

EL TERRITORIO VIVO

DEL ENFOQUE TERRITORIAL A LA GESTIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DEL DESARROLLO RURAL COLOMBIANO

Una reflexión propositiva sobre la gestión de lo local y los componentes conceptuales y prácticos del modelo territorial, como marco de referencia para el diseño de políticas públicas de desarrollo rural en Colombia

Serie de Documentos Estratégicos

Corporación Latinoamericana Misión Rural – CLMR

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER

POR: RAFAEL ECHEVERRI PERICO

ANA MARÍA ECHEVERRI PINILLA

BOGOTÁ-COLOMBIA

2013

EL TERRITORIO VIVO

Del enfoque territorial a la gestión territorial en el marco del desarrollo rural colombiano

RESUMEN

Establecer un adecuado modelo de gestión de los territorios rurales es uno de los retos más importantes para las políticas públicas hoy en día. El reconocimiento de las complejas realidades de estos territorios, sus constantes problemáticas y la dinámica tradicional de sus estructuras públicas, sociales y privadas hacen de la planeación estratégica del desarrollo rural un desafío para todos los actores involucrados. La aplicación del enfoque territorial en América Latina ha venido presentando alternativas concretas en este sentido, pero aún hay mucho por reflexionar acerca de la innovación que pueda posicionar el desarrollo de los territorios rurales en el lugar privilegiado que su potencial puede otorgarle. Este documento busca explorar esta realidad y la innovación que el enfoque territorial aporta al desarrollo rural colombiano. Es esta una reflexión propositiva sobre la forma en se entiende la gestión territorial como marco de referencia para el diseño de políticas públicas en Colombia.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
<hr/>	
LA CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DEL ENFOQUE TERRITORIAL	5
<hr/>	
LA ECOLOGÍA DEL PAISAJE	5
GEOGRAFÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO REGIONAL	6
SOCIOLOGÍA RURAL	9
LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO RURAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	13
<hr/>	
MODERNIZACIÓN DEL CAMPO	13
REFORMA AGRARIA INTEGRAL	14
EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL	16
LO RURAL COMO UNA FORMA DE TERRITORIO	17
DEL ENFOQUE TERRITORIAL A LA GESTIÓN TERRITORIAL	25
<hr/>	
DELIMITACIÓN TERRITORIAL	25
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	27
ARTICULACIÓN Y CONCURRENCIA INTERSECTORIAL	29
PACTOS TERRITORIALES	32
LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, LA TIERRA Y EL USO DEL SUELO	35
USO DEL SUELO	35
TIERRAS	37
UNA CORTA REFLEXIÓN A MANERA DE CONCLUSIÓN	41
<hr/>	
REFERENCIAS	42

INTRODUCCIÓN

El enfoque territorial emerge hoy como marca y expresión de una de las mayores innovaciones institucionales que se hayan introducido en las políticas de desarrollo rural en América Latina. En esencia se trata de una visión estratégica para renovar la forma como se concibe, formula y aplica la política pública para alcanzar mayores niveles de impacto con la aplicación de los instrumentos de intervención pública. Colombia no está ajena a este proceso y ha acogido en forma explícita esta visión, reflejándola concretamente en la estructura y contenido del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural presentado por el Gobierno Nacional a discusión en los procesos constitucionales de consultas populares y que hará tránsito en el Congreso en los próximos meses. Igualmente ha sido incorporado a los primeros acuerdos alcanzados en el proceso de negociación de la paz, que se adelanta en la Habana.

Si bien, este intento de ajustar el desarrollo rural a un nuevo marco de política pública, aparece como un deseo innovador, es necesario reconocer que no es algo totalmente nuevo para Colombia. La historia de las estrategias públicas del país muestra un amplio conjunto de políticas orientadas al reconocimiento del territorio como una categoría determinante en las estrategias e inversiones para el desarrollo. Colombia es un país pionero en el establecimiento de audaces cambios institucionales para favorecer el desarrollo de los territorios. Pero esta experiencia acumulada no se limita a las decisiones estatales, la innovación social, aquella que nace y se gesta en las comunidades mismas, donde sus pobladores han desarrollado o adoptado estrategias creativas para enfrentar sus problemas, ha creado innumerables ejemplos de aplicación de la visión territorial.

El enfoque territorial aparece como una innovación institucional, política y social que transforma el actuar de todos los actores involucrados en el desarrollo, desde los decisores de política pública a nivel central, hasta las organizaciones de usuarios y beneficiarios de las intervenciones del Estado, al igual que de los agentes económicos privados, sean estos pequeños productores o grandes empresas.

Pero la categoría *enfoque territorial* tiene un enorme significado conceptual. De alguna manera refleja las bases teóricas, conceptuales y metodológicas de estos procesos de innovación. Categoría que ha sido ampliamente incorporada a los discursos políticos de nuestros países, donde su relevancia está fuera de discusión. No obstante, es necesario dar un paso adelante e indagar por su aplicabilidad, es decir, por la capacidad innovadora expresada en su potencial real de transformación, de generar diferencia en la forma de hacer las cosas. Como en otros casos de innovación, no es la nueva tecnología o el invento el que determina la innovación, es su aplicación en el mundo real y, más aún, es la generación de resultados e impactos diferentes. Esto nos conduce a la necesidad de reflexionar

más específicamente sobre otra categoría que se expresa en la *gestión territorial*, las nuevas instituciones, es decir, nuevos marcos normativos y nuevos arreglos organizacionales, basados en este enfoque territorial.

Este proceso de innovación, que llamaremos *gestión territorial*, tiene ejemplos emblemáticos en la Región, donde muchos países han ido incorporando diferentes modelos legislativos, institucionales, programáticos y de intervención directa con los actores territoriales, para enfrentar realidades similares frente al desafío del desarrollo rural. Hay una enorme coincidencia en los desafíos y oportunidades del mundo rural. Cada país, en medio de sus especificidades naturales e históricas, tiene una base común para el desarrollo rural. La naturaleza del denominado *problema rural* o, más específicamente, *problema agrario*, no difiere tan profundamente a lo largo de América Latina, como frecuentemente creemos al considerar que Colombia es un caso único, excepcional y diferente. Los retos fundamentales del desarrollo rural son los mismos, cambian los factores que los catalizan, que los condicionan. En el caso de Brasil es la presión sobre la tierra por un modelo agroexportador agresivo, en Colombia lo es por una presión de la ilegalidad.

El presente documento busca contribuir a la búsqueda de procesos innovadores para la *gestión territorial*, en la cual se aplican los enfoques territoriales. Es un intento de ir de la reflexión a la acción, es decir, del *enfoque territorial* a la *gestión territorial*. Se ha estructurado en tres grandes partes, iniciando con una reflexión sobre la construcción conceptual del enfoque. El segundo capítulo hace un recuento de la evolución del concepto de desarrollo rural en las políticas públicas. Finalmente se presenta una reflexión sobre la gestión territorial como proceso innovativo del enfoque territorial, para concluir con una pequeña reflexión general sobre la forma en que miramos el desarrollo rural y las estrategias con las que nos aproximamos a éste.

LA CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DEL ENFOQUE TERRITORIAL

Lo primero sobre lo cual es necesario hacer un llamado de atención es que el *enfoque territorial* no es un énfasis, una cualidad o un atributo del desarrollo rural, que haya surgido por la consideración integral de los procesos que ocurren en los espacios *rurales*. El enfoque territorial del desarrollo es un conjunto de planteamientos teóricos y metodológicos que vienen de las aproximaciones de disciplinas como la geografía económica, la ecología del paisaje, el desarrollo regional y otras ciencias que se han aplicado a la comprensión de los procesos que ocurren en la sociedad y que están ligados al espacio. Es decir, en un cuerpo de conocimientos que tiene teoría y método, que tiene rigor y coherencia, que tiene modelos de aplicación y una gran experiencia acumulada.

El enfoque territorial, que hoy aparece como innovación en el marco de políticas de desarrollo rural, ha sido aplicado a las estrategias de desarrollo nacional desde hace décadas, por los países latinoamericanos, pero especialmente por Colombia. Bajo el concepto de *desarrollo regional* o *desarrollo urbano*, se trazaron políticas públicas de enorme impacto en la configuración territorial del país. Un ejemplo clásico de ello es el modelo de desarrollo que se implementó a partir de la Misión Currie (López, 2011), en los años cincuenta, que contenía un enfoque de desarrollo regional que significó, en la práctica, una política de Estado para el mundo rural.

Es por ello que las definiciones del enfoque territorial deben ser recogidas desde desarrollos conceptuales más amplios. Es necesario, sin embargo, hacer una precisión. No se trata de que el desarrollo rural traiga ‘prestados’, en forma ecléctica, conceptos y métodos de disciplinas ajenas, sino que estas han incorporado desde siempre el espacio rural como componente inseparable de los conceptos de espacio y territorio que constituyen la categoría de región. Por ello resulta relevante partir la reflexión desde algunos de los más importantes enfoques conceptuales que abordan el tema rural y lo hacen parte de su objeto de análisis. En pertinencia al artículo que nos atañe, citaremos sólo tres de ellos: el enfoque desde la ecología del paisaje, el desarrollo regional y la sociología rural.

LA ECOLOGÍA DEL PAISAJE

Desde la perspectiva de la ecología del paisaje, un espacio geográfico está constituido por los factores abióticos, bióticos y antrópicos, presentes en él. Su presencia, función y relación está determinada por los procesos de intercambio e interdependencia existentes entre ellos. Es un concepto que tiene fundamento en su condición espacial y temporal, y determina su condición sistémica, integral, como expresión de su propia complejidad. Esta aproximación nos conduce a la necesidad de establecer una escala del paisaje, no sólo desde una perspectiva visual, como su acepción básica lo sugiere, sino desde su dimensión geográfica. Sea una parcela, un

valle, una sabana, una cuenca o un municipio, lo esencial a destacar en esta aproximación es que cualquiera sea la escala, esta debe ser comprendida de forma integral, con todos sus componentes, dinámicas y relaciones (Morlans, 2005).

La posibilidad de encontrar patrones, regularidades u homogeneidades, en medio de la complejidad, conduce a la posibilidad de identificar unidades de paisaje en las cuales se repitan ciertos conjuntos de componentes, flujos y relaciones, permitiendo encontrar condiciones o criterios útiles para procesos de clasificación (Vila, 2006). Este puede ser el caso de lo rural, como unidad de paisaje, con atributos y características ecosistémicas comunes, que podrían sintetizarse, a manera de definición, en espacios con presencia y dotación de recursos naturales que permiten una relación de aprovechamiento en procesos productivos primarios, del tipo agricultura o minería. Los paisajes rurales, por tanto, estarían determinados por relaciones particulares entre los recursos naturales y su intervención humana, incluyendo en ella la ‘ninguna intervención’, para establecer que las selvas, desiertos o bosques naturales, son también, paisajes rurales.

Lo importante a destacar en este punto, es el valor de considerar el espacio geográfico desde su condición de paisaje, lo que implica la consideración de todos sus componentes y dinámicas, y desde la perspectiva ecológica que reconoce todas las relaciones e interdependencias entre sus partes.

GEOGRAFÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO REGIONAL

La segunda perspectiva que es interesante incluir en esta revisión conceptual, tiene que ver con la forma como es abordado el concepto o categoría de espacio económico, desde la visión propia de la geografía económica que se refleja en modelos de análisis regional. El punto de partida, que busca ubicar el tema rural es su relación de pertenencia sistémica y funcional con un espacio más amplio que puede denominarse **región** (Moncayo, 1999). En términos geográficos y económicos, la región constituye un sistema integrado de relaciones económicas, sociales y políticas, normalmente definidas con base en lugares centrales o polos ‘jalonadores’ o determinantes del desarrollo de un espacio amplio de influencia. El concepto de *hinterland* se refiere el espacio de influencia de uno de estos polos o aglomeraciones que concentran los factores determinantes del crecimiento, que establecen lazos de dominancia sobre estos espacios. En este punto el espacio rural deja de tener significado en sí mismo, sino que debe ser visto en términos de sus relaciones al interior de la región a la cual pertenecen (Delgadillo, 2001).

Históricamente los centros regionales o polos ‘jalonadores’ tienen un origen en las dinámicas propias de las economías agrícolas¹, particularmente las exportadoras que favorecieron la formación de centros comerciales, con especial importancia de

¹ En el presente documento se entiende agrícola y agricultura, como el conjunto de actividades primarias que incluye agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y silvicultura

los puertos. Sin embargo, en las fases de expansión industrial, esta concentración estuvo determinada por los procesos de acumulación, favorecidas por modelos de industrialización inducida con una alta intervención pública (Moreno, 2007). Los espacios rurales de la economía agrícola, pasaron de ser generadores de patrones de concentración a subsidiarios de los procesos de industrialización.

La cuestión central del desarrollo regional radica en los factores que determinan y conforman las aglomeraciones, muy relacionadas con las economías de escala y los rendimientos crecientes, que hacen que se registren patrones crecientes de concentración en zonas de mayor capacidad, en lo que podría constituirse en un círculo virtuoso, de no ser porque dan lugar a la segunda cuestión fundamental de esta aproximación, las brechas territoriales o regionales. Estas brechas son la esencia de la preocupación del desarrollo desde la perspectiva regional, ya que el patrón que se ha impuesto es el de la profundización de las brechas intra e interregionales. Las estrategias de convergencia son el fundamento de las políticas regionales que, como en el caso europeo, conducen a un macro objetivo político denominado *cohesión territorial*. Estas buscan encontrar los factores y dinámicas que permitan que las diferencias entre territorios en términos de ingreso, inversión y calidad de vida tiendan a reducirse. Es parte esencial de la discusión sobre las diferencias entre las precarias condiciones de vida rurales, frente a las urbanas.

Este marco analítico permite entender y, por tanto, prever formas más efectivas, realistas y pragmáticas de enfrentar la *cuestión rural*, que tradicionalmente es vista y tratada tan sólo en sus dimensiones internas, en forma aislada de su entorno regional. Esto se expresa en las dificultades intrínsecas para enfrentar la diversidad y heterogeneidad de lo rural, más allá de aspectos culturales, demográficos o sociales internos, considerando el tipo de inserción en un marco regional. Un espacio rural, definido por criterios de densidad, presencia de economías primarias o de pequeña agricultura, puede ser esencialmente diferente de otro según forme parte del *hinterland* de una región metropolitana o de una región dominada por un distrito industrial o de un espacio de conservación y preservación natural.

En esta perspectiva, lo rural es parte integral e indisoluble de una visión regional, destacando la importancia de la geografía física y económica en la interpretación de las condiciones básicas que determinan el desarrollo rural. Esto implica una preocupación por los factores exógenos, a estos espacios, que definen las posibilidades de desarrollo a partir de la comprensión de su papel y relaciones funcionales con la economía que determina las dinámicas en la cual se inserta. Una expresión de ello radica en la importancia de las infraestructuras regionales, los mercados locales y regionales, la capacidad de la región para atraer inversión y los procesos tecnológicos, en la definición de opciones de desarrollo de esos espacios rurales. El desarrollo endógeno, propio de las visiones del desarrollo rural, buscan optimizar el uso o aprovechamiento de los recursos disponibles, para responder a esas condiciones que le impone su particular entorno regional, razón por la cual, las estrategias de intervención de las políticas, deben tomar en consideración las

enormes implicaciones del desarrollo regional, sobre el desarrollo rural. (Agudelo, 2006)

En esta dirección, la geografía física y económica se constituye en herramienta clave para el tratamiento y comprensión de los factores que determinan el crecimiento y la consolidación de modelos sostenibles de desarrollo rural, pero al tiempo, hacen más compleja la simple definición de criterios demográficos o sectoriales para definirlo. No es casual que en la literatura sobre desarrollo regional, la categoría rural no revista una especial significancia o que la dicotomía urbano – rural, esté simplemente desechada como posibilidad conceptual. El concepto de *hinterland*, en su sentido de *área de influencia*, da cuenta del modelo actual de ordenación del espacio económico que reconoce el peso de las aglomeraciones económicas en las dinámicas del desarrollo y, por tanto, define un enfoque donde lo rural ha de ser visto como parte indisoluble de su marco regional.

Posiblemente una de las aproximaciones más nítidas en este sentido, se pueda observar en el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 2009, titulado “Una Nueva Geografía Económica”, donde aplica a profundidad la visión del desarrollo regional para explicar los condicionantes actuales del desarrollo (Banco Mundial, 2009). En síntesis, este polémico informe, parte del reconocimiento de las fuerzas que explican la concentración económica y demográfica, para declararlas como un determinante al cual han de responder las estrategias de desarrollo de forma integral. En esta visión se identifican la densidad, asociada al logro de mayores posibilidades de bienestar, la distancia como el factor explicativo de las brechas crecientes entre espacios con mayor posibilidad de inclusión en los procesos dinámicos de crecimiento y los rezagados y, finalmente, la división generada por las barreras institucionales que impiden intercambios y flujos entre espacios y regiones, que permitiría, teóricamente, que la racionalidad de asignación de recursos genere un modelo óptimo y, a su vez, convergencia.

Esta visión identifica la aglomeración como motor de desarrollo, la migración como mecanismo de ajuste y la especialización como base del establecimiento de roles funcionales de los diferentes espacios en modelos de integración e inclusión. A estos postulados corresponden, según el informe, estrategias audaces de desarrollo urbano que consoliden el potencial dinamizador de las aglomeraciones, el desarrollo territorial basado en desarrollo endógeno en respuesta a los roles funcionales regionales –en lo cual queda inmerso el mundo rural– y la integración regional que favorezca los intercambios y vinculaciones.

El enfoque regional en países como México y Brasil ha sido predominante en las estrategias de desarrollo, concentrando la inversión pública y las estructuras institucionales federativas, con indiscutibles efectos sobre la configuración de los espacios rurales de sus países. No es excesivo afirmar que las políticas regionales han tenido mayor impacto, que las de desarrollo rural, en la capacidad de integración, o exclusión, de los espacios rurales a las corrientes determinantes del

desarrollo económico líder en cada país, que no se basa, desde hace cerca de un siglo, a la agricultura. Las políticas e inversiones en desarrollo urbano, metropolitano, de infraestructura estratégica, de integración nacional o de ordenamiento territorial y urbano, han tenido una influencia determinante en el papel integrado o residual de las economías, culturas o sociedades rurales.

SOCIOLOGÍA RURAL

Desde la perspectiva de la sociología, hay una aproximación de significativa influencia en las definiciones y uso del concepto rural, al punto que una de sus líneas teóricas y metodológicas se refiere específicamente a una sociología rural. Seguir la pista de esta, puede ser especialmente útil a la reflexión que nos ocupa.

La sociología se enfrenta al estudio de los procesos sociales, más que de los sujetos sociales, lo que nos conduce a la especificidad de los procesos rurales como objeto de reflexión y construcción conceptual de la sociología rural. En esta dirección las definiciones de ruralidad estarán determinadas por los procesos, económicos, políticos y culturales que viven las sociedades. En nuestro caso, los procesos de cambio o transición, ese movimiento, sería el que podría determinar la base de una clasificación de lo rural. Llambrí y Pérez (Llambrí, 2007) hacen una interesante reflexión al respecto, proponiendo que los procesos de transición, el papel de los actores sociales en ellos y la visión espacial de estos, se constituye en el fundamento de una perspectiva sociológica que conduce a lo rural. Es interesante pensar que la diferenciación o precisión de lo rural, esté determinada exclusivamente por el resultado de procesos sociales, donde lo urbano es el resultado del máximo grado de intervención humana sobre el espacio y lo rural su opuesto. En otros términos, la clasificación del espacio y de los paisajes entre urbano y rural sólo existe como producto de la urbanización.

Los procesos que conducen a la urbanización, por tanto, serían los que explicarían lo rural como aquello que no ha sido plenamente intervenido. Sin embargo, estos procesos no son lineales y mucho menos únicos. Pensar que lo rural puede ser definido como el espacio en el que la sociedad aún no ha completado su intervención, carece de sentido ecológico y funcional. Pero destaquemos la formación urbana como el proceso que permite entender lo rural, en tanto se constituye en el proceso social que define el patrón de concentración de la población y por tanto de su complemento rural.

Los procesos históricos, pasados y presentes, que crean las ciudades y centros poblados en general, están ligados con las estructuras económicas que los sobredeterminan. La urbanización se constituye en un proceso determinante de la reflexión sobre lo rural. Entendemos que la transición en la distribución espacial de la población, producto más de procesos migratorios que de cambios vegetativos, es un producto típico del tipo de capitalismo predominante. La urbanización es el resultado de un cambio profundo y acelerado en las relaciones de producción, en el predominio de la agricultura de finales del siglo XIX, al surgimiento de las

economías industriales en la primera mitad del siglo XX y a la tercerización de la economía en las últimas décadas, mediando en todas ellas el efecto de grandes cambios tecnológicos.

En estos procesos de cambio, podemos apreciar cómo ha sido la situación de los diferentes grupos sociales, cómo se van creando nuevos, se transforman otros y quedan estáticos y marginados algunos. Específicamente, la perspectiva sociológica permite aproximarnos a la interpretación de lo que ocurre con los actores sociales en este proceso de cambio y al papel que juegan en él. El crecimiento de la sociedad urbana se ha dado históricamente, producto de la transformación de la sociedad rural, de ella deriva. Los procesos de acumulación generados a partir de la agricultura fueron los que hicieron posible la creación humana de lo urbano, mientras que lo rural quedó como residuo, aún con la aparición de significativos procesos de modernización capitalista en el campo. Lo rural de hoy debe ser entendido como el resultado de los procesos que dieron vida, entre otras cosas, al proceso de urbanización acelerada de nuestros países.

El proceso de transición que denominamos *urbanización* deja una población rural en la cual se presentan características particulares que las determinan, más allá de su actividad económica agrícola. Es evidente que la agricultura, que en amplio sentido no es posible *urbanizar*, retiene una porción de la población rural, reducida como consecuencia de menor demanda de mano de obra de una agricultura tecnificada. La gran transformación tecnológica de la agricultura bajo el signo de la *revolución verde* se constituyó en un factor expulsor de población, o mejor, un incentivo menos para que la población rural se resistiera a los incentivos de la migración a las zonas urbanas.

De esta forma se fue creando una segmentación en la población rural, en la cual, primero, se mantuvieron residuos del viejo modelo de producción feudal, basado en el poder sobre la tierra, antes que en una lógica capitalista de acumulación, constituyendo la base de la concentración improductiva del suelo que tanto costo político y social ha significado para la mayoría de países de América Latina; segundo, el crecimiento y consolidación de modelos capitalistas modernos, tecnificados, intensivos, con gestión empresarial capitalista y fuertes vínculos en cadenas de valor; tercero, en el medio de estos dos extremos, los productores poseedores (propietarios o no) de tierra, mano de obra familiar y/o con baja contratación asalariada, con modelos intensivos en trabajo y una orientación que oscila entre la subsistencia y el mercado, constituyendo la pequeña empresa agrícola, o la denominada *agricultura familiar*; cuarto, la población sin tierra como factor productivo, que vende su fuerza de trabajo, en la agricultura o en otros sectores, o que constituye empresas no agrícolas en áreas de transformación o servicios. Estos actores han ido evolucionando al tiempo que avanza el proceso urbanizador.

El interés de la sociología rural se ha volcado principalmente al tercer grupo, algunas veces denominado *campesinado*. Su importancia y relevancia en los

procesos sociales y políticos de las sociedades latinoamericanas ha sido motivo de profundos debates y estrategias de intervención pública. A este grupo se le asigna, en forma privilegiada, la esencia de la identidad rural, tanto en su calidad de comunidades ancestrales indígenas o afrodescendientes, como en su carácter de colonos. Han sido protagonistas de los más importantes procesos de ampliación de la frontera agrícola y creación de paisajes con significativos grados de intervención y modificación de los escenarios naturales. Su papel en la construcción de la sociedad moderna tiende a ser minimizado por la *sociedad mayor*, principalmente urbana, reflejándose en políticas y procesos económicos excluyentes que han acumulado una deuda en cuanto al reconocimiento de sus derechos. Una deuda de justicia en los términos de intercambio con las economías no agrícolas y el mundo urbano, sesgos negativos en cuanto a la inversión social que privilegia la sociedad urbana y posturas ideológicas y culturales que hacen cierta la acepción rural de ‘*inculto, tosco, apegado a cosas lugareñas*’.

En términos sociológicos, esta categoría de pequeños productores, constituye un grupo social con identidad, intereses colectivos nítidos y una historia de lucha en el camino de reivindicar sus intereses legítimos. El *movimiento campesino* es un hecho histórico claro, con estructuras organizativas en todos los países latinoamericanos y que han escrito muchas páginas de la historia agraria. Uno de los componentes del discurso político de este grupo ha sido siempre la reivindicación de lo rural, como un componente estratégico de los modelos de desarrollo nacional. Este ha sido el foco principal del trabajo de la sociología rural.

Existe una estrecha relación entre las políticas públicas de desarrollo rural y este grupo económico y poblacional, al punto que es generalizadamente aceptado que estas políticas se refieren exclusivamente a este grupo, convirtiendo en sinónimo pragmático, rural y pequeño productor, y reflejando de alguna forma el resultado de las luchas y procesos políticos gestionados por las *bases campesinas*. De esta forma, lo rural se convierte en una bandera que expresa los intereses legítimos de este grupo y remite la preocupación de la definición de lo rural a un grupo social específico, sea cual sea la definición conceptual de ruralidad.

En este marco quedan fuertes y válidos interrogantes sobre los otros tres grupos económicos y sociales: empresarios capitalistas agrícolas, población sin vínculo con la agricultura y *latifundistas arcaicos*. Estos grupos tienen una importancia económica, política y social creciente, particularmente los dos primeros, que invitan a una reflexión sobre su papel dentro de la sociedad rural. Podemos afirmar que estos no son tratados como objeto de la sociología rural, cuando menos de la misma forma que el *campesinado*. Las profundas contradicciones que se presentan entre estos cuatro grupos, determina las dinámicas internas de ocupación de los espacios rurales.

Para la primera categoría, denominada *agronegocio* en la nueva jerga, existe una estructura social de grupo de interés claramente diferenciada, con objetivos claros de reivindicación, alta capacidad de negociación con el Estado y formas modernas

y eficientes de organización gremial, en la cual lo rural no forma parte fundamental de su discurso, más centrado en el sentido estratégico de lo agrícola. En la mayor parte de los países de la región se reconoce con claridad la dicotomía de las políticas públicas entre agricultura y desarrollo rural, la primera para el agronegocio y la segunda para la pequeña producción.

El grupo correspondiente a la población no productora agrícola del mundo rural, presenta una categoría diversa, dispersa y difícilmente identificada bajo una identidad común. Sin embargo es una población amplia que significa la mayor parte del actual mundo rural. Está conformada por asalariados agrícolas o no agrícolas, trabajadores independientes no agrícolas y empresarios rurales no agrícolas. Hay, dentro de este grupo, una población creciente conformada por residentes rurales que tienen actividades en los centros urbanos, en los modelos *periurbanos* o *rururbanos*, principalmente en torno a áreas metropolitanas o a centros urbanos regionales o subregionales. Toda esta población está generalmente excluida de las políticas específicas de desarrollo rural, o tocadas apenas en forma marginal.

Dos conclusiones importantes surgen de esta aproximación. La primera que valida la importancia histórica y política del *campesinado* como categoría y objeto de trabajo de la sociología rural y de la política pública, atendida bajo la equívoca expresión de *desarrollo rural*, predominante en las estrategias de los países latinoamericanos. La segunda respecto de la importancia de los otros grupos poblacionales residentes en los espacios rurales y que no están incluidos en esta categorización.

LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO RURAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El desarrollo rural surge en paralelo a las estrategias definidas por los modelos de modernización e industrialización aplicados en América Latina en los años sesenta y setenta, en los cuales se privilegia en forma explícita la concentración poblacional como base de la creación de grandes mercados laborales y de consumo, reforzadas por el principio de *desarrollo hacia adentro*, con alta intervención pública y una economía cerrada. La combinación de una creciente demanda de mano de obra industrial, urbana, con la modernización de la agricultura, fortalecida bajo el signo de la *revolución verde*, elevó la productividad de la mano de obra en la agricultura comercial y generó condiciones que impidieron el crecimiento de los ingresos de los trabajadores y pequeños propietarios rurales, al constituir una economía que tampoco fue generadora de un empleo formal y productivo en el campo.

La mayor consecuencia de este proceso fue el de una intensa migración rural – urbana que se ha mantenido hasta el presente y que se expresa, en que la población rural total de América Latina no ha variado significativamente en décadas, en términos absolutos, manteniéndose en torno a 120 millones de habitantes durante los últimos cuarenta años (CEPAL, 1999). Esto significa que el campo no se ha despoblado, sigue teniendo la misma población, pero el crecimiento vegetativo de su población, sustancialmente mayor que el de la población urbana, se ha compensado por la migración hacia las zonas urbanas. Colombia no es la excepción, su población rural, que en 1970 eran 9.6 millones de habitantes, alcanza ahora apenas 10.6 millones, siendo uno de los países que aún registra tasas que mantienen casi constante su población rural, al tiempo que en similar período Brasil bajó su población rural de 42 a 33 millones, o Argentina lo hizo de 5 a menos de 4.

MODERNIZACIÓN DEL CAMPO

Las estrategias de fortalecimiento y fomento de una agricultura moderna y la apertura de frentes de producción orientadas al monocultivo de *comodities*, particularmente cereales, profundizó la *segmentación de la agricultura* entre sistemas productivos de pequeños productores, soportadas en la mano de obra, y la empresa agrícola, soportada en el capital y la tecnología. Esto dio origen a la necesidad de diferenciar políticas sectoriales agrícolas, entre una empresarialización capitalista de la agricultura, por un lado, y la subsistencia de sistemas productivos basados en agricultura familiar y débil vinculación a los mercados, por el otro.

Una de las estrategias de desarrollo que más han pesado históricamente sobre el sector agrícola, fue la que se orientó para garantizar precios bajos de los alimentos para cubrir las crecientes demandas de la población urbana. Los términos de

intercambio se hicieron desfavorables para el sector productor agrícola y durante décadas tiene lugar un proceso de descapitalización del campo, producto del llamado *impuesto a la agricultura*. Las estrategias de política sectorial, para responder a las condiciones de estrategias macro, se centró en la búsqueda de *incrementos de la productividad agrícola*. Dos procesos marcan la década de los años sesenta: una *revolución tecnológica*, denominada la *revolución verde*, que transformó en breve tiempo las bases tecnológicas de producción de cereales, incidiendo sustantivamente en el incremento de la productividad agrícola; y el interés por *reordenar el acceso a los factores productivos*, en particular la tierra que venía sometida a modelos de concentración improductiva, heredera de los sistemas feudales imperantes desde la colonia.

Los marcos conceptuales aplicados al desarrollo agrícola, se orientaron desde la década de los años 60, por varias décadas, al privilegio de las estrategias de desarrollo tecnológico, con amplios sistemas de extensionismo agrícola que buscaban generar procesos de reconversión productiva hacia la modernización de la explotación agrícola y, de otro lado, en la optimización de los sistemas de dotación de activos productivos, como respuesta al reconocimiento de los extremos de concentración, particularmente de concentración improductiva de la tierra.

El sustento de esta visión estuvo soportada en la comprensión de que la baja productividad de la agricultura, como resultado de la resonancia entre baja tecnificación e ineficiente dotación de factores, era el lastre fundamental que mantenía el atraso del campo y la brecha urbano - rural, que se acentuaba rápidamente. El sentido sectorial agrícola de esta visión se vio reflejado en una expansión muy significativa de distintas formas de intervención pública, que incluyeron la creación de múltiples instituciones para el fomento de la actividad agrícola, con numerosos mecanismos de intervención, que incluyeron ambiciosos planes indicativos de producción agrícola para conciliar las estrategias de política y la inversión pública.

REFORMA AGRARIA INTEGRAL

Pero sin duda, la estrategia más representativa desde mitad del siglo XX, es la *reforma agraria*. El punto de partida de esta estrategia fue el reconocimiento de que la modernización capitalista de la agricultura no era posible sobre la base de la prevalencia de modelos feudales de concentración improductiva de la tierra que impedía que esta cumpliera con su papel de factor productivo detonador de la modernización. No es de menor importancia el impulso que surgió de las preocupaciones producto del triunfo de la Revolución Cubana y el interés de los Estados Unidos por alcanzar un Nuevo Pacto con América Latina, que se tradujo en la Alianza para el Progreso, uno de cuyos pilares fue la reforma agraria.

Una verdadera escuela de pensamiento y generación de políticas públicas para la reforma agraria, nació y se expandió en la región, liderada por Colombia, donde se instaló el Centro Internacional para la Reforma Agraria, de la mano del Instituto

Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA. Desde allí se generó un marco conceptual, metodológico e instrumental de enorme influencia en la mayor parte de los países, de los cuales fueron miles de técnicos y funcionarios capacitados dentro de este ambicioso programa.

La esencia conceptual de la reforma agraria, como antecesora del desarrollo rural, fue su comprensión integral de los procesos necesarios para establecer una *dotación inicial de factores productivos* a los pequeños productores campesinos. Esta reforma agraria entendió la producción de los pequeños productores desde una perspectiva completa, más allá del factor tierra. Si bien el acceso a la tierra es el punto de partida, esta no resultaba determinante, ni hacía viable, la empresa agrícola, si no se consideraba un paquete de factores entre los que se incluían la capacidad empresarial, recursos de preinversión, inversión para la capitalización, acceso a tecnología y acceso a capital de trabajo. Esto implicó que, de la mano de los procesos de reparto de tierras, se desarrollara una compleja trama institucional para proveer crédito y otros mecanismos de financiamiento, sistemas de capacitación y extensionismo públicos de amplia cobertura.

Los años 60 y 70 del siglo pasado, significaron el florecimiento y expansión de una institucionalidad pública de apoyo a la agricultura, muy grande en casi la totalidad de países de América Latina. Este crecimiento se relaciona claramente con el período de vigencia del modelo económico denominado *de sustitución de importaciones*, cuyo rasgo fundamental es la alta intervención pública en la dirección y desarrollo de la economía. Es por ello que el modelo de reforma agraria y de política agrícola de este período está acompañado por un modelo de intervención en los mercados agrícolas de enorme importancia, a través de instituciones públicas que tenían el monopolio del comercio exterior de productos agrícolas sensibles, particularmente cereales. Las bases conceptuales de este proceso se sustentan en una estrategia de modernización dirigida, con fundamento en la industrialización rápida y la incorporación capitalista del campo al nuevo modelo económico, como fundamentos necesarios para garantizar un *despegue* de la economía que se tradujera en crecimiento, distribución y bienestar.

Si bien los resultados de estos procesos de reforma agraria son disímiles en la Región, sus impactos no estuvieron a la altura de las expectativas y de las inversiones humanas, institucionales y financieras realizadas. No obstante, cincuenta años después del inicio y auge de estos procesos, la realidad del diagnóstico, y de las soluciones, no dista mucho de su concepción original. Países como Brasil o Colombia, para citar sólo dos casos, mantienen la reforma agraria como estrategia central de su agenda rural. Claro que se han nutrido de nuevas concepciones que se han introducido y políticas que han ido complementando esta visión inicial.

Uno de los más importantes conceptos que emergen como aprendizajes de estos años de política pública, es el reconocimiento de las imperfecciones de los mercados rurales, como fundamento para entender las dificultades que hacen que,

esta pretendida modernización llegue al pleno de la agricultura. En primer lugar el mercado de tierras que tiene enormes distorsiones, usos especulativos, informalidad, evasión y elusión tributaria, a la que en el caso de Colombia habría que agregar el interés espurio de los violentos. En segundo lugar, el del mercado laboral en el cual se presenta una enorme segmentación, que incluye la diferenciación de los sistemas productivos entre aquellos basados en el autoconsumo, con base en la mano de obra familiar; los diferentes modos de subordinación, como la *aparcería*; la enorme informalidad del trabajo asalariado; e inclusive, como se reconoce en países como Brasil, la presencia de *trabajo esclavo*. En tercer lugar, los fenómenos de concentración monopolística de los eslabones de la cadena de producción agrícola que va desde la provisión de insumos, hasta los sistemas de comercialización y distribución de productos agrícolas que caracterizan las cadenas de valor de los productos agrícolas.

EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL

Este reconocimiento dio origen a la necesidad de introducir estrategias diferenciadas y a asumir una estructura estratificada de productores agrícolas, frente a los cuales se requería una estructura de políticas de intervención focalizada. En particular se introduce un concepto que será determinante de las políticas desde finales de los años setenta, con la clasificación de agricultores en tres categorías básicas, aún con variaciones de país a país. La primera de *agricultores de subsistencia*, con muy bajas dotaciones de factores productivos, baja capacidad, alto autoconsumo y poca vinculación con los mercados; la segunda, de *productores pequeños y medianos* con capacidad y vocación para su inserción en los mercados, capacidad de acumulación y capitalización del emprendimiento agrícola y alta capacidad innovadora, aún con un componente importante de mano de obra familiar; y tercero, la *empresa agrícola comercial*, totalmente vinculada al mercado, incluso exportador, basada en mano de obra asalariada y con niveles importantes de inversión.

Esta clasificación se hizo muy importante cuando aparecen los primeros conceptos de *desarrollo rural*, cuya principal expresión fue la estrategia denominada, en forma genérica, Desarrollo Rural Integral –DRI-, que fue impulsada desde las agencias multilaterales, particularmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en toda la Región. El concepto que desarrollo rural aparece asociado justamente a una estrategia que apareció como una innovación conceptual, metodológica e instrumental de la política pública. Su primer rasgo distintivo fue su explícita orientación a la inserción de los productores de la segunda categoría mencionada, es decir a aquellos productores pequeños con potencial de integración exitosa en las cadenas de valor agregado y en los mercados, bajo criterios de eficiencia económica y fortalecimiento de su capacidad empresarial. El segundo rasgo, fue que planteó en forma clara un diagnóstico de base más allá de la finca productora e identificó la importancia de la creación de bienes públicos necesarios para alcanzar los niveles de productividad para hacer

posible la consolidación de la pequeña agricultura. El tercer rasgo, que le es reconocido, fue la concepción de modelos de gestión que se acercaban a los procesos de descentralización, con especial importancia de modelos de cofinanciación entre el nivel nacional y las entidades territoriales. Finalmente, se le identifica como un modelo donde la participación de los actores sociales y productores tuvo un papel de significativa importancia en modelos de planeación participativa.

El desarrollo rural, como concepto asociado a una política pública específica, surge en este marco, echando raíces profundas y modificando sustantivamente las visiones tradicionales de agricultura familiar o de pequeña agricultura, incluso de economía campesina, ampliando su espectro de preocupación a todos los elementos extra finca, que entran a determinar la productividad y se hacen determinantes para dar viabilidad a la pequeña y mediana agricultura.

Pero es necesario destacar que esta visión de desarrollo rural estaba inicialmente orientada a las actividades productivas, aun cuando no exclusivamente agrícolas, representado en temas como vías, electrificación, comercialización, irrigación, temas ambientales, tierras y otros servicios para la producción. Posteriormente se le asignaron responsabilidades que ampliaron de alguna forma su sentido estrictamente sectorial, para incluir áreas como servicios públicos y vivienda. Sin embargo, los programas DRI giraron en torno a una concepción de instrumentos sectoriales relacionados a la agricultura para apoyar la modernización de la producción rural.

Diferentes programas han ido sustituyendo paulatinamente estas estructuras de enorme significado e influencia en la Región, todas ellas bajo el manto, ya asimilado, de políticas de desarrollo rural. Este concepto se asigna a las políticas que tienen como objetivo la inclusión de los pequeños productores como una de sus bases, tanto en términos productivos, como en sus aspectos sociales y de calidad de vida. En esencia, se trata de políticas que buscan el fortalecimiento y expansión de una clase media rural, basada en productores agrícolas insertados en las dinámicas de mercados.

LO RURAL COMO UNA FORMA DE TERRITORIO

Ahora se hace necesario, en este punto, destacar una transformación de enorme significado que ocurre en las últimas décadas con la población rural. En los años sesenta era nítida la predominancia del sector primario como sustento del empleo e ingreso de la población rural, pero esto fue cambiando en forma significativa, producto de los procesos mismos de integración económica de las zonas rurales, los cambios en educación, comunicaciones e información. Hoy la mayor parte del ingreso de los pobladores rurales proviene de *fuentes no agrícolas*. Este hecho refleja uno de los dilemas paradójicos de la realidad de la economía rural. Entre la población rural de medianos y grandes productores, la mayor fuente de ingresos es la actividad agrícola y en el otro extremo, los más pequeños productores agrícolas

tienen ingresos no agrícolas que llegan a representar más del 70% de su ingreso total, como es el caso de México, pero que es un patrón generalizado en América Latina. Esto significa que la unidad productiva rural, objeto del desarrollo rural en su acepción agrícola, es una unidad sectorialmente diversificada.

Sectores como los servicios, la construcción, el comercio y la industria han sustituido la agricultura como principal fuente de trabajo y generación de riqueza en el campo. Si bien, esto no es aplicable a la totalidad de los espacios rurales, dada su gran heterogeneidad, la realidad es que el desarrollo rural en su concepción original, al mantener un sentido sectorial, dejó de lado las áreas más dinámicas de las economías rurales, con mayores niveles de productividad del factor trabajo.

De otro lado, los procesos de integración regional y el proceso de urbanización de nuestros países, hizo más evidente la importancia de las relaciones urbano – rurales como fundamentos o motores de desarrollo rural. El mundo rural, se hizo cada vez más conectado y dependiente de las redes urbanas, particularmente de los centros locales y regionales, creando lazos de relaciones que adquieren importancia en la generación de oportunidades para el desarrollo rural.

Es en este marco en el cual nace la importancia de entender el espacio rural más allá de los pequeños y medianos productores agrícolas y asumir visiones más integrales. Conceptualmente se avanzó hacia una visión de la *agricultura como un sistema complejo*, un sector económico con particularidades muy significativas para el desarrollo en general. Uno de sus reflejos son las nuevas visiones de política de los años noventa, en las que se reconocen e incorporan las cadenas de valor que conforman ese sistema agrícola. Es la comprensión de que la productividad, rentabilidad y competitividad de la agricultura no se puede limitar a lo que ocurre en la producción primaria, sino que debe considerar los eslabones de provisión de insumos, servicios financieros y tecnológicos, acopio y distribución, procesos agroindustriales de transformación, beneficio y calidad de producto y comercio al por mayor y detal. Esta visión extiende, en forma sustantiva, el espectro de acción de las estrategias de desarrollo de la agricultura y del desarrollo rural, entendido desde su visión sectorial agrícola, incorporando las políticas comerciales, industriales y de desarrollo de servicios, como componentes obligados en una política sectorial agrícola.

A partir de esta concepción, emergen políticas públicas que hacen énfasis en un tratamiento de las *cadenas agrícolas* en su conjunto, intentando la integración de los diferentes eslabones productivos que los componen, y ajustando los instrumentos de intervención a diagnósticos y análisis integrales de cadena o sistemas producto, como son llamadas en algunos países. La importancia de las cadenas productivas se puede apreciar en una mayor comprensión de los sistemas de producción agroalimentaria o agroenergética, que muestran sistemas más amplios facilitando así su comprensión e intervención.

El segundo aspecto destacable, es el reconocimiento de la *multifuncionalidad de la agricultura* sobre las dimensiones no económicas del desarrollo. Este concepto, que

se hace fuerte como justificante de los subsidios que Europa y Estados Unidos ha dado a sus agriculturas por décadas, asume que este sector tiene características, en comparación con otros sectores de la economía, que le hacen estratégico por sus efectos, negativos o positivos, sobre las dimensiones ambientales, sociales, políticas y culturales de la sociedad. La agricultura se reconoce como un eslabón económico para alcanzar un desarrollo equilibrado, eficiente y justo. De esta forma se relaciona la agricultura con las dimensiones no económicas y se le asigna un papel que va más allá de sus meras consideraciones productivas básicas y que se refleja en las externalidades desde y hacia el entorno en el cual se desarrolla dicha actividad.

Es allí donde las visiones convergen en un análisis más amplio, comprehensivo, integral y sistémico y se hace pertinente la aproximación a visiones, conceptos y teorías de abordaje de las *dimensiones espaciales del desarrollo*, creando un puente conceptual que acerca el desarrollo rural con el desarrollo territorial, o regional, que tiene un amplio recorrido desde décadas atrás. Esta visión resulta coherente con los tres objetivos implícitos de la política de desarrollo rural: 1. aprovechar el potencial de un tipo de empresa agrícola, como sector dinámico para crear clase media rural; 2. logro de mayores niveles de productividad y competitividad a partir de la integración de cadenas de valor agrícolas; y 3. optimizar las relaciones no económicas, multifuncionalidad, entre la agricultura y su entorno. La incorporación de lo espacial en el marco del desarrollo rural, tiene elementos concretos en cada uno de los tres conceptos – objetivos – mencionados.

El potencial generador de una clase productora dinámica e integrada a los mercados pasa por la posibilidad de contar con redes de productores en espacios de aproximación que haga viable la creación de condiciones de cadena para un desarrollo sostenido de una actividad agrícola particular. Un productor agrícola pequeño o mediano, no existe aislado de otros productores similares a él, no es viable. Las estrategias focalizadas a productores individualmente considerados, tienen la debilidad de no aceptar que sus verdaderas potencialidades están determinadas por su condición de formar parte de un conjunto de productores complementarios. Este no es un deseable, es una realidad fácil de constatar en la forma como se han constituido y subsistido durante décadas los sistemas de producción agrícolas basados en la pequeña y mediana propiedad. Otra cosa puede decirse de la gran empresa agrícola. Pero estas *agrupaciones espaciales de productores* tienen una localización concreta y llegan a ser muy heterogéneas, implicando una variedad amplia de condiciones diferenciadas por espacios concretos. Este es el primer elemento a considerar, desde una perspectiva espacial o territorial, que evidencia la conveniencia de pensar en las políticas para zonas productoras de una cadena específica, antes que en estrategias para atender a productores individuales de un producto en particular. En otras palabras, se requieren estrategias para grupos de productores, antes que políticas para productores.

El segundo tiene que ver con la forma como se abordan las estrategias de cadenas productivas para el desarrollo rural. Las cadenas tienen eslabones y relaciones que se van relacionando de acuerdo con su contribución individual a la formación del valor agregado de un producto en su mercado de destino final, lo que hace que una cadena incorpore muchos componentes no localizados, por ejemplo las empresas productoras de semillas o agroquímicos especializados. Sin embargo, en las dinámicas de formación del valor de la producción agrícola, opera un sistema localizado de producción que, si bien, es expresión de las lógicas de la cadena, no contempla todos sus eslabones, al tiempo que vincula otros no considerados parte de la cadena. Se trata de los *cluster productivos o aglomeraciones de empresas* que garantizan las condiciones para que una determinada actividad productiva se genere, incorporando, en concreto, los productores agrícolas, los prestadores de servicios, los comercializadores, las instituciones y otras actividades que hacen posible y potencian la actividad productiva. El cluster productivo es un espacio económico con referencia específica a un espacio geográfico, a un territorio, y demanda un tipo de políticas públicas específicas, focalizadas, diferenciadas y especializadas.

Ahora, en consideración al tercer concepto clave, el de la multifuncionalidad, el espacio aparece como el escenario donde se realizan las externalidades de la producción agrícola. Los efectos ambientales son localizados e inmediatos al entorno de la actividad productiva, hay un espacio de influencia; los impactos sobre los aspectos sociales, por ejemplo el empleo, se producen en un espacio geográfico concreto al ligar trabajo y localización residencial; los impactos políticos y culturales igualmente tienen un espacio concreto, un efecto de proximidad. La doble relación de las externalidades de la actividad productiva, la que considera las facilidades que un espacio o territorio le proporciona a una empresa, denominada *competitividad sistémica*, de un lado, y, del otro, los efectos que la actividad de esa empresa tiene sobre su entorno, *rentas sociales* originadas en actividades privadas, es la esencia de una visión multidimensional de la agricultura y uno de los más importantes motivos para considerar un enfoque territorial para el desarrollo rural.

Hasta ahora, hemos repasado los fundamentos del surgimiento de una aproximación espacial o territorial del desarrollo rural, desde una perspectiva del desarrollo económico. Sin embargo es necesario considerar el enorme peso que ha tenido la evolución política de la Región en este período y, en particular, la evolución de las democracias locales y las democracias participativas. Este es un proceso que no es exclusivo del mundo rural, pero que ha tenido una gran influencia en los nuevos enfoques aplicados en las políticas públicas. Se trata de las formas como los países de América Latina han venido construyendo, o reconstruyendo en muchos casos, las estructuras democráticas tan duramente golpeadas por regímenes totalitarios que cubrieron la casi totalidad de nuestros países hace apenas tres décadas.

La creación de nuevos espacios de participación de los actores sociales, particularmente de los productores, se introducen desde las concepciones de la

reforma agraria integral y son reforzados por los procesos de desarrollo rural. Son amplias las figuras de organización que se promovieron en la búsqueda de estructuras institucionales que le dieran viabilidad, legitimidad e influencia a los beneficiarios, integrando diferentes formas de autogestión y apoyo a propuestas e iniciativas comunitarias y locales.

Conceptualmente la participación tiene varios fundamentos que es necesario destacar. La capacidad de decisión por parte de los receptores de las intervenciones públicas, ha sido un aspecto de permanente debate y se ha expresado de diversas formas en las características de los instrumentos de la política. La tradición de las estrategias de fomento productivo se basaban en decisiones públicas centralizadas, donde los ministerios de agricultura, aún con estructuras institucionales desconcentradas, tomaban las decisiones sin considerar las opiniones de los actores rurales, los cuales estaban relegados al papel de *beneficiarios* pasivos de la acción del Estado.

Surgen durante los años ochenta del siglo pasado, múltiples propuestas en contra de esta visión, introduciendo la participación como una categoría a ser considerada, y luego, lo participativo como un atributo que debería formar parte de las iniciativas públicas. Es así como se abrió camino una visión *integral*, se fue consolidando una visión *participativa*, que adjetivó las estrategias de desarrollo rural. Sin embargo, esta es una historia aún lejos de acabar, ya que es muy difícil creer que se ha logrado permear plenamente la institucionalidad con modelos profundos de participación.

La participación significa una nueva institucionalidad, con nuevas reglas y nuevos arreglos, que se han ido introduciendo en reformas estructurales, que forman parte de las grandes transformaciones realizadas en las décadas finales del siglo XX. Sinteticemos esta transición institucional en la cual el *Estado Nacional*, como instancia institucional, ha ido cediendo competencias y poder, en procesos simultáneos e interrelacionados de irrupción de nuevas institucionalidades. Una dimensión de esta *transición* está dada en las relaciones entre lo público y lo privado, que reordena el papel de los agentes públicos y de los actores privados, marcado por un repliegue de la intervención del Estado, que se traduce en profundos procesos de *privatización* de actividades económicas que habían sido asumidas directamente por empresas públicas y que son entregadas al sector empresarial privado. En esta misma dimensión se produce el reconocimiento de un proceso social y político producto de la presión de la sociedad civil por espacios más amplios de poder, expresados en la explosión de numerosas formas de organización del denominado *tercer sector*, que adquiere muy diversas formas de organización, desde organizaciones no gubernamentales, asociaciones gremiales, sindicatos, organizaciones de base, comunidad organizada y otras formas de asociación que lucha por mayores espacios políticos, en lo que constituye un franco proceso de *participación*. De esta forma se genera un proceso de reforma que cambia las relaciones, competencias y significado de los agentes sociales en una nueva relación Estado – Sociedad Civil y relación Público – Privado.

Pero este proceso de transición institucional tiene otro componente en la dimensión territorial, que se expresa en la cesión de competencias desde la Nación hacia otros niveles territoriales, hacia lo local, en procesos de descentralización, municipalización, regionalización o federalización y, hacia lo global, en procesos de integración regional, internacionalización, mundialización o globalización. Dos direcciones de un proceso que asigna responsabilidades, competencias y capacidad de decisión a nuevos actores institucionales. Es en este marco político donde el territorio adquiere una renovada valoración, pero siempre considerando esta visión escalar que va desde local, hasta lo global, haciendo que sea necesario prestar atención a un *ordenamiento territorial*, que permita establecer nuevas reglas de juego para la interrelación armónica de estos diferentes niveles.

Esta tendencia institucional, en sus dos dimensiones, es generalizada, y se impone como parte de los ajustes estructurales aún no concluidos, y se repite, con sus particularidades nacionales, en la mayor parte de nuestros países. Estos cambios institucionales constituyen otro de los rasgos distintivos de una nueva generación de políticas públicas soportadas en una institucionalidad caracterizada por un componente crítico del Estado como movilizador, articulador y cogestor de las acciones del desarrollo. Es por ello que las diferentes concepciones de estrategias de desarrollo rural con enfoque territorial han acogido la *participación* como uno de sus ejes, otorgando un papel preponderante a los actores sociales que pasan de ser *objetos* de las intervenciones públicas, a ser los *sujetos*, activos, de la identificación de sus propias necesidades y de caminos para solucionarlos, en una interlocución permanente con las políticas públicas.

Pero esta participación ha vivido un proceso de transformación a lo largo del tiempo. En las primeras épocas se limitaba a la posibilidad de expresar sus opiniones, necesidades y requerimientos en la conformación de planes de acción para la aplicación de políticas normalmente estructuradas desde los niveles centrales públicos. Esta fase se puede denominar de *consulta*, que permitió introducir ajustes valiosos, particularmente expresados en modelos de focalización y diferenciación de los instrumentos de intervención pública, como consecuencia de la enorme diversidad y heterogeneidad que estas consultas evidenciaron, lo que puso en entredicho el carácter homogeneizador de las estrategias de desarrollo rural promovidas en las décadas de los sesenta y setenta. Otro de los rasgos de la participación fue el concepto de *corresponsabilidad* en la cual se concibe que las comunidades y productores tienen un potencial para aportar al logro de los objetivos establecidos por las diferentes políticas públicas, incorporando a sus organizaciones como *gestores* de componentes de los programas públicos, desplazando a los funcionarios estatales como únicos ejecutores de las políticas. Sin embargo, hasta finales del siglo pasado, la participación seguía siendo orientada exclusivamente por un libreto de política establecido en forma centralizada, a pesar de los intentos por establecer un modelo de gestión *abajo – arriba*, como era preconizado por los diseñadores de políticas públicas.

Es la *acción colectiva* la que introduce un concepto mucho más amplio de la participación, dándole un carácter político decisivo a los mecanismos institucionales de formulación y gestión de las políticas públicas. Esta aproximación conceptual forma parte de las denominadas teorías institucionalistas que estudian y explican los procesos de elección y decisión de los individuos, sean en forma aislada o en grupo, sus intereses y las expresiones que estas tienen en la definición de estrategias para alcanzar sus metas y objetivos. El concepto de *acción colectiva* recoge las decisiones y actuaciones de un grupo que actúa en busca de un objetivo común. Es justamente éste, el contenido que otorga fuerza a una nueva forma de gestión del desarrollo, donde las comunidades emprenden autónomamente formas propias de organización, permanentes o esporádicas, y acometen acciones, independientes o vinculadas a programas públicos. En este marco, la participación pasa de ser una búsqueda de opiniones desde la institucionalidad pública, visión reactiva, a ser un reconocimiento de las capacidades de las comunidades o productores para su auto – institución.

Los procesos que subyacen a la organización y movilización social, en un marco territorial, tienen fundamento en el carácter histórico de la construcción del territorio, entendido como un producto social, tejido sobre la base de procesos de apropiación del espacio y de la configuración de dinámicas ecológicas, económicas y políticas. La *cultura*, en su sentido más amplio, integra toda la tradición de estos procesos, con referencia a un espacio concreto, sea este local, regional o nacional. La cultura expresa una cosmovisión, unos valores, unas reglas y pactos, formas propias de organización y expresión social que se traducen en un sentido de pertenencia, adscripción, a un colectivo de referente territorial. Esta cultura es la que explica la base de la unidad en torno a *intereses comunes*. No son los problemas y las necesidades la fuerza social y política clave de la acción colectiva, es la expresión cultural de una sociedad, ligada o cohesionada por una cultura, que se manifiesta en *identidad territorial*, la cual actúa como forjador de una manifestación política que podemos denominar *territorialidad*. Esta fuerza social es el fundamento para comprender adecuadamente la naturaleza de los procesos que fundamentan el *enfoque territorial*.

La capacidad creativa de la *acción colectiva* se ha visto reflejada en innumerables estrategias comunitarias que se han marcado en un intenso proceso de *innovación social*, donde se refleja claramente que las soluciones a los problemas inherentes al desarrollo, no provienen exclusivamente de las intervenciones del Estado. Se entiende por *innovación social* el proceso de organización, gestión y ejecución de acciones específicas que cambian la forma como un grupo social aborda sus problemas comunes y modifica, en su actuación, una actitud pasiva, a través de la iniciativa colectiva. Este proceso no es nuevo, por supuesto. Las sociedades siempre han buscado formas solidarias para enfrentar sus problemáticas, en procesos de autogestión o simplemente contestatarios. Sin embargo, lo que aparece como una novedad, es la forma como el Estado y la política pública define un

nuevo espacio de legitimidad a estos procesos y los incorpora a las estrategias expresadas en programas, iniciativas y proyectos.

En las estrategias de política pública para el desarrollo rural en la década pasada, se observa una nueva forma de interrelación entre las instancias públicas y los actores sociales, en las cuales se definen mecanismos explícitos de reconocimiento, legitimidad y representatividad de estos procesos sociales, dentro de un marco mucho más explícito de cogestión público – privada – comunitaria, por medio de estructuras institucionales que le dan abrigo. Esto se ha reflejado en el establecimiento de redes de colegiados de amplia representación, cuya más nítida expresión son las redes de *Consejos Territoriales (municipales y regionales) de Desarrollo Rural*, a los cuales se les asigna un papel determinante en los procesos de planeación y gestión de los componentes prácticos de las políticas públicas. Estas estructuras ordenan la participación y le asignan un espacio funcional de enorme importancia en las estrategias, constituyéndose en los órganos consultivos de las decisiones de planeación, inversión y *control social* de las políticas públicas.

El surgimiento de estas estructuras es un rasgo común en las estrategias de desarrollo rural territorial en la casi totalidad de los países latinoamericanos que las han acogido, dando lugar a uno de los más significativos avances en la concepción de la participación y gestión del territorio, que consiste en la introducción de procesos de *negociación* en busca de diagnósticos, propuestas, visiones, definiciones de prioridades y cursos de acción basadas en *consensos territoriales*. El concepto de *visión de territorio*, engloba el fundamento de estos procesos que van más allá de la visión tradicional de la participación, ya que se concreta en una lógica de construcción desde el territorio mismo, con sus actores como sujetos decisorios y con el reconocimiento de legitimidad por parte del Estado. Esta *visión de territorio* se traduce en un *proyecto territorial* que encausa las fuerzas sociales y económicas con el apoyo convergente de los instrumentos de política pública.

Nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de México

La evolución de la realidad agraria de México, ha llevado al nuevo gobierno del PRI a tramitar, ante el Congreso de la Unión, una reforma de la Ley de Administración Pública, con el propósito de crear un nuevo marco para atender el tema agrario en México (Cámara de Diputados, 2012). Transformación institucional que tiene elementos innovadores, audacia conceptual y enormes desafíos que darán mucho de qué hablar en los próximos años a analistas e investigadores preocupados por la institucionalidad para el mundo rural. Con el propósito de contar con una política integral que permita el ordenamiento permanente y debidamente planificado del territorio nacional, se crea la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La Secretaría tiene como principal tarea impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos; la regularización de la propiedad agraria y sus diversas figuras que la ley respectiva reconoce en los ejidos, las tierras ejidales, las comunidades, la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, y los terrenos baldíos y nacionales; y el desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad, y su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios, además de la planeación habitacional, el desarrollo de vivienda y el aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país. Esta reforma es un parte central en la forma como se entiende lo territorial en México y establece un punto calve para la discusión del concepto rural. La fusión de tres temas esenciales del desarrollo equilibrado y de la cohesión territorial del país, han determinado una estrategia que reconoce su carácter sistémico. Lo agrario, lo territorial y lo urbano, juntos, unidos en institucionalidad como reconocimiento de su integralidad en la realidad.

DEL ENFOQUE TERRITORIAL A LA GESTIÓN TERRITORIAL

Las políticas públicas han ido evolucionando al tenor de estos procesos político institucionales, reflejando de diversas formas la introducción de estos conceptos en las decisiones estratégicas y su instrumentación, y conformando lo que ha venido a llamarse *una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo rural*, cuyo rasgo fundamental ha sido la introducción del denominado *enfoque territorial*. En realidad no hay una única concepción que oriente estas políticas, no hay un recetario, como ha ocurrido tradicionalmente con otros enfoques, por ejemplo con la reforma agraria integral o con el desarrollo rural integral. Estas políticas se han ido configurando en procesos más complejos de evolución institucional, con un alto contenido de presión, negociación y pactos sociales, como son los casos de México y Brasil. Sin embargo, a pesar de ello, es posible extraer los fundamentos que expresan este paso de la concepción a la acción, englobado en un proceso concreto denominado *gestión territorial*, que indica la forma como se han ido introduciendo los conceptos y procesos descritos arriba, en decisiones, acciones e instrumentos de política pública.

Es importante insistir en que las políticas territoriales constituyen un conjunto amplio de intervenciones públicas, cuyas estrategias más reconocidas son el desarrollo regional y urbano, el ordenamiento ambiental y los procesos institucionales de ordenamiento territorial, en el sentido de definición de competencias y recursos en los diferentes niveles territoriales. Estas políticas tienen una larga tradición que arranca desde mediados del siglo pasado y, en estricto sentido, han incorporado lo rural como parte sustantiva de lo territorial, a pesar de que son reconocidas principalmente por su significativa influencia en la configuración de la estructura urbana de la región. El desarrollo rural, puede verse como componente natural de estas políticas de desarrollo territorial, sin embargo, por diversas razones, este se ha impregnado de un profundo sentido sectorial, como ya hemos visto. Por ello, el proceso al que queremos referirnos, que denominamos *nueva generación de políticas públicas*, lo referimos a la forma como el desarrollo rural transita hacia su involucramiento con las políticas de desarrollo territorial, en su sentido más amplio.

Los fundamentos de la *gestión territorial*, que se pueden inducir de las distintas políticas y procesos adelantados en nuestros países se pueden clasificar en cuatro componentes básicos, a los cuales corresponden enfoques, conceptos operativos, metodologías e instrumentos de intervención concretos, de enorme similitud, a pesar de los disímiles contextos nacionales o regionales. Estos componentes son *delimitación territorial, ordenamiento territorial, articulación y concurrencia y pactos territoriales*.

DELIMITACIÓN TERRITORIAL

El primer componente de la *gestión territorial* parte de la definición del espacio o territorio como objeto de las políticas públicas, asumiendo una concepción

sistémica e integral, que asume al territorio como un espacio delimitado, escenario de procesos dinámicos de carácter ambiental, económico, social y político, que históricamente manifiesta un proceso de apropiación, reflejado en pertenencia, adscripción, identidad y cultura propios. El territorio adquiere una expresión institucional, base de su posibilidad de constituirse en objeto concreto de política pública, al contar con unas reglas de juego legitimadas en proceso de formalización y una organización propia que le permite ejercer un control o dominio sobre componentes específicos de su desarrollo.

La delimitación territorial constituye un fundamento clave de la gestión territorial, en cuanto establece la unidad de intervención, que se manifiesta concretamente en objetivos expresados en torno a impactos de carácter colectivo e integral en el conjunto territorial. Por ello la delimitación implica una definición de carácter estratégico. En esta dirección se han introducido diferentes modelos de delimitación de los objetos de las políticas públicas de desarrollo rural con enfoque territorial que se pueden clasificar en dos categorías.

La primera que se expresa en la identificación de las *entidades territoriales* como unidades de intervención de la política, en la cual se definen los municipios, individualmente considerados o agrupados en modelos de territorios ampliados, como el caso de los Territorios de Ciudadanía de Brasil o de Distritos de Desarrollo Rural de México. En el caso de Colombia ha habido una tradición municipalista del desarrollo rural que se expresa en el reconocimiento del papel del municipio, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural o la descentralización de la asistencia técnica en el modelo de Unidades Municipales de Asistencia Técnica, UMATAS.

La segunda se expresa en la delimitación con base en recortes espaciales basados en atributos ambientales, económicos o culturales. Un amplio debate existe sobre la definición de *espacios rurales*, en los cuales se busca establecer condiciones específicas de un espacio para su intervención. Sin duda, esta es la más precaria de las delimitaciones territoriales, existiendo una enorme diversidad de definiciones de lo rural, además de una debilidad en la intención de separar *lo rural* de los otros componentes estructurantes del espacio. Los mejores ejemplos de este tipo de delimitación son los que se establecen por atributos concretos y ciertos, como son los casos de las cuencas, los territorios étnicos, zonas de colonización o zonas de frontera. En Colombia hay casos particularmente expresivos de esta delimitación en el caso de las Zonas de Reserva Campesina, Zonas de Desarrollo Empresarial o las Tierras de las Comunidades Negras.

La delimitación territorial tiene una connotación institucional que ha sido bien definida por los geógrafos que diferencian el espacio y el territorio. El primero, como las dinámicas ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales, cuyos límites son difusos, como consecuencia de su naturaleza compleja y sistémica. El segundo, como una categoría de carácter institucional, que expresa, formaliza y hace explícito un recorte con fines de gestión, definiendo instancias a las cuales se dota de normas, reglas y formas de organización. Lo territorial tiene un sustento

constitucional en todos los países, allí se definen los principios y mecanismos de estructuración territorial. Sin embargo, como hemos visto, las instituciones territoriales no se limitan a las *entidades territoriales*, sino que adquieren otras formas.

El colofón de esta condición de la delimitación territorial tiene una enorme implicación conceptual y operativa: el *territorio* tiene una expresión institucional con poder y legitimidad para *gestionar* la totalidad, o parte al menos, de los componentes del desarrollo. Por ello, una de las más importantes condiciones de la delimitación territorial, no es el recorte geográfico de esos espacios, sino el modelo institucional que se define para la *gestión territorial* de ese espacio. Al final la delimitación territorial se expresa geográficamente en recortes espaciales e institucionalmente en estructuras con normas y organizaciones. Por ello, una cosa es delimitar en un mapa una Zona de Reserva Campesina o un Área de Protección, y otra es dotarla de una estructura institucional para su *gestión territorial*, cuando se dan las dos, se puede decir que se cuenta con *territorios* y que se ha realizado un proceso de *delimitación territorial*.

Territorios rurales en Brasil

En el año de 2003, Brasil crea la Secretaría de Desarrollo Territorial al interior del Ministerio de Desarrollo Agrario, institución responsable de las políticas públicas de reforma agraria y agricultura familiar. Con esta Secretaría se emprende una estrategia de *territorialización* de las políticas de desarrollo rural a través de la definición de un programa de acción articulada y concurrente en el espacio rural. Para ello se estableció que el nivel territorial óptimo para estructurar acciones integrales de desarrollo rural era el nivel supramunicipal, creando unidades territoriales con base en la delimitación de microrregiones que ha establecido el Estado Brasileño para efectos de planificación. Estos territorios rurales están conformados por grupos de municipios, 15 en promedio, que fueron definidos y delimitados mediante procesos de negociación con los estados y las comunidades locales, quienes determinaron la cobertura de cada uno de ellos. La delimitación se realizó con base en factores identitarios, lo que condujo a su primera denominación como Territorios de Identidad. Posteriormente estos territorios fueron reconocidos por el conjunto de las políticas de desarrollo social de Brasil, cambiándoles su denominación a Territorios de Ciudadanía que hoy integran cerca de 2,500 municipios, de los 5,500 que conforman el país, en 160 territorios delimitados con base en la manifestación de identidad territorial y reconocimiento de derechos. Esta delimitación territorial se define con criterios integrales, esto es, reconocen la integridad territorial considerando tanto las zonas rurales como los centros urbanos que contienen.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial es un marco normativo cuyo objetivo central es el de establecer las competencias, mecanismos de articulación y la implementación de los principios de coordinación, subsidiaridad y organización de las responsabilidades de cada una de las unidades territoriales, en las cuales se encuentra estructurada la división política y administrativa de una nación. Sus fundamentos provienen de la lógica de la mejor correspondencia entre la naturaleza de las materias o problemáticas del desarrollo y los niveles territoriales en los cuáles se alcanza el óptimo de gestión.

Si bien su más nítida expresión es la concepción escalar del territorio que establece el nivel nacional, regional (estados, provincias o departamentos) y los municipios, no se limita a esta estructura básica, contemplando otras formas de organización del territorio como la definición de regiones o estructuras especiales como las

asociaciones o mancomunidades de municipios. Inclusive, cada vez es más importante la definición de instancias territoriales supranacionales, como el caso de la Unión Europea que tiene una política de desarrollo rural comunitaria, o en Centroamérica que han adoptado una Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial.

La pregunta orientadora central del ordenamiento territorial es ¿cuál es el nivel territorial más adecuado para atender un determinado componente del desarrollo? Pregunta que tiene respuestas diversas de acuerdo con la naturaleza y materia del componente específico. Si se trata de temas como la seguridad, la competencia será diferente que si se trata de un tema como el saneamiento básico. En nuestro caso, la pregunta clave es ¿cuál es el nivel territorial más adecuado para abordar el desarrollo rural?

En el caso de Brasil, como en el de México, se identificó una estructura intermedia entre los municipios y los estados, estableciendo que estas comunidades de municipios tendrían las mayores ventajas para abordar las dinámicas ambientales, económicas y sociales propias del desarrollo rural. Esto se refleja en estructuras institucionales que asignan responsabilidades a los estados y municipios para la conformación de espacios ad-hoc de gestión territorial para el desarrollo rural.

Planeación estratégica territorial de Guatemala

Posteriormente a los Acuerdos de Paz suscritos por el Estado Guatemalteco con la insurgencia, se expidieron leyes definitorias de las estrategias de desarrollo rural integral. Las dos leyes más importantes fueron la correspondiente a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que estableció un marco para la participación e integración de los actores territoriales organizados, y la Ley de Descentralización, que estableció las bases para el ordenamiento de las responsabilidades de las entidades territoriales y de las distintas formas de organización del desarrollo territorial. Una de las características de estos dos marcos, es la visión integral del espacio urbano y rural. Paralelamente se fortaleció la capacidad de planificación nacional con el Sistema Nacional de Planificación en cabeza de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, SEGEPLAN, que integra cuatro subsistemas básicos: el Subsistema de Preinversión Pública, el Subsistema de Inversión, el Subsistema de Cooperación Internacional, que tiene una enorme importancia fiscal en el país, y el Subsistema de Planeación Territorial. Este modelo permitió una visión integrada y coordinada de las acciones en el territorio, estableciendo la Planeación Estratégica Territorial, PET, como el articulador de las iniciativas de desarrollo en las regiones, incluyendo el desarrollo rural, en forma coordinada desde el máximo nivel institucional público.

Colombia ha expedido recientemente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que establece un marco poderoso para el establecimiento de responsabilidades, al tiempo que establece unos principios y estructura de la inversión pública que ordena la relación entre competencias y recursos. Aunque no establece explícitamente las competencias sobre desarrollo rural, proporciona los fundamentos para la definición del papel que han de jugar cada uno de los niveles territoriales, incluyendo los de carácter especial, no ligados a las entidades territoriales, como son las Zonas de Reserva Campesina.

El ordenamiento territorial, como parte de la agenda de desarrollo rural, ha sido una asignatura pendiente en la mayor parte de los países de la región, con enormes paradojas. Por ejemplo, los procesos de planeación de las entidades territoriales, municipales o regionales, están enmarcados en una legislación de planeación,

presente en la casi totalidad de los países. En el caso de Colombia este proceso de planeación es tiene un modelo emblemático en la Región, al contar con un avanzado proceso de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial que definen un marco de largo plazo para los territorios y que articula los Planes Municipales de Desarrollo Municipal de mediano plazo, orientadores de la gestión de las administraciones. Sin embargo, a pesar de que la enorme mayoría de los municipios de nuestros países son eminentemente rurales, estos planes no son considerados como la base de la política de desarrollo rural del Estado, llegando, inclusive, a desarrollar un enorme esfuerzo y movilización para formular nuevos Planes de Desarrollo Rural, en forma paralela, redundante y descoordinada con las gestiones de la institucionalidad territorial básica.

Lo que es absolutamente claro y generalizadamente aceptado, es que la aplicación de enfoque territorial al desarrollo rural impone su adscripción a los marcos normativos e institucionales del ordenamiento territorial, como camino obligado para alcanzar la *gestión territorial*.

Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia

Colombia cuenta con un régimen de planeación y ordenamiento municipal que se concreta en la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial, POT, que buscan, mediante el ordenamiento territorial, orientar el desarrollo de su territorio. De acuerdo con el tamaño del municipio se han formulado Esquemas de Ordenamiento Territorial, para municipios menores de 30,000 habitantes, eminentemente rurales, que equivale a 905 municipios, Planes Básicos de Ordenamiento, para municipios entre 30,000 y 100,000 habitantes, esto es 158 municipios, y Planes de Ordenamiento Territorial en municipios superiores a 100,000 habitantes, esto es, 56 municipios. Cada uno de estos instrumentos contiene una visión territorial, integral, democrática, flexible y prospectiva. Su contenido mínimo, presente en todos los municipios, contiene las estrategias de largo plazo para el aprovechamiento y uso del suelo, su clasificación y delimitación de zonas urbanas y rurales, zonas de reserva e identificación de vulnerabilidad y riesgo, al tiempo que define planes de vías e infraestructura. Los POT sirven de marco para la planeación municipal, al definir un período de vigencia que cubre tres administraciones municipales, las cuales están obligadas a ceñirse a sus definiciones en los respectivos Planes de Gobierno. Uno de sus aportes, más destacable, es la formulación consensuada de un diagnóstico territorial. En gran medida, este instrumento de planificación debería ser la base de las estrategias de desarrollo rural, tanto en los municipios rurales, la gran mayoría del país, como para las zonas rurales de los municipios de vocación urbana.

ARTICULACIÓN Y CONCURRENCIA INTERSECTORIAL

El tercer componente de la *gestión territorial* es la definición explícita de mecanismos normativos e institucionales para la coordinación de las políticas e intervenciones sectoriales en los territorios definidos en la política de desarrollo territorial rural. Una aclaración clave, frecuentemente causa de equívocos, es que el enfoque territorial no sustituye a las estrategias sectoriales, no hay rivalidad entre una estrategia sectorial y una territorial. En realidad la *gestión territorial* es una forma de gestionar políticas sectoriales, que tiene, en últimas, el propósito de hacerlas más eficaces, de mejorar su capacidad de impacto, su calidad en la inversión y de generar sinergias.

Como hemos visto en la evolución de los conceptos asociados al desarrollo rural, las políticas de desarrollo rural de enfoque territorial han definido con mucha claridad la responsabilidad integral del Estado, en su conjunto, frente a los

territorios rurales. Si bien, en la mayoría de nuestros países el desarrollo rural mantiene una adscripción a los Ministerios de Agricultura, se han desarrollado múltiples mecanismos novedosos para garantizar el compromiso de un amplio conjunto de políticas públicas, en forma concurrente, como parte integral de una política de desarrollo rural.

Este es un enorme desafío ya que las políticas agrícola y agraria, que son los instrumentos sectoriales, particularmente económicos productivos, se han mostrado rotundamente limitadas para responder por las metas multidimensionales que se le asignan al desarrollo rural. Esto no significa que sea menor su papel, ya que un criterio definitorio de lo rural sigue siendo su dependencia de economías primarias, la más importante de ellas, la agricultura. Esto determina una agenda en dos dimensiones para los Ministerios de Agricultura, una sectorial y otra transversal.

La primera que define las agendas para incorporar criterios espaciales, colectivos, de cadena, de cluster, de economías de aglomeración, de localización o de aproximación, dentro de las estrategias de fomento de la producción, de inclusión de las economías campesinas, de generación de rentas sociales a partir de modelos eficientes de empresas agrícolas, de sistemas territoriales de innovación y de otros muchos procesos que incorporan una visión espacio – territorial a sus responsabilidades sectoriales.

La segunda, donde su tarea es la de convocar a toda la institucionalidad que ha de intervenir en la *gestión del territorio*. Los modelos de articulación y concurrencia que se han desarrollado para cumplir con este componente, constituyen una de las más importantes innovaciones institucionales en las últimas décadas. El principio fundamental es que cada una de las estrategias de desarrollo debe definir, en forma explícita y diferenciada, una responsabilidad y compromiso de intervención en los territorios que se definen en la política de desarrollo rural territorial. Pero con un carácter adicional y determinante, estas intervenciones en los territorios rurales deben hacerse en forma concurrente, articulada, coordinada, sinérgica y no redundante. Esto ha dado paso a modelos de planeación, presupuesto e inversión que busca optimizar la presencia simultánea de intervenciones públicas en el territorio.

La *gestión territorial* da cuenta de las formas como esta articulación se aplica, expresando el enorme desafío que significa pasar de la formulación a la acción. Principalmente porque la concurrencia de políticas en un marco territorial se constituye en un cambio paradigmático en la cultura de gestión de las políticas públicas, que viene de modelos de altísimo centralismo y que no tiene hábitos de dialogo entre sectores o entre niveles territoriales. El discurso político, los marcos normativos y los modelos de gestión ya han aceptado e introducido estos principios y han sido instrumentados en muchos países. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer. Podemos expresar esta ruta en dos vertientes no excluyentes, la primera basada en arreglos institucionales de nivel central, arriba – abajo, y los segundos basados en procesos territoriales regionales o locales, abajo – arriba.

En los primeros se destacan estructuras institucionales y programáticas orientadas a la concurrencia. En lo institucional se crean instancias de carácter interministerial en forma de Comités especiales, con la presencia de un conjunto amplio de ministerios, bajo la coordinación y secretaría técnica de los Ministerios de Agricultura, en la mayoría de los casos, o en instituciones transversales como Ministerios de Planificación o, inclusive, a nivel de la misma Presidencia de la República. Una reflexión que atormenta frecuentemente a estas secretarías técnicas, es la verdadera capacidad de coordinación de pares que puede ejercer el Ministro de Agricultura. En cuanto a lo programático, se han definido Planes Concurrentes. Estos planes definen las estrategias generales concurrentes, en las cuales se definen los compromisos y responsabilidades de cada uno de los sectores, llegando incluso a modelos de presupuestos públicos concurrentes, como es el caso de México. Este proceso de planificación concurrente es un enorme avance en el reconocimiento de la especificidad de las estrategias de desarrollo para los territorios rurales.

Estas estructuras transitan hacia modelos de adecuación de los instrumentos de intervención de las diferentes políticas sectoriales, lo cual se refleja en reglas de operación condicionadas a su aplicación en procesos territoriales y el desarrollo de mecanismos de inversión que contemplan acuerdos con las entidades territoriales, cofinanciaciones o fondos de inversión territorial.

Lo reciente de estos instrumentos y las dificultades inherentes a cambios en la cultura de gestión pública, de marcado acento centralista, indica uno de los desafíos importantes de esta articulación, que muestra a cabalidad que un modelo de *gestión territorial* tiene un componente de arriba – abajo imprescindible, que se expresa en una reforma institucional de importante calado.

En los segundos arreglos para la concurrencia, de base abajo – arriba, se presenta una corriente que privilegia que la articulación nazca de la iniciativa local o regional, bajo el supuesto de que es en esta instancia, donde en realidad se puede concebir, identificar e instrumentar las acciones concretas de coordinación. Es en el espacio local donde se evidencia la importancia de coordinar la inversión en infraestructura con la de desarrollo productivo, o la de desarrollo social con la de reconocimiento de derechos. Esta perspectiva privilegia los procesos de planeación territorial, local y regional, como estructurante de la concurrencia.

Esta segunda visión, insistimos, no excluyente, permite evidenciar que la articulación de las políticas públicas en los territorios no puede pretender ser exhaustiva, ya que no todas las intervenciones sectoriales que se realizan en un territorio requieren de procesos de coordinación, la cual comporta costos de transacción que desestimulan a los agentes para adelantar este tipo de procesos. Existe un criterio de evaluación costo – beneficio que determina los incentivos institucionales para participar y comprometerse en procesos de concurrencia.

La identificación de estos *eslabones* concretos de *encadenamiento concurrente* se logra mediante la definición de estrategias, lo más explícitas posibles, para la identificación de las acciones prioritarias que permitan ser reflejadas en proyectos

concretos de intervención. Este ha resultado ser un factor crítico de éxito. Veámoslo con algún detenimiento. Hemos mencionado que los procesos institucionales de ordenamiento territorial comportan modelos de planeación conducentes a los lineamientos integrales, de carácter exhaustivo, realizado por las entidades territoriales, en las cuales se establecen propósitos claros de concurrencia, todo ello contenido en planes de desarrollo. Pero más allá de ellos se extiende un proceso estratégico de formulación de *proyectos estratégicos concurrentes territoriales* que han sido introducidos como el mecanismo para explicitar la acción *disparadora* de un proceso auto sostenido de desarrollo. No se trata de todos los componentes del desarrollo, sino de aquel que tiene la capacidad de movilizar, arrastrar, si puede decirse, las dinámicas basadas en los potenciales endógenos del territorio. Este proyecto, concebido de forma multisectorial, tiene siempre un norte o bandera sectorial. Esto es, el proyecto puede ser de carácter ambiental, o social, o productivo, de acuerdo con las autónomas prioridades de los integrantes del territorio, pero su formulación hace que participen diferentes actores sectoriales. Si el *proyecto estratégico concurrente territorial*, de un territorio particular, privilegia como motor de desarrollo el tema de gestión de recursos naturales y servicios ambientales, por ejemplo, este proyecto contará con componentes productivos, de infraestructura y de educación que determinan una ruta concreta, explícita y eficiente de concurrencia de los instrumentos sectoriales en estos ámbitos.

De esta forma se aclara que la *gestión territorial* implicará una estrategia desde el territorio y una adecuación de las políticas sectoriales desde el nivel central que hagan posible que se cuente con estructuras, reglas de operación y modelos institucionales para que esta concurrencia sea una realidad.

Programa Especial Concurrente Rural de México

En el año de 2001 el Estado Mexicano expide la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que se conforma en la ley marco del sector. En este marco se establece una visión integral de lo rural, incorporando el conjunto de las economías primarias que tienen lugar en los espacios rurales. Dentro de esta norma se establece como columna vertebral el principio de concurrencia que establece en la Ley que las intervenciones e inversiones que efectúe el Gobierno Federal en los espacios rurales se deberán realizar en forma articulada, concurrente y sinérgica. Para ello la Ley manda la formulación de un Programa Especial Concurrente -PEC-, sexenal, que involucra a 13 Secretarías de Estado y que servirá de marco para un Presupuesto Federal Rural Concurrente anual, que es aprobado en forma explícita y que forma parte del Presupuesto Federal Anual aprobado por el Congreso de la Unión, estableciendo, no obstante, la inversión rural en forma individualizada por parte de cada una de las unidades de gasto. Igualmente, crea la Comisión Intersecretarial que integra a los Secretarios de Estado involucrados en el PEC, el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural que integra a los principales actores económicos y sociales involucrados en el mundo rural y una estructura nacional de Comités Sistema Producto que representan las principales cadenas de valor. Esta estructura concurrente se complementa con mecanismos de coordinación para la planeación e inversión con los estados en modelos de Programas Especiales Concurrentes Estatales. Esta estructura ha estado acompañada, durante los últimos diez años, con un sustantivo incremento del presupuesto de inversión, como resultado de las gestiones adelantadas por estas estructuras.

PACTOS TERRITORIALES

El cuarto componente de la *gestión territorial* es el de la creación, o reconocimiento, de los acuerdos de los actores del territorio. Su fundamento estriba en la posibilidad y conveniencia de establecer consensos territoriales entre los

diferentes grupos de intereses que interactúan y cuya base es el conflicto, como factor dinamizador. La naturaleza de las organizaciones sociales parte de la convergencia de intereses e incentivos particulares de cada uno de los agentes participantes que definen objetivos y metas que no son siempre compatibles entre ellos, ya que tratarán siempre de velar por soluciones a sus necesidades o problemáticas, generando conflictos. La forma como se identifiquen, negocien y gestionen estos conflictos, determina modelos destructivos o constructivos del colectivo. Este tema es de espacial significado en el caso colombiano, debido a la presencia de actores ilegales, pero no es una peculiaridad que no esté presente en todos los territorios de la Región.

Los intereses encontrados entre los pequeños productores y el agronegocio, entre la agricultura y la minería, entre el centro urbano y el espacio rural, entre los intereses de las organizaciones políticas y la comunidad, son ejemplos del conflicto siempre presente en los territorios. Eliminar el conflicto, eludirlo o dominarlo es una pretensión vana. Lo que se requiere es fortalecer mecanismos democráticos de solución, que siempre lo correrán hacia puntos de equilibrio. En este escenario, el Estado y su política pública, tiene la responsabilidad de garantizar criterios de equidad, justicia y eficiencia.

Los modelos de *gestión territorial* han incorporado mecanismos conducentes al logro de *consensos territoriales* que se expresan en diagnósticos, estrategias y visiones consensuadas y que originan procesos permanentes, nunca terminados, de negociación, en los cuales va la legitimidad de los procesos territoriales. El modelo institucional más generalizado ha sido el de la creación de redes de Colegiados o Consejos territoriales de desarrollo que buscan integrar los distintos procesos económicos, sociales o políticos que expresan la *acción colectiva* en el territorio. En esencia son modelos que otorgan legitimidad a la organización social como interlocución válida con el Estado, sean estas organizaciones de productores, comunidades o de interés particular.

Los marcos normativos del desarrollo rural territorial han formalizado estas estructuras, asignándole un papel, generalmente consultivo, para la planeación, gestión y control social de las estrategias de desarrollo. Sin embargo es necesario reconocer que ver este proceso limitado a las decisiones atadas a las políticas públicas, conduce a una aproximación parcial de estos procesos de negociación. En los hechos, hay una amplia gama de iniciativas sociales, en el marco de la *innovación social* que hace que existan muchos procesos determinantes del modelo de desarrollo que es independiente de las intervenciones públicas, más aún, procesos que muchas veces tienen que defenderse de la intervención perniciosa de la política pública. Esto significa que los espacios de participación y negociación territorial tiene un potencial extraordinario para lograr el desarrollo territorial y que el Estado tiene la obligación de leerlo y respetarlo.

En este punto, es importante destacar la evolución que la institucionalidad política de nuestros países ha vivido en las últimas décadas y que fue mencionado arriba

bajo el concepto de *transición institucional*. La consolidación de la democracia pasa por la conciliación ente los modelos tradicionales de democracia representativa, propios de la democracia liberal generalizada en nuestros países, y los modelos de democracia mixta, que incluye la democracia participativa y la directa, en modelos de los cuales la Constitución Política de Colombia es un buen ejemplo. En los territorios conviven las estructuras tradicionales de representantes electos popularmente en la administración y en los cuerpos legislativos. Los Concejos Municipales, por ejemplo, tienen responsabilidades claves frente al desarrollo, al igual que los Alcaldes, frente a los cuales se crean estructuras propias de la democracia participativa, como son los Colegiados o Consejos territoriales. Estas estructuras paralelas, pero complementarias, exigen un modelo claro de deslinde y coordinación de responsabilidades. Este es uno de los componentes claves de la *gestión territorial*.

Ahora, las funciones y responsabilidades que le son asignadas a estas estructuras territoriales se encaminan hacia la conclusión en un producto concreto, esto es una ubicación funcional específica. La tendencia observada en las estrategias de desarrollo territorial rural es la de alcanzar un *Pacto Territorial*, que incluya una visión, diagnóstico, estrategia y acciones específicas consensuadas, que se materialicen en *proyectos estratégicos territoriales* y lleguen hasta la formulación de *presupuestos públicos consensuados*, como expresión concreta de un proceso de negociación democrática.

Proyectos Estratégicos Territoriales en México y Brasil

Los procesos de planeación incorporados en los modelos de *gestión territorial* han conducido a la formulación de Planes de Desarrollo Rural a nivel municipal en México y a nivel de Territorios de Ciudadanía en Brasil. Estos planes contienen el resultado de los procesos de negociación y consenso ocurrido al interior de los Colegiados Territoriales o Consejos de Desarrollo Rural. Sin embargo, estos marcos generales de carácter consultivo no permiten establecer rutas precisas para orientar el gasto e intervención de los agentes públicos o privados o de los actores sociales. Por ello, en las fases avanzadas de los procesos de *gestión territorial* en estos dos contextos, se ha introducido la formulación de *Proyectos Estratégicos Territoriales* que parten de la definición de un sector, acción o inversión específica que se considera que cumple con la condición de movilizar las fuerzas económicas y sociales del territorio y ordenar de forma eficiente los recursos del territorio. Estos proyectos constituyen la base para establecer modelos de inversión pública y de compromisos privados para alcanzar sus objetivos. Una de las principales características de estos proyectos es que privilegian las soluciones a los problemas comunes a todos los participantes, que ha conducido a un privilegio de inversiones en bienes públicos, antes que en inversiones privadas. Igualmente tienden a tener mayor tamaño y metas de mayor impacto territorial.

De estos procesos se desprenden instrumentos concretos que pueden englobarse en el concepto de *contratos territoriales*, de los cuales la figura de Contrato Plan contenida en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia es un ejemplo paradigmático, que posibilita la formalización, vinculante, no tan sólo consultiva, de la visión de territorio y de los *proyectos estratégicos territoriales* contenidos en el *Pacto Territorial*.

Contratos Plan en Colombia

La figura de *Contrato Plan* fue introducida en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia, como un instrumento que convierte los acuerdos de voluntades de un territorio en una herramienta para la coordinación interinstitucional. Contempla los tres tipos básicos de concurrencia: entre niveles territoriales, entre políticas sectoriales y entre Estado y Sociedad Civil. En esencia, posibilita el establecimiento de compromisos de los participantes mediante un instrumento vinculante que garantiza que las acciones contenidas tengan una visión de largo plazo. Su origen se encuentra en los modelos de contratos territoriales que han sido adoptados en Europa, particularmente en Francia, donde se ha acumulado una amplia experiencia. Los *Contratos Plan* se soportan en Acuerdos Estratégicos para el Desarrollo Territorial que suscriben las instancias políticas claves responsables de la orientación del gasto público. Este instrumento proporciona el mecanismo efectivo para materializar los principios de concurrencia y ordenamiento territorial de las instituciones públicas en un marco de desarrollo territorial, siendo vehículo para la integración de acciones. Establece modelos de vínculos entre la nación y los departamento, territorios pertinentes, definidos por prioridades estratégicas nacionales, y esquemas asociativos de entidades territoriales, del tipo asociaciones municipales. Es fácil prever el enorme potencial de este mecanismo para una redefinición de la lógica del desarrollo rural.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, LA TIERRA Y EL USO DEL SUELO

Uno de los componentes sustantivos de un proceso de *gestión territorial* está referido a los modelos de apropiación y uso del suelo, en su sentido más amplio. Una de las categorías conceptuales que se aplica a los enfoques territoriales, corresponde a la *ordenación del territorio*, en diferenciación del *ordenamiento territorial*. Se trata de diferentes estrategias para establecer mecanismos de racionalización de la ocupación del espacio y que busca alcanzar la *gobernanza* en la administración del suelo. Podemos identificar al menos tres dimensiones de esta *ordenación del territorio*, la correspondiente al uso del suelo, la correspondiente a la propiedad y distribución de la tierra, y la correspondiente a la producción, implícita la dimensión sobre tierras.

Uso del suelo

El uso del suelo es la base de las estrategias que regulan las formas de apropiar y usar el suelo para las diferentes necesidades de un conjunto social. En esencia se trata de establecer criterios de racionalidad de un conjunto de usos alternativos, que inician por definir las vocaciones del suelo, su potencialidad, vulnerabilidad y valoración ecológica y económica, y que se traducen en el establecimiento de los límites físicos para los diferentes usos específicos. Parte de la definición de las zonas aptas para desarrollos urbanos y para usos rurales y, a su interior, los diferentes usos deseables, permitidos o restringidos. Entre ellos se trata de la definición de áreas para desarrollo industrial, institucional, de infraestructura, de explotación económica, según sus niveles de intensidad de utilización de los recursos del suelo, de protección ambiental o cualquier otro uso posible. Las normas han avanzado mucho en este propósito en todos los países de América Latina, pero con certeza Colombia es un caso de enorme avance, reflejado en los Planes de Ordenamiento Territorial que se aplican en los municipios desde 1997, por disposición legal.

Este es un componente instrumental de enorme significado para los procesos de *gestión territorial*, ya que establece un mecanismo concreto para la expresión de una visión compartida, unos acuerdos o pactos, reglas de juego y normas sobre la forma como se incorporan los aspectos espaciales a un modelo de desarrollo territorial. Múltiples instrumentos concretos han sido desarrollados para el logro de la *ordenación territorial* del uso del suelo, tales como procesos de planeación territorial que incluyen diagnósticos de los sistemas territoriales, en una concepción integral del territorio, modelos de prospectiva territorial que posibilitan la formulación de escenarios, diseño de instrumentos de intervención y control, tales como normas de uso, identificación de infraestructura social, de servicios públicos o productiva. Igualmente permiten la incorporación de los criterios de valoración social de los recursos o componentes del territorio, definiendo las cargas y beneficios individuales o colectivos de las inversiones o capitalizaciones del territorio. Las zonificaciones que se producen en un proceso de ordenación del uso del suelo permiten definir reglas claras para el uso urbano, semiurbano y rural, con categorías específicas en cada uno de ellos.

Pero otro componente igualmente importante es la *ordenación* de carácter ambiental que, si bien, se debe expresar en los modelos generales de uso del suelo, tiene particularidades de enorme importancia en la *gestión territorial*. La base de este componente es el *Sistema de Áreas Protegidas* que forma parte de las políticas de desarrollo sostenible de todos los países y que tiene como base los acuerdos internacionales vigentes. Su expresión concreta es la de la delimitación explícita de las zonas que requieren de tratamientos especiales por sus valores ambientales y ecológicos, con lo cual se establecen modelos particulares de intervención y uso del suelo. Entre ellas se encuentran los bosques, parques naturales, santuarios de flora y fauna, zonas de amortiguación o transición y, en general, todas aquellas zonas que deben ser preservadas o recuperadas por sus condiciones de riesgo. Colombia cuenta con una estructura sólida de áreas protegidas que inciden en forma determinante en los modelos adoptados para la *gestión territorial*, particularmente de las zonas rurales.

Ordenamiento Territorial Rural en Argentina

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina ha incorporado dentro de sus políticas de planificación y orientación de la producción agrícola el concepto de Ordenamiento Territorial Rural, el cual ha sido definido como “[...] un proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio, en función de las características y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales. Este proceso debe ser participativo e interactivo y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo”. Esta orientación busca compatibilizar el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 y el Plan Estratégico Territorial Argentina 2016, en un proceso orientado a fortalecer la posición de liderazgo mundial de su agricultura y agroindustria, enfrentar el cambio climático y garantizar el bienestar y equilibrio de las regiones. Parte de una zonificación agroecológica y establece mecanismos de gestión territorial para la implementación de planes, proyectos estratégicos territoriales y modelos de acción basados en Acuerdos, Acciones Proactivas y Esquemas Flexibles y Adaptativos.

Tierras

El segundo componente de esta *ordenación del territorio* es el que corresponde a la estructura de propiedad y acceso a la tierra. Este es un tema especialmente crítico en América Latina por razones históricas que se expresan en una condición de alta concentración, fuente de conflictos no resueltos que la ligan con las condiciones de desigualdad y pobreza rural, como impronta que hace de esta la región más inequitativa del planeta. Este es un tema especialmente crítico en Colombia ya que ha estado ligado dramáticamente con procesos de desestabilización y violencia política.

La estructura agraria de América del Sur muestra los indicadores de concentración más altos del mundo, con niveles que llegan a Gini de 0.93 en Paraguay, 0.88 en Venezuela, 0.87 en Brasil, 0.83 en Argentina, 0.86 en Perú, 0.77 para Uruguay y 0.85 en Colombia, lo que configura un patrón común que no es exclusivo de Colombia. Esta estructura lo que indica es un patrón de distribución altamente segmentado, cuya característica es una dicotomía entre alta concentración y alta fragmentación, que refleja procesos políticos, demográficos y económicos productivos con rezagos de modelos feudales y una alta cuota de minifundio. Esta estructura de la tierra es muy diferente de la existente en otras regiones del mundo, donde este indicador se ubica entre 0.5 y 0.7 para Centroamérica, 0.5 y 0.6 para Europa o 0.3 y 0.5 para Asia.

No es simplemente una valoración drástica de este patrón como expresión de irracionalidad, lo cierto es que está asociado con la coexistencia, no siempre armónica, entre las grandes explotaciones con dos expresiones extremas, el latifundio extensivo y el agronegocio exportador intensivo, de un lado, y las explotaciones de economía familiar o campesina, del otro. Esto es el producto de procesos políticos y económicos que han marcado la historia del desarrollo de nuestros países.

La estructura de la tierra tiene diferentes abordajes, por sus implicaciones en las condiciones del desarrollo de los territorios rurales. Teniendo en consideración que es base de las formas de ocupación del espacio, es necesario comprender al menos tres dimensiones: la formalización de la tenencia y los derechos de propiedad que de ella se derivan; la concentración improductiva que extrae de la dinámica económica un factor de producción clave; y la racionalidad económica del uso de los recursos y el cumplimiento de objetivos sociales de la propiedad.

En cuanto a los aspectos de claridad y seguridad de la tenencia de la tierra son múltiples los problemas que existen por un serio retraso en la formación catastral en los países latinoamericanos, constituyéndose en una característica propia de los modelos precarios de posesión. Esta situación no es particularmente más grave en Colombia, quien cuenta con un catastro significativamente más avanzado que el de otros países latinoamericanos, sin embargo, sus efectos sobre la seguridad jurídica

de los productores es más seria, debido a procesos de despojo por parte de los actores violentos. Uno de los efectos más importantes de esta precariedad en los títulos de propiedad es que limita en forma extrema la implementación de instrumentos modernos de política pública para el apoyo productivo, en particular. Impide el acceso a los flujos institucionales de financiamiento, en torno de los cuales gira una parte significativa de incentivos y apoyos productivos.

Pero la estructura de propiedad no es el único factor que afecta la eficiencia de la distribución de la tierra. Las otras formas de acceso a la tierra, como factor productivo, como el caso del arrendamiento o los derechos de superficie, para mencionar dos ejemplos, tienen enorme importancia en los procesos de producción ya que permiten formas flexibles de adecuación de los factores productivos a las exigencias de la producción. La precariedad de títulos impide un desarrollo libre de los mercados de tierras, tanto en su acceso permanente, vía propiedad, o temporal, vía arrendamiento.

Colombia ha emprendido un proceso intenso de clarificación, formalización y restitución en los casos de despojo, de la tenencia de la tierra, lo cual conduce a la solución jurídica, política y de equidad de uno de los más serios problemas que enfrenta la *gobernanza* en el mundo rural. Esta estrategia ha sido identificada como un mínimo necesario para establecer modelos integrales de desarrollo territorial con equidad y justicia. No obstante la importancia de este proceso, este tan sólo es un paso, condición necesaria, pero no suficiente, de un desarrollo territorial.

En cuanto a consideraciones de eficiencia económica, mucho se ha debatido en torno a la cuestión de un tamaño óptimo de la explotación agrícola. Sin embargo, es necesario reconocer que esta discusión puede carecer de sentido si se considera en sí misma. La agricultura es un sistema complejo con enormes interdependencias entre sus componentes. La combinación de una canasta de elementos es una mejor forma de aproximación a este tema. Primero, la cantidad de tierra es apenas un factor que está determinado por la calidad del suelo, así que los indicadores de concentración, basados exclusivamente en cantidad, no es suficiente para explicar el tipo de patrón concentrador. Segundo, la tierra con fines productivos está íntimamente ligada con el acceso al agua, así que los patrones de concentración de este recurso pueden ser tan importantes como el de tierra. Tercero, la tecnología es el factor determinante de la capacidad productiva de una tierra en particular, un ejemplo de ello es el caso de la Orinoquia Colombiana que requiere de exigentes paquetes tecnológicos para lograr de ellos eficiencia productiva, o el caso de la huerta de pan coger donde se expresan modelos tecnológicos de enorme valor y eficiencia. Cuarto, la dotación de infraestructura productiva y otros bienes públicos en el entorno inmediato a la localización de la tierra, establece diferenciales productivos de enorme significado.

Por todos estos factores es poco conveniente sobreestimar la concentración de la cantidad de la tierra como un determinante de las condiciones de productividad de la agricultura o sobredimensionar el efecto que en el modelo productivo, puede

tener la redistribución. No es tan contundente la postura de que la atomización de la propiedad, propia del minifundio, determine la inviabilidad de la agricultura, es muy amplia la posibilidad de alcanzar niveles adecuados de productividad con escasa tierra. Sin embargo lo que es claro, y no da lugar a dudas, es que el acaparamiento de la tierra para un uso improductivo si constituye el mayor problema asociado a la concentración, y este es el caso de América Latina. Este es un rezago feudal que es necesario combatir en forma directa y es uno de los verdaderos fracasos de las reformas agrarias, a pesar que todas ellas lo establecieron como uno de sus objetivos estratégicos.

El problema de la concentración improductiva nace de los incentivos que tienen los terratenientes para concentrar la tierra para fines diferentes de la producción para la cual esta tiene potencial. Los incentivos van desde la especulación financiera, favorecida por los débiles sistemas tributarios, hasta los mecanismos para hacer valer el principio constitucional de la responsabilidad social de la propiedad, que permiten usar la tierra como un medio de ahorro y acumulación. Esta concentración adopta formas diversas de simulados procesos productivos, de los cuales la ganadería extensiva es el más caracterizado, pero no el único. Otras formas de acumulación, exenta de racionalidad productiva, es la que ocurre como efecto de incentivos públicos distorsionantes que se traducen en un incentivo a los propietarios para capturar rentas públicas ajenas a objetivos de eficiencia productiva.

En el extremo de estos modelos está la concentración de tierras para el ejercicio de poder político. En todos los países latinoamericanos se presentan estructuras de poder regional y local que conservan las formas y privilegios heredados del modelo colonial, lamentablemente conservado y ampliado en los primeros cien años de nuestras repúblicas. En el caso de Colombia este poder político tiene un ingrediente desestabilizador adicional que se expresa en modelos de apropiación y concentración ligados a actores ilegales, violentos, de carácter usurpador. Pero si bien la concentración espuria que ha profundizado el conflicto armado colombiano, intenso y desgarrador, no es el único, ni siquiera el más importante factor de concentración improductiva, lo que hace que Colombia no se pueda considerar un caso atípico dentro del patrón latinoamericano.

En estas condiciones es difícil pensar en la posibilidad de encontrar que los mercados de tierras funcionen adecuadamente como ocurre en países como los europeos o norteamericanos o en algunas regiones de nuestra propia América Latina. La intervención pública para alcanzar mercados de tierra no distorsionados, es una necesidad evidente, que requiere claridad integral de objetivos y diagnósticos comprensivos de los sistemas complejos de la agricultura.

Finalmente, hay un factor clave para el análisis de la tierra como factor productivo y de desarrollo, que se expresa en la racionalidad de su uso en virtud de su capacidad y vocación. Un patrón común en nuestros países es el uso inadecuado, incompatible, entre el verdadero potencial del suelo y su uso productivo. Esto se

expresa en situaciones como la que muestra la estructura productiva de Colombia, que se repite inexorablemente en todos nuestros países. Mientras existen cerca de 22 millones de hectáreas con vocación agrícola, sólo poco menos de 5 están dedicadas a esta actividad. En contraste son 20 millones con vocación productiva ganadera, pero están dedicadas a este uso ocho veces esta cantidad, con el agravante que una hectárea ganadera genera 12.5 veces menos valor que una agrícola. La situación es similar con el caso de la vocación forestal, donde hay 14 millones de hectáreas con esta vocación y sólo hay un área equivalente, cuarenta veces menor. Estas cifras no pueden ser más contundentes para respaldar la afirmación que este es, con certeza, el mayor problema de la distribución de la tierra en nuestros países. Es una enorme irracionalidad.

Pero hay otro factor que pesa en el uso productivo irracional del suelo, que nace de la necesidad de alcanzar sistemas de producción que sean rentables, pero que, al tiempo, generen rentas sociales reflejadas en bienestar de la población que cohabita con estos emprendimientos. La sociedad requiere que la economía sea eficiente en cuanto a su rentabilidad privada, lo que le garantiza su sobrevivencia, pero también que genere beneficios al conjunto de habitantes de los territorios donde estas actividades se asientan. Estos beneficios se han de reflejar en generación de empleo, conservación de los recursos naturales, proteger la convivencia, generar divisas, contribuir tributariamente, contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria, respetar la cultura y organización social. En fin, como ya se ha mencionado, actuar con responsabilidad social y alcanzar niveles de óptimo social de la multifuncionalidad. Sin embargo, esta es una consideración frecuentemente ausente en las consideraciones de política pública, donde en las últimas décadas se ha privilegiado exclusivamente el crecimiento de la producción, independiente de su destino, y la rentabilidad privada de los productores, cualquiera sea su tamaño. Esta reflexión es en extremo pertinente ya que las políticas públicas, por acción o por omisión, son grandes responsables del estado de cosas respecto a la irracionalidad en el uso y la propiedad de la tierra.

El *ordenamiento de la producción* es un objetivo que ha de estar implícito en las estrategias de fomento productivo, en procura de extender los incentivos adecuados para que las decisiones empresariales se ajusten a un uso racional en términos vocacionales del suelo y en términos de impacto social. Este es un punto central de las decisiones de las políticas agrícolas, tanto en las que tienen que ver con la distribución de la tierra, como en las relacionadas a la provisión de bienes públicos y a incentivos directos, las cuales están íntimamente asociadas con una visión clara de las múltiples dimensiones de la agricultura como sistema complejo.

UNA CORTA REFLEXIÓN A MANERA DE CONCLUSIÓN

Esta revisión de las bases conceptuales del *enfoque territorial*, busca mostrar como hay un marco analítico rico en visiones y metodologías que permiten ampliar la visión del desarrollo rural, pero más importante aún, permite identificar mecanismos e instrumentos que hagan transitar la política pública de la concepción a la acción, por medio de modelos de *gestión territorial*. Las fuentes y experiencias acumuladas por nuestros países en el desarrollo regional, desarrollo urbano, gestión ambiental, fortalecimiento institucional, construcción democrática y desarrollo rural, constituyen un acervo poderoso en espera de una articulación audaz e innovadora que permita superar nuestra inveterada manía de atender coyunturas, resultado de la poca voluntad de solucionar problemas estructurales.

Las bases disciplinarias de la geografía, la ecología del paisaje, la economía regional, el desarrollo institucional territorial, el ordenamiento territorial, la ordenación del territorio, la ordenación física espacial y ambiental, la gestión de las estructuras agrarias y de distribución de la tierra y el ordenamiento productivo, indican que tenemos los instrumentos adecuados.

Los procesos de desarrollo territorial, comparados a nivel latinoamericano, nos indica que no debemos excedernos en creer que Colombia está bajo un sino de peculiaridad que le aleja de las realidades y de las fuerzas sociales y económicas que sugieren interpretaciones bastante más regulares y repetibles en nuestros países. Si bien es cierto que la condición de conflicto en nuestro país es una variable particular, que requiere ser tenida en cuenta como marco de referencia para la construcción de paz y la disminución del temor que genera una gran incertidumbre, también lo es que los problemas estructurales de la ruralidad colombiana son herencia de los procesos tradicionales de la gestión pública, presente en toda América Latina.

REFERENCIAS

- AGUDELO, L., (2006) La Ruralidad en el Ordenamiento Territorial en Colombia, Congreso ACIUR, Colombia
- ALBA, F., y POTTER, J., (1985) Población y Desarrollo en México, Una Síntesis de la Experiencia Reciente
- BANCO MUNDIAL (2009), Nueva Geografía Económica, Informe sobre Desarrollo Mundial
- CASTRO, H., y REBORATTI, C., (2008) Revisión del Concepto de Ruralidad en Argentina y las Alternativas Posibles para su Redefinición, Ministerio de Economía y Producción, PROINDE
- CONAPO, (2005) Lo Rural y lo Urbano en el México del Siglo XXI
- DELGADILLO, J., (2001) Distorsiones del Desarrollo Regional en México en la Perspectiva de la Globalización, Momento Económico
- ECHEVERRI, R., y ECHEVERRI, A., (2009) El Enfoque Territorial Redefine el Desarrollo
- LLAMBRÍ, L., y PÉREZ, E., (2007) Nuevas Ruralidades y Viejos Campesinos, Agenda para una Nueva Sociología Rural Latinoamericana
- MONCAYO, E., (1999) Modelos de Desarrollo Regional, Teorías y Factores Determinantes
- MORENO S., (2007) Desarrollo Regional y Competitividad en México, Serie Desarrollo Regional, México
- MORLANS, M., (2005) Introducción a la Ecología del Paisaje, Universidad Nacional de Catamarca, 200
- RODRÍGUEZ, A., y SABORÍO, M., (2007) Algunas Consideraciones sobre la Definición y Medición de lo Rural, IICA
- SEDATU (2012), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Historia Agraria de México, Portal Web
- VILA, J., (2006) Conceptos y Métodos Fundamentales en la Ecología del Paisaje, Una Interpretación desde la Geografía