



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

**OBJETIVOS**  
**DE DESARROLLO**  
**SOSTENIBLE**

**2030** / Alimentación, agricultura y desarrollo rural  
en América Latina y el Caribe

Documento n° 32

# Desarrollo Territorial Rural

en América Latina y el Caribe

---

**2030/** Alimentación, agricultura y desarrollo rural  
en **América Latina y el Caribe**

---

Documento nº 32

# Desarrollo Territorial Rural

en América Latina y el Caribe

*Julio A. Berdegú y Arilson Favareto*

Cita requerida:

Berdegú, J.A. y Favareto, A. 2019. *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe*. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 32. Santiago de Chile. FAO. 18 p.  
Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

En el marco de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esta serie tiene el propósito de promover un amplio diálogo e intercambio de ideas sobre el desarrollo sostenible e incluyente de la alimentación, la agricultura y las sociedades rurales.

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

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2019



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: “La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en español será el texto autorizado”.

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Fotografía de la portada y contraportada: ©FAO

# Índice

<b>Introducción</b> .....	4
<b>Una mirada crítica a lo hecho</b> .....	6
<b>Una agenda para los próximos años</b> .....	10
<b>Conclusión</b> .....	19

# 1. Introducción\*

El enfoque de desarrollo rural predominante en América Latina y el Caribe desde la postguerra, apostaba a la modernización agrícola, especialmente de la agricultura campesina o agricultura familiar, como motor de la transformación rural. A fines del siglo XX, era evidente que ese enfoque sectorial estaba agotado (Chiriboga, 2002; Schejtman y Berdegú, 2004; Berdegú y Favareto, 2019).

Entre mediados de la década de 1990 y mediados de la del 2000, tuvo lugar una revisión crítica de la experiencia regional de desarrollo rural, y de construcción de una propuesta adecuada a las nuevas realidades: el enfoque territorial del desarrollo rural, o desarrollo territorial rural (DTR).<sup>1</sup> Surgieron dos afirmaciones que hoy en día parecen banales, pero que implicaron una ruptura con la tradición intelectual agraria y rural imperante hasta entonces. La primera de ellas, que sintetizó el análisis empírico de la nueva ruralidad, fue: “lo rural no es lo mismo que lo agrícola.” La segunda, de naturaleza normativa, señalaba que la promoción del desarrollo rural bajo las nuevas condiciones de América Latina y el Caribe, debía basarse en un enfoque territorial y no en uno sectorial.

Hay diferentes resúmenes de la propuesta de desarrollo territorial rural en el estado de avance que tenía en la primera mitad de la década del 2000 (entre otros, Echeverri y Ribero, 2002; Echeverría, 2003; Favareto, 2007; Pérez, 2001; Schejtman y Berdegú, 2004; Veiga, 2002). En esta diversidad, sin embargo, hay cinco elementos comunes que se pueden señalar como el corazón de la propuesta del enfoque territorial de desarrollo rural:

1. Definición del territorio como un espacio socialmente construido y, por ende, como un conjunto de estructuras, instituciones y actores, más que como una geografía con determinadas condiciones físico-biológicas.
2. Reconocimiento de la diversidad sectorial de la economía rural, incluyendo las actividades agrícolas en el sentido amplio, pero también otras actividades primarias, los servicios y las manufacturas e industrias.

\* Agradecemos los comentarios de Angela Penagos y Carolina Trivelli a la versión original de este texto, y también las sugerencias y críticas enviadas por dos evaluadores anónimos. La responsabilidad por las ideas y conclusiones presentadas, son, como de costumbre, de responsabilidad exclusiva de los autores.

<sup>1</sup> A riesgo de exclusiones injustas, referimos al lector a 20 trabajos que reflejan la producción intelectual de esa década: Boisier (1996), sobre modernidad y territorio; Graziano da Silva (1997), nueva ruralidad; De Janvry, Gordillo y Sadoulet (1997), reformas de la estructura agraria y de las economías rurales; Berdegú, Reardon y Escobar (1999), empleo rural no agrícola; Sepúlveda *et al.* (1998), desarrollo a escala territorial; Schejtman (1999), lo urbano en el desarrollo rural; Rimisp (1999), empleo rural no agrícola y desarrollo territorial; Abramovay (1999), relaciones de proximidad, capital social y territorios; Da Veiga (2000, 2002), desarrollo territorial y definición de ruralidad; IICA (2001), nueva ruralidad; Pérez (2001), nueva ruralidad; Chiriboga (2002), síntesis de aprendizajes del desarrollo rural; de Janvry y Sadoulet (2002), desarrollo rural con enfoque territorial; Echeverri y Ribero (2002), nueva ruralidad; Schejtman y Berdegú (2003 y 2004), desarrollo territorial rural; Echeverría (2003), desarrollo territorial rural; Caron (2005), tipología y delimitación de territorios, y; Favareto (2007), crítica de los paradigmas del desarrollo rural.

3. Valorización del papel de los espacios urbanos y de las relaciones rurales-urbanas. Se proponía que el espacio de las políticas de desarrollo rural debía abarcar la interdependencia entre lo rural y lo urbano. Esta constatación incluye reconocimiento del papel cada vez más importante e influyente de actores, relaciones y actividades que tienen residencia en el segmento urbano de los territorios rurales-urbanos.
4. Las estrategias y programas de desarrollo de cada territorio, deben pensarse, construirse y conducirse desde abajo, desde el territorio, aunque en diálogo e interacción con las dinámicas supra-territoriales de todo tipo, y con apoyo de políticas nacionales que creen los incentivos para la coordinación entre actores en torno a una visión de futuro transformadora. La razón que justifica esta centralidad de los actores territoriales, es el reconocimiento de que cada territorio es una construcción social única y diferente de los demás. Cada estrategia o programa de desarrollo territorial no tiene otra opción que internalizar esa particularidad del territorio, y ello no se puede hacer sino desde el territorio mismo.
5. La estrategia y el programa de desarrollo de cada territorio, incluye la construcción de un actor territorial colectivo. Se entiende que en cada territorio hay una diversidad de actores con intereses particulares y, muchas veces, contrapuestos y en pugna. La estrategia de desarrollo territorial no puede ser una sencilla suma de intereses particulares, y, menos aún, la imposición de las prioridades de algún actor en particular con más poder. La construcción de una agenda territorial supone un actor territorial colectivo que exprese dicho programa de desarrollo y una cierta coordinación de las perspectivas de los actores individuales o sectoriales alrededor de una visión de futuro formalizada y exigible.

## 2. Una mirada crítica a lo hecho

Transcurridos casi 20 años, es necesario hacer un balance de los resultados y los efectos de la propuesta de desarrollo territorial rural (DTR), para identificar fortalezas que consolidar y debilidades que corregir. El balance que podemos hacer tiene luces y sombras<sup>2</sup>.

Se destacan tres elementos positivos:

1. El desarrollo territorial se ha consolidado como la principal narrativa del desarrollo rural en América Latina y el Caribe. El enfoque ha sido asumido por miles de iniciativas, desde pequeños proyectos de organizaciones sociales y de ONG, a las plataformas de movimientos sociales de base rural, hasta grandes políticas como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México, los programas de Territorios de Identidad y de Ciudadanía de Brasil, o el Acuerdo de Paz Colombiano con sus Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
2. Estas iniciativas de desarrollo territorial hicieron un aporte importante a la recuperación de la dimensión de desarrollo económico y de transformación productiva, como parte de las estrategias de lucha contra la pobreza rural, especialmente en territorios que no tenían las mayores ventajas comparativas de cara a los mercados internacionales.
3. Las iniciativas de desarrollo territorial tuvieron un impacto indudable en la experimentación y la expansión de arreglos institucionales más transparentes y más participativos en las políticas de desarrollo rural. Se facilitó el trabajo con una mayor diversidad de actores sociales, y el DTR fue una parte importante de la corriente de opinión que impulsaba el diseño de políticas y programas “de abajo hacia arriba.”

En cuanto a los efectos e impactos sobre el bienestar y las oportunidades de desarrollo, no es posible hacer un balance definitivo. Las políticas y programas de desarrollo territorial no hicieron ningún esfuerzo por superar la tradición instalada desde los años 1980 en el mundo del desarrollo rural, que minimizó el valor de las evaluaciones rigurosas y, en lo posible, independientes, de resultados e impactos. No sabemos, por lo tanto, si las iniciativas de desarrollo territorial, han sido más eficaces y costo-eficientes que otros enfoques. Esto no es un detalle menor porque el enfoque territorial es más complejo de implementar que los programas sectoriales o los de desarrollo local, y, por tanto, es importante saber si los resultados justifican el mayor esfuerzo requerido.

---

<sup>2</sup> Una versión más detallada de esta crítica se puede encontrar en el capítulo de Berdegú y Favareto (En prensa), en el libro *Quince Años de Desarrollo Territorial Rural*, editado por Rimisp.

Hay también aspectos en los que el DTR se ha quedado corto respecto de sus concepciones iniciales. Destacamos los siguientes:

### *1. El cambio de un enfoque sectorial agropecuario a un enfoque territorial*

El enfoque territorial proponía involucrar a nuevos actores sociales en las políticas y programas de desarrollo rural y a hacerse cargo de la diversidad de las economías rurales. Las iniciativas DTR *aprovecharon* las nuevas preocupaciones y objetivos que no venían marcados de origen con la lógica sectorial agropecuaria, como la temática ambiental, la irrupción de los pueblos indígenas, el empleo rural no agrícola, o el pago por servicios ambientales. Sin embargo, el resultado corresponde más bien a una multiplicación y diversificación de lógicas sectoriales, que a un planteamiento y propuesta inter-sectorial en sus sentidos social, económico, e institucional.

El factor determinante parece ser el actor que controla el acceso a los recursos del programa. La gran mayoría de las políticas y programas DTR han sido convocados y financiados por agencias y dependencias de algún ministerio sectorial, el de agricultura en la mayoría de los casos. No es raro que el convocante invite a participar a otros actores sociales e institucionales, aunque dicha participación no sea suficiente para instalar una lógica inter-sectorial propiamente tal. El enfoque DTR ha sido útil para matizar la acción sectorial, pero no ha logrado en la mayoría de las experiencias analizadas, instalar una propuesta propiamente inter-sectorial.

El origen de este resultado limitado en comparación con la promesa del DTR, es la fuerza de la organización sectorial del estado. La propuesta de DTR que emerge del debate de alrededor de 1995-2005, fue ingenua al no darse suficiente cuenta de que la organización sectorial del estado impondría límites severos a los diseños inter-sectoriales de desarrollo. Dos desafíos permanecieron: a pesar de la adopción de una retórica territorial, no se logró la constitución de proyectos intersectoriales de transformación territorial, ni tampoco se alcanzó un mayor grado de coherencia entre las políticas sectoriales (y que seguirán siendo sectoriales, como la educación, la salud, entre otras) y las lógicas y proyectos territoriales.

### *2. El territorio como construcción social*

El territorio fue definido de distintas formas en la literatura de los años 1996-2007 citada anteriormente. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos se incluían elementos que llevaban a considerar el territorio como “un espacio socialmente construido” (Schejtman y Berdegué, 2003). Es decir, se remarcaban las instituciones, las relaciones y los actores sociales y, por tanto, la construcción histórica del territorio, por encima de sus condiciones físico-biológicas o agroecológicas.

En relación a esta expectativa del DTR, observamos que en general sí hubo un avance en la región. Iniciativas como el brasileño Programa de Territorios de Identidad o los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET) en Colombia, realizaron un esfuerzo considerable por incorporar los factores sociales constitutivos de la identidad territorial, al menos en la delimitación de los territorios en los que se proponían actuar.

Sin embargo, en muchas iniciativas auto-denominadas de DTR, el territorio era degradado a un contenedor físico, cualquier unidad local de trabajo que convenía al gestor del proyecto, sin mayor preocupación por si dicho espacio tenía correspondencia con alguna dinámica social.



### 3. Consideración de las relaciones entre lo rural y lo urbano

Una de las constataciones más significativas de los trabajos y los diálogos originales sobre el DTR en América Latina, se refería al peso del mundo urbano en las dinámicas rurales de desarrollo. Los flujos entre los centros urbanos y las zonas rurales que los rodean, de bienes y los servicios, las relaciones familiares, el tránsito de personas, entre otros factores, dan origen a una densa red de interdependencias rural-urbanas (Schejtman, 1998; Berdegúe *et al.*, 2014).

Por ello es que se propone que el DTR debe expandir su noción de espacio de desarrollo, incorporando especialmente a las ciudades pequeñas y medianas, para dar cuenta de los vínculos rural-urbanos. Incorporar a la ciudad al dominio de la propuesta de desarrollo, implica hacerse cargo de los actores sociales, de las actividades económicas, y de las instituciones que tienen asiento en el segmento urbano del territorio.

Esta expansión depende de una superación de bloqueos tanto cognitivos como institucionales. Bajo el ángulo cognitivo, pocos actores sociales trabajan con un enfoque apoyado en esta complejidad y siguen utilizando la expresión territorio meramente en el sentido geográfico. Bajo el ángulo institucional, pesa la inercia sectorial ya mencionada, que impide operar con formas sofisticadas de triple coordinación: entre sectores de gobierno, entre niveles y escalas de gobierno, y entre Estado, mercado y sociedad.

Sin romper con estos bloqueos, los programas y proyectos seguirán organizados bajo la visión de la ruralidad clásica, lo rural como el campo, como el espacio de las actividades primarias y de la naturaleza y de los actores vinculados a ellas; en fin, una visión unidimensional y sectorial.

### 4. Las fallas de coordinación

Las políticas y programas territoriales han tenido grandes dificultades para resolver fallas de coordinación entre sectores de gobierno, entre niveles de gobierno (nacional, provincial, y local), entre tipos de actores (privados, no gubernamentales y públicos), y entre actores y actividades agrícolas y no agrícolas, urbanas y rurales.

*El desarrollo territorial es, sobre todo, un esfuerzo de coordinación en torno a un proyecto estratégico de transformación.* En el desarrollo territorial, no hay instrumentos de inversión que no existan en programas sectoriales. El valor agregado del desarrollo territorial es su promesa de concertar y coordinar estos instrumentos, y, en un sentido más amplio, los actores, las instituciones, y los recursos y capacidades de estas parcialidades sectoriales, para impulsar una agenda propiamente territorial que supere la suma de sus partes.

El DTR se ha quedado corto en el cumplimiento de esta promesa, al menos por tres factores. El primero fue una confianza injustificada en el poder de instancias de participación y diálogo multi-actores sin capacidad resolutoria y/o sin suficiente poder para hacer cumplir lo acordado. El segundo problema es que, en las instancias de participación, normalmente faltaba un actor principal: aquel con el poder suficiente, político y/o económico, para decidir y actuar en el territorio de acuerdo con su voluntad y sin tener que depender del acuerdo social.<sup>3</sup> Finalmente,

<sup>3</sup> Más recientemente se descubrieron otros medios, como el poder de la judicialización de las diferencias o de la internacionalización del conflicto, para forzar a los actores más poderosos al diálogo y a la negociación.

en el caso de la coordinación tanto pública-pública como pública-privada, descubrimos que los estados latinoamericanos y del Caribe, carecen de instrumentos políticos, legales y administrativos, que permitan formalizar acuerdos vinculantes, exigibles y que comprometan el ejercicio de los presupuestos, en ausencia de lo cual, la coordinación pública es flor de un día.

### 5. *Limitado empoderamiento de los actores locales*

Tal vez lo más esencial del enfoque territorial es conceptualizar el desarrollo rural como un proceso de construcción social de un actor colectivo, expresivo del territorio, dotado de una estrategia de largo plazo y con capacidad y poder para intentar llevar adelante un programa de desarrollo. Las principales investigaciones empíricas sobre las dinámicas territoriales de desarrollo, han confirmado que los territorios que logran crecimiento económico con inclusión social, son aquellos en los que se han constituido “coaliciones territoriales transformadoras” (Fernandez *et al.*, 2012; Fernandez y Asensio, 2014).

Los programas y proyectos DTR en general sí han hecho una contribución sustantiva y ampliamente expandida de democratización de la gestión pública, dando mayores espacios a grupos que estaban muy marginados. Sin embargo, hay dos limitaciones. La primera es que, como consecuencia del foco sectorial y de la restricción del territorio al espacio más rural, los actores de la mayoría de las experiencias están generalmente constreñidos a aquellos de naturaleza agraria. Una segunda variable tiene que ver con el tipo de participación que se considera en muchos programas DTR, que ha sido mayoritariamente de tipo consultivo. Los espacios de *decisión* son escasos, y suelen estar limitados a opciones de baja importancia estratégica. El proyecto de desarrollo territorial sigue siendo concebido como una iniciativa de la agencia (pública o privada) que lo financia, y no como un proyecto del territorio, donde los habitantes del territorio definen y deciden su agenda de desarrollo, construyen plataformas o coaliciones de acción colectiva inclusivas de la diversidad de actores, y gestionan un conjunto de recursos y capacidades para el logro de sus objetivos.

# 3. Una agenda para los próximos años

A la luz de lo discutido en las páginas anteriores, tenemos que plantearnos una segunda generación de políticas y programas de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. Nuestro argumento principal es que en el futuro próximo el enfoque territorial para el desarrollo de las regiones rurales de América Latina, sigue siendo el mejor camino para hacer frente a las condicionantes, restricciones y oportunidades que enfrentan las sociedades rurales de la región. La razón es simple: las tendencias de transformación de las sociedades rurales, identificadas en el debate de fines del siglo XX, siguen plenamente vigentes y de hecho se han profundizado. Los enfoques sectoriales de desarrollo rural son hoy en día menos pertinentes que hace 20 años si de desarrollo rural se trata<sup>4</sup>, porque las sociedades rurales son más diversas y diferenciadas entre sí, más complejas social y económicamente, y más interdependientes con espacios urbanos.

Sin embargo, para que aquello sea posible, necesitamos encarar las restricciones y debilidades descubiertas en los primeros años de implementación de este enfoque, y dar cuenta de nuevos desafíos y objetivos que no estaban presentes o no eran visibles (al menos, no con tanta fuerza) hace dos décadas, y, de esta manera, dar forma a una segunda generación de estrategias, políticas y programas de desarrollo territorial. No se trata de ajustes en el margen, sino de una renovación sustantiva.

Ponemos en discusión seis aspectos prioritarios en los cuales trabajar para realizar el potencial del DTR.

## *1. De agendas sectoriales a aceleramiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*

La adopción de la Agenda 2030 y de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) crean la oportunidad de elaborar una nueva narrativa en la que el DTR recupere su vocación de ser una estrategia esencialmente inter-sectorial, articulando agendas territoriales que se propongan acelerar el cumplimiento de los ODS en el mundo rural.

El mundo rural es escenario y sujeto de 132 de las 169 metas de los ODS. De ellas, 36 metas se deben realizar exclusiva o fundamentalmente en territorios rurales. En todos los países de la región, la extrema pobreza se concentra en el mundo rural, y por ellos los ODS 1 (pobreza) y 2 (hambre y malnutrición) lamentablemente son desafíos muy marcados de muchos territorios rurales. Además, tres de las cinco metas del ODS 2 tienen domicilio rural: duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los agricultores familiar, asegurar sistemas alimentarios sostenibles y resilientes, y mantener la diversidad genética de las plantas y animales de que depende la alimentación humana.

<sup>4</sup> Es importante que el lector comprenda esta afirmación: "... si de desarrollo rural se trata". Afirmamos la plena validez y la necesidad de políticas sectoriales para realizar objetivos sectoriales, a la vez que afirmamos que el objetivo de desarrollo rural no puede lograrse mediante un esfuerzo sectorial.

En cuanto a los ODS 3 (salud), 4 (educación), 6 (agua y saneamiento) y 7 (energía), ha habido un impresionante avance en cuanto a cobertura rural, pero hay desafíos todavía considerables en cuanto a la calidad de dichos servicios elementales para el bienestar. Dos de las seis metas del ODS 6 se deben realizar esencialmente en los territorios rurales: gestión integral de los recursos hídricos y protección y restauración de los ecosistemas en que se origina el agua fresca. De la misma forma, una meta del ODS 7 (incrementar la proporción de energías renovables) es, al mismo tiempo, un escenario de frecuentes conflictos socio-ambientales, así como un campo de oportunidades para el desarrollo territorial rural.

El ODS 5 (igualdad de género) representa un desafío enorme en los territorios rurales. No solo es que en el mundo rural existen profundas desigualdades de género en los distintos dominios de la vida privada y social, sino que en muchos territorios rurales hay estructuras sociales e instituciones fuertemente arraigadas, que derivan en sistemas de género particularmente discriminatorios.

Los ODS 8 (trabajo decente y crecimiento), 9 (industria, innovación e infraestructura) y 12 (consumo y producción responsables) están en el centro de las estrategias de desarrollo económico de los territorios rurales. Acelerar el crecimiento económico, elevar la productividad mediante la innovación, expandir el acceso al financiamiento, promover el desarrollo de las micro y pequeñas empresas especialmente en sectores con altas tasas de informalidad, expandir el acceso al empleo decente para mujeres y jóvenes, erradicar el trabajo infantil, y proteger los derechos laborales, son dimensiones del ODS 8 absolutamente pertinentes en los territorios rurales de nuestra región. En cuanto al ODS 9, los territorios rurales tienen un marcado déficit de infraestructura de calidad, sostenible y resiliente, para apoyar tanto el crecimiento económico como el bienestar. Finalmente, dos metas del ODS 12 son eminentemente rurales: la gestión sostenible y el uso más eficiente de los recursos naturales, y la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos, que en nuestra región tienen lugar fundamentalmente en los procesos de post-cosecha, transporte, procesamiento y distribución de alimentos, y no tanto a nivel de los consumidores.

El ODS 11 (ciudades) tiene también significado en el mundo rural. Una de sus metas llama a la conservación del patrimonio natural y cultural de los países y dicho patrimonio es la base del desarrollo de muchos territorios rurales y puede serlo de muchos más si se implementan las políticas adecuadas; la ruralidad latinoamericana y caribeña es enormemente rica en elementos culturales tangibles e intangibles, y el patrimonio natural de nuestras naciones, es por definición, rural.

Es probablemente en relación a los ODS 13 (acción por el clima), 14 (biodiversidad terrestre) y 15 (biodiversidad marina), que la humanidad es más dependiente del desarrollo de los territorios rurales. En nuestra región, la agricultura es la principal fuente de gases de efecto invernadero, con un aporte de algo más del 40% de las emisiones totales, casi el doble del aporte del sector energético. La innovación en las actividades productivas y en la forma de gobernanza de los ecosistemas y de los recursos naturales deberá ser uno de los motores centrales de la nueva economía rural.

La promoción del ODS 16 (Paz, justicia e instituciones fuertes) es indispensable en muchísimos territorios rurales de nuestros países. La debilidad de las instituciones y de un estado de derecho que proteja por igual a todos en los territorios rurales, están en la base de decenas de conflictos

socioambientales que desbordan los límites formales de la institucionalidad. En demasiados territorios la gobernanza de los recursos naturales y las decisiones estratégicas sobre las opciones del desarrollo, están influenciadas de forma determinante por el ejercicio de la fuerza y por relaciones de poder político y económico absolutamente desequilibradas en favor de unos pocos; esto es contrario al orden democrático. Además, las economías ilegales (no solo drogas, sino también pesca, minería y tala forestal no reguladas y al margen de la ley) se han expandido y dominan el paisaje de centenares de territorios rurales de nuestra región. El crimen violento, la criminalización de la protesta social territorial, y los asesinatos (con una vergonzosa impunidad) de cientos de dirigentes sociales rurales, son factores que bloquean toda tentativa de desarrollo en muchísimos territorios rurales de la región. Finalmente, aún queda muchísimo por hacer en materia de erradicación de la corrupción y el clientelismo que, en muchos países, con características casi inescapables de las políticas y de los programas de desarrollo territorial rural. Sin avanzar en las metas del ODS 16, será difícil hacer desarrollo territorial en ALC.

Finalmente, el ODS 17 (alianzas para el desarrollo sostenible) está en la base del desarrollo territorial rural, en al menos dos de sus metas. La primera de ellas es la que tiene que ver con avanzar en un sistema de comercio internacional basado en reglas equitativas y no discriminatorias; como se sabe, el desarrollo de numerosos territorios rurales de nuestra región está asociado a la agro-exportación. La segunda de las metas del ODS 17 que son pertinentes para el DTR, es la relacionada con la promoción de alianzas y acuerdos inter-sectoriales, urbano-rurales, público-privados; sin ellas, simplemente se desvanece toda opción de desarrollo territorial.

Pero hay un aspecto aún más importante. La vinculación del enfoque DTR con la Agenda 2030 y los ODS no se hace solamente a través de la asociación entre cada uno de los 17 dominios mencionados y la contribución posible de los espacios rurales para alcanzar las metas pactadas. El aspecto más significativo de esta iniciativa es la invitación implícita, en el conjunto de los 17 ODS, para que se constituyan nuevas narrativas sobre cómo alcanzar el crecimiento, el bienestar y la conservación de la naturaleza, respetando las interdependencias entre estos distintos ámbitos. Sin embargo, una de las mayores autoridades internacionales sobre el tema, Robert Constanza, llama la atención sobre el hecho de que no se ha producido una teoría del cambio que señale por qué caminos eso puede ser alcanzado - cómo combinar acciones públicas y privadas o cómo enfrentar el posible trade off entre las diversas dimensiones de la Agenda 2030 (Constanza *et al.*, 2015).

En conclusión, podemos ver que la Agenda 2030 y los ODS son un marco programático altamente pertinente para las sociedades rurales. Sin embargo, de la experiencia de los primeros años hemos aprendido que, para que el DTR asuma los ODS como su marco estratégico y programático más amplio, serán necesario dos cambios: uno de ellos relativo a la narrativa más general sobre el DTR y sobre los estilos de desarrollo de los países -el mundo rural latinoamericano no puede experimentar una estrategia diferente o por separado de las estrategias de crecimiento y crecimiento económico y bienestar de cada nación. El otro cambio tiene que ver con la arquitectura institucional de las iniciativas de DTR: si estas siguen emergiendo de ministerios y agendas sectoriales y con débiles mecanismos de coordinación, no será posible hacer realidad la lógica de integralidad inter-sectorial que es esencial al DTR. A estos dos cambios se dedican las próximas secciones.

2. *De iniciativas para enfrentar la pobreza a vectores de un nuevo estilo de crecimiento económico, con conservación ambiental y cohesión social.*

Cuando el enfoque DTR comenzó a formularse en diálogo con las especificidades latinoamericanas, desde el primer momento se formó un claro vínculo con la necesidad de que los programas diseñados de acuerdo con este nuevo enfoque deberían enfrentar el tema de la pobreza rural. Esto hizo que, en el ámbito de los gobiernos, las iniciativas DTR fueran delegadas a ministerios sectoriales, en diálogo con otros del área social, reproduciendo así una dicotomía entre inversiones sociales e inversiones productivas: para las áreas rurales, recursos y programas de alivio y combate a la pobreza; para las áreas urbanas y centros dinámicos, inversiones orientadas a la competitividad y al crecimiento económico. Esto fue un error.

Como consecuencia, muchos países experimentaron estrategias de crecimiento económico importantes para la generación de producto bruto, pero por ser intensivas en recursos naturales y por apoyarse en formas cada vez más ahorradoras de trabajo, producen desigualdades y exclusión productiva de amplios sectores de la población, sobre todo la más pobre. Este es el caso de todos los países que se apoyaron en la producción de *commodities* agropecuarios y mineros como vectores de su crecimiento económico. El resultado último es un estilo de crecimiento que genera desigualdades, y políticas sociales dirigidas a compensar una parte de los problemas sociales que resultan justamente de estos estilos de crecimiento. El concepto de transformaciones rurales lanzado por el FIDA (2016) hizo la gran contribución de demostrar cómo las posibilidades de superación de la pobreza y la vulnerabilidad presentan una fuerte interdependencia con el estilo de desarrollo de los países y regiones. Ahora, la retórica de los ODS y de la Agenda 2030, y el enfoque DTR crean un espacio para que esta disyuntiva tenga fin o sea minimizada, porque es un discurso apoyado en la idea de interdependencia entre dimensiones del desarrollo y porque es compartido por todos los Estados miembros de Naciones Unidas, que progresivamente vienen comprometiendo también a organizaciones de la sociedad civil y del mundo empresarial.

Será necesario encontrar las formas que valoren el papel de los territorios en estilos de crecimiento con cohesión social. Uno de los caminos es favorecer el acceso de los territorios, sobre todo los rezagados, a mercados dinámicos que valoren su biodiversidad y el patrimonio histórico y cultural local (Escobal *et al.*, 2015). Esto permite una diversificación de las oportunidades económicas para las familias rurales y los territorios y la explotación de las ventajas comparativas locales, las que se refieren no sólo a los productos agrícolas. En la economía del siglo XXI otras formas de uso de los recursos naturales como el aprovechamiento económico de la biodiversidad y la producción de energía limpia son y serán cada vez más importantes. Aumenta la valorización de otros usos sociales de los recursos naturales y culturales que ponen a las zonas rurales en una posición especialmente favorable, una vez que en dichos espacios se sitúan muchos de los atractivos ambientales e históricos más importantes de nuestros países. No todos estos nuevos usos tienen que ser como insumos productivos; el pago por servicios ambientales asociado a la conservación de la naturaleza, es un ejemplo. Hay temas sensibles aún poco trabajados en las estrategias DTR que necesitan ser operados para favorecer este camino: contratos y organización de cadenas que superen fallas de mercado, fortalecimiento de habilidades sociales para negocios sostenibles, entre otros. Casi nada de esto suele ser tratado en el marco de las políticas sociales.

Otro camino sí tiene que ver directamente con las políticas sociales. Se ha dado mucho énfasis a cómo combinar transferencias condicionadas de ingresos con otras iniciativas dirigidas a la inclusión productiva, de forma que se reduzca la dependencia de las familias en relación a estos

programas a lo largo del tiempo (Maldonado, 2016; Leyton *et al.*, 2017). Algunos países como México y Paraguay han realizado esfuerzos para maximizar el efecto multiplicador de esta inyección de recursos que se hace con las transferencias en la activación de circuitos económicos propios de los territorios pobres. En este caso el énfasis no está tanto en los mercados dinámicos, sino en la movilización de algún potencial endógeno importante sobre todo en el caso de tejidos económicos más frágiles, en los cuales una parte de los bienes y servicios pueden o necesitan ser provistos por agentes del propio territorio. También para ello es necesario desarrollar capacidades y habilidades sociales que aún están lejos de la mayor parte de las iniciativas DTR.

No se trata de un discurso ingenuo de afirmar que el turismo y los usos sostenibles de la biodiversidad son la única, o incluso la más importante forma de alcanzar un desarrollo rural en sintonía con lo que se requiere del mundo rural contemporáneo. Es innegable que, en nuestros países, la agricultura y las otras actividades primarias seguirán teniendo una participación considerable. Más bien, se trata de afirmar que hay en estas nuevas opciones un potencial infrautilizado para la diversificación de las economías rurales, aunada a la conservación y la valorización del medio ambiente y de patrimonio cultural local.

Es cierto, sin embargo, que no todos los territorios rurales tendrán las condiciones y los medios para alcanzar estrategias de inclusión productiva igualmente exitosas. En muchos lugares faltan los atributos necesarios para ello, ya sea en términos de densidad del capital social o de ventajas comparativas a ser explotadas. En estos casos la política social y sus instrumentos seguirán siendo centrales, porque se trata de proveer un piso mínimo de asistencia y protección a las poblaciones y regiones vulnerables. También esto debe ser tratado bajo un enfoque territorial. Es necesario organizar estos sistemas de asistencia y protección y favorecer los vínculos con los centros urbanos intermedios donde parte de las necesidades de esta población puedan ser satisfechas.

Lo que debe quedar claro es que un enfoque DTR no puede ser un apéndice, “otra cosa”, en conflicto con las estrategias de desarrollo o con el sentido de las transformaciones generales experimentadas por los países. Es necesario armonizar los programas DTR con nuevos estilos de desarrollo de los países y con un nuevo lugar a ser ocupado por sus regiones rurales. Por otro lado, hay un archipiélago de experiencias localizadas que pueden ser la base para un cambio significativo en el diseño de las estrategias de desarrollo para los territorios rurales de nuestros países. Cómo integrarlas a los colores de dinamización y transformación, es un reto que no puede ser ignorado por mal tiempo.

Como se puede ver, la adopción de un enfoque territorial se impone no sólo como elección, sino como necesidad, tanto para una mejor inserción de las regiones rurales en las estrategias de desarrollo de los países, pero incluso para mejorar la eficiencia de las inversiones sectoriales. De ahí la necesidad de avanzar y completar la transición que se inició con la adopción de un nuevo discurso, el territorial, ahora caminando hacia transformaciones institucionales más profundas.

### *3. Del sesgo sectorial a la construcción de inteligencia territorial y capacidades institucionales coherentes con el nuevo enfoque*

Para acelerar la transición de paradigmas iniciada con la adopción del enfoque territorial y consolidarla en cambios institucionales, será necesario mirar el mundo rural de otra manera. Será necesario crear una inteligencia territorial capaz de interpretar cambios en las dinámicas espacia-

les. Se demandan procesos de toma de decisiones más cualificados y orientados por perspectivas a medio y largo plazo.

También será necesario formar nuevas capacidades, técnicas y políticas para conducir innovaciones coherentes y consistentes con estas dinámicas territoriales rurales en curso y los desafíos que ellas traen, que en casi nada se parecen a las de veinte o treinta años atrás. Las capacidades técnicas existentes siguen marcadas por el sesgo sectorial. Las capacidades políticas, a su vez, siguen enmarcadas por la movilización de los intereses asociados con el agro.

Cambiar las capacidades institucionales para impulsar procesos innovadores y consistentes de desarrollo con enfoque territorial, es una condición para elevar la eficiencia y efectividad en las políticas. Eficiencia, porque no se puede seguir con una acción sectorial cuando todas las evidencias señalan las interdependencias intersectoriales y la multidimensionalidad de los procesos sociales rurales. Efectividad, porque las innovaciones no pueden quedarse reducidas a nichos o “islas” de innovación. Es necesario escalar de las experimentaciones localizadas a un verdadero cambio institucional.

Para ello, hablar de capacidades técnicas y políticas, de manera combinada, es sumamente importante. Como señalan Pires y Gomide (2013), las capacidades técnicas son importantes para introducir nuevos contenidos en la acción pública, y las capacidades políticas son fundamentales para que esa innovación tenga un alcance masivo. Si se movilizan exclusivamente capacidades técnicas, sin las capacidades políticas, las innovaciones se quedan localizadas, aisladas, limitadas a contextos acotados. Son necesarias las capacidades políticas para tener la fuerza de cambiar los marcos generales y alzar dichas innovaciones a un nivel de cambio en las reglas del juego que organizan las interacciones entre los actores de un territorio. Por otro lado, si se movilizan exclusivamente las capacidades políticas, se puede hacer políticas amplias, pero con bajo grado de innovación y de coherencia con las tendencias más generales y más fuertes que inciden sobre las zonas rurales.

#### *4. De programas periféricos a lugares centrales en la arquitectura institucional de los gobiernos*

Nada de lo que se ha dicho hasta aquí, va a suceder sin extraer la tuición del desarrollo rural de los ministerios de agricultura. Estos son, y tiene todo el sentido que sigan siendo, organismos sectoriales, con objetivos sectoriales, cultura sectorial, capacidades y experiencia sectorial, y relaciones privilegiadas con actores sectoriales. Los ministerios de agricultura son y deberán seguir siendo, participantes muy importantes del desarrollo rural, incluyendo del desarrollo territorial. Pero deben ser parte de la misma forma que, por ejemplo, los ministerios de infraestructura, de economía, de medio ambiente, o de inclusión social.

Eso nos lleva a preguntarnos cuál entonces debe ser la plataforma institucional desde la que se agencie el desarrollo territorial. No deber ser, en ningún caso, una “comisión inter-ministerial”, porque la experiencia reiterada, casi universal, es que dichos foros consultivos no tienen capacidad real de tomar decisiones que afecten las conductas y los presupuestos de sus integrantes. Por otra parte, no podemos pensar en nuevas agencias multi-sectoriales que prácticamente reproduzcan todas las dimensiones del gobierno, pero con foco rural.

Lo anterior nos deja varias opciones que no son excluyentes. La primera alternativa consiste en agencias nacionales especializadas, actuando en conjunto con entidades público-privadas de



carácter territorial. La segunda fórmula es parecida a la primera, pero en vez de descansar en una agencia nacional, se puede pensar en agencias de los gobiernos provinciales, departamentales o estatales. Esto supone que estos gobiernos tienen las capacidades necesarias para conducir procesos como los descritos, algo que en muchos de nuestros países es más bien la excepción que la regla.

Una tercera fórmula se basa en la experiencia (que no deja de tener complejidades) colombiana de los Contratos Plan en Colombia. En este caso, la plataforma institucional consiste en un contrato o convenio, entre una o más entidades del nivel nacional (representativas de varios sectores) y uno o más gobiernos sub-nacionales. Cada Contrato Plan establece una instancia de gobernanza del plan, y una instancia ejecutiva o de gestión. El contrato define la estrategia, el programa, las líneas de acción, y las responsabilidades de las partes, las que incluyen compromisos presupuestarios. En la experiencia colombiana, los contratos plan comprometen solamente entidades públicas, y, por ende, no resuelven el problema del débil protagonismo de los actores territoriales, de los sectores privados y sociales y no gubernamentales. Sin embargo, debería ser posible lograr que este tipo de arreglos se formulen como iniciativas público-privadas.

Una cuarta fórmula, que podría eventualmente ensamblarse como un componente de cualquiera de las tres anteriores, consiste en establecer fondos que permitan co-financiar iniciativas de desarrollo territorial que surjan de las iniciativas de gobiernos subnacionales, y/o de asociaciones de los mismos como es el caso de las mancomunidades de municipios en varios países centro-americanos, en conjunto con actores privados y no gubernamentales. Este mecanismo tiene la ventaja de que reconoce que en América Latina y el Caribe, el estado y los gobiernos nacionales, ya no tienen el monopolio de la acción pública en materia de desarrollo territorial rural.

##### *5. De mesas de concertación a mecanismos eficaces de coordinación*

En muchas de las experiencias construidas bajo la inspiración del enfoque territorial, las formas de gobernanza apoyaron predominantemente dos tipos de instrumentos: la elaboración de planes de desarrollo reuniendo un conjunto de acciones destinadas al territorio, y la formación de consejos u otras formas de concertación entre actores, teniendo aquellos planes como referente. Si bien las mesas de concertación tuvieron su importancia para la negociación en torno a conflictos sociales y ambientales, hacer de ellas la base para contratos y formas de coordinación hacia las transformaciones estructurales del territorio, es algo mucho más complejo.

En cuanto a los planes, en la mayoría de los casos, son una suma de actividades de extrema importancia para la agricultura familiar, los grupos étnicos locales o para los más pobres de las zonas rurales, pero con una perspectiva de corto plazo y muy fragmentada en demandas específicas. Esto limita la posibilidad de involucrar un conjunto más amplio de fuerzas sociales que inciden sobre los rumbos de este territorio. Muchas de estas iniciativas son incentivadas o conducidas por estructuras gubernamentales sectoriales, con lo cual el abanico de actores movilizados suele, igualmente, quedar limitado a actores sectoriales. Además, muchos de estos planes son formulados para dar cumplimiento burocrático a exigencias formales para obtener la adjudicación de recursos del presupuesto público.

Como resultado, las capacidades técnicas y las capacidades políticas movilizadas son muy limitadas. Muchas veces el tiempo para la producción de estos planes es muy corto, de unos pocos meses. Ellos terminan funcionando como una especie de plan de trabajo de aquella iniciativa de desarrollo territorial. Deberían ser mucho más que eso. Deberían ser una construcción colectiva,

sólidamente apoyada en conocimiento sobre dinámicas y tendencias de aquel territorio, y capaz de generar compromisos estratégicos entre fuerzas sociales plurales.

Un verdadero proyecto de transformación territorial es una iniciativa que afecta un conjunto de dimensiones de la realidad y, por lo tanto, necesita la movilización de recursos y capacidades de varios tipos de actores, públicos y privados. Flyvbjerg *et al.* (2003) afirman que los proyectos de este tipo implican muchos riesgos e incertidumbres, por lo que las estrategias de toma de decisiones sobre riesgos deberían ser muy importantes. Sin embargo, estos aspectos terminan siendo descuidados en pro de tomas de decisión más restringidas, sin involucrar a todos los que pueden ser afectados por el proyecto o que necesitan contribuir a su ejecución. Un buen proceso decisorio de este tipo implica invertir en la formación de arreglos institucionales, más complejos y duraderos, que promuevan coordinación y rendición de cuentas como algo fundamental.

De acuerdo con Bouckaert *et al.* (2010), hay tres formas principales de coordinación entre actores: las clásicas, apoyadas en instrumentos de tipo comando y control y en la jerarquía; las basadas en incentivos para que los actores cooperen; y las que se apoyan en la adhesión voluntaria de los actores a partir de mecanismos de formación de redes de complementariedad.

Las mesas de concertación bajo coordinación de una estructura sectorial, tendrán siempre la dificultad de imponer prioridades a otros actores sectoriales, pues no tienen el poder jerárquico para forzar la cooperación. Bajo una lógica de coordinación jerárquica, los resultados han sido mejores en aquellas iniciativas de DTR que son impulsadas bajo el mando de una agencia o secretaría con actuación multisectorial, como las secretarías de planificación u otras. Pero también ahí hay dos problemas: cómo alcanzar la cooperación sustantiva y creciente de las otras estructuras ministeriales, más allá del mero cumplimiento de determinaciones impuestas; y cómo lograr la coordinación con los actores no estatales.

Muchas veces se espera una coordinación voluntaria, en red. Pero esto se logra cuándo hay identidad entre actores y la iniciativa propuesta, no tanto cuándo hay conflictos y diferencias de perspectivas. Por eso es importante que los arreglos institucionales consigan movilizar instrumentos de coordinación por incentivos, para que una pluralidad de actores dentro y fuera del gobierno se movilicen en la formulación de compromisos estratégicos.

Para decirlo de otra forma, la solución de los problemas de coordinación que están en la base del enfoque DTR demandan la formulación de arreglos institucionales más complejos y que se apoyen en instrumentos variados para alcanzar la cooperación entre áreas de gobierno, entre niveles de gobierno, y entre Estado, sociedad y mercado, preferentemente bajo el liderazgo de una estructura multisectorial. Estos compromisos no pueden involucrar solamente la implementación de planes formales, sino sobre todo la gestión de los riesgos e incertidumbres que se presentan en la trayectoria de la vida social y económica de un territorio.

#### *6. De la participación al empoderamiento y la co-gestión*

Ya hemos dicho que el DTR hizo una contribución a la democratización de la gestión pública. En tiempos en que los mecanismos de participación social están siendo desarmados bajo el argumento de mayor eficiencia en los procesos de toma de decisión, hay que defender el mantenimiento de estos espacios institucionales, importantes tanto para la gestión de conflictos ambientales, como para la defensa de derechos de las minorías y los grupos étnicos más afectados por la expansión de las inversiones y actividades comerciales a gran escala.

Sin embargo, hay que ir más allá. Se trata de poner a los actores territoriales en el timón de sus estrategias de desarrollo, incluyendo la transferencia a ellos de autoridad para asignar y administrar recursos públicos. Hay un déficit de voluntad política, pero también hacen falta normas e instrumentos que permitan realizar esta gestión del DTR desde abajo, de una forma tal que sea compatible con las restricciones y exigencias básicas del derecho administrativo.

La cuestión central a ser observada aquí es que las formas de definición y de gestión de los presupuestos acaba siendo un limitante muy grande a que se establezcan las formas de coordinación mencionadas en el tópico anterior. Si la gestión del presupuesto se hace de manera excesivamente centralizada y sectorial, es muy difícil diseñar mecanismos de incentivos para que cada actor central o sectorial renuncie a su autonomía sobre la administración de estos recursos en los procesos de toma de decisión. En el mundo de las ONG y de organizaciones sociales hay muchos ejemplos de iniciativas donde los actores sociales tienen un papel central en la toma de decisiones; sin embargo, la particularidad de estas experiencias es que no están limitadas por las normas legales y reglamentarias del derecho administrativo.

Se han encontrado diversas formas para favorecer la participación con poder de decisión de los actores territoriales en la gestión de los recursos para el DTR. Una de ellas es la creación de Agencias con relativa autonomía y sometidas a formas de control social local. Otra son mecanismos como los Contratos-Plan, en que se establece un marco legal que permite la concurrencia financiera de diversas entidades, otorgando voz y voto a los gobiernos locales (no así a los actores no gubernamentales). Aunque no son vinculantes en términos presupuestarios, los Contratos-Plan crean una oportunidad de someter el presupuesto público a una lógica territorial ascendente. Una tercera modalidad es la formación de consorcios de finalidades múltiples, como en la experiencia de Bahía en Brasil, o en varios países centroamericanos. Otra modalidad es la experimentada exitosamente en Perú en el programa Haku Wiñay, y en proyectos del Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola en diferentes países, donde se reconoce la autoridad de comités integrados por actores locales para asignar fondos públicos como co-financiamientos de proyectos asociativos; la pregunta es si es posible expandir este mecanismo a programas de mayor tamaño que probablemente van a superar las escalas en que es posible el control social basado en relaciones sociales de proximidad.

Hay aquí un campo abierto para la experimentación de arreglos institucionales compatibles con la legislación que gobierna los recursos públicos, que permitan que los actores territoriales no solo sean consultados y puedan aconsejar o proponer (o presionar), sino que puedan decidir y ser responsables de la asignación y uso de fondos públicos.

# Conclusión

La adopción del enfoque territorial hace dos décadas representa un cambio profundo en las formas de ver y de incentivar el desarrollo de las regiones rurales de nuestros países. Estamos, sin embargo, sólo al inicio de esta transición de paradigmas. La visión agraria y agrícola del mundo rural se ha construido por décadas o incluso por siglos. La visión territorial de estos espacios no se hará del día a la noche. Es necesario profundizar y acelerar este camino por una sola razón: es el más coherente y consistente con el sentido más general de las transformaciones por las que pasan la economía, la demografía y la política en los tiempos actuales. En las páginas anteriores se buscó ofrecer un balance sobre lo que avanzó, lo que queda como desafío para los próximos años, y algunas ideas sobre como enfrentarlos.

Otra conclusión importante es la afirmación de que la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible representan una oportunidad singular para favorecer esta transición. Porque esta agenda crea un discurso convergente entre gobiernos, empresas y organizaciones sociales que puede ser organizado y orientado hacia una idea clave: hay que buscar estilos de relación entre Estado, sociedad y mercado, que favorezcan la satisfacción de las necesidades materiales de la población, pero con cohesión social y ambiental; y es imposible alcanzar estas metas sin conferir un lugar destacado al mundo rural. Un lugar significativamente diferente de lo que se ha asignado hasta aquí en nuestra trayectoria. Se trata de pensar en los espacios rurales no sólo como espacios de producción de riquezas, o como lugar donde se enfrentan temas clásicos desde el pasado, como la persistencia de la pobreza. Se trata de pensarlos de manera innovadora, como parte de nuevas narrativas sobre el desarrollo de nuestros países y de la región. Es aquí donde el enfoque territorial y el abordaje de los ODS se suman y amplían el campo de posibles en torno a los cuales actúan líderes y tomadores de decisión. No se deben perder oportunidades así en un mundo tan lleno de desafíos.

# Referencias

- Abramovay, R.**, (1999), O Capital Social dos Territorios: repensando o desenvolvimento rural, en IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política, Porto Alegre, pp. 18.
- Berdegú, J. y Favareto, A.** 2019. 15 años de Desarrollo Territorial Rural. Manuscrito.
- Berdegú, J. A., Hiller, T., Ramírez, J. M., Satizábal, S., Soloaga, I., Soto, J., Uribe, M., Vargas, O.**, (2019). Delineating Functional Regions from Outer Space. Manuscrito.
- Berdegú, J., Reardon T. & Escobar, G.**, (1999), Empleo e Ingreso Rurales No Agrícolas en América Latina y el Caribe, Documento para el Seminario “Desarrollo del Empleo Rural No Agrícola” auspiciado por BID, CEPAL, FAO y RIMISP, Santiago, Chile, 6-8 de septiembre de 1999.
- Berdegú, Julio A., Felicity Proctor y Chiara Cazzuffi**, (2014). Inclusive rural-urban linkages. Working Paper Series N° 123. Territorial Cohesion for Development Program. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.
- Boisier, S.**, (1996), Modernidad y Territorio, Cuadernos del ILPES, núm. 42, CEPAL, Santiago de Chile.
- Bouckaert, Peters y Verhoest**, (2010) The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management. London: Palgrave MacMillan.
- Caron, P.**, (2005), A quels territoire s'intéressent les agronomes? Le point de vue d'un géographe tropicaliste, Natures Sciences Sociétés, vol. 13, pp. 145-153.
- CEPAL**, (2017), Panorama Social de América Latina 2016 (LC/PUB.2017/12-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- Chiriboga, M.**, (2002), ¿Qué hemos aprendido del desarrollo rural de los 90s? (Manuscrito).
- Coelho, Vera Schattan, y Arilson Favareto**, (2008). Questioning the relationship between participation and development. A case study of the Vale do Ribeira, Brazil. World Development 36 (12): 2937-2952.
- Constanza, R. et al.**, (2015). An overarching goal for the UN Sustainable Development Goals. Situations, v. 5, Issue 4, p. 13-16, 2015. Situations. Vol. 5. Issue 4.
- Dellink, Rob, Jean Chateau, Elisa Lanzi y Bertrand Magné.**, (2017). Long-term economic growth projections in the Shared Socioeconomic Pathways. Global Environmental Change 42: 200-214.
- De Janvry, A. & Sadoulet, E.**, (2002), El desarrollo rural con una visión territorial, ponencia presentada en el Seminario Internacional Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. Boca del Río, Veracruz, México, octubre, SAGARPA-IICA.
- Departamento Nacional de Planeación** (2016). Contratos Plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones. DNP, Bogotá.
- Echeverri, R. & Ribero, M.**, (2002), Nueva Ruralidad: visión del Territorio en América Latina y el Caribe. Ciudad del Saber, Panamá, CIDR/IICA.
- Echeverría, R.**, (2003), El enfoque territorial: una condición necesaria para el desarrollo rural, en Ramos, A. (Comp.) Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay, Montevideo, IICA. pp.175.
- Escobal, J. et al.**, (2015). Linkage to Dynamic Markets and Rural Territorial Development in Latin America. World Development 73(C). pp. 44-55.

**Favareto, A.**, (2007), Paradigmas do desenvolvimento rural em questão, São Paulo, Editora Iglu, Fapesp.

**Favareto, Arilson y Berdegú, Julio.**, 2018. Mudanças globais e locais. Implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural na América Latina. En: Mireya Valencia *et al.* (Organizadores). Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial. Editora CRV, Curitiba, Brasil.

**Flyvbjerg, Bruzelius y Rothengatter**, (2003). Megaprojects and risk: an anatomy of ambition. Cambridge: Cambridge University Press.

**Graziano da Silva, J.**, (1997), O Novo Rural Brasileiro. Revista Nova economia, núm. 7, vol. 1, mayo, pp. 43-81.

**IFAD**, (2016). Rural Development Report – Fostering inclusive rural transformation. Roma.

**IICA**, (2001), Nueva Ruralidad, Serie Documentos conceptuales, marzo 2001.

**Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)**, (2018). Global warming of 1.5°C. IPCC, Switzerland.

**International Fund for Agricultural Development (IFAD)**, (2016). Rural Development Report 2016. Fostering inclusive rural transformation. IFAD, Roma.

**Leyton, C.; Cortínez, V.; Fernández, I.; Fernández, J.**, 2017. “Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas”, serie documento de trabajo N° 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Rimisp Santiago, Chile.

**Maldonado, J. et al.**, (2016). Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural em América Latina. Uniandes: Bogotá: Uniandes, 2016.

**Manzanal, Mabel**, (2006). “Regiones, Territorios e Institucionalidad del Desarrollo Rural” en MANZANAL Mabel, NEIMAN, Guillermo y LATTUADA Mario (comp.) (2006). Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. ED. CICCUS. Buenos Aires, Argentina. pp. 21 - 50.

**Pérez, E.**, (2001), Hacia una nueva visión de lo rural, en Giarraca, N. (Ed.) ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires, CLACSO.

**Pires y Gomide**, (2011) Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. Boletim de Análise Político-Institucional. Brasília: Ipea, n. 1.

**Reardon, T., Julio Berdegue, Javier Escobar**, (2001). Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America. World Development Volume 29, Issue 3, Pages 395-572 (March 2001).

**Rimisp**, (1999). Documento de Conclusiones y Recomendaciones del Seminario Internacional sobre Desarrollo del Empleo Rural no Agrícola en América Latina. Santiago, Chile 6 – 8 septiembre 1999. Manuscrito disponible en [http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP\\_FaoRlc/old/prior/desrural/erna.htm](http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/erna.htm).

**Rodríguez, Adrián G., Andrés O. Mondaini y Maureen A. Hirschfeld**, (2017). Bioeconomía en América Latina y el Caribe Contexto global y regional y perspectivas. Serie Desarrollo Productivo 215. CEPAL. Santiago, Chile.

**Schejtman, A.**, (1998). “Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional”. En: Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas, Número Especial. Taxco, México, abril, pp. 139-166.

**Schejtman, A.**, (1998). “Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional”. En: Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas, Número Especial. Taxco, México, abril, pp. 139-166.

**Schejtman, A. y Julio A. Berdegué, (2006).** El impacto social de la integración regional en América Latina Rural. Inter-American Development Bank. Integration and Regional Programs Department.

**Schejtman, A. & Berdegué, J., (2004),** Desarrollo territorial rural, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del FIDA y el Departamento de Desarrollo Sustentable del BID.

**Sepúlveda, S., Castro, A. & Rojas, P., (1998),** Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible en espacios territoriales. Cuadernos Técnicos, núm. 4, IICA. Coronado, Costa Rica.

**Veiga, Jose Eli, (2002a).** Cidades imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas - São Paulo, Editores Associados.

**Veiga Jose Eli *et al.*, (2001).** O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Série Textos para Discussão n. 1. Brasília, Nead.

**United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, (2015).** World Urbanization Prospects: The 2014 Revision.

