seguida de la discusión y posterior registro de un Reglamento Interno que formalizara y estableciera reglas para la actuación del Consejo ha sido una experiencia que merece ser destacada. Para llegar a un consenso sobre el texto de dicho documento, fueron necesarias tres reuniones ordinarias del COTEN, lo que indica también que el proceso de definición de las “reglas del juego” nunca es sencillo y debe ser tomado con calma por los representantes de los segmentos sociales involucrados en el nuevo arreglo institucional que se está conformando.

Por otro lado, el principal incentivo que estimula la participación de los actores en el ámbito del COTEN parece ser la posibilidad futura de poner en marcha proyectos que tengan un impacto positivo en la región. Esta posibilidad futura de obtener donaciones y/o préstamos para implementar proyectos moviliza a los actores y los estimula a invertir tiempo y recursos individuales en un proceso de reflexión y negociación sobre el futuro del territorio. La experiencia acumulada de la Agencia de Desarrollo Integrado y Sostenible del Valle de Urucua es una referencia importante, que contribuye a crear expectativas entre los actores sobre la posibilidad de poner en marcha proyectos y acciones que respondan a las demandas del segmento social al que representan. Todo esto agrega importancia a iniciativas como la del Consejo, para el intercambio de experiencias y la interacción entre los actores territoriales.

8.2. Recomendaciones para mejorar la gestión del territorio

No se busca aquí formular recomendaciones generales sobre la gestión del territorio (lo que sería una empresa mucho más compleja y aventurada), sino más bien brindar recomendaciones concretas sobre la gestión del espacio de articulación de actores en el caso específico del COTEN.

Entendido de esta forma, esta sección apunta inicialmente a dos cuestiones generales: a) la necesidad de avanzar en la definición de las reglas formales de representación de los actores en el ámbito del COTEN; y b) la necesidad de una definición más clara de responsabilidades entre los actores, de manera de lograr compromisos para acciones específicas orientadas al desarrollo de la región.

El primer desafío es consolidar un mecanismo de representación social que garantice la participación amplia de la sociedad en las discusiones, negociaciones y decisiones sobre el futuro del territorio, canalizadas a través del COTEN. El proceso inicial de conformación del Consejo fue fundamentalmente empírico, en un proceso constante de “prueba y error”. Superada esta fase inicial, resulta fundamental establecer claramente mecanismos de participación y representación social, que son la base de la legitimidad para el COTEN.

El segundo desafío es mantener a los actores movilizados alrededor del Consejo y garantizar el flujo permanente y eficaz de informaciones. De hecho, en las últimas reuniones ordinarias del COTEN, uno de los temas señalados con insistencia por los participantes ha sido la necesidad de mejorar la comunicación interna. Las herramientas que estaban siendo utilizadas, en especial la comunicación vía e-mail, fueron consideradas importantes pero no suficientes, ya que no todos los participantes tienen acceso diario a Internet, por lo que se hizo necesario combinar esta vía de comunicación con otras como las cadenas telefónicas, los envíos postales y la radio.

El rol del Secretario Ejecutivo también pasa a ser fundamental para garantizar el buen flujo de la comunicación. De hecho, como lo muestra la experiencia en las otras regiones que están siendo analizadas en el ámbito de este Proyecto de Cooperación Técnica (GCP/RLA/152/IAB – FAO/BID), el rol del “animador” regional es de extrema importancia para el éxito de una iniciativa de articulación territorial de actores. En la región Noroeste de Minas Gerais, la iniciativa de la Emater de aportar un técnico que actúe como Secretario Ejecutivo del COTEN ha significado un aporte importante de recursos (humanos y también financieros, en este caso) para la región. Sin embargo, se hace necesario avanzar en la búsqueda de recursos propios para el mantenimiento de un equipo técnico independiente, que no esté bajo la tutela de ninguna de las organizaciones que componen el Consejo, como una forma de garantizar la independencia en la toma de decisiones ejecutivas.

La elaboración de una base de datos sobre las iniciativas que han sido implementadas en la región es otra forma de facilitar el intercambio entre los actores y de ampliar el conocimiento de la realidad local y regional. Identificar, catalogar y divulgar los proyectos en marcha en la región es siempre una demanda de los actores, y una oportunidad para ampliar su conocimiento mutuo. A su vez, este “catálogo” de iniciativas puede servir para difundir oportunidades e informaciones hacia otras esferas y localidades. La propuesta de creación de una página *web* para la experiencia de desarrollo territorial del Noroeste de Minas Gerais es, en este sentido, sumamente importante.

8.3. Recomendaciones para mejorar la implementación de la estrategia

Una primera recomendación para una mejor implementación de la estrategia de desarrollo regional está relacionada con la capacidad de generar buenos proyectos de intervención, que reflejen la orientación general que se pretende dar al desarrollo de la región y que sirvan de instrumento de negociación para atraer nuevos recursos.

Asimismo, la generación de buenos proyectos de intervención está relacionada a la mejora de las capacidades de los actores para negociar en ámbitos de trabajo colectivo, y también a la capacidad de los asesores técnicos, que deben transformar las ideas en propuestas concretas que generen vínculos con actores externos a los territorios, como bancos y organizaciones de apoyo. Una vez más, es necesario destacar la experiencia de la Agencia de Desarrollo del Valle de Urucuia en este sentido, pues ha logrado recorrer este camino para viabilizar inversiones hacia la región.

La orientación general está dada por la **posibilidad de conciliar las capacidades técnicas de la Agencia para la elaboración de propuestas, con la capacidad de vinculación de actores y negociación de conflictos potenciales en un ambiente efectivamente democrático**, que es la principal fortaleza actual del COTEN.

La combinación de dos experiencias que ya están en marcha en la región puede ser la principal apuesta para mejorar la implantación de la estrategia de desarrollo regional. Es a la vez una muy buena oportunidad para verificar hasta qué punto existe una contradicción entre participación e innovación: por un lado, existe una organización que tiene experiencia y está logrando captar recursos para proyectos importantes en la dinámica regional, pero que está constituida por actores de un mismo sector, con fuertes vínculos entre sí; por otro lado, se presenta un nuevo arreglo de fuerzas sociales, ampliamente representadas y con alto grado de diversidad, pero que hasta la fecha no ha logrado avanzar en la elaboración de propuestas que puedan capturar financiamiento.

8.4. Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del desarrollo territorial

Una vez más, es necesario resaltar que el seguimiento y la evaluación del desarrollo territorial debe ser una preocupación permanente en la experiencia del COTEN en la región Noroeste de Minas Gerais. Plantear un conjunto de indicadores mínimos que permitan a los actores verificar si sus esfuerzos están efectivamente modificando las condiciones sociales, económicas, ambientales, culturales, políticas de la región es condición fundamental para que los miembros sigan comprometidos con el esfuerzo colectivo materializado en el COTEN.

9. LECCIONES APRENDIDAS EN LA REGIÓN NOROESTE DE MINAS GERAIS

Este ítem del informe busca sintetizar las principales lecciones aprendidas en el caso de la región Noroeste de Minas Gerais, ordenadas en seis aspectos que fueron tratados anteriormente. Lo que se intenta es buscar algunas pistas sobre lo que podría ser implementado en experiencias similares, y fundamentalmente aquellos elementos que no deberían repetirse en otros casos y proyectos.

9.1. Criterios para la definición/delimitación de territorios rurales

- Existe una delimitación subjetiva del territorio dada por los propios actores, fruto de un proceso de construcción social que refleja una fuerte, aunque genérica, identidad común.

- Sin embargo, existen subdivisiones (“*territorios dentro del territorio*”) que se complementan en un conjunto más amplio y tornan más fácil la articulación de actores y la puesta en marcha de proyectos concretos.
- La descoordinación de las políticas y programas de gobierno (a nivel federal y estatal) que inciden en la zona presiona y confunde a los actores, y genera más dificultades para establecer los límites territoriales.
- Por otro lado, aquellos actores con más recursos (materiales y simbólicos) y mayor capacidad de vinculación con otras esferas de gobierno, aprovechan la incertidumbre para capturar recursos de los distintos programas y políticas para objetivos e iniciativas que privilegian a su sector social o productivo.
- Es por eso que se debe garantizar la legitimación socio-técnica de la delimitación territorial, asociando las dimensiones objetivas establecidas por el Estado con las dimensiones subjetivas dadas por las percepciones de los propios sectores sobre los límites reales de su territorio.

9.2. Fórmulas institucionales para la interacción público-privada y para la promoción y gestión del desarrollo territorial

- Los espacios de concertación contribuyen a disminuir la desconfianza y fomentar relaciones de cooperación entre los actores, al colocarlos en contacto sistemático y estructurado.
- Sin embargo, es alrededor de proyectos concretos que la interacción público-privada se desarrolla con más fuerza. El diseño y puesta en marcha de proyectos es una instancia que revela cuál es la disposición real de los actores a cooperar, y que genera dinámicas claras de participación.
- El formato adoptado por el COTEN, con 1/3 de representación de cada segmento (sector público, sector privado y sociedad civil), ha contribuido a disminuir el potencial de conflicto entre actores, en especial porque intenta superar el clásico sesgo que asocia el desarrollo territorial rural a las actividades agropecuarias.
- La formalización del Consejo, a través de la elaboración, discusión y aprobación de un “Reglamento Interno”, fue un proceso que llevó a los actores a discutir de forma abierta y transparente las “reglas del juego” para la mutua convivencia. Este documento orientador permite, además, el establecimiento del Consejo como organismo legalmente constituido.

9.3. Instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural

- La propuesta de un Fondo de Desarrollo Regional concursable para financiar proyectos parece constituirse en un interesante instrumento para promover el desarrollo territorial rural, ya que permitiría la financiación de proyectos regionales innovadores.
- A pesar de que los proyectos son los principales instrumentos para la promoción del desarrollo rural en la región, los actores necesitan más capacitación para la formulación de proyectos consistentes. Es necesario prever acciones de capacitación permanente para superar esta limitación.
- El intercambio de experiencias, con visitas a iniciativas similares, en la propia zona y/o en otras regiones, ha sido una actividad que estimula a los actores a invertir esfuerzos en nuevas acciones. El intercambio de experiencias permite establecer cierto tipo de “benchmarking”, un conjunto de referencias que pueden ser utilizadas por los actores al momento de planificar sus acciones.

9.4. Articulación de distintos programas públicos y privados, mecanismos e incentivos para la coordinación horizontal

- Sin lugar a dudas, la articulación de programas públicos y privados en un enfoque territorial sigue siendo uno de los principales desafíos a cualquier iniciativa de este tipo.

- En este sentido, la experiencia de la región Noroeste de Minas Gerais muestra un avance en la coordinación de programas y proyectos ejecutados en la región. De forma constante, en el ámbito del COTEN, los actores fueron identificando complementariedades y alineando incentivos alrededor de proyectos concretos para la región.
- La participación en el COTEN estimula procesos de aprendizaje por interacción que acaban por alterar comportamientos en los actores. La práctica constante de analizar la realidad y las acciones de otros lleva a la identificación de oportunidades de cooperación, bajo la lógica de que la acción común permite lograr mejores resultados que las acciones aisladas de los actores. Así, el COTEN sirve como espacio de encuentro y disputa sobre el futuro de la región, pero principalmente como ámbito de aprendizaje organizacional. Por eso, es importante garantizar que las instancias colegiadas como el COTEN promuevan y faciliten la interacción entre los actores alrededor de una dinámica permanente de análisis de la realidad, y de una intervención estructurada y pactada entre los propios participantes.
- Para que esta interacción resulte fructífera, es importante tener en cuenta dos factores:
 - a) el rol que cumplen los animadores de los procesos de articulación de los actores;
 - b) el rol que cumplen los proyectos que se disponen estos actores a realizar. Sobre el primer punto, la experiencia en la región muestra que la animación del espacio de concertación y planificación depende fuertemente de la acción de un conjunto muy reducido de actores. Aunque estos animadores logren involucrar a los demás actores y conectar nudos de la red que se ha conformado, existe el riesgo permanente de que los cambios en ese pequeño grupo de actores-animadores afecten todo el proceso de acción colectiva. Por otro lado, cuando se van concretando acciones alrededor de proyectos específicos, los actores se comprometen de forma más intensa con todo el proceso, porque una vez que han invertido recursos y esfuerzos en acciones concretas, tienen más incentivos para seguir cooperando.

9.5. Articulación vertical: mecanismos e incentivos para vincular distintos niveles territoriales

- La identificación de un territorio como el del Noroeste de Minas Gerais, y la legitimación de organismos participativos como el COTEN como instancias de articulación y representación de los actores regionales, son elementos que también impulsan mejores formas de articulación vertical entre diferentes niveles gubernamentales.
- La estrategia de desarrollo regional se ha mostrado como un gran elemento para lograr estos vínculos. A través de una instancia participativa de los actores regionales como el COTEN, las diferentes instancias gubernamentales podrían mejorar la localización de incentivos y encontrar nuevas posibilidades de inyectar recursos para el desarrollo territorial.
- Esto demanda, como ya se ha dicho en este informe, la creación y consolidación de un sistema de seguimiento y evaluación que permita a los actores tener información fluida acerca de los avances en la implementación de la estrategia, y que también sirva para reorientar acciones estratégicas.
- Para ello, es necesario invertir en la ampliación de las capacidades para formular, ejecutar, gestionar y evaluar proyectos productivos y sociales, lo que les permitiría a los actores concretar y analizar acciones de cooperación mutua.
- La articulación del COTEN con las universidades y facultades de la región es, en este sentido, muy importante.
- Por último, para ampliar la capacidad de articulación vertical es necesaria una intensa labor de difusión de las actividades del COTEN, en especial aquellas iniciativas que involucran a secretarías estatales y organismos gubernamentales y privados, de manera que actores ubica-

dos en otros niveles gubernamentales identifiquen en la articulación regional una oportunidad para direccionar recursos y financiamiento.

10. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVAY, Ricardo** (2003) – Conselhos além dos limites. *In: O Futuro das Regiões Rurais* – Ed. UFRGS, Porto Alegre. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.
- ABRAMOVAY, Ricardo** (2006) – **Para una teoría de los estudios territoriales** – A ser publicado en un libro compilado por Mabel Manzanal. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.
- BEDUSCHI FILHO, L.C. e ABRAMOVAY, R.** (2004) – Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *In: Revista Nova Economia* 14 (3) setembro-dezembro de 2004, pp.1-36. Belo Horizonte.
- BEDUSCHI FILHO, L.C.** (2006) – **Os desafios da pesquisa empírica em territórios rurais: atores, interesses e habilidades sociais.** Presentado en el Seminario Internacional Territorios Rurales en Movimiento. Rimisp/IRDC. Santiago de Chile, 23 a 26 de abril de 2006.
- CARON, Patrick** (2005) – Critérios para a delimitação de territórios. Presentación realizada en el Seminario “Desafíos y Perspectivas del Desarrollo Regional en América Latina”. FAO, Santiago de Chile, noviembre de 2005.
- EMATER** (2004.) **Projeto inovar: Sistema de planejamento participativo e gestão social, desenvolvimento local sustentável.** Brasil, Belo Horizonte; MG, Emater/MG. Vol. 1.
- EMATER** (2005) – **Aliança Regional para o Desenvolvimento do Noroeste de Minas Gerais.** Relatório Final. Belo Horizonte, abril de 2005.
- GUIVANT, Julia** (1998) – Conflitos e negociações nas políticas de controle ambiental. **Ambiente & Sociedade**, V.1, N° 2, pp. 101-123.
- HIRSCHMAN, Albert O.** (1984) - **Getting Ahead Collectively. Grassroots Experiences in Latin America.** Pergamon Press Inc., New York.
- MEYER-STAMER, Jorge** (2004) – **Governance and territorial development: policy, politics and polity in local economic development.** *Working paper* en colaboración, 07/2004. Disponible en <http://www.mesopartner.org>.
- OLIVEIRA MELLO, Antonio de** (2002) – **As Minas Reveladas – Paracatu no tempo.** Paracatu, Ed. da Prefeitura do Município de Paracatu, 2002. 2^{da} edición.
- VEIGA, José Eli** (1999) – A face territorial do desenvolvimento. **Anais do 27º Encontro Nacional de Economia**, Campinas, 12 a 15 de diciembre de 1999, volumen II, pp. 1301-1318.