



Meta-evaluación de 15 años de DTR*

RTD 15 year Meta-Assessment

CONSTANZA CHRISTIAN

Universidad Nacional Autónoma de México, México.

ALEXANDER SCHEJTMAN

Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Chile.

JULIO A. BERDEGUÉ

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Chile.

*Este artículo fue publicado en 2019 como parte del libro *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina* editado por Julio Berdegué, Constanza Christian y Arilson Favareto bajo el sello TeseoPress.

Resumen

El documento evalúa la capacidad de las políticas públicas basadas en el enfoque de desarrollo territorial rural (DTR) para generar mejores condiciones de vida y mayores oportunidades de desarrollo para las sociedades rurales del continente mediante la revisión de 40 programas de DTR. Las principales conclusiones son: el enfoque de DTR se ha establecido como el principal marco analítico para pensar lo rural y diseñar políticas y programas de desarrollo rural en América Latina; la aplicación del enfoque de DTR ha hecho un aporte muy destacado a la democratización de la gestión pública en el medio rural, dando mayores espacios a grupos que estaban muy marginados. Sin embargo, no es posible establecer cuál ha sido el impacto de estas políticas y programas DTR sobre las oportunidades de desarrollo y el bienestar de los habitantes de los territorios, o sobre la desigualdad territorial, debido a que dichas políticas y programas mantienen la mala tradición de carecer de evaluaciones de resultados e impacto independientes y basadas en métodos confiables.

Palabras clave: Enfoque de desarrollo territorial rural; meta-evaluación; América Latina.

Abstract

The document assesses the capacity of public policies based on the rural territorial development approach (DTR) to generate better living conditions and greater development opportunities for rural societies by reviewing 40 DTR programs. The main conclusions are: the DTR approach has been established as the main analytical framework for thinking about rural issues and for designing rural development policies and programs in Latin America. The application of the DTR approach has made a very prominent contribution to the democratization of public management in rural areas, giving larger spaces to groups that were severely marginalized. However, it is not possible to establish the impact of these DTR policies and programs on the development opportunities and well-being of the inhabitants of the territories, or on territorial inequality, because the DTR policies and programs maintain the bad tradition of lacking independent results and impact assessments based on reliable methods.

Keyword: rural territorial development approach, meta-evaluation, Latin America.

JEL: I38, O18, R58

1. Introducción

Luego de 15 años de discusión intelectual y políticas públicas basadas en el enfoque de desarrollo territorial rural (DTR) es necesario hacer un balance. La pregunta clave es sobre su capacidad para generar mejores condiciones de vida y mayores oportunidades de desarrollo para las sociedades rurales del continente. Para contestarla, es necesario conocer qué elementos del DTR fueron parte del diseño de los programas, cuáles fueron efectivamente implementados, qué resultados produjeron y cómo dichos resultados se tradujeron en mayores oportunidades y condiciones de vida para los habitantes de los territorios objeto de los programas DTR.

El presente trabajo es parte del proyecto “15 Años de DTR: ¿Cómo vamos?”, cuyo objetivo es hacer una revisión general y crítica del enfoque, y particularmente de su capacidad para inspirar y orientar políticas y programas no sólo diferentes a los convencionales, sino más eficaces para producir cambios positivos y sustentables en las oportunidades y el bienestar de las poblaciones que viven en territorios rezagados. El proyecto incluye la realización de: (1) siete estudios de caso de programas implementados con enfoque DTR en países latinoamericanos, seleccionados a través de concurso público; (2) una revisión de información secundaria sobre políticas y programas DTR; y (3) una síntesis sobre los 15 años del DTR, basada en el análisis de los dos componentes anteriores.

Este documento se hace cargo del segundo componente del proyecto, basado en la revisión de 40 programas DTR sobre los que existía un mínimo de información para hacer un análisis de su diseño e implementación, y en unos pocos casos, sobre sus resultados. Las principales conclusiones obtenidas por esta revisión son:

1. El enfoque de DTR se ha establecido como el principal marco analítico para pensar lo rural y para diseñar políticas y programas de desarrollo rural en América Latina. Los registros detallados fueron realizados por socios de Rimisp en seis países –Soberanes y Burgin (2009) para México; Ranaboldo y Uribe (2008) para Bolivia; Ropert (2009) y Cox (2008) para Chile; Favareto (2009) para Brasil; Ammour (2009) para Nicaragua y Honduras– y una búsqueda más reciente por Internet, nos indica que en los últimos diez años se han diseñado e implementado cientos de programas que reclaman ser de desarrollo territorial, involucrando miles de millones de dólares de presupuesto. Los más prominentes de estos programas, que podemos llamar de la primera generación de DTR, son Territorios de Identidad (SEPLAN, 2011) y Territorios de Ciudadanía (Go-

verno Federal do Brasil, 2013), ambos en Brasil, mientras que la apuesta más ambiciosa actualmente en curso, que podría anunciar una segunda generación de programas DTR, es la que está emergiendo en Colombia a partir del acuerdo de Reforma Rural Integral anunciado en junio 2014 y de las propuestas de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (DNP, 2015).

2. La aplicación del enfoque de DTR ha hecho un aporte muy destacado a la democratización de la gestión pública en el medio rural, dando mayores espacios a grupos que estaban muy marginados. Se ha logrado innovar en fórmulas de participación social, diálogo multi-actores, transparencia y control social. Este no es un logro menor ni de fácil obtención, toda vez que el gasto público rural en América Latina es notoriamente opaco, regresivo y sujeto a malas prácticas de clientelismo y neo-corporativismo (Bebbington et al., 2008; Ospina et al., 2008; Abramovay et al., 2008).
3. No es posible establecer con un mínimo de rigor cuál ha sido el impacto de estas políticas y programas DTR sobre las oportunidades de desarrollo y el bienestar de los habitantes de los territorios, o sobre la desigualdad territorial (es decir, la reducción de las brechas entre territorios). Las políticas y programas DTR mantienen la mala tradición de carecer de evaluaciones de resultados e impacto independientes y basadas en métodos confiables. Muchos programas citan evidencias parciales que usan para afirmar que sí han tenido resultados y efectos significativos, y que los participantes se sienten satisfechos. Por otra parte, la revisión que hemos hecho nos permite pensar que en otros casos no hay evidencia de impactos significativos. Además, hay programas que se autodenominan territoriales, pero cuyo diseño e implementación no se distingue en nada de los enfoques sectoriales convencionales, por lo que su impacto, o la ausencia del mismo, en verdad no se puede atribuir al enfoque territorial. En suma, nuestra opinión es que la pregunta sobre los impactos socioeconómicos y en la desigualdad territorial de estas políticas y programas sigue a la espera de una buena respuesta.
4. Sin desmedro de lo anterior, identificamos tres desafíos que se presentan con mucha frecuencia, y que evidentemente requieren de mejores respuestas en los años venideros: 1) La persistencia de fallas de coordinación intersectoriales y entre niveles de gobierno (nacional, regional, local); 2) la persistencia de antiguas concepciones sobre lo rural (sesgo sectorial agropecuario, deficiencias en incorporación de sectores urbanos, etcétera); y 3) la dificultad para generar arreglos institucionales que equilibren la transferencia de atribuciones, competencias y capacidades a actores territoriales para tomar decisiones, con el fortalecimiento de la capacidad del estado para diseñar e implementar políticas territoriales participativas.

El documento se organiza de la siguiente forma: en la segunda sección se define el enfoque DTR tal y como lo usamos en nuestra investigación; en la tercera se explica la metodología en que se basa esta meta-evaluación; en la cuarta sección, la más importante, se discuten los resultados organizados en ocho temas; y en la quinta y última sección profundizamos en las conclusiones expuestas.

2. Definiendo el Desarrollo Territorial Rural

Hace aproximadamente 15 años aparecen los primeros textos sobre el DTR “como una de las más importantes orientaciones de políticas y programas para las áreas rurales de América Latina” (Soto et al., 2007, p. 7) para mejorar el desarrollo económico y social de los territorios. Dentro de la literatura que sentó las bases del DTR en América Latina destacan los trabajos de Da Silva, (1997), Sepúlveda et al., (1998), Abramovay (1999), Da Veiga (2001), IICA (2001), Pérez (2001), Chiriboga (2002), de Janvry y Sadoulet (2002), Echeverri y Ribero (2002), Schejtman y Berdegú (2003 y 2004), Echeverría (2003), Caron (2005) y Favareto (2007).

Uno de los trabajos más influyentes sobre DTR ha sido el de Schejtman y Berdegú, publicado por primera vez en 2003 y un año después en su versión definitiva (Schejtman & Berdegú, 2004). Hasta hoy, es el documento más citado sobre DTR en América Latina y el segundo a nivel mundial.¹ En la interpretación de Schejtman y Berdegú (2004), el DTR se define como “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (p. 4). El territorio se define como:

[...] un espacio socialmente construido [...] el espacio que sus agentes reconocen como necesario [...] para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos en el interior, y entre todos y el ‘mundo externo’, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender (Schejtman & Berdegú, 2004, p. 32).

Otros investigadores e instituciones marcan otros énfasis. Por ejemplo, Abramovay (1999) considera el capital social y el enfoque territorial como dos perspectivas necesarias para dinamizar la economía de una zona rural, pero sin darle un peso especial en ese texto a las transformaciones institucionales. El IICA incorpora las variables ambientales y socio-culturales, una economía multisectorial en la relación

¹ Una búsqueda realizada en Google Scholar arroja 1,056 referencias en la literatura a este trabajo (a enero de 2020).

rural-urbana, y la sostenibilidad de las políticas desarrollistas; denominando su modelo como Desarrollo Territorial Sostenible (DTS) (Miranda & Matos, 2002). La FAO (2008) destaca como elementos claves la participación ascendente (bottom up), los capitales endógenos del territorio y la inversión en los mismos.

En resumen, las definiciones del DTR en América Latina varían, aunque comparten elementos esenciales: el carácter multisectorial, el carácter multidimensional (productivo, institucional y socio-ambiental), el vínculo rural-urbano, y el desarrollo participativo y concertado de la sociedad territorial.

3. Metodología

Esta revisión bibliográfica incluye la literatura disponible sobre el diseño, implementación, resultados y evaluación de 40 programas con enfoque DTR, distribuidos en 11 países.² La selección de estos programas se hizo de la siguiente manera: primero, revisando la literatura disponible en RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y en páginas de internet, se hizo una lista inicial de 86 documentos. Los autores discutieron su pertinencia en función de los objetivos de investigación, el nivel y escala de las iniciativas, y el interés del caso específico dentro del contexto regional de políticas de desarrollo. Este análisis permitió priorizar 35 textos, con información variable en cuanto a detalles territoriales y calidad analítica, pero que entregaban una idea general del diseño, implementación o resultados de uno o más programas. De este grupo, se revisaron algunos documentos con Atlas.ti 6.2 para definir criterios comunes de análisis, con los que se analizó detalladamente el grupo de 40 programas DTR que se muestra en la Tabla 1. En esta también se explicita quiénes diseñaron e implementaron los programas revisados.

Los resultados y conclusiones de esta revisión bibliográfica y de los estudios de caso en profundidad se basan en las preguntas de investigación y en cinco elementos claves del DTR, definidos por los participantes del proyecto “15 Años de DTR. ¿Cómo Vamos?” en un taller realizado en marzo de 2015. Además, se consideraron los ocho criterios operacionales del DTR propuestos por Schejtman y Berdegúe (2004), entendidos como “criterios orientadores del diseño de estrategias y políticas que tengan como objetivo contribuir a la superación de la pobreza rural” (p.31). Los elementos definidos en el taller del proyecto y los criterios operacionales del DTR según estos autores, se muestran en la Tabla 2.

² Argentina (1 programa), Bolivia (2 programas), Brasil (9 programas), Chile (15 programas), Colombia (1 programa), Ecuador (3 programas), El Salvador (2 programas), Honduras (1 programa), México (4 programas), Perú (1 programa), Paraguay (1 programa).

Meta-evaluación de 15 años de DTR

Tabla 1. Programas revisados			
País	Programa	Institución que diseña	Institución que implementa
Chile	Modelo de Gestión Territorial de la Provincia de Arauco, Región del Bío Bío.	Gobierno Regional y FAO.	Alianza de Arauco, un acuerdo-marco entre actores públicos y políticos (gobierno Regional y Provincial, SUBDERE, SERPLAC, Asociación de Municipios de Arauco), y los actores privados del territorio (mesas productivas principalmente), con apoyo del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de Bío Bío (CEUR)
	Programa de Fomento (PROFO).	Diseñado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO).	Implementado por CORFO.
	Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP).	Diseñado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO).	Implementado por CORFO.
	Programa Territorial Integrado (PTI).	Diseñado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO).	Implementado por CORFO.
	Chile Emprende.	Diseñado por Ministerio de Economía, financiado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO).	Gestionado por un directorio intersectorial con representantes de CORFO, INDAP, FOSIS, SENCE, SERNATUR, SUBDERE, SERCOTEC (éste último lo preside); ejecutado en los territorios por consultores (Agentes Operadores Intermediarios de la Red CORFO).
	Estrategia de Desarrollo Económico Territorial (EDT).	Diseñado por el Ministerio de Agricultura.	Implementado por el Ministerio de Agricultura a nivel nacional; con participación de INDAP, SAG, CONAF e INIA en los equipos regionales.
	Nodos Tecnológicos.	Diseñado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO).	Implementado por CORFO.
	Programa Regional de CONICYT.	Diseñado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).	Implementado por CONICYT, junto a los gobiernos Regionales (GORE), universidades y empresarios de cada territorio.
	Programa de Clusters.	Diseñado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO).	Implementado por CORFO.
	Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT).	Diseñado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), financiado por el Banco Mundial	Implementado por SUBDERE.

Tabla 1. Programas revisados			
País	Programa	Institución que diseña	Institución que implementa
Chile	Plan de Infraestructura para la Competitividad 2007-2010.	Diseñado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP)	Implementado por el MOP, con participación relevante de actores regionales.
	Estrategia de Desarrollo Regional y Agendas Regionales de Desarrollo Productivo.	Agencias Regionales de Desarrollo Productivo diseñadas por la Presidencia. Cada una de ellas se instala en una región y es liderada por un Consejo Estratégico público-privado (gobierno Regional - GORE-, instituciones de fomento productivo y sector privado), la que diseña la Estrategia de Desarrollo Regional y la Agenda Regional de Desarrollo Productivo.	Implementado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) a través de las Oficinas Provinciales de Desarrollo Productivo (OPDP).
	Planes de Mejoramiento de la Competitividad (PMC).	El Comité Interministerial de Coordinación y Seguimiento Integrado (autoridades de ministerios del área de fomento productivo e innovación) determina directrices, instrumentos y mecanismos a nivel nacional, para que instituciones públicas correspondientes (Agencias Regionales de Desarrollo Productivo entre otras) y privadas a nivel regional diseñen y ejecuten los PMC.	Implementados a través de una alianza público-privada territorial, entre los servicios públicos de fomento productivo e innovación y los representantes de clusters y encadenamientos productivos priorizados (regionalmente por las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo y a nivel nacional por el Comité Interministerial de Coordinación y Seguimiento Integrado).
	Programas Regionales de Ordenamiento Territorial	Planificación y diseño a cargo de los gobiernos Regionales (GORE).	Implementación a cargo de los GORE y consultores de cada región.
	Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional SUBDERE-BID.	Diseñado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).	Implementado por SUBDERE.
Argentina	Proyecto de Servicios Agrícolas (PROSAP) en la Provincia de Mendoza.	Diseñado por el gobierno de la Provincia de Mendoza, con financiamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Implementado por la Dirección General de Irrigación de Mendoza
Perú	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en los Distritos de Juli y Pomata, Provincia de Chucuito, Departamento de Puno.	Diseñado por el Foro Andino de la Comunidad Andina (SGCAN) y RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (a cargo del componente cultural, DTR-IC)	Implementado por la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN).
Brasil	Estrategia de Desarrollo Regional (FAO) en el Noroeste del estado de Minas Gerais.	Diseñada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Emater/MG (empresa estatal de asistencia técnica y extensión rural).	Implementada por Emater/MG, con participación del Consejo de Desarrollo Territorial (COTEN).

Meta-evaluación de 15 años de DTR

Tabla 1. Programas revisados			
País	Programa	Institución que diseña	Institución que implementa
Brasil	Plan de Desarrollo Regional (FAO) Centro Sur-Valle de Salgado, estado de Ceará.	Diseñada por la Secretaría Estatal de Desarrollo Local y Regional (SDLR) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	Implementada por la Secretaría Estatal de Desarrollo Local y Regional (SDLR), a través de la Coordinación de Desarrollo Regional (CODER).
	Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais (PRONAT) en la Sierra Catarinense, estado de Santa Catarina.	PRONAT es diseñado por la Secretaría de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).	Implementado en el territorio por CODETERS (Colegiado Territorial), que planifica participativamente las acciones territoriales de desarrollo.
	Proyectos de Cooperación Técnica (PCT).	Planeación y diseño del IICA, en conjunto con organizaciones locales comunitarias y de agricultores familiares; financiamiento del Banco Mundial.	Ejecución a cargo de la <i>Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste</i> (SUDENE), con participación de organizaciones locales comunitarias y de agricultores familiares.
	Programas de Apoyo al pequeño Productor Rural (PAPP), componente de Apoyo al Pequeño Productor Rural (APCR).	Planeación y diseño del IICA, en conjunto con organizaciones locales comunitarias y de agricultores familiares; financiamiento del Banco Mundial.	Ejecución a cargo de la <i>Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste</i> (SUDENE), con participación de organizaciones locales comunitarias y de agricultores familiares.
	Proyectos de Combate a la Pobreza Rural (PCPR).	Planeación y diseño del IICA, en conjunto con organizaciones locales comunitarias y de agricultores familiares.	Ejecución a cargo de la Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) en una primera etapa, luego es ejecutado por los gobiernos estatales del Nordeste, con participación de organizaciones locales comunitarias y de agricultores familiares.
	Proyecto Áridas.	Diseño de Fundación ESQUEL, patrocinado por el Ministerio de Planeación y presupuesto (SEPLAN-PR), los gobiernos de los estados de Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco, y por el Banco Mundial y la cooperación técnica del IICA.	Grupo de trabajo del Proyecto Áridas, compuesto por representantes de las entidades públicas y privadas que diseñaron el programa; así como las organizaciones de la sociedad civil presentes en los diferentes territorios.
	Plan de Desarrollo Rural Sostenible del Seridó.	Diseño dirigido por el Consejo de Desarrollo Sustentable de Brasil y los gobiernos de los estados del Seridó (Río Grande do Norte y Paraíba), con amplia participación de los gobiernos locales (municipios); y con financiamiento del Banco Mundial y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.	Implementación coordinada por la Agencia de Desarrollo del Seridó (ADESE).
	Programa de apoyo al desarrollo sustentable (PROMATA) de la zona de la Selva de Pernambuco, estado de Pernambuco.	Diseñado por el gobierno del estado de Pernambuco y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).	Implementado por el gobierno del estado de Pernambuco, con apoyo de los gobiernos locales (municipios).

Tabla 1. Programas revisados			
País	Programa	Institución que diseña	Institución que implementa
Colombia	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en el Sur del Tolima y el Triángulo del Sur de Tolima.	Diseñado por el Foro Andino de la Comunidad Andina (SGCAN) y RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (a cargo del componente cultural, DTR-IC)	Implementado por la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN).
Paraguay	Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO II), Departamentos de Itapúa, Misiones y Neembucú (1); Central, Cordillera, Paraguari, Caaguazú y Guairá (2).	Diseñado por el gobierno de Paraguay, con financiamiento del Banco Mundial	Implementado por la Secretaría de Acción Social de Paraguay, con apoyo de los gobiernos de los Departamentos.
Ecuador	Programa de Desarrollo Local Sostenible (PROLOCAL) Estribación Central de los Andes.	Diseñado por el Ministerio de Bienestar Social de Ecuador y financiado por el Banco Mundial, dentro del Programa de Desarrollo Territorial (PRODER) del gobierno.	Implementado por sociedades ejecutoras (públicas o de la sociedad civil, que generalmente son los municipios) y por entidades prestadoras de servicios (ONG, cooperativas, cajas rurales, bancos comunales, universidades, consultores, etcétera)
	Proyecto EXPIDER en la Cuenca del Río Chanchan, Provincia Chimborazo.	Diseñado, promovido y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Implementado por un equipo de consultores locales y un equipo de consultores españoles, con apoyo de la contraparte en el territorio (Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Chan-chan) y de la representación del BID en Ecuador.
	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en el Cantón Nabón, Provincia de Azuay.	Diseñado por el Foro Andino de la Comunidad Andina (SGCAN) y RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (a cargo del componente cultural, DTR-IC)	Implementado por la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN).
Bolivia	Proyecto EXPIDER en los Valles Cruceños, Departamento de Santa Cruz.	Diseñado, promovido y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Implementado por un equipo de consultores locales y un equipo de consultores españoles, con apoyo de la contraparte en el territorio (Ministerio de agricultura y asuntos campesinos: Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños) y de la representación del BID en Bolivia.
	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en la Mancomunidad Municipal de la Gran Tierra de los López (MAMGT-López).	Diseñado por el Foro Andino de la Comunidad Andina (SGCAN) y RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (a cargo del componente cultural, DTR-IC)	Implementado por la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN).

Meta-evaluación de 15 años de DTR

Tabla 1. Programas revisados			
País	Programa	Institución que diseña	Institución que implementa
Honduras	Proyecto EXPIDER en la Subcuencas de Reitoca y Verdugo.	Diseñado, promovido y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Implementado por un equipo de consultores locales y un equipo de consultores españoles, con apoyo de la contraparte en el territorio (Programa MARENA de la Secretaría de agricultura y ganadería; Programa PESA de la FAO) y de la representación del BID en Honduras.
El Salvador	Proyecto de Desarrollo Agrícola para pequeños Productores (PRODAP II), Región Central de El Salvador.	Diseño participativo (Ministerio de Agricultura y beneficiarios) coordinado por la Misión de Formulación, y financiado por el FIDA	Ejecución a cargo de la Oficina Coordinadora de Proyectos del Ministerio de Agricultura, que en los territorios trabaja con organizaciones de base de los territorios (asociaciones comunitarias, cooperativas y ONG)
El Salvador	Gestión Territorial Participativa de la Mancomunidad de Municipios La Montaña, Departamento de Chaltenango, El Salvador.	La Gestión Territorial Participativa de la Montaña es principalmente impulsada por el Comité Ambiental de Chaltenango (CACH) y la Mancomunidad de Municipios La Montaña	Todas las iniciativas territoriales son ejecutadas desde la Mancomunidad de Municipios La Montaña. Algunas iniciativas específicas son apoyadas por otros organismos, como el Ordenamiento Territorial apoyada por la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), o la regularización de tierras apoyada por ONG y la Diócesis de Chaltenango, etcétera.
México	Alianza para el Desarrollo de la Región Sur de Jalisco, estado de Jalisco.	Impulsado y diseñado por el gobierno del estado de Jalisco y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); paralela a su constitución como Distrito de Desarrollo Rural desde SAGARPA a través de la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) (intervienen en el diseño el nivel estatal y federal de gobierno).	El Comité de Planificación para el Desarrollo del estado (COPLADE) de Jalisco conduce el proceso (diseñadores, promotores y coordinadores de la Alianza); y el Comité de Planificación para el Desarrollo Regional (COPLADEREG), con participación de los presidentes municipales, coordina puesta en práctica en las distintas regiones de Jalisco, con el apoyo del Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán.
	Plan de Desarrollo Regional Región Cañón de Juchipila, Zacatecas.	Impulsado y diseñado por el gobierno del estado de Zacatecas a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); pero el diseño de la estrategia de desarrollo estuvo a cargo del Centro Regional Universitario Centro Norte (CRUCEN) de la Universidad Autónoma de Chapingo.	Implementado por SEDAGRO con apoyo del CRUCEN

Tabla 1. Programas revisados			
	Programa	Institución que diseña	Institución que implementa
México	Distrito de DR 008 de Veracruz, México. Estrategia para el Desarrollo Territorial (EDT)	Programa interinstitucional con participación de los tres niveles de gobierno, pero en el diseño participa solo el nivel federal. El programa diseña a través de la Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA), que establece la normatividad (reglas de operación) del mismo.	La operación del programa es transversal a los tres niveles de gobierno: El Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA) de nivel federal, proporciona la capacitación a los prestadores de servicios profesionales (PSP) que conforman el Equipo de Asistencia Técnica al Consejo de Desarrollo Rural (EATC); el gobierno del estado de Veracruz (GV) por medio de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca (SEDARP) se encarga de la ejecución del recurso financiero; y los municipios que conforman un determinado Distrito de Desarrollo Rural (DDR), participan en la convocatoria a los productores a dicho programa.

Fuente: elaboración propia

4. Análisis del diseño, implementación y resultados de programas DTR

En esta sección del documento se analiza el diseño e implementación de los 40 programas incorporados en esta meta-evaluación siguiendo los criterios señalados en la Tabla 2.

4.1 Objetivos de los programas

Los objetivos de los 40 programas DTR presentan similitudes significativas, y se corresponden con los lineamientos principales y criterios de operación del enfoque. Esta correlación de los objetivos con los lineamientos del enfoque es evidente en aquellos programas elaborados por agencias de cooperación internacional, como el Proyecto de Desarrollo Regional de la FAO (Soto et al., 2007), el Proyecto EXPIDER del BID (Sumpsi, 2006), o el Proyecto Modelos de Desarrollo Rural con enfoque Territorial (MDRT) en países de la Comunidad Andina (CAN) (Francke, 2011).

Sin embargo, esta relación de los objetivos con el enfoque no impide que algunos programas direccionen sus objetivos hacia algún elemento específico. Por ejemplo, en el Proyecto MDRT (Francke, 2011) o en algunos proyectos de desarrollo

de la FAO (FAO, 2008), el objetivo general es generar evidencia sobre la efectividad del DTR para justificar su adopción en programas de desarrollo, y perfeccionarlo desde su ejecución. En estos programas se hace énfasis en la capacidad adaptativa del diseño a distintos territorios, dotándolos de contenido desde las particularidades institucionales y productivas de cada uno. Esta flexibilidad intrínseca de los programas DTR permite incorporar rectificaciones operativas en distintos momentos del proceso de diseño e implementación. Sin embargo, la misma flexibilidad se usa para incorporar objetivos y procedimientos que se alejan de los lineamientos conceptuales del DTR (Sumpsi, 2006; Soto et al., 2007; FAO, 2008).

Los objetivos de los programas analizados están condicionados tanto por el tipo de territorio como por las aproximaciones teóricas de los promotores de un programa particular. Por ejemplo, en algunos programas se hace más énfasis en el desarrollo productivo, como en el caso de la Estrategia para el Desarrollo Territorial del Distrito de DR 008 de Veracruz, en México (Vilaboa et al., 2015) o la aplicación del modelo LEADER en cinco Municipios de México (Ríos-Carmenado et al., 2011). En otros programas se privilegia el desarrollo institucional, como en los casos del Proyecto de Gestión Territorial Participativa de la Mancomunidad La Montañona, en El Salvador (Gómez et al., 2005) o de los Proyectos de Cooperación Técnica del IICA en Brasil (Miranda & Matos, 2002). Lo relevante en estos casos es identificar si estos énfasis en los objetivos corresponden a las necesidades y posibilidades reales de desarrollo del territorio, como se aprecia en el caso de la Mancomunidad La Montañona, sobre el que se señala: “con las actuales estrategias de medios de vida no se tiene alternativas para la transformación productiva, descansando la gestión territorial en el proceso institucional” (Gómez et al., 2005, p. 30), justificando así el énfasis en el cambio institucional.

No obstante, en varios programas se observan objetivos típicamente sectoriales, que se enfocan en el desarrollo del sector agropecuario o en la conservación y manejo de recursos naturales. Si bien estos objetivos son muy relevantes, el que un programa se defina en función de objetivos sectoriales, es contradictorio con el enfoque territorial al que dicho programa dice adscribir. Ejemplos de estos programas auto-denominados “territoriales” pero que en verdad son sectoriales, son la Estrategia de Desarrollo Regional del Noroeste del estado de Minas Gerais (Brasil) marcado por el funcionamiento sectorial del municipio y su forma de vincularse al Consejo de Desarrollo Territorial (Soto et al., 2007); y el Proyecto EXPIDER en la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del río Chanchán (Ecuador), donde los esfuerzos están orientados a la gestión de la cuenca y los recursos hídricos (Sumpsi, 2006).

Tabla 2. Criterios de análisis	
Elementos clave del DTR según el taller del proyecto	Criterios operacionales del DTR según Schejtman & Berdegué (2004)
1. Inversión en los activos del territorio	Sin equivalente
2. Enfoque multisectorial	Criterio 6. Los programas de DTR deben considerar todas las rutas posibles de salida de la pobreza: agricultura, empleo rural no agrícola, migración y sus combinaciones o multi-empleo. Se asume que la opción de redes de protección social, aunque tengan impacto en la pobreza, opera con una lógica transversal y no de DTR.
3. Vínculos rural-urbanos	Criterio 2. Los programas de DTR han de operar con un concepto ampliado de lo rural, que debe incluir necesariamente el o los núcleos urbanos con los que las áreas rurales pobres tienen vínculos funcionales en aspectos productivos y sociales.
4. Participación efectiva y empoderamiento de actores territoriales, hacia la construcción de una institucionalidad territorial	Criterio 5. Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio. Los sectores rurales pobres pueden desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otras determinantes del desarrollo a la que los pobres sólo accederán a través de vínculos con otros agentes económicos y sociales. Por ende, la construcción de estos vínculos y la relación con otros actores, es decir, la promoción de la concertación social, son tareas ineludibles del DTR. Criterio 7. Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional, que dé lugar a instituciones mediadoras entre el estado, el mercado y la sociedad civil, y contenga cinco elementos: las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; la coordinación y la existencia de controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de gobierno; las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva; las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil; y los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el DTR.
5. Visión colectiva de futuro	Criterio 3. Para los programas de DTR el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. En cada proceso de desarrollo rural, el territorio es una construcción social y no un espacio "objetivamente existente" en virtud de variables físicas o económicas.
Sin equivalente	Criterio 1. La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de DTR. Se condicionan mutuamente y ambos son necesarios para que se logren reducciones significativas y sustentables de la pobreza rural.
Sin equivalente	Criterio 4. Los programas de DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios, para lo cual se plantea una tipología sobre la base de la transformación productiva e institucional.
Sin equivalente	Criterio 8. Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

Fuente: elaboración propia

4.2 El territorio

La definición de territorio es fundamental para el enfoque DTR, ya que permite establecer los límites físicos y sociales de la ejecución de un programa. El territorio habitualmente es definido y delimitado por un agente de desarrollo,³

³ Normalmente una dependencia del gobierno central o una agencia internacional de desarrollo.

quien considera criterios específicos (económicos, sectoriales, políticos, culturales) en el diseño, instaurando el espacio de acción y las personas a ser beneficiarias del mismo (Soto et al., 2007). Respecto a los programas revisados, cabe profundizar en el concepto de territorio como en los criterios de delimitación utilizados.

Hay dos formas de conceptualizar un territorio, a las que RIMISP denomina territorios normativos y territorios funcionales.⁴ Los territorios normativos son resultado de delimitaciones técnicas hechas a partir de las necesidades y criterios del agente de desarrollo, antes de considerar la identidad y la dinámica socio-económica del territorio a intervenir. Es común que este tipo de ejercicios tengan el propósito de delimitar áreas homogéneas respecto de las variables de análisis (por ejemplo, espacios geográficos agroecológicamente homogéneos). Por otro lado, los territorios funcionales resultan de ejercicios en que se observan y comprenden las dinámicas económicas, sociales, culturales, y políticas, para identificar lugares unidos por relaciones funcionales efectivas (Berdegué et al., 2011). Esta delimitación entiende que el territorio es un espacio construido socialmente, con una identidad e historia propias que condicionarán el proyecto de desarrollo (Schejtman & Berdegué, 2004). Los espacios sociales no tienen por qué ser homogéneos en su interior —de hecho, nunca lo son— lo importante es que estos sean los espacios donde las personas que participarán en el proyecto efectivamente viven su vida.

En los programas revisados la delimitación territorial es esencialmente normativa y descendente (*top down*), ya que el territorio se define en función de los objetivos del agente de desarrollo antes del diálogo con los actores territoriales. Además, dentro de los criterios funcionales priman los administrativos, económicos y medioambientales por sobre otros de carácter socio-cultural, políticos o históricos; a pesar del claro énfasis que hace el DTR en la consideración de estos últimos (Francke, 2011). En la siguiente tabla se resumen los principales tipos o formas de delimitación territorial observados, con algunos ejemplos de los programas revisados:

⁴ Equivalente a los conceptos de territorios construidos y decretados de Caron (2005).

Tabla 3. Tipos de territorio y criterios de delimitación territorial

Tipo de territorio	Descripción delimitación territorial	Ejemplos dentro de los programas revisados
Territorio normativo administrativo	Definido por agentes de desarrollo (generalmente gubernamentales) que consideran como criterio fundamental las divisiones político-administrativas de los espacios subnacionales, tales como provincias, departamentos, o municipios (Soto et al., 2007). Se realiza para facilitar la gestión y articulación horizontal y vertical dentro del territorio, pero no coincide necesariamente con los espacios vividos por los actores o con la manera en que estos se interconectan.	En el Proyecto de Desarrollo Regional de la FAO, tanto en la Región Sur de Jalisco (México) como en la Provincia de Arauco (Chile), el territorio fue definido por una determinación gubernamental de tipo administrativa (Soto et al., 2007).
		En el Proyecto EXPIDER del BID en Bolivia, la Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños fue implementada por el Ministerio de Participación Popular ^[1] , mucho antes de la implementación del programa (Sumpsi, 2006).
Territorio normativo por objetivos	Definido por agentes gubernamentales o agencias internacionales a partir de criterios derivados de los objetivos del programa. Se realiza para facilitar la implementación y logro de resultados del programa, pero no coincide necesariamente con los espacios vividos por los actores o con la manera en que estos se interconectan.	En el Proyecto EXPIDER, el territorio de las subcuencas de Reitoca y Verdugo (Honduras) fue definido ex ante por los programas previamente existentes en la zona (del BID y la FAO). El criterio fundamental fueron los objetivos del programa y la agencia internacional de desarrollo que lo ejecutaba, dándole énfasis a las posibilidades de articulación con otros proyectos del BID (Sumpsi, 2006).
		En el PRODAP II implementado en El Salvador, a pesar de considerarse otros criterios funcionales, el "factor determinante para la zonificación es (...) de carácter logístico" (FAO, 2008, p.15): se crean zonas (conjunto de municipios y parroquias) entendidas como unidades operativas a cargo de un equipo de proyecto.
		En la delimitación de cinco municipios de México para implementar el modelo LEADER, se priorizó el cumplimiento de los criterios de investigación: contexto adecuado para la participación y el aprendizaje social, y casos representativos de la diversidad socio-económica, ecológica y política del país (Ríos-Carmenado et al., 2011).
Territorio ambiental	Delimitación que da prioridad a los activos ambientales como eje articulador de las transformaciones institucionales y productivas; determinando un espacio de acción en función de cuencas hidrográficas, dotación de recursos naturales, etc. Como considera un elemento funcional de forma mayoritaria, y no todos los elementos funcionales que involucran a un territorio, no puede considerarse propiamente funcional.	En el Proyecto de Desarrollo Regional de la FAO en el Cañón de Juchipila (México), además de considerar los municipios que atravesaban la cuenca hidrográfica del río Juchipila, se consideró elementos culturales asociados al mismo (Soto et al., 2007).
		En la Mancomunidad La Montaña, el eje articulador de la identidad y las posibilidades productivas del territorio era el macizo boscoso (Gómez et al., 2005)
		En el PROSAP implementado en Mendoza, el criterio fundamental de delimitación fue la cuenca hídrica del río Tunuyán; "elemento que reúne de una manera natural las actividades alrededor de una de las principales razones de asentamiento [...] en una zona semidesértica" (FAO, 2008, pág.7)
Territorio económico	Delimitación que da prioridad a criterios económicos, como la presencia de economías de proximidad, cadenas productivas, etc. en el territorio. Como considera un elemento funcional de forma mayoritaria, y no todos los elementos funcionales que involucran a un territorio, no puede considerarse propiamente funcional.	En el Proyecto EXPIDER, en la Mancomunidad de Municipios de la cuenca del río Chanchán (Ecuador), el objetivo del programa del Servicio de Cooperación de Holanda (SCV) - institución que delimitó inicialmente el territorio- era "la gestión sostenible de los recursos naturales y en especial el agua" (Sumpsi, 2006, p. 11).
		En la Estrategia de Desarrollo Territorial del Distrito 008 de Veracruz, se establecen distritos de desarrollo rural a partir del reconocimiento de cadenas agroalimentarias (Vilaboa et al., 2015) Se define territorio en función de las ventajas comparativas de cada región para la ejecución de programas de fomento productivo, innovación e infraestructura para la competitividad en Chile (Ropert, 2009).

Fuente: elaboración propia

^[1]El texto revisado señala que "las mancomunidades no surgen por iniciativas de ONG o líderes locales, sino que son instituciones promovidas y apoyadas por el propio Ministerio de Participación Popular" (Sumpsi, 2006, p. 10). No hay información disponible para saber si esta promoción/apoyo refiere sólo a la creación de condiciones políticas para la participación, o directamente a la definición territorial de las mancomunidades; optando este texto por la segunda opción.

Es en la implementación del programa cuando el territorio definido en el diseño encuentra su expresión concreta. En los programas revisados se observa que la delimitación no es estática, sino que tiene cierta capacidad de adaptación a la concepción territorial endógena de los actores a medida que el proceso de implementación avanza (Sumpsi, 2006). Si bien en la mayoría de los casos se aprecia una delimitación inicial normativa, en algunos logra aproximarse a la visión que los actores tienen de su territorio. Ejemplos son el Plan de Desarrollo Regional Centro Sur-Valle de Salgado (Soto et al., 2007), el PRONAT en la Sierra Catarinense (Coimbra et al., 2015), ambos en Brasil; y el Proyecto EXPIDER de las subcuencas de Reitoca y Verdugo (Sumpsi, 2006). En los tres casos, luego de la movilización social de los actores territoriales originalmente excluidos, se produce un cambio sustantivo en la delimitación del territorio.

En algunos de los programas se generan reflexiones *ex post* sobre obstáculos específicos surgidos de una delimitación territorial inadecuada. Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo Regional del Noroeste de Minas Gerais, se observa una fisura identitaria con efectos directos en la participación y conflictos en el espacio de deliberación colectiva, pues no todos los actores presentan el mismo nivel de adherencia al territorio y consecuentemente al programa (Soto et al., 2007). En el caso del Proyecto EXPIDER implementado en la cuenca del río Chanchán, la heterogeneidad ambiental, política y sociocultural entre los municipios era tan extrema, que imposibilitó la definición colectiva de elementos productivos y sociales sobre los cuales vertebrar un proyecto común de desarrollo (Sumpsi, 2006). Estos casos refuerzan el argumento de que la delimitación territorial de tipo normativo, incluso cuando se realiza supuestamente bajo criterios técnicos y objetivos, muchas veces conduce a conflictos con las dinámicas reales de los territorios. Ello afirma la necesidad de una vinculación previa con los actores, minimizando el riesgo de excluir a aquellos que se identifican con determinada dinámica territorial (Soto et al., 2007). En contraste, una definición territorial funcional, dota al programa de mayor coherencia social para los propios actores, generando procesos virtuosos de participación. Así, cuando se empalman los 'territorios decretados' con los 'territorios construidos', las posibilidades de éxito de los programas de desarrollo parecen aumentar” (Soto et al., 2007, p. 27).

La lógica sectorial de los estados latinoamericanos genera que los programas, pertenecientes a distintas dependencias gubernamentales, utilicen criterios diferentes para determinar el territorio donde implementarán sus intervenciones, aunque se trate del mismo espacio. Esta falta de articulación entre los programas

habitualmente conduce a la superposición de esfuerzos estatales y a la no coincidencia de la delimitación territorial, lo que disminuye su eficiencia y posibilidades de impacto (Lotta & Favareto, 2014). Considerando que el DTR busca articular las iniciativas de desarrollo existentes en un territorio, la desarticulación espacial, sectorial y operacional de los programas constituye en sí misma un obstáculo para la adecuada implementación del enfoque. Un ejemplo es el caso del Proyecto EXPIDER en las subcuencas de Reitoca y Verdugo (Sumpsi, 2006) o el Proyecto MDRT en la MAMGT-Lípez⁵ (Francke, 2011), donde la desarticulación de iniciativas de desarrollo estatal y de la sociedad civil (ONG) dificulta el proceso de fortalecimiento institucional y productivo, desalentando la participación de los actores, que no ven respuesta a sus necesidades más apremiantes.

Los casos descritos muestran que para los distintos agentes de desarrollo el territorio aún no es comprendido como una totalidad socio-espacial, y que las sociedades latinoamericanas todavía no logran consolidar el proceso de articulación vertical y horizontal que requiere un esfuerzo de desarrollo de esta envergadura.

4.3 Inversión en activos territoriales

Por activos territoriales entendemos las diversas formas de capital (físico, financiero, social, cultural, etcétera) del territorio, que no se pueden remover del mismo, y que tienen la potencialidad de contribuir a su desarrollo (Olfert et al., 2014). Los activos territoriales pueden ser tangibles (por ejemplo, un sistema de regadío) o intangibles (por ejemplo, una mayor capacidad de la sociedad local de resolver sus conflictos y llegar a acuerdos). Una característica básica de un programa territorial es que sus inversiones estén dirigidas a crear o fortalecer los activos endógenos del territorio; en contraste con otros enfoques de desarrollo rural que canalizan sus principales inversiones a fortalecer los activos de las personas, las que luego pueden irse del territorio, llevándose sus mayores capacidades.

En este marco, se identifican dos tipos de inversión territorial pública o público-privada: 1) grandes inversiones planeadas desde fuera del territorio, que generalmente responden a objetivos nacionales de desarrollo; y 2) inversiones de menor envergadura, que tienen un enfoque territorial y que se realizan en el marco específico de un programa. Mientras que el segundo tipo puede al menos poten-

⁵ Mancomunidad Municipal de la Gran Tierra de los Lípez, Bolivia.

cialmente ser objeto de un proceso de deliberación y priorización colectiva desde la institucionalidad territorial, el primero es definido a nivel nacional sin mediar la participación de los actores territoriales. La articulación entre ambos tipos de inversión representa una gran oportunidad para los territorios, que muy pocos programas han podido aprovechar.

Del análisis de los 40 programas se distinguen tres situaciones descritas en detalle en la tabla 4, con algunos ejemplos de los programas revisados: 1) aquellos territorios donde el programa DTR logra articular con éxito las grandes inversiones de largo plazo con las pequeñas/medianas inversiones de corto o mediano plazo; 2) aquellos territorios donde logra vincular por iniciativa propia (sin articulación con el estado) las grandes inversiones de largo plazo con las pequeñas/medianas de corto y mediano plazo; y 3) aquellos territorios donde el programa DTR no logra vincular las grandes inversiones de largo plazo con las pequeñas/medianas de corto plazo, a pesar de que ambas apunten en la misma dirección: identificar y potenciar las capacidades estratégicas del territorio.

Ahora bien, en la mayoría de los casos observados la articulación de la gran inversión nacional con la pequeña/mediana inversión territorial está más relacionada con las capacidades técnicas y políticas de actores territoriales y agentes de desarrollo, que con la capacidad operativa del programa. Esto se ejemplifica en el Plan de Desarrollo Regional en el Centro Sur-Valle de Salgado, donde los actores territoriales impulsan la ampliación del aeropuerto del municipio de Iguateu como proyecto prioritario, pero su subutilización demostró que no era una necesidad real del territorio (Soto et al., 2007). En relación a esto, un análisis del Proyecto EXPIDER concluye que las grandes inversiones en capital físico debiesen ser planificadas de forma descendente, pues “la decisión de qué infraestructuras y equipamientos regionales son prioritarios no es fácil de tomar desde un enfoque de abajo a arriba, ya que cada municipio tiene como prioritarias sus propias infraestructuras” (Sumpsi, 2006, pág. 24). Otros análisis enfatizan que el desafío es constituir al territorio como espacio de articulación entre lógicas de planificación descendente (fortaleciendo la capacidad del Estado para planificar a nivel territorial y promover la coordinación horizontal-vertical) con las de participación ascendente (fortaleciendo las capacidades de los actores para participar en las decisiones y gestión del territorio) (Lotta & Favareto, 2014); mejorando así la capacidad de actores territoriales y agentes de desarrollo para vincular la inversión territorial con los planes nacionales de inversión y desarrollo.

Tabla 4. Inversión en activos territoriales

Situación de Inversión en Activos Territoriales	Ejemplos dentro de los programas revisados	Descripción
1. El programa DTR logra articular con éxito las grandes inversiones públicas y público-privadas de largo plazo con las pequeñas/medianas inversiones de corto o mediano plazo que propone el programa.	Programa Territorial Integrado (PTI) de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) que financia planes estratégicos de desarrollo productivo y de articulación interinstitucional (Ropert, 2009).	El éxito de este programa se debe a su vinculación en términos de inversión con planes mayores de inversión nacional (sobre todo en infraestructura para la innovación). A pesar de lo anterior, su éxito y alcance no es total; la principal crítica a su implementación es la falta de articulación y replicación de esfuerzos estatales, que impide que "se compartan aprendizajes y sumen esfuerzos para enfrentar el desafío que implica alinear la institucionalidad sectorial en torno a los ejes de desarrollo" (Ropert, 2009, pág. 14)
2. El programa DTR logra vincular por iniciativa propia (sin articulación con el estado) las grandes inversiones de largo plazo con las pequeñas/medianas de corto y mediano plazo que propone el programa.	Circuito Turístico Grande Sertão Veredas, en el marco de la Estrategia de Desarrollo Regional de la FAO en la región noroeste del estado de Minas Gerais, que busca identificar y fortalecer lugares y emprendimientos con privadas con los planes de inversión turística estatal potencial turístico basado en activos territoriales (Soto et al., 2007).	El éxito de este programa se debe a que logra movilizar a los actores privados para invertir en el capital ambiental y cultural de la región, y coordinar iniciativas sectoriales con los planes de inversión turística estatal (hasta antes de la implementación del programa, ambos esfuerzos se habían desarrollado de forma desarticulada).
3. El programa DTR no logra vincular las grandes inversiones de largo plazo con las pequeñas/medianas de corto plazo que propone el programa, a pesar de que ambas buscan potenciar las capacidades estratégicas del territorio	Estrategia de Desarrollo Regional apoyada por la FAO en el noroeste de Minas Gerais ^[1] , en donde una de las principales empresas de alimentos busca establecer un acuerdo público-privado con el gobierno estatal para la construcción de carreteras y un aeropuerto, debido a su interés por mejorar el transporte de productos e insumos agrícolas dentro y fuera del territorio (Soto et al., 2007).	El éxito de la inversión en activos territoriales de este programa se debe al importante capital social (madurez participativa y organizativa) de los actores participantes de la Mancomunidad. Si bien hay críticas al proceso, esta articulación resultó fundamental para la consolidación de la mancomunidad como actor colectivo territorial, permitiendo estructurar una visión común de territorio (Gómez et al., 2005). Cabe destacar que la articulación horizontal se da a nivel de gobiernos locales, el abandono por parte del gobierno central es prácticamente total. A pesar de que la estrategia territorial definida por el programa se alinea con esta gran inversión privada, y de que ambos esfuerzos van en la misma línea de desarrollo, los actores territoriales carecieron de capacidad para operativizar ese objetivo en acciones concretas (Soto et al., 2007).
	Aplicación del modelo LEADER en cinco municipios de México (Ríos-Carmenado et al., 2011).	La inversión en activos endógenos del territorio no es totalmente exitosa, porque a pesar de que se considera explícitamente en las metas de implementación de ambos programas, no se considera en articulación con los proyectos de gran inversión nacional. En ambos casos, la falta de vinculación responde en parte al carácter experimental de estas iniciativas, que impide consolidar procesos de transformación de largo plazo como los que impulsa el DTR ^[2] .

Fuente: elaboración propia

^[1]Esta experiencia de inversión en capital físico de Minas Gerais contrasta de manera radical con la del Circuito Turístico Grande Sertão Veredas presentada más arriba dentro del mismo territorio y programa (Desarrollo Regional FAO), pues el último logra sinergias entre distintos tipos de capital, a diferencia del primero. Resalta así la importancia de cómo los actores territoriales logran articularse a la gran inversión.

^[2]El DTR debe superar la preeminencia del corto plazo para lograr el desarrollo, como señalan Schejtman y Berdegué (2004, p. 44): La apreciación de los tiempos por parte de los distintos agentes es muy variable y contradictoria. Los técnicos y las agencias acostumbran operar con los horizontes de duración del programa; los políticos operan con los tiempos de los ciclos electorales, que a nivel local tienden a ser muy cortos y en el curso de los cuáles deben mostrar resultados; para los pobladores del territorio, los tiempos son tanto más breves cuanto más acuciantes sean sus carencias, pero los requeridos para la superación de su condición son, por el contrario, de largo aliento.

Respecto a la disponibilidad de capital financiero para realizar inversiones territoriales, los programas en general encuentran obstáculos para obtenerlo, así como los actores territoriales experimentan dificultades para acceder a crédito. Esta es una de las principales restricciones de los programas de DTR, pues los obstáculos para acceder a capital financiero impiden realizar inversiones en otro tipo de activos territoriales. Esto se ejemplifica en el caso de la Mancomunidad La Montañona, donde los actores territoriales acuden a municipios cercanos para acceder a crédito por la inexistencia del sector financiero formal en su territorio. Este vacío fue llenado por proyectos de microcrédito rural y cooperativas crediticias, los que finalmente dejaron de existir por la alta morosidad, así como el desvío del crédito hacia actividades ajenas a la innovación productiva (Gómez et al., 2005). Por otro lado, en el proyecto EXPIDER se destacan las dificultades para financiar el funcionamiento permanente de las Organizaciones Locales para el Desarrollo Local (OLDER),⁶ lo que puso en riesgo la credibilidad del proyecto y llegó a paralizar sus avances ya que la única fuente de financiamiento eran sus propios recursos. Este concluye que “el desarrollo productivo requiere un buen funcionamiento de los mercados de créditos para inversión [...] donde se registran mayores fallas en América Latina, por lo que las ayudas económicas a la inversión privada son necesarias” (Sumpsi, 2006, p. 40) como instrumentos operativos para promover el desarrollo.

En contraste, los programas que aseguran su financiamiento desde varias fuentes, generan sinergias positivas de participación de los actores territoriales, sobre todo del sector privado. Un ejemplo es la articulación generada entre el Consejo de Desarrollo Territorial (COTEN) de la región nordeste de Minas Gerais (promotor del Programa de Desarrollo Regional apoyado por la FAO), el Banco del Nordeste de Brasil (financista) y la ONG Instituto Elo Amigo (ejecutor). En esta articulación, el banco y la ONG optaron por crear un fondo de aval para que se pudiera ampliar tanto el monto como el número de los beneficiarios de crédito, aumentando la adhesión de los agricultores y la legitimidad del COTEN en el territorio (Soto et al., 2007).

4.4 Enfoque multisectorial

Uno de los elementos centrales del DTR es la adopción de un enfoque multisectorial, que recoge la transformación experimentada por los espacios rurales en las

⁶ Nombre genérico dado en el Proyecto EXPIDER al espacio de deliberación y/o institucionalidad territorial.

últimas décadas a partir del crecimiento del empleo rural no-agrícola, la migración, y la innovación y diversificación productiva; constatándose la emergencia de una nueva ruralidad. En este contexto, el diseño e implementación de un programa DTR debe considerar explícitamente la economía rural en su conjunto, y no sólo algunos de sus sectores o cadenas de valor, pues el fortalecimiento de los vínculos entre distintas actividades económicas⁷ es una de las palancas más importantes para el desarrollo económico local. Si, por el contrario, lo que busca un proyecto es potenciar un sector particular, entonces no es necesario y probablemente tampoco es conveniente adoptar un enfoque territorial de desarrollo.

De todos los elementos clave del DTR en los programas revisados, el enfoque multisectorial es uno de los que presenta mayores problemas para ser implementado. A pesar de que el énfasis productivo está puesto explícitamente en la diversificación y articulación de distintas posibilidades sectoriales, los programas siguen destinando, en una parte mayoritaria de sus acciones y recursos, hacia actividades agropecuarias. Ejemplos son el Cañón de Juchipila y el nordeste de Minas Gerais, territorios de implementación del Programa de Desarrollo Territorial de la FAO (Soto et al., 2007), los tres territorios del Proyecto EXPIDER (Sumpsi, 2006), la Estrategia para el Desarrollo Territorial del Distrito de DR 008 de Veracruz (Vilaboia et al., 2015), y el PROMATA en la Selva de Pernambuco (FAO, 2008). Todos son programas que se diseñan con una intención multisectorial, pero que terminan con un claro carácter agropecuario en su implementación.

Lo problemático de este sesgo sectorial (agrícola en la mayoría de los casos) es que afecta no sólo a las transformaciones productivas, sino también a las institucionales. Tal es el caso del PRONAT, en donde la representatividad social del *Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense*, órgano compuesto principalmente por representantes de la agricultura familiar, excluye a actores territoriales de otros sectores económicos relevantes (Coimbra et al., 2015). Ello se debió a que el ejecutor del programa, el Ministerio de Desarrollo Agrario brasileño, requirió que los beneficiarios fuesen los actores con los que se trabaja tradicionalmente, evidenciando así el peso material que aún posee la concepción de lo rural asociada en exclusiva a la producción de bienes primarios, aun en agencias que han asumido el discurso de la nueva ruralidad. Este sesgo y sus consecuencias se repiten en el caso del Programa de Desarrollo Regional apoyado por la FAO en la región noroeste del estado de Minas Gerais y en el Cañón de Juchipila (Soto et al., 2007). Al respecto, resulta interesante el diagnóstico que se realiza en el caso

⁷ Por ejemplo, agricultura-turismo, agricultura-manufactura, manufactura-servicios, etcétera.

del PROMATA⁸ (Brasil), en el que los principales obstáculos para transformar las lógicas sectoriales de la inversión pública parecieran ser de carácter institucional: el peso de las viejas concepciones sobre ruralidad, la falta de voluntad política y la falta de capacidades técnicas y políticas de los actores territoriales para traducir los lineamientos generales de desarrollo en proyectos concretos de diversificación productiva no-agrícola (FAO, 2008).

En general, cuando son los ministerios de agricultura los que diseñan o impulsan económicamente los programas DTR, se instala un sesgo agropecuario basal que evidencia el peso de la organización sectorial de los Estados latinoamericanos en los programas de desarrollo. Este sesgo es reproducido por la sociedad civil, transformándose en un obstáculo a la hora de construir visiones más integrales de desarrollo: a nivel territorial, tampoco se movilizan actores ni hay una expertise técnica más allá del agro (A. Favareto, comunicación personal, 2015). Es importante que los agentes de desarrollo y actores territoriales abandonen el sesgo sectorial agrícola, realizando un esfuerzo metodológico y de coordinación, como plantea el IICA a partir de su experiencia en los PCT de Brasil (Miranda & Matos, 2002).

Lo anterior no significa abandonar o no considerar la agricultura. A pesar de la creciente importancia del empleo rural no-agrícola y las remesas como determinantes del empleo y los ingresos de las familias rurales pobres (Schejtman & Berdegú, 2004; FAO, 2008), las actividades primarias aún son el principal medio de vida en muchos de los territorios rurales latinoamericanos. Tal es el caso del pueblo aymara y quechua habitante de la MAMGT-Lípez y beneficiarios del Proyecto MDRT (Francke, 2011), de los habitantes de la Mancomunidad la Montañona (Gómez et al., 2005) y los participantes del PRODAP II en El Salvador (FAO, 2008), y del Distrito de DR 008 de Veracruz (Vilaboa et al., 2015), entre otros.

Por otro lado, los ejemplos exitosos de multisectorialidad incluyen la participación activa de los representantes de los distintos sectores económicos en los espacios de deliberación colectiva territorial, como sucede en la implementación del Proyecto Áridas del Banco Mundial-IICA, donde se considera un amplio proceso de consulta social intersectorial desde el diseño (Miranda & Matos, 2002), y en el Modelo de Gestión Territorial en la provincia de Arauco (Soto et al., 2007), donde se genera coordinación intersectorial a partir de mesas productivas, que aseguran la representación de todos los sectores económicos importantes

⁸ Programa de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Zona de la Selva de Pernambuco.

de la región. Destaca también la implementación del modelo LEADER en cinco territorios de México, los cuales están diversificados productivamente con anterioridad a la ejecución del programa, lo que facilitó la articulación intersectorial (Ríos-Carmenado et al., 2011).

4.5 Vínculos rural-urbanos

Junto con la diversificación de la economía del territorio, el enfoque DTR pone un fuerte énfasis en la promoción y fortalecimiento de los vínculos rural-urbanos. Actualmente, sólo una pequeña minoría de los habitantes rurales vive y trabaja en los confines de su lugar de residencia, desarrollando su vida en espacios más amplios, casi siempre integrados por uno o más núcleos urbanos y sus entornos rurales (Berdegú et al., 2015). La investigación demuestra que el fortalecimiento de los vínculos con centros urbanos son una condición sin la cual es muy difícil lograr un desarrollo socialmente incluyente para los territorios rurales (Berdegú et al., 2015).

En los programas observados los vínculos rural-urbanos son considerados transversalmente en la delimitación territorial, incluyendo al menos un centro urbano dentro o muy cerca del territorio objeto del programa. En el diseño de los programas se considera que:

el fortalecimiento del sector urbano [...] generará economías de aglomeración y oferta de servicios no agrícolas, necesarias para absorber la población excedente en el sector rural, y apoyar el desarrollo productivo [...] estrategia planeada de desconcentración de la inversión pública hacia centros urbanos intermedios, como base de una nueva estructura socioeconómica de carácter regional (Soto et al., 2007, p. 93).

Sin embargo, lo anterior no tiene una traducción en acciones e inversiones específicas, como contar con representantes de los actores urbanos en los espacios de deliberación territorial. Esta falencia se observa, por ejemplo, en el Programa de Desarrollo Regional que apoya la FAO en la región nordeste de Minas Gerais (Soto et al., 2007), el PRONAT en la Sierra de Santa Catarina (Coimbra et al., 2015), el PROLOCAL en la estribación central de los Andes, y el PROMATA en Pernambuco (FAO, 2008).

Para generar el dinamismo económico que implicarían los vínculos rural-urbanos fortalecidos, no basta con la sola presencia de una ciudad dentro o cerca del territorio. Las sinergias territoriales deben ser promovidas por los programas DTR, incluyen-

do estrategias concretas de información para los habitantes de las urbes respecto de los bienes y servicios disponibles en las zonas rurales, inversión en el capital físico del territorio para facilitar las comunicaciones y transportes, inclusión explícita e inicial de los actores territoriales urbanos y rurales dentro de los espacios de deliberación territorial, resolución de problemas de coordinación, consideración de ambos espacios en procesos y decisiones de inversión de los gobiernos locales, etcétera.

En este contexto, es fundamental fortalecer el vínculo rural-urbano sobre relaciones funcionales preexistentes entre el territorio y las ciudades circundantes; de otro modo estos intentos podrían fracasar. Tal es el caso de la MAMGT-Lípez, conformada en el marco del Proyecto MDRT, en la que la ciudad más importante y cercana al territorio (Uyuni), que concentra los servicios e ingresos generados por el turismo, fue dejada fuera de la delimitación territorial debido a la falta de identificación de los actores territoriales con la misma (Francke, 2011).

4.6 Participación efectiva de los actores

Otro de los elementos clave del DTR es la participación efectiva y el empoderamiento de actores territoriales, que se correspondería con una visión ascendente (*bottom up*) de la participación, en la cual estos deben ser sujetos fundamentales del propio proceso de desarrollo (Miranda & Matos, 2002; Soto et al., 2007; Ríos-Carmenado et al., 2011; FAO, 2008). En esta perspectiva, las decisiones se deben tomar desde el territorio, pues cada uno tiene una historia, instituciones, actores, condiciones y potencialidades diferentes.

La participación efectiva y el empoderamiento remiten a la noción de coproducción de los bienes públicos, en la que las organizaciones del sector privado y la sociedad civil deben hacerse cargo, en conjunto con el Estado y las agencias de desarrollo, de la planeación y gestión de la política pública. La coproducción se asocia así con el reparto de competencias y responsabilidades entre el agente público y los ciudadanos para la producción de bienes y servicios públicos, y con la noción de acción colectiva (Coimbra et al., 2015).

Respecto de este elemento del DTR, resulta fundamental convocar la diversidad de los actores territoriales (Schejtman & Berdegué, 2004; Soto et al., 2007). Se debe considerar cuándo es mejor incorporar esta diversidad social, y en qué medida combinarla con acciones de carácter descendente para facilitar la implementación (Sumpsi, 2006; Lotta & Favareto, 2014). Si bien las políticas participativas de ca-

rácter ascendente debiesen generar mayor participación y adherencia de los actores involucrados, esta dependerá mucho de la fase del proceso de desarrollo en que sea incorporada, del nivel organizativo y de la cultura de participación presente en el territorio (Sumpsi, 2006). Luego, el desafío se encuentra en generar arreglos institucionales que logren combinar la participación ascendente de los actores territoriales con una planeación descendente por parte del Estado, fortaleciendo la capacidad de este último de promover una coordinación vertical y horizontal focalizada en el territorio, así como las capacidades de los actores para ser efectivamente corresponsables y tomadores de decisión en la planeación y gestión de las políticas territoriales (Lotta & Favareto, 2014).

A pesar de que la mayoría de los programas observados se adscriben a estrategias participativas ascendentes y a una mayor representatividad social de los actores convocados, en general no la incorporan en la etapa de diseño; el cual es realizado a nivel central por el gobierno o agencias de desarrollo con escasa o nula participación de los actores territoriales. Sin embargo, hay una tendencia durante la implementación a incorporar mayor participación y diversidad de actores (Soto et al., 2007; Coimbra et al., 2015; Ropert, 2009; Francke, 2011).

Ahora bien, existen excepciones en las que los gobiernos y organismos de cooperación internacional hacen esfuerzos sustantivos por incorporar a los actores del territorio desde la etapa inicial. Tal es el caso de los Programas de Cooperación Técnica (PCT) y los Programas de Apoyo al Pequeño Productor Rural (PAPP) del IICA en Brasil, que generan un proceso participativo de acción/reflexión/acción, que implica un ir y venir constante desde las necesidades y consideraciones de los actores territoriales hacia los conceptos e instrumentos que sustentan las estrategias de desarrollo (Miranda & Matos, 2002). Existe también otra excepción, en la que el diseño de los programas responde a un proceso impulsado y planificado casi por completo por los actores territoriales, debido a un capital social territorial muy fuerte y a la ausencia histórica del Estado. Tal es el caso de la Mancomunidad la Montañona, donde los habitantes del territorio inician un proceso de articulación intermunicipal para impulsar programas DTR, sin mediar apoyo del gobierno central, que se incorpora en una etapa posterior al impulso inicial dado por los actores locales (Gómez et al., 2005).

A pesar de los intentos por generar arreglos institucionales que combinen acciones descendentes y ascendentes, en los programas se observa que los modos de operar de los Estados latinoamericanos aún son poco permeables a las dinámicas participativas que configuran socialmente los territorios; generándose resistencias administrativo-legales y culturales a que los actores territoriales sean corresponsa-

bles de su propio desarrollo. Los marcos legales y administrativos que rigen a los gobiernos latinoamericanos no facilitan la transferencia de competencias y atribuciones a los actores territoriales, para tomar decisiones y controlar los recursos que involucran su desarrollo. Esto evidencia la reproducción de estructuras de poder, expresadas en un predominio de las dinámicas descendentes por encima de las ascendentes en la planeación de los programas: “*em vez de promover a participação no planejamento e gestão das iniciativas [...] ela fica restrita ao controle social da execução dos programas*” (Lotta & Favareto, 2014, p. 25). Ahora bien, las dinámicas descendentes también persisten, porque no todos los actores involucrados tienen las capacidades para “formular, ejecutar, gestionar y evaluar proyectos productivos y sociales, que permitan concretar la cooperación y que se reflejen en mejoras significativas en el desarrollo del territorio” (Soto et al., 2007, p. 44). Además, no todos los actores poseen los incentivos para involucrarse en la etapa de diseño; como sucede con el sector privado, que se incorpora en un proceso DTR a partir de proyectos concretos de transformación productiva (Sumpsi, 2006).

En casi todos los programas revisados destaca la importancia de la participación y empoderamiento de los actores territoriales, evidenciando cómo los arreglos institucionales condicionan el desenvolvimiento de las diferentes estrategias de desarrollo. El énfasis en la participación se estructura sobre dos ideas principales: 1) la institucionalidad territorial como espacio de debate y concertación social en torno a una visión colectiva de desarrollo; y 2) los distintos factores que influyen en la efectividad de la participación de los actores territoriales dentro de dicha institucionalidad.

Sobre el primer punto, en los programas se aprecia que el proceso de constitución de la institucionalidad territorial es un aprendizaje social importante, fundado en la interacción de los actores territoriales y la revisión constante de las decisiones para adecuarlas a las formas de organización social del territorio. En un comienzo, se observa una aproximación intuitiva en la conformación de estos espacios de deliberación, que se transforma hasta consolidarse en una institucionalidad más acorde a las necesidades y posibilidades del territorio. Se observa, por ejemplo, en el *Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense* en el marco PRONAT (Coimbra et al., 2015), en el del Consejo de Desarrollo Territorial (COTEN) en la región noroeste del estado de Minas Gerais en el marco del Programa de Desarrollo Regional de la FAO (Soto et al., 2007), y en los Grupos de Acción Local (GAL) del modelo LEADER en cinco territorios de México (Ríos-Carmenado et al., 2011).

El proceso de conformación de la institucionalidad territorial es influenciado por el capital social y político presente en el territorio, expresado en distintos gra-

dos de madurez participativa y organizativa. Este proceso puede ser conflictivo, dependiendo de la homogeneidad socioeconómica y cultural de los actores territoriales, de su apropiación respecto del programa, y de la capacidad política de los actores que lideran los espacios de deliberación. En los casos exitosos, el proceso concluye en una visión colectiva y concertada de futuro; mientras que, en los no exitosos, en una estrategia de desarrollo que no es representativa del colectivo territorial o que no logra traducir la visión común en una estrategia estructurada. Así, el éxito de los espacios de deliberación colectiva y el proceso de transformación institucional dependen de la consolidación de la participación efectiva en el territorio. Esto se aprecia en el Proyecto EXPIDER, destacando el caso de los Valles Cruceños por la fuerza de las organizaciones productivas y diez años de aplicación de la Ley de Participación Popular boliviana; en contraste con los casos de la Cuenca del río Chanchan o las Sub-cuencas de Reitoca y Verdugo, donde la iniciativa privada apenas está organizada y la madurez participativa es baja (Sumpsi, 2006).

Ahora bien, el proceso de aprendizaje social y político que implica la constitución y desenvolvimiento de estos espacios de deliberación territorial es un logro en sí mismo. Independientemente de los resultados obtenidos, todos los programas revisados generan una institucionalidad territorial *ad hoc* o fortalecen una preexistente, impulsando transformaciones en la gobernanza del territorio, en las posibilidades de relación entre lo público y lo privado, y en el empoderamiento de algunos actores normalmente excluidos. En el contexto de un programa DTR, la participación se transforma en un ejercicio en que los actores se reconocen como sujetos políticos al mismo tiempo que mejoran sus capacidades técnicas y políticas para incidir en la estrategia de desarrollo. Así, en la misma interacción en los espacios públicos de deliberación los actores territoriales comprenden que tienen derecho y herramientas para opinar, decidir y conducir el proceso de desarrollo (Soto et al., 2007).

Sobre el segundo punto, los distintos factores que influyen en la conformación de los espacios de deliberación colectiva y la participación efectiva dentro de los mismos, éstos son entendidos como obstaculizadores o facilitadores dependiendo de su contribución al cumplimiento de los objetivos planteados por los programas. Si bien los factores que condicionan los procesos de participación son múltiples, mencionaremos los tres más destacados por los programas: 1) la capacidad de agentes de desarrollo y actores territoriales para promover y ejercer respectivamente una participación efectiva, 2) la traducción de las estrategias de desarrollo territorial en acciones concretas y 3) la coordinación público-privada dentro de la institucionalidad territorial.

Respecto del primer factor condicionante de la participación, se observan obstaculizadores importantes. En el caso de los agentes técnicos de desarrollo, algunos programas revelan una falta de conocimiento inicial respecto de la realidad local, lo que genera el diseño de estrategias que no se ajustan a las necesidades y posibilidades reales del territorio, o que no logran vertebrarse con las prácticas productivas e institucionales de los actores locales. En el caso de los agentes políticos de desarrollo, en algunos programas se observa una falta de liderazgo para fomentar la participación efectiva, preeminencia de intereses personales o incapacidad para promover los consensos necesarios para concretar una visión colectiva de futuro. Ejemplos de lo anterior son el Programa de Desarrollo Regional del Cañón de Juchipila, en el que el Centro Regional Universitario Centro Norte (CRUCEN) diseña una estrategia de desarrollo que “aunque tiene cualidades técnicas apropiadas, es fundamentalmente un documento armado en alguna oficina, con baja capacidad de incorporar las visiones, intereses y demandas de los actores” (Soto et al., 2007, pág. 38); y el PROMATA en la Selva de Pernambuco, donde se decide construir dos infraestructuras públicas importantes (un hospital y un centro turístico-cultural) sin consultar a los municipios que los gestionarían, provocando que ambos estén actualmente cerrados (FAO, 2008).

Por el contrario, cuando los agentes técnicos y políticos de desarrollo incorporan desde un inicio el diálogo con los actores territoriales y el trabajo en terreno, constituyen facilitadores para la participación efectiva y el empoderamiento social. Destacan los esfuerzos de los PCT implementados por el IICA (Miranda & Matos, 2002) y el Proyecto MDRT en el Cantón Nabon (Francke, 2011), que incorporan explícitamente prácticas y metodologías participativas entre las capacidades políticas que deben tener los agentes de desarrollo para estimular una mejor gobernanza territorial.

En el caso de los actores territoriales, en algunos programas se enfatiza la ausencia transversal de capacidades técnicas⁹ y políticas¹⁰ mínimas para enfrentar los desafíos que implica participar de una nueva forma de gobernanza y de un proyecto de desarrollo territorial como un obstaculizador relevante, pues aunque se generen condiciones de diálogo y espacios para la deliberación colectiva territorial, si los actores no tienen dichas capacidades, su participación no será efectiva o subsistirá

⁹ Capacidades técnicas para definir prioridades de desarrollo y traducirlas en proyectos y acciones concretas; definir indicadores de seguimiento y evaluación, entre otros.

¹⁰ Capacidades políticas para deliberar en igualdad de condiciones frente a actores con más poder (simbólico, económico, político, etcétera.); generar consensos frente a posiciones ideológicamente contrapuestas a las que ellos representan, articular las distintas necesidades y propuestas de todos los actores territoriales, etcétera.

sólo el tiempo que dure el programa. Ejemplos de esto son el Programa Regional de la FAO en el noroeste de Minas Gerais, en el que los actores no tenían experiencia suficiente para definir metas y resultados objetivamente verificables (Soto et al., 2007); la Estrategia de Desarrollo Territorial del Distrito de DR 008 de Veracruz, en la que al cierre del programa un 42% de los integrantes decidió abandonar la iniciativa por no estar acostumbrados al trabajo cooperativo y considerar que la finalidad del programa era la obtención de recursos económicos directos *per se* (Vilaboa et al., 2015).

Dentro de las capacidades técnicas ausentes en los actores territoriales, destaca el segundo factor condicionante de la participación: la operacionalización de la estrategia de desarrollo en un conjunto de proyectos y acciones concretos. Esta capacidad operativa es un facilitador de la participación efectiva, porque la calidad del proceso de desarrollo está directamente relacionada a la adherencia de los actores territoriales al programa; siendo más fácil motivar la participación desde proyectos concretos y estructurados que a partir de una visión abstracta de desarrollo. La necesidad de esta capacidad operativa es una de las principales lecciones del Proyecto EXPIDER (Sumpsi, 2006) y del Programa de Desarrollo Regional de la FAO (Soto et al., 2007).

La capacidad de operacionalización de los actores territoriales se relaciona directamente con el tercer factor condicionante de la participación en el contexto de un programa DTR: la necesidad de una coordinación horizontal público-privada fuerte en la institucionalidad territorial. Esta coordinación y la participación activa del sector privado destacan como elementos centrales, ya que la capacidad de emprendimiento y acceso a mercados dinámicos de los privados son el motor que sostiene en el tiempo los procesos de transformación productiva. Además, la posibilidad de incidir directamente en la estrategia de desarrollo funciona como un incentivo para los privados, permitiéndoles participar más allá del financiamiento y obtención de recursos al que normalmente se encuentran relegados.

A pesar de su relevancia, la participación efectiva de los privados ha sido difícil de implementar en la práctica. Las instituciones públicas involucradas en el desarrollo territorial, depositarias tradicionales de la representación de los intereses colectivos territoriales, aún no logran incorporar en sus prácticas de trabajo la colaboración equitativa con el sector privado o corresponsabilidad sobre los bienes públicos (Coimbra et al., 2015). Un cambio de lógica en este sentido, requeriría la deconstrucción de los roles históricos del aparato público y el mundo privado. La experiencia del Proyecto EXPIDER en sus tres territorios de implementación ofrece un análisis detallado de esta problemática (Sumpsi, 2006), enfatizando la necesi-

dad de transformar esta articulación público-privada en un coprotagonismo del proceso de desarrollo: no se trata de una simple apertura al diálogo, sino de una acción conjunta para promover y gestionar el desarrollo.

En general, los esfuerzos de representación e inclusión política que promueven los programas públicos dentro de la institucionalidad territorial, están más enfocados en la incorporación de los actores tradicionalmente excluidos: los pobres rurales (Miranda & Matos, 2002; Francke, 2011). Esta participación se promueve transversalmente, en la medida que no representaría una amenaza para el poder del estado en los territorios; amenaza que sí es percibida en el caso de los privados con capacidad de inversión. Este temor es expresión de las estructuras de poder que sostienen ciertos vicios institucionales en las políticas públicas de desarrollo.

4.7 Construcción de una visión colectiva de futuro

La participación efectiva, el empoderamiento de los actores y la construcción de la institucionalidad territorial están íntimamente vertebrados al último de los elementos clave del DTR: la construcción de una visión colectiva de futuro. Lo que se observa al respecto en los programas revisados es: 1) la ausencia de una visión colectiva concertada socialmente, que dé un sentido profundo a los actores territoriales para apropiarse y participar de los procesos de transformación de un programa particular; y 2) la elaboración de las estrategias de desarrollo territorial como un fin en sí mismas, y no como un medio para conducir socio-política y técnicamente los procesos de desarrollo.

Sobre el primer punto destacan el caso de la Mancomunidad La Montañona, en el que a pesar de que existen arreglos institucionales importantes y una cultura organizativa muy fuerte, “aún no se han construido espacios de coordinación permanentes entre los actores del territorio, ni una visión territorial para la gestión del bosque” (Gómez et al., 2005, pág. 25); y el de la Estrategia de Desarrollo Regional del noroeste de Minas Gerais, en el que los actores territoriales no tienen incentivos suficientes “para invertir un largo tiempo en la elaboración de dicho “proyecto integrador”, por lo que las estrategias son siempre parciales y más enfocadas en acciones impulsadas por ciertos actores interesados” (Soto et al., 2007, p. 38). Estos ejemplos permiten entender el segundo punto como una consecuencia del primero: si no existe una visión común que dé sentido a la elaboración de un proyecto colectivo de desarrollo territorial, el documento generado será sólo una estrategia

“en el papel”, y su construcción un objetivo *per se*, más que un instrumento para alcanzar el desarrollo proyectado.

Ahora bien, existen casos excepcionales, en los que se observa la relación estrecha y mutuamente condicionante que existe entre la visión colectiva de desarrollo y la participación efectiva de los actores territoriales, como en la implementación del Proyecto Áridas en el nordeste brasileño (Miranda & Matos, 2002).

4.8 Resultados e impactos de programas DTR

Con relación a los resultados generados por los programas analizados, entendiendo por ellos las transformaciones institucionales y productivas ocurridas en un territorio, hay muy poca información y menos aún análisis rigurosos. Esto a veces sucede porque los programas se encontraban en curso al momento de redactarse los informes analizados, pero sobre todo porque en general los programas DTR mantienen la debilidad de otros enfoques de desarrollo rural: carecen de buenas estrategias y sistemas de evaluación de resultados e impactos.

Esta falencia es explicitada sólo en algunos de los programas revisados (Soto et al., 2007; Francke, 2011; Sumpsi, 2006) y se debería a: 1) la falta de una cultura de responsabilidad por los resultados de los proyectos; 2) carencia de incentivos que inciten a los actores territoriales a verificar si están logrando los objetivos que se propusieron alcanzar; 3) baja capacidad técnica de los actores territoriales para diseñar y realizar procesos de evaluación; 4) distancia entre los actores que elaboran y los que ejecutan los sistemas de evaluación; y 5) la inexistencia de un modelo práctico de referencia sobre el seguimiento y evaluación de programas DTR para América Latina (Soto et al., 2007; Francke, 2011; Sumpsi, 2006).

A pesar de lo anterior, todos los programas revisados señalan cierto nivel de logro en las transformaciones productivas e institucionales impulsadas, destacándose los avances obtenidos en estas últimas. La preeminencia institucional se debe en parte al orden lógico del DTR: antes de identificar las prioridades de transformación productiva, primero es necesario un proceso de diálogo y concertación territorial (Sumpsi, 2006).

Entre las transformaciones institucionales se reconoce un proceso de aprendizaje en los agentes de desarrollo y actores territoriales, que logran incorporar a nivel conceptual las posibilidades del enfoque territorial, como la existencia de una nueva ruralidad multisectorial y rural-urbana (FAO, 2008). Lo que falta incorporar

en este proceso de transformación son elementos prácticos: agentes como actores deben adquirir competencias y atribuciones para operativizar la idea abstracta de desarrollo, transformando el territorio desde un espacio producido socialmente en función de un proyecto común de futuro como plantea el DTR (Schejtman & Berdegú, 2004), hacia el *locus* concreto de organización y producción de las acciones necesarias para alcanzar dicho desarrollo (Lotta & Favareto, 2014).

Así, a 15 años del inicio de la experiencia DTR, aún se carece de evidencia suficiente para afirmar con certeza si este enfoque ha conducido a mejores resultados que las estrategias convencionales, promoviendo mejores oportunidades de desarrollo y mayores niveles de bienestar para los habitantes de los territorios involucrados en los programas. Esto representa un desafío mayor para la futura generación de programas.

4.9 ¿Qué tan territoriales son los programas de DTR?

El enfoque de DTR se ha convertido en el punto de referencia conceptual principal de las políticas y programas de DR en América Latina. Es, por así decirlo, un enfoque popular, y como suele suceder, ello genera un incentivo para declarar que una política, programa o proyecto es de desarrollo territorial, cuando por sus características dista de serlo. En ocasiones también sucede que un programa tiene un diseño de carácter territorial pero, al enfrentarse a la realidad de los territorios o por haber realizado un mal diagnóstico, la implementación del programa termina siendo cualquier cosa menos eso.

Los cinco elementos clave expuestos en este texto son, a nuestro juicio, elementos esenciales de caracterización del enfoque DTR. En la tabla 5, resumimos el análisis de los 40 programas y proyectos en que se basa este texto, mostrando tres de los cinco elementos clave presentados en extenso: multisectorialidad, vínculo urbano-rural, participación efectiva y empoderamiento de los actores territoriales. Incluso considerando sólo tres de los elementos clave presentados, se observa que casi ningún programa logra cumplir con los criterios que caracterizan al enfoque territorial.

Ante esta realidad, queda preguntarse cuáles son los desafíos que enfrentan los programas de desarrollo rural para constituir verdaderos programas de desarrollo territorial, así como aquellos que afronta el propio enfoque DTR para potenciar su capacidad de generar mejores condiciones de vida y mayores oportunidades de desarrollo para las sociedades rurales del continente.

Tabla 5. Identificación de 3/5 de criterios clave del DTR en los programas revisados				
País	Programa	¿Promueve un enfoque multisectorial?	¿Fomenta el vínculo rural-urbano?	¿Existe una alta diversidad y participación de actores territoriales?
Chile	Modelo de Gestión Territorial de la Provincia de Arauco, Región del Bío Bío	Sí	No	Sí
	Programa de Fomento (PROFO)	Sí	s/i	No
	Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)	Sí	s/i	Sí
	Programa Territorial Integrado (PTI).	Sí	Sí	Sí
	Chile Emprende	Sí	s/i	Sí
	Estrategia de Desarrollo Económico Territorial (EDT)	No	s/i	No
	Nodos Tecnológicos.	Sí	s/i	Sí
	Programa Regional de CONICYT	Sí	s/i	No
	Programa de Clusters	Sí	s/i	Sí
	Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT)	No	Sí	Sí
	Plan de Infraestructura para la Competitividad 2007-2010	Sí	Sí	Sí
	Estrategia de Desarrollo Regional y Agendas Regionales de Desarrollo Productivo	Sí	Sí	Sí
	Planes de Mejoramiento de la Competitividad (PMC)	Sí	s/i	Sí
	Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT)	Sí	Sí	Sí
	Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional SUBDERE-BID	No	No	Sí
Argentina	Proyecto de Servicios Agrícolas (PROSAP) en la Provincia de Mendoza	No	No	No
Perú	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en los Distritos de Juli y Pomata, Provincia de Chucuito, Departamento de Puno	Sí	Sí	Sí
Brasil	Estrategia de Desarrollo Regional (FAO) en el Noroeste del Estado de Minas Gerais	No	No	No
	Plan de Desarrollo Regional (FAO) Centro Sur-Valle de Salgado, Estado de Ceará	Sí	Sí	Sí
	Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais (PRONAT) en la Sierra Catarinense, Estado de Santa Catarina.	Sí	No	No
	Proyectos de Cooperación Técnica (PCT)	Sí	No	Sí
	Programas de Apoyo al pequeño Productor Rural (PAPP), componente de Apoyo al Pequeño Productor Rural (APCR)	Sí	No	Sí
	Proyectos de Combate a la Pobreza Rural (PCPR)	Sí	s/i	Sí
	Proyecto Áridas	Sí	No	Sí
	Plan de Desarrollo Rural Sostenible del Seridó	Sí	s/i	Sí
Programa de apoyo al desarrollo sustentable (PROMATA) de la zona de la Selva de Pernambuco, Estado de Pernambuco	No	No	No	
Colombia	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en el Sur del Tolima y el Triángulo del Sur de Tolima, Colombia	No	Sí	Sí
Paraguay	Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO II), Departamentos de Itapúa, Misiones y Neembucú (1); Central, Cordillera, Paraguari, Caaguazú y Guairá, Paraguay	Sí	Sí	No
Ecuador	Programa de Desarrollo Local Sostenible (PROLOCAL) Estribación Central de los Andes, Ecuador	No	Sí	Sí
	Proyecto EXPIDER en la Cuenca del Río Chanchan, Provincia Chimborazo, Ecuador	No	No	No
	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en el Cantón Nabón, Provincia de Azuay, Ecuador	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Proyecto EXPIDER en los Valles Cruceños, Depto. Santa Cruz, Bolivia	No	Sí	Sí
	Proyecto MDRT "Modelos de Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial en países de la CAN" en la Mancomunidad Municipal de la Gran Tierra de los Lipez (MAMGT-Lipez) en Bolivia	Sí	No	Sí
Honduras	Proyecto EXPIDER en la Subcuencas de Reitoca y Verdugo, Honduras	No	No	No
El Salvador	Proyecto de Desarrollo Agrícola para pequeños Productores (PRODAP II), Región Central de El Salvador	No	No	Sí
	Gestión Territorial Participativa de la Mancomunidad de Municipios La Montaña, Departamento de Chalatenango, El Salvador	Sí	Sí	Sí
	Alianza para el Desarrollo de la Región Sur de Jalisco, Estado de Jalisco, México	Sí	Sí	No
México	Plan de Desarrollo Regional Región Cañon de Juchipila, Zacatecas, México	No	Sí	No
	Modelo LEADER en 5 Municipios de México (Estados de México, Veracruz y San Luis Potosí)	Sí	Sí	Sí
	Distrito de DR 008 de Veracruz, México. Estrategia para el Desarrollo Territorial (EDT)	No	No	Sí

Fuente: elaboración propia

5. Conclusiones

La revisión de 40 programas autodefinidos como iniciativas DTR permite llegar a algunas conclusiones sobre los principales desafíos que enfrenta el enfoque DTR en América Latina. Dentro de dichos desafíos, los más importantes se articulan en torno a tres problemáticas centrales: 1) la presencia de fallas transversales de coordinación; 2) la persistencia de antiguas concepciones sobre lo rural; y 3) la dificultad para generar arreglos institucionales que equilibren acciones de carácter ascendente y descendente.

Respecto al primer desafío, en la mayor parte de los programas se observan fallas de coordinación entre los actores y los distintos programas e iniciativas públicas y privadas relacionados al desarrollo del territorio. El DTR es una *estrategia intensiva en coordinación* —intersectorial, rural-urbana, público-privada, y nacional-local— por lo que las dificultades para resolver las fallas de coordinación impactan fuertemente en la eficacia del enfoque, generando superposición y dispersión de los esfuerzos, y agotamiento de la participación social.

Como se puede observar a lo largo del documento, la debilidad de los mecanismos de coordinación pareciera responder a que los agentes de desarrollo y los actores territoriales, así como los programas y proyectos específicos, siguen siendo mayoritariamente sectoriales. La lógica sectorial expresada en barreras administrativo-legales y culturales, obstaculiza los mecanismos de articulación, en la medida que disminuye las posibilidades para pensar y actuar de forma territorial. Esto también se relaciona con la dificultad para movilizar las capacidades técnicas y políticas necesarias para impulsar un programa DTR: hay un discurso territorial a nivel de objetivos e intenciones de planificación, pero en general no existe una fuerza social que esté organizada territorialmente, por lo que, al ejecutar los programas, los actores involucrados lo hacen desde sus parcialidades, obstaculizando las posibilidades de generar mecanismos eficientes de coordinación.

Parece claro que Schejtman y Berdegú (2004), entre otros autores, subestimaron las dificultades legales, administrativas, metodológicas y culturales que tenderían a reproducir las conductas y tendencias de descoordinación. Este es un asunto que debe ser trabajado explícitamente como problema de investigación y como problema metodológico en la futura generación de programas DTR, incorporando mecanismos que faciliten la articulación horizontal y vertical, como la resolución de los obstaculizadores existentes.

Lo anterior se relaciona directamente con el segundo desafío, y es la persistencia de las antiguas concepciones sobre lo rural. La mayor parte de los programas observados se declaran territoriales, pero sus inversiones, acciones y proyectos concretos reproducen las lógicas de las estrategias tradicionales de desarrollo rural, asociadas a la producción de bienes primarios agropecuarios. A pesar del discurso innovador y los diseños territoriales de estos programas, su acción concreta es con frecuencia sectorial-agropecuaria, puramente gubernamental, y está limitada a los espacios rurales con escasa o nula consideración de los centros urbanos y su papel en el desarrollo territorial.

Lo anterior tiene que ver muy probablemente con el predominio de los ministerios de agricultura y agencias de desarrollo con sesgo agrícola en el diseño y la gestión de los programas DTR, así como con la persistencia de la lógica sectorial en la participación social de los actores, como se mencionó con anterioridad; pero también con la inexistencia de una *expertise* territorial que vaya más allá de lo que se concibe tradicionalmente como rural. En general los programas tienen dificultades para movilizar una visión colectiva que se traduzca en acciones y proyectos concretos, generando transformaciones estratégicas que apunten a un desarrollo verdaderamente territorial, que supere en la práctica esta visión tradicional.

Esta dificultad para transformar el discurso territorial en una práctica concreta e innovadora de desarrollo muestra la necesidad de realizar un esfuerzo mayúsculo de capacitación de los agentes de desarrollo y los actores territoriales, que permita que la emergencia de la “nueva ruralidad” tenga una traducción real desde el discurso hacia las prácticas concretas de desarrollo. Así, se comprende que este no es sólo un problema de diseño u operación de los programas, sino de habilitación de los agentes de desarrollo y actores territoriales con herramientas concretas, que permitan vincular efectivamente el discurso desde el que se construyen los diseños territoriales con las prácticas innovadoras que constituyen las estrategias DTR. Parte del desafío es la consolidación de una “inteligencia territorial”, que posibilite concretamente el tránsito de la visión a la acción.

El tercer desafío identificado refiere la dificultad para generar arreglos institucionales que equilibren acciones de carácter ascendente (transferencia de atribuciones, competencias y capacidades a los actores territoriales para tomar decisiones) y descendente (fortalecimiento de la capacidad del estado para diseñar e implementar políticas territoriales participativas), que identifiquen al territorio como el espacio donde se articulan dichas acciones para el desarrollo.

Por un lado, a través de los programas revisados se percibe una resistencia de los gobiernos latinoamericanos a entregar a los actores territoriales atribuciones para to-

mar decisiones que involucren recursos públicos. A los actores territoriales se les consulta, pero rara vez se les entrega poder de decisión para constituirse efectivamente en corresponsables y participantes activos de todas las etapas del desarrollo. Por otro lado, se observan falencias en la conducción territorial y articulación de los organismos del Estado, que obstaculizan su capacidad de planificar y ejecutar territorialmente, en todos los niveles de gobierno, al mismo tiempo que movilizar las capacidades de los actores territoriales para participar activamente del proceso de desarrollo.

Así, este desafío nos presenta un doble reto, el cual es generar arreglos institucionales que combinen de la mejor manera acciones de carácter descendente (conducir técnica y políticamente los procesos de desarrollo, movilizar capacidades en los actores territoriales, estimular la coordinación vertical y horizontal, etcétera) con acciones de carácter ascendente (habilitando y empoderando a los actores territoriales para la participación efectiva; abriendo espacios para la coproducción del proceso de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de los programas, etcétera), propiciando la participación de los actores territoriales al mismo tiempo que la articulación vertical y horizontal. Si bien se observan avances sustantivos en la transformación institucional de los territorios, aún queda mucho por hacer.

Finalmente, es necesario enfatizar que estos tres desafíos no obedecen a restricciones propias del DTR, sino a los marcos institucionales que todavía operan en los países de la región. El enfoque peca de un excesivo optimismo respecto de las posibilidades para construir la compleja arquitectura institucional que se requiere para su correcta implementación, cuando el Estado y las sociedades rurales latinoamericanas aún no desarrollan la voluntad política y las capacidades técnicas y políticas necesarias.

En este contexto, y luego de 15 años de implementación: ¿Es necesario abandonar el DTR por una nueva perspectiva de desarrollo? Creemos que no. El DTR es un aporte consistente para transformar las concepciones existentes sobre los espacios rurales, entregando una mayor comprensión de las dinámicas que actualmente configuran los territorios. Este enfoque se plantea como una forma de concebir el desarrollo, comprendiendo al territorio como el espacio en el que deben articularse la visión colectiva con las acciones concretas para alcanzarlo; y al desarrollo mismo como un esfuerzo que debe ser concertado socialmente, y coordinado entre una diversidad importante de actores.

Así, se observa que el problema fundamental no es conceptual, sino operativo: es necesario dar un giro al diseño e implementación de los programas, que permita adecuar el enfoque a la persistencia de los desafíos señalados. Este giro implica para los programas asumir y anteponerse a la influencia de estas dificultades, cambiando

la manera de trabajar con el enfoque. Se deben incorporar criterios y mecanismos operativos que prevean la existencia de los obstaculizadores señalados; así como el seguimiento y evaluación de resultados e impactos como una práctica normal de los programas, que permita conocer la efectividad real del DTR, al mismo tiempo que ajustar su operación a las posibilidades reales de desarrollo de los territorios rurales latinoamericanos.

Referencias

- Abramovay, R. (1999). O Capital Social dos Territorios: repensando o desenvolvimento rural. *IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Porto Alegre, Brasil 1-4.
- Abramovay, R., Magalhaes, R., & Schöder, M. (2008). Social movements beyond the iron cage: Weak ties in territorial development. *World Development*, 36(12), 2906-2920.
- Ammour, T. (2009). Catastro de políticas y programas con enfoque territorial en Nicaragua. *Documento de trabajo/ Programa Dinámicas Territoriales Rurales; n°29*. http://rimisp.org/wp-content/files_mf/13716790051366377592N27_2009_Ammour_catastropolitica territorialNicaragua.pdf
- Bebbington, A., Abramovay, R., & Chiriboga, M. (2008). Social movements and the dynamics of rural territorial development in Latin America. *World Development*, 36(12), 2874-2887.
- Berdegúe, J., Jara, B., Fuentealba, R., Tohá, J., Modrego, F., Schejtman, A., & Bro, N. (2011). Territorios Funcionales en Chile. *Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366288203N1022011_TerritoriosFuncionalesChile_Berdegue-JaraFuentealbaTohaetal.pdf
- Berdegúe, J., Bebbington, A., & Escobal, J. (2015). Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. *World Development*, 73, 1-10.
- Berdegúe, J., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F., & Soloaga, I. (2015). Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban–Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 73, 56-71.
- Berdegúe, J., Escobal, J., & Bebbington, A. (2015). Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. *World Development*, 73, 129-137.

- Berdegú, J., Proctor, F., & Cazzuffi, C. (2014). Inclusive Rural–Urban Linkages. *Working Group Development with Territorial Cohesion; RIMISP*. http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1431869344123InclusiveRural_UrbanLinkages_edited.pdf
- Caron, P. (2005). Critérios para a delimitação de territórios. Presentación realizada en el Seminario “Desafíos y Perspectivas del Desarrollo Regional en América Latina”. FAO, Santiago de Chile, Chile.
- Chiriboga, M. (2002). ¿Que hemos aprendido en Desarrollo Rural en los 90? *RIMISP*. <http://rimisp.org/wp-content/uploads/2014/01/0270-002773-desarrollorural90smchiriboga.pdf>
- Coimbra, A., Andion, C., & Burigo, F. (2015). Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. *Revista de Administración Pública*, 49, 119-140.
- Cox, M. (2008). Desarrollo Territorial en Chile: Instrumentos del Estado. *Documento de trabajo/Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural; no. 3*. http://www.territoriochile.cl/modulo/web/desarrollo_territorial/2008_cox_desarrollo_territorial_chile.pdf
- Da Silva, J. G. (1997). O novo rural Brasileiro. *Nova economia*, 7(1), 43-81.
- Da Veiga, J. (2001). Desenvolvimento territorial do brasil:do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. *Bahia análise & dados, Salvador*, 10(4), 193-206.
- De Janvry, A., & Sadoulet, E. (2002). El desarrollo rural con una visión territorial. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. SAGARPA-IICA, Veracruz.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*.
- Echeverri, R., & Ribero, M. (2002). *Nueva Ruralidad. Visión del Territorio en América Latina y el Caribe*. Panamá, Panamá: CIDER.
- Echeverría, R. G. (2003). *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe: Manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- FAO. (2008). *Programas y Proyectos. Enfoques de Desarrollo Territorial en proyectos de Inversión*. Roma, Italia: Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial, Servicio de América Latina y el Caribe, División del Centro de Inversiones.