

# Estructura institucional y participación de actores en la estrategia de desarrollo territorial rural

## Una aproximación en el Territorio Paraná Centro en Brasil y en la Región Huamantla en México

Alfonso Pérez Sánchez y Jorge Ramón Montenegro Gómez\*

Se analizó la estructura institucional y la participación de actores en la estrategia de desarrollo territorial rural (EDTR) en dos territorios: uno en Brasil y otro en México. Es un estudio cualitativo con revisión documental, realización de 46 entrevistas y observación directa en campo durante los años 2010 y 2011. Los hallazgos demuestran que ambas EDTR tienen semejanzas, entre las que destacan: *a)* el diseño se hace desde el gobierno federal con auspicio de instituciones internacionales; *b)* se crean colegiados en donde participa la sociedad civil en la planificación del desarrollo rural, pero dicha participación está coartada por los actores gubernamentales. Una de las principales conclusiones es que aunque ambas EDTR tienen un marco legal que contempla una estructura institucional con la participación ciudadana para la toma de decisiones, en los hechos es incipiente y no se vislumbra en el corto plazo que el gobierno quiera cambiar esta situación.

*Palabras clave:* desarrollo territorial rural, Brasil, México.

### *Institutional Structure and Participation of Actors in the Strategy of Rural Territorial Development. An Approach in the Territory Centre Paraná in Brazil and in the Region of Huamantla in Mexico*

This study analyzed the institutional structure and the participation of actors in the strategy of rural territorial development (EDTR) in two territories: one in Mexico and another in Brazil. It is a qualitative research with review of documents, 46 interviews and participant observation during 2010 and 2011. The results show that the two EDTR have similar characteristics like: *a)* the federal government design the EDTR with sponsorship of international institutions; *b)* both EDTR have colleges where citizens participate to

---

\*Alfonso Pérez Sánchez es profesor-investigador de El Colegio de Tlaxcala, A.C., Av. Melchor Ocampo 28, San Pablo Apetatitlán, Tlax., México. Tel: 01246 464 58 74, ext. 146. Correo-e: alfonso65@yahoo.com.mx. Jorge Ramón Montenegro Gómez es profesor-investigador del posgrado de geografía en el Departamento de Geografía de la Universidade Federal do Paraná en Brasil, Centro Politécnico Jardim Das Américas, Curitiba, Paraná. Tel: (54) 041 361 34 50. Correo-e: jorgemon@ufpr.br

Artículo recibido el 1 de marzo de 2012 y aceptado para su publicación el 18 de noviembre de 2014.

plan the rural development, but this participation is constrained by government actors. One of the most important conclusions is that although both EDTR have a legal framework that provides for an institutional structure to citizen participation for decision-making, in fact this participation is emerging and there are no signals in the short term that the government wants to change this situation.

*Keywords:* rural territorial development, Brazil, Mexico.

## INTRODUCCIÓN

Desde inicios de la primera década del siglo XXI, el enfoque territorial se ha afianzado en la política pública de desarrollo rural en América Latina y ha sido impulsado por organismos internacionales de desarrollo, como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción/Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

Uno de los primeros países en incursionar en la política de desarrollo territorial en Latinoamérica fue Brasil. A partir del año 2003 el gobierno de Lula da Silva adoptó el enfoque del desarrollo territorial como estrategia para combatir los problemas del medio rural, primordialmente la pobreza. Otros países latinoamericanos como México, Colombia y Costa Rica, han incursionado en la política pública de desarrollo territorial rural, también conocida como estrategia de desarrollo territorial rural (EDTR), de ahí que en este trabajo se utilicen ambos conceptos para referirse al conjunto de acciones y programas que tienen como unidad de intervención el territorio para gestionar el desarrollo rural.

Con base en los acontecimientos señalados, se plantearon los siguientes cuestionamientos guía de la investigación: ¿Cuál es el andamiaje institucional de la EDTR? y ¿cómo es la participación de los actores de la EDTR?, tomando como referencia dos territorios.

A partir de estas preguntas, el objetivo general fue analizar la estructura institucional y la participación de los actores de la EDTR en el Territorio Paraná Centro en el estado de Paraná, Brasil y en la Región Huamantla del estado de Tlaxcala en México durante los años 2010 y 2011, con la fina-

lidad de aportar elementos de reflexión y discusión teórico-empírica sobre el desarrollo rural con enfoque territorial.

La investigación es eminentemente cualitativa, se realizó de septiembre del año 2010 a septiembre de 2011 a través de la revisión de información documental y trabajo de campo en ambos territorios. Este último consistió en realizar 46 entrevistas con alcaldes, funcionarios de la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), asesores de los programas de desarrollo territorial rural, secretarios municipales de agricultura, campesinos, representantes de organizaciones de productores, representantes de organismos no gubernamentales, así como la participación directa en reuniones del Foro Territorial Paraná Centro en Brasil y del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable de Huamantla en México.

El documento está dividido en cuatro apartados además de la introducción: el primero hace una recopilación de algunos de los principales planteamientos teórico-conceptuales sobre territorio y los componentes del enfoque territorial del desarrollo rural, destacando la descentralización y la participación ciudadana; el segundo contiene un panorama general de cómo se ha instrumentado la EDTR en Brasil y en México; el tercer apartado contiene algunas de las características de los territorios estudiados, la estructura institucional, los actores más destacados y sus funciones en la EDTR. Se incluye un apartado de conclusiones, en el que se presenta una serie de planteamientos y discusiones de la teoría versus evidencia empírica del enfoque territorial, así como se destacan los puntos en común y las divergencias de la estructura institucional y la participación de actores. Al final se integra un anexo con siglas y acrónimos utilizados.

## EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL: APUNTES PARA EL DEBATE TEÓRICO-CONCEPTUAL

### UNA SEMBLANZA DEL CONCEPTO DE TERRITORIO

La bibliografía que debate y reflexiona sobre el enfoque territorial del desarrollo es vasta y pone en el centro del debate el concepto de territorio.

Algunos autores afirman que la idea de territorio ya existía desde el siglo xv. En la década de 1970 el concepto se acuña para explicar los fenómenos sociales, primordialmente a partir de la geografía, la sociología y la economía (Saquet, 2009 y Haesbaert, 2007), lo cual ha dado pauta a varias definiciones y componentes desde el enfoque disciplinario que se aborda.

El término territorio proviene de las palabras latinas *terra* y *torium*, las cuales en conjunto significan “la tierra que pertenece a alguien”, (Còrrea, 1997, 56), y hay dos elementos clave en los que varios autores coinciden: *a*) el territorio es una apropiación de la sociedad del espacio geográfico, por lo tanto es una construcción social y es diferente del espacio geográfico; *b*) de esta manera el territorio puede adquirir diferentes escalas, por lo que el territorio puede ser un continente, un país, una ciudad, un barrio o una calle (Saquet, 2009; Haesbaert, 2007; Bozzano, 2009).

En otras palabras, los seres humanos a través de su intervención pueden apropiarse y transformar un espacio geográfico, por lo tanto el territorio asume la existencia inseparable de espacio-sujetos, ejerciendo estos últimos relaciones sociales (de poder, mercantiles, de amistad, etc.), para tener no solo vínculos de propiedad, sino también de afecto e identidad.

Con base en los planteamientos anteriores, entonces ¿qué es el enfoque territorial del desarrollo rural? Ellis y Biggs (citados por Sepúlveda *et al.*, 2003), afirman que si un nuevo paradigma de desarrollo rural debe surgir, ha de ser aquel en el que la agricultura tenga un lugar junto con otras actividades actuales y potenciales, rurales y no rurales, importantes para la construcción de distintos medios de subsistencia sostenibles, sin darle una prioridad excesiva a la agricultura para resolver la pobreza rural. La transectorialidad y la multiplicidad de mecanismos de subsistencia rurales deben convertirse en el sustento de las políticas de desarrollo rural si se quiere reducir la pobreza rural en el futuro. De manera muy sintética, con este enfoque el territorio debe ser la unidad de análisis e intervención de cualquier estrategia de desarrollo, debe involucrar múltiples sectores productivos y a diversos actores que conviven en el territorio.

En opinión de Schejtman y Berdegú (2004) y Soto *et al.* (2007), el enfoque territorial es cada vez más aceptado como un camino a seguir para

superar los obstáculos del desarrollo en las áreas rurales; es la oportunidad de relacionar los temas de la pobreza rural con otros elementos del debate y de la acción pública contemporáneos, tales como desarrollo económico local, competitividad, descentralización, modernización del Estado, pequeña y mediana empresa y medio ambiente, entre otros.

En contraparte, diversos autores señalan la existencia de varios factores que restringen la instrumentación del enfoque territorial del desarrollo rural. Schejtman y Berdegú (2004) afirman que hay factores que han limitado la construcción de una nueva teoría para afianzar el enfoque territorial del desarrollo rural: *a)* insuficiente integración de los avances teóricos disciplinarios, *b)* escasa evidencia empírica sobre la eficacia de los nuevos enfoques y, *c)* los organismos internacionales y los gobiernos tienen inconclusa la ruta de la visión a la acción.

Abramovay (2006) lleva a la discusión si el concepto de territorio en las estrategias de desarrollo es cognitivo o sólo normativo. Reconoce que la noción de territorio para las ciencias sociales contemporáneas y la bibliografía reciente adolece de la insuficiente generación de fundamentos teóricos consistentes para la noción de territorio y desarrollo territorial. Aunque se trata de una noción que prioriza los lazos no mercantiles entre los actores, le falta una teoría de la interacción social. La ausencia de esta teoría es, de alguna manera, exaltada por el esfuerzo de identificar líneas generales del comportamiento de los actores, de las organizaciones y de los ambientes, capaces de explicar situaciones particularmente virtuosas.

También Schneider y Tartaruga (2006) encuentran debilidades teóricas entre el uso y el significado conceptual e instrumental del territorio. Afirman que en el sentido analítico se requiere establecer referencias teóricas y aun epistemológicas que puedan ser sometidas al examen de la experimentación empírica y, después, reconstruidas de forma abstracta y analítica. El uso instrumental y práctico no requiere estos elementos y, por eso, se puede hablar de enfoque, abordaje o perspectiva territorial cuando se indica una manera de tratar fenómenos, procesos, situaciones y contextos que ocurren en un determinado espacio donde se producen y se transforman.

Con base en lo anterior, desde la perspectiva de las políticas públicas del desarrollo, es común que el territorio pierda su sentido heurístico y conceptual. En otras palabras, tal como lo destaca Sabourin (2002), el territorio es considerado como una variable que requiere algún tipo de intervención sobre el espacio y las poblaciones que resulten en alteraciones de la realidad existente. De ese modo, el enfoque territorial del desarrollo presupone la acción sobre el espacio y el cambio de las relaciones sociales en él existentes. Por lo tanto, sus objetivos son instrumentales y prácticos y, por esta razón, no se pueden criticar o reclamar las perspectivas o enfoques territoriales por ser no-teóricos, pues a priori fueron elaborados con esta finalidad.

Es decir, tanto Sabourin (2002) como Schneider y Tartaruga (2006) reconocen que el territorio no es la principal variable de análisis e intervención desde la perspectiva de las políticas de desarrollo territorial, la falta de sustento teórico y la reducida construcción instrumental lo obstaculizan.

En ese sentido, tal como lo indican Montenegro (2007, 51) y Ramírez (2006, 105), la política de desarrollo territorial rural asume que el territorio es una categoría aplanada, una visión idílica reducida a un instrumento técnico de planeación, por lo que con estas limitaciones tan marcadas del concepto, conduce a la elaboración e instrumentación de políticas públicas de desarrollo rural muy coartadas, que no incorporan aspectos básicos como los conflictos estructurales entre los actores, por lo que están condenadas —en la mayoría de los casos— a mantener la desigualdad y la pobreza de la población del medio rural.

#### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA DESCENTRALIZACIÓN COMO COMPONENTES BÁSICOS DEL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Desde el enfoque de las ciencias políticas, Herrera (2013, 151) destaca que como el enfoque territorial del desarrollo rural surgió en la Unión Europea, existen restricciones al intentar adaptarlo a los contextos de la población rural de México y América Latina, aunque reconoce que hay varios componentes rescatables de esta experiencia: *a)* la descentralización política,

*b)* el desarrollo institucional en las zonas rurales, *c)* el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad cultural y regional, *d)* el impulso de la competitividad y la productividad económicas, *e)* la codependencia entre las actividades del medio urbano y rural, *f)* el fomento a la democracia a través de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, entre otros.

De manera específica, los componentes de descentralización política y el de fomento a la democracia a través de la participación ciudadana apuestan por la construcción de una “nueva institucionalidad” en el medio rural porque:

1. Se intenta establecer nuevos procesos en la gestión de alternativas de desarrollo rural, lo cual coincide de manera relevante con la definición que hacen Blanco, Subirats y Fleury (citados por Arzaluz, 2013, 167), sobre la “nueva institucionalidad”, la cual plantea “establecer nuevas rutinas, procesos y mecanismos de construcción de problemas y propuestas de solución a partir de la participación de los actores locales, para generar una lógica de acción colectiva con posibilidades de enfrentar a la vieja institucionalidad”.
2. Se concibe la participación ciudadana como un mecanismo nodal en la toma de decisiones para instrumentar la EDTR, en donde, al menos en el papel, se promueve la participación de los actores locales (campesinos, representantes de organizaciones productivas y organizaciones gubernamentales, entre otros), en los colegiados que toman decisiones para instrumentar acciones de desarrollo rural. Es decir, implica tomar decisiones entre sociedad y gobierno en temas públicos, lo cual concuerda con los planteamientos que hacen Ziccardi (1998, 29), Córdova (2005, 81-82) y Arzaluz (2013, 167), entre otros autores, acerca de la participación ciudadana.

No obstante, el hecho de que haya apertura de los gobiernos locales a la participación de sus habitantes en la toma de decisiones colegiadas no implica necesariamente debilitar al Estado, de hecho Delamaza (2011, 49), afirma que “el balance entre Estado y sociedad civil no es de suma cero,

donde uno de ellos debe debilitarse para el crecimiento del otro y viceversa”; según afirma Lombard (2013, 137) la participación ciudadana puede generar dos paradojas: *a)* que el poder del Estado no sea necesariamente disminuido a pesar de la pluralidad de actores de la gobernanza emergente, y *b)* que la difusión de las prácticas participativas no necesariamente conduzca al empoderamiento ciudadano.

Los planteamientos de Lombard (2013, 137) obligan a reflexionar que si bien el enfoque territorial del desarrollo rural tiene como uno de los principales componentes la participación colegiada de actores locales en la toma de decisiones; en los hechos esto no garantiza que el poder de las instituciones gubernamentales que intervienen en la EDTR disminuya, sino que incluso, tal como lo afirman Lombard (2013, 137) y Montenegro (2012, 14), la participación ciudadana es vista más como una herramienta de legitimación del proyecto económico neoliberal.

Este último párrafo toca uno de los temas de mayor debate en torno al enfoque territorial del desarrollo rural: hay quienes lo ven como una oportunidad de empoderar a la ciudadanía en la construcción de propuestas de desarrollo desde los territorios locales; pero en contraparte, hay quienes afirman que sólo es un paliativo para consolidar el modelo neoliberal de desarrollo, en el que los actores locales tienen escaso margen de maniobra en la toma de decisiones públicas. Ramírez (2006, 106) afirma que los componentes de competitividad y productividad coinciden totalmente con el discurso neoliberal, lo cual es riesgoso porque se asumen de manera acrítica, pensando que todos los territorios tienen las mismas facultades para volverse competitivos, cuando la realidad rural es mucho más compleja.

## LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN BRASIL Y MÉXICO: UN PANORAMA GENERAL

### EN LA REPÚBLICA DE BRASIL

En opinión de Favareto (2010) la política de desarrollo territorial rural en Brasil se vio fuertemente influida por las experiencias observadas en los países de la Unión Europea, sobre todo por el programa Enlaces entre

Acciones para el Desarrollo de la Economía Rural (LEADER por sus siglas en francés) creado en el año 1991, e incluso para otros autores, como Montenegro (2006), esta propuesta también está influida por los estudios de la llamada Tercera Italia, lo cual generó una estrategia importada con esfuerzos de adaptación a las condiciones rurales brasileñas.

Aun cuando se reconoce que a partir del año 2003 se inició formalmente el Programa de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales (Pronat) en Brasil, Favareto (2010, 31), señala que ya desde finales del segundo periodo del gobierno de Fernando Henrique Cardoso se habían hecho cambios en la estructura institucional del gobierno federal, con la finalidad de introducir los componentes de una política de desarrollo territorial rural.

Con el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, en el año 2004, se creó la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) del MDA, cuyo objetivo general es “promover y apoyar iniciativas de las institucionalidades representativas de los territorios rurales que tengan como propósito el incremento sustentable de los niveles de calidad de vida de la población rural” (SDT/MDA, 2011, 41).

El esfuerzo de crear la SDT está orientado a abandonar el enfoque sectorial de las políticas de desarrollo rural para convertir el territorio rural en la unidad básica de análisis y acción de las políticas de desarrollo rural. Para ello, la SDT asumió la siguiente definición de territorio: “espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, que incluye el campo y la ciudad, con características multidimensionales tales como el ambiente, la economía, la sociedad, la cultura, la política y las instituciones, y una población con grupos sociales relativamente distintos, relacionados interna y externamente por medio de procesos específicos, en donde se pueden distinguir uno o más elementos que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial” (SDT/MDA, 2005, 7-8).

La SDT reconoce que el concepto de territorio asumido obedece más bien a una “microrregión para la planeación del desarrollo”, ya que conviene en términos funcionales, debido a que una escala intermedia entre estado y municipio facilita la organización de esfuerzos de los actores para promover el desarrollo. Con base en esta definición, una premisa fue incursionar con inversiones en proyectos a escala intermunicipal, de ahí que una

de las tareas prioritarias de la SDT fue la identificación y delimitación de territorios rurales. A partir de criterios esencialmente demográficos, se definieron a nivel nacional tres tipos de aglomerados municipales (identificados como territorios): *a)* territorios urbanos, *b)* territorios intermedios y *c)* territorios rurales. Estos últimos eran aquellos con una densidad demográfica promedio inferior a 80 habitantes por kilómetro cuadrado y una población media por municipio de hasta 50 mil habitantes (SDT/MDA, 2005).

Se identificaron en todo el país cerca de 450 aglomerados municipales con características rurales, 80 de tipo intermedio y 20 urbanos. Después de este proceso, de los 450 territorios rurales, a partir del año 2003, se seleccionaron varios de ellos para operar el Pronat, aumentando paulatinamente el número hasta llegar a 164 en el año 2010 (véase cuadro 1). A estos territorios se les denominó Territorios de Identidad (Echeverri, 2010, 94).

Los 164 territorios rurales abarcaban 2 500 municipios de Brasil (44.9% del total) con una población cercana a 52.5 millones de personas, 27.5 por ciento del total de la población brasileña (IBGE, 2010), ubicada en un área de 5.05 millones de kilómetros cuadrados (58.5% del total brasileño). De los 164 territorios rurales, siete se ubican en el estado de Paraná y abarcan 133 municipios.

Para el año 2008 la estrategia y experiencia del Pronat se tomó como referencia para crear el programa Territorios de la Ciudadanía, el cual, según Echeverri (2010, 107), es una propuesta para superar la pobreza a través de la generación de trabajo e ingreso por medio de la inclusión productiva de los más pobres, para reconocer y garantizar sus derechos como ciudadanos. Si bien los territorios de identidad ya habían incluido estos objetivos, el autor afirma que las debilidades en el proceso de construcción de institucionalidad en los territorios indujo a innovar los mecanismos de articulación de las políticas públicas.

Los criterios para definir los Territorios de la Ciudadanía fueron: *a)* aquellos ya atendidos por el Pronat a través de los Territorios de Identidad; *b)* que ya tuvieran cuerpos colegiados constituidos y un plan territorial de desarrollo; *c)* con menores índices de desarrollo humano; *d)* con la mayor concentración de agricultores familiares y asentamientos de la reforma agraria;

### CUADRO 1. Criterios principales para definir los territorios de atención en la estrategia de desarrollo territorial rural en Brasil

<i>Nombre del programa</i>	<i>Principales criterios para identificar los territorios</i>	<i>Número de territorios</i>	<i>Periodo</i>
Pronat/Territorios rurales (territorios de identidad)	Densidad demográfica (< 80 hab/km <sup>2</sup> ) y número de habitantes menor a 50000. Identidad construida por acuerdos entre los actores territoriales.	164	2003-2011
Territorios de la ciudadanía	Densidad demográfica (< 80 hab/km <sup>2</sup> ) y número de habitantes menor a 50000. Menores índices de desarrollo humano. Institucionalidad construida (cuerpos colegiados, planes de desarrollo territorial). Mayor concentración de agricultores familiares y asentamientos agrarios. Mayor concentración de "quilombolas" o población indígena. Mayor número de municipios con baja dinámica económica.	120	2008-2011

*Fuente:* Elaboración propia a partir de información del SDT/MDA (2005, 2011), Echeverri (2010).

e) con mayor concentración de quilombolas<sup>1</sup> y población indígena; f) mayor número de municipios con baja dinámica económica y g) con mayor capital social (Echeverri, 2010, 107). Véase cuadro 1.

A partir de estos criterios se identificaron los denominados Territorios de la Ciudadanía, que en el año 2008 eran 60 y para el año 2009 se llegó a 120 territorios que abarcan aproximadamente 1 848 municipios en las 27 unidades federativas de Brasil, de los cuales cuatro se ubican en el estado de Paraná.

Cabe destacar que el Pronat y los 164 territorios rurales continúan operando, sólo que en los 120 Territorios de la Ciudadanía se sumaron otros 22 ministerios y secretarías especiales<sup>2</sup> para tener una bolsa mayor de re-

<sup>1</sup> Comunidad tradicional integrada por descendientes de quilombos (esclavos de raza negra) con pequeñas superficies de tierra, cuyo uso normalmente es con fines agropecuarios a través del trabajo familiar. También por ley se reconoce la existencia de este tipo de comunidades en Brasil.

<sup>2</sup> Según la SDT las instituciones del gobierno federal que se suman a la estrategia de los Territorios de la Ciudadanía son los Ministerios de: a) Casa Civil, b) Ciudades, c) Agricultura, Pecuaria y Abasteci-

## CUADRO 2. Principales colegiados e instrumentos de intervención en los territorios

<i>Año</i>	<i>Programa</i>	<i>Principales colegiados territoriales</i>	<i>Principales instrumentos de intervención en el territorio</i>
2003-2011	Pronat/Territorios de identidad	Consejo Nacional de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (Condraf). Consejos Estatales de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.	Diagnósticos territoriales Planes Territoriales de Desarrollo Rural Sustentable (PTDRS) Proyectos territoriales.
2008-2011	Territorios de la ciudadanía	Sustentable (Cedraf).* Foros Territoriales de Desarrollo.* Reuniones territoriales de calificación del PTDRS.	

*Fuente:* Elaboración propia a partir de información del SDT/MDA (2005, 2011). \*En algunas unidades federativas el nombre del colegiado cambia.

cursos para apoyar proyectos en aquellos territorios con mayores niveles de pobreza (SDT/MDA, 2011). En los 44 territorios no incluidos en el programa Territorios de la Ciudadanía, la oferta de políticas y programas de financiamiento debe ser negociada y concertada con el MDA.

De la delimitación de Territorios Rurales/Territorios de Identidad a Territorios de la Ciudadanía, la estrategia de gestión del desarrollo no cambió significativamente. Permanecieron los cuatro cuerpos colegiados más destacados (denominados colegiados territoriales), en los que con actores gubernamentales y no gubernamentales del territorio debe gestarse el proceso de planeación del desarrollo rural: *a)* el Consejo Nacional de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (Condraf); *b)* los Consejos Estatales de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar Sustentable (Cedraf); *c)* los Foros Territoriales de Desarrollo y *d)* las reuniones territoriales de calificación del

---

miento, *d)* Ciencia y Tecnología, *e)* Comunicaciones, *f)* Cultura, *g)* Desarrollo Social y Combate al Hambre, *h)* Educación, *i)* Hacienda, *j)* Integración Nacional, *k)* Justicia, *l)* Medio Ambiente, *m)* Minas y Energía, *n)* Planeación, Presupuesto y Gestión, *o)* Salud, *p)* Trabajo y Empleo. También se reporta la participación de cinco secretarías especiales: *a)* de Acuicultura y Pesca, *b)* de Políticas de Promoción de Igualdad Racial, *c)* de Políticas para las Mujeres, *d)* General de la Presidencia de la República y *e)* de Relaciones Institucionales (SDT/MDA, 2011a).

Plan Territorial de Desarrollo Sustentable (PTDRS). También permanecieron los tres instrumentos básicos de operación: *a)* los diagnósticos territoriales, *b)* los PTDRS y *c)* los proyectos territoriales (cuadro 2).

Con la entrada de la nueva administración federal encabezada por la presidenta Dilma Rousseff, a partir del segundo semestre del año 2011 se decidió que varios de los programas e instituciones involucrados en el programa Territorios de la Ciudadanía, pasaran al programa “Brasil Sin Miseria”, el cual encabeza el Ministerio de Desarrollo Social.

#### EN LA REPÚBLICA MEXICANA

En diciembre del año 2001 se publicó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que es el referente legal primordial de las acciones encaminadas a fomentar el desarrollo rural en la República Mexicana. En el artículo 4 la LDRS establece como prioridad el “fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales, diversificando la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, para mejorar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural” (Sagarpa, 2001). La Sagarpa es la institución del gobierno federal que encabeza la ejecución de la LDRS.

Si bien la mayoría de los críticos coinciden en que la LDRS tiene un enfoque de integralidad y un esquema de planeación federalista y democrático, lo cual abona a la visión territorial, al desmenuzarla existen opiniones encontradas respecto a su contenido y acciones que propone.

Algunos de los cuestionamientos más destacados que se le han hecho a la LDRS son los de Torres (2007), de los cuales a continuación se enuncian tres:

1. No se dice de manera explícita que lo rural hoy día se encuentra estrechamente vinculado e imbricado con las ciudades y con la industria y por lo tanto queda cuestionado el enfoque territorial.

2. Aun cuando hay un glosario de conceptos, no existe un planteamiento teórico que le dé sustento a la LDRS, ocasionando por ejemplo ambigüedad al definir y diferenciar los términos de sustentabilidad y sostenibilidad, los cuales son recurrentemente utilizados.
3. La LDRS no deja de orientarse entre el productivismo y el asistencialismo a la población, pero no en el conservacionismo de los recursos naturales, ni en nuevas posibilidades técnicas ecoambientales, enfatizadas en la ausencia de acciones puntuales como la agricultura orgánica.

En contraparte, Echeverri y Moscardi (2005) afirman que si bien se define la ruralidad a partir de indicadores de concentración y densidad de población, la LDRS en el artículo 3 deja implícito que la realidad de los espacios rurales sucede en muchos de los centros denominados urbanos. Los mismos autores afirman que también se establece que los servicios ambientales representan el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de la sociedad, incluyendo funciones de provisión de agua, suelo y biodiversidad.

Con la LDRS se creó el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable como instancia consultiva del gobierno federal. Este consejo se integra con los miembros de la comisión intersecretarial,<sup>3</sup> representantes de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por la rama de la producción agropecuaria; de los comités de los sistemas producto;<sup>4</sup> así como por instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales. Es presidido por el titular de la Sagarpa y opera con base en un reglamento interno definido por el propio consejo (Sagarpa, 2001).

<sup>3</sup> La comisión intersecretarial está integrada por los titulares de nueve dependencias del ejecutivo federal: *a*) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyo titular la presidirá; *b*) Secretaría de Economía; *c*) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; *d*) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *e*) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; *f*) Secretaría de Salud; *g*) Secretaría de Desarrollo Social; *h*) Secretaría de la Reforma Agraria; *i*) Secretaría de Educación Pública y las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate (Sagarpa, 2001).

<sup>4</sup> Los sistemas producto son cadenas productivas auspiciadas por el gobierno federal, integradas por grupos de productores para disminuir costos de producción y transacción.

En cada estado de la República Mexicana, en cada Distrito de Desarrollo Rural (DDR) de la Sagarpa<sup>5</sup> y en cada municipio, la LDRS establece una réplica para integrar los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS), con algunas particularidades tales como que la presidencia recae en el gobierno de los estados (a nivel estatal y distrital) y en el presidente municipal, en el caso de los municipios. El papel de los CDRS consiste en la emisión de opiniones y la coordinación de las actividades de difusión y promoción hacia los sectores sociales representados en los programas, acciones y normas relacionadas con el Programa Especial Concurrente (PEC),<sup>6</sup> con la finalidad de contribuir a la construcción de los Planes de Desarrollo Rural (Sagarpa, 2001).

A partir de la creación de la LDRS, el reglamento (al menos en el papel) fomenta la descentralización, la inclusión social en la toma de decisiones y de manera implícita se pretende abandonar el enfoque sectorial, a través de ver el territorio como la principal unidad de análisis, planeación e instrumentación de políticas y programas de desarrollo rural.

El reglamento de la LDRS ha sido el cobijo legal de la política de desarrollo territorial rural en México, pero la estructura institucional y el funcionamiento no han sido los mismos desde el año 2001. Durante el periodo 2001-2010 hubo cambios que obedecieron primordialmente a los resultados de las evaluaciones anuales y también a las escasas evidencias de reducción de la pobreza de la población rural. En resumen, la EDTR ha transitado por tres caminos:

1. Durante el periodo 2001-2004 se puso énfasis en la operación de los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) en cada estado del país (cuadro 3), en donde se tomaron y se siguen tomando de-

<sup>5</sup> Los DDR de la Sagarpa son 192 regiones determinadas por la misma institución para atender a la población, las cuales abarcan aglomerados de varios municipios cuyo principal criterio de regionalización es la cercanía geográfica y las vías de comunicación entre los municipios para facilitar el funcionamiento de los programas de la Sagarpa.

<sup>6</sup> El PEC es una iniciativa del gobierno federal que trata de integrar esfuerzos de nueve instituciones a través de la concurrencia de recursos económicos de programas dirigidos a la producción, la salud, la educación, etc., en beneficio de la población rural.

- cisiones para planear el desarrollo de cada entidad, sin que poco o nada influyeran las opiniones o decisiones de los CDRS en los distritos de desarrollo y en los municipios. En otras palabras, se descentralizó la toma de decisiones a nivel federal para concentrarla en los estados, ocasionando que en la mayoría de los casos los CEDRS distritales y municipales sólo fueran ventanillas de solicitudes de productores, no sesionaran o incluso ni se hubieran constituido.
2. En el periodo 2005-2009 se priorizó la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), con un asesor pagado por el programa Alianza para el Campo y los municipios, con poco presupuesto y orientando a la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Rural (cuadro 3). Las evaluaciones anuales del programa arrojaron resultados poco alentadores para seguir con esta estrategia: *a)* las organizaciones de la sociedad civil casi no estaban presentes, la mayoría de los asistentes estaban ligados a instituciones gubernamentales; *b)* a excepción de la Sagarpa, la participación de las instituciones de la comisión intersecretarial era mínima o nula y tampoco aportaban recursos para proyectos aprobados en los CMDRS, a los que identificaban como “consejos de la Sagarpa”; *c)* en la mayoría de los casos los proyectos productivos aprobados eran de baja inversión, en una sola localidad, sin innovaciones que trascendieran significativamente en la mejora de la situación socioeconómica de las familias y de las comunidades; *d)* en la mayoría de los casos los participantes veían los CMDRS como espacios para obtener dinero para proyectos productivos para sus familiares o amigos y no como un colegiado para planear el desarrollo rural en el municipio.
  3. A partir del año 2010 la estrategia se modificó para fortalecer la construcción de proyectos territoriales (también conocidos como estratégicos), a través de consolidar los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS). Normalmente cada CDDRS tiene un asesor que se encarga de promover la construcción del Plan Distrital de Desarrollo Rural (cuadro 3) con la participación de los integrantes del CDDRS, así como definir los criterios de selección de aquellas actividades producti-

CUADRO 3. Colegiados y principales instrumentos de intervención de la estrategia de desarrollo territorial rural en México (2001-2010)

<i>Colegiados territoriales</i>	<i>Principales instrumentos de intervención en el territorio</i>	<i>Periodo</i>
Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnósticos territoriales.</li> <li>• Planes de Desarrollo Rural Sustentable (PDRS).</li> </ul>	2001-2004
Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos productivos.</li> </ul>	
Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnósticos territoriales municipales.</li> <li>• PDRS a escala municipal.</li> <li>• Proyectos a escala local-municipal.</li> </ul>	2004-2009
Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnósticos territoriales a escala de DDR.</li> <li>• PDRS a escala distrital.</li> <li>• Proyectos territoriales (intermunicipales).</li> </ul>	2009-2010

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la revisión documental y el trabajo de campo.

vas que se pueden convertir en “proyectos territoriales” con cuatro cualidades primordiales: *a)* que las condiciones climáticas y sociales favorezcan dicha actividad productiva; *b)* que beneficie al mayor número de personas; *c)* que trascienda más allá de un solo municipio; *d)* que favorezca la construcción de bienes públicos en lugar de bienes privados.

Estos tres caminos por los que ha transitado la EDTR, han generado nuevos escenarios institucionales y favorecido la integración de cuerpos colegiados que toman decisiones vinculadas con el desarrollo de los territorios rurales (cuadro 3). En este tiempo el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural) una institución del gobierno federal sectorizada a la Sagrapa, ha sido la entidad asesora más importante en el ámbito nacional, a través de la formación de recursos humanos para asesorar a los CDRS.

Para el año 2010, el INCA Rural integró un equipo de capacitadores y asesores orientados a formar recursos humanos denominado equipo nacional para la estrategia de desarrollo territorial; es decir, se han formado agrónomos, médicos veterinarios, sociólogos, economistas y biólogos, entre otras profesiones, para colaborar en la elaboración de diagnósticos territo-

riales, planes de desarrollo rural, proyectos de inversión y evaluar el desempeño, procesos y efectos de la política de desarrollo territorial.

## EL TERRITORIO PARANÁ CENTRO EN BRASIL

### CARACTERÍSTICAS GENERALES

#### *Ubicación y extensión geográfica*

El Territorio Paraná Centro comprende 17 municipios: Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândido de Abreu, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Cantu, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Rio Branco do Ivaí, Roncador, Santa Maria do Oeste y Turvo. Se ubica en el centro del estado de Paraná en la región sur de Brasil entre los 52°00' de longitud oeste y 25°00' de latitud sur. Comprende 11 900 km<sup>2</sup> lo que implica casi el 6 por ciento de la superficie del estado (IBGE, 2010).

#### *Condiciones físico-biológicas*

El clima predominante es el subtropical húmedo mesotérmico, con veranos calientes y heladas poco frecuentes en otoño e invierno. La temperatura media anual en el periodo más caluroso supera los 22 grados Celsius y en los meses más fríos es inferior a 18 grados (Ipardes, 2007).

La precipitación pluvial es entre 1400 y 2000 mm anuales. La zona con menor precipitación está al noreste del territorio, mientras que la zona más lluviosa es la suroeste (Ipardes, 2007).

La altura sobre el nivel del mar es variable, en la zona norte va de 30 a 600 msnm, en la zona centro-sur existen alturas entre 700 y 1300 msnm, aunque las predominantes son de 500 a 1 000 msnm (Ipardes, 2007).

#### *Población*

Para el año 2010 el Territorio Paraná Centro registró alrededor de 174 mil habitantes, lo cual representó una tasa de crecimiento negativa de 11.7 por

ciento respecto al año 2000. Esto demuestra que el territorio se caracteriza por ser expulsor de gente, primordialmente de las localidades rurales.

Los niveles de pobreza de la población son altos. El *Censo demográfico* del año 2000 estimó la existencia de 24 820 familias en condiciones de pobreza, lo cual equivalía a alrededor de 40 por ciento del total de las familias que habitaban el territorio y este porcentaje casi duplicó el promedio estatal (Ipardes, 2007).

### *Comunidades agrarias y tenencia de la tierra*

El territorio se caracteriza por tener diversas comunidades tradicionales agrarias tales como quilombolas, faxinalenses<sup>7</sup> e indígenas de las etnias kaingang, guarani y xetá (Ipardes, 2007).

La lucha de campesinos por acceder a la tierra está presente en el Territorio Paraná Centro. Por ejemplo el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) mantiene una constante lucha por tener tierra agrícola a través de movilizaciones y ocupaciones de propiedades privadas.

La concentración de la propiedad de la tierra es también una característica del Territorio Paraná Centro. Según el *Censo agropecuario* 2006, 80.3 por ciento de los establecimientos agropecuarios del territorio son de agricultura familiar y apenas poseían 32.3 por ciento del total de la superficie, mientras que los establecimientos de agricultura no familiar representaban menos de 20 por ciento del total, pero poseían casi 68 por ciento de la superficie (IBGE, 2006).

### *Actividades económicas*

Entre las actividades agropecuarias los cultivos agrícolas con mayor superficie cosechada y valor de la producción son soya, maíz y frijol. Se reportó

<sup>7</sup> Comunidad tradicional que se caracteriza por la apropiación y uso de los recursos naturales basada en el trabajo familiar, el uso común de la tierra y la protección de la sociobiodiversidad. La Ley n. 15 673 del 13 de diciembre de 2007 reconoce a los faxinais y su territorialidad en el estado de Paraná (Almeida y De Souza, 2009, 5).

para el año 2009 la cosecha de casi 159 mil hectáreas de soya, 87 mil hectáreas de maíz y cerca de 35 900 hectáreas de frijol (Rureco-SDT, 2011).

La producción de estos tres cultivos normalmente es a través de monocultivos, con variedades no originarias del territorio y con uso excesivo de agrotóxicos, lo que representa una fuente grave de contaminación del aire, el agua y el suelo y la amenaza a diversas especies de flora y fauna.

En cuanto a ganadería, el *Censo agropecuario* 2006 reporta dos especies que destacan del resto: bovinos y porcinos. El ganado bovino orientado primordialmente a la producción de carne y leche y el porcino para la producción de carne (IBGE, 2006).

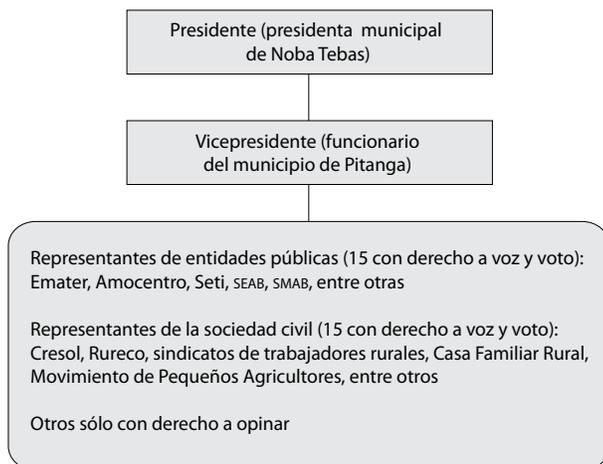
La producción forestal de especies no nativas se reportó en 374 establecimientos con 28 382 hectáreas (IBGE, 2006), primordialmente de las especies pino y eucalipto para su uso en la industria de la celulosa y el papel.

#### LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

A partir de que el Pronat se puso en marcha en Brasil, en el año 2003, se apostó a fortalecer la estructura y operación de los foros territoriales, que son colegiados en donde participan diversos actores de los territorios para tomar decisiones en torno a la planeación del desarrollo rural. Para el caso del Territorio Paraná Centro, en 2010 y 2011 el foro lo presidía la presidenta municipal de Noba Tebas y la vicepresidencia la desempeñaba un funcionario del municipio de Pitanga. En total son 30 los integrantes del grupo gestor del Territorio Paraná Centro con derecho a voz y voto, de los cuales 50 por ciento son representantes de instituciones gubernamentales y 50 por ciento son representantes de la sociedad civil (diagrama 1).

Esta diversidad de actores que se puede encontrar en el foro es un atributo, sin embargo la mayoría de los entrevistados coinciden en que no hay suficiente representatividad del territorio. Quienes normalmente emiten opiniones, toman la palabra, hacen propuestas son personas ligadas a instituciones gubernamentales y eso se manifiesta en la construcción del diagnóstico territorial y en el PTDRS, que son los instrumentos más impor-

DIAGRAMA 1. Estructura del foro territorial del Territorio Paraná Centro, 2011



*Fuente:* Elaboración propia a partir de la revisión documental y el trabajo de campo.

tantes del Pronat para generar proyectos de desarrollo rural (conocidos como proyectos territoriales).

Al menos, ese fue el punto en común encontrado en las reuniones del foro territorial a las que se asistió y la opinión de 80 por ciento de los entrevistados. Además, 75 por ciento de los entrevistados no supo explicar con suficiente claridad a qué iba a las reuniones del foro; es decir, a pesar de que en las reuniones se entregó a cada asistente el programa del evento, desconocían los objetivos primordiales. Por otro lado, los representantes de organizaciones de productores, indígenas, quilombolas, sindicatos de trabajadores, faxinalenses, jóvenes, no llegan a las reuniones porque no fueron invitados o no les interesa, o cuando llegan son simples espectadores de los acuerdos tomados, o sólo hacen acto de presencia para cumplir con el protocolo.

Por supuesto que esto no abona a la representatividad del territorio, ni tampoco a la participación ciudadana, que es uno de los principales com-

ponentes del enfoque territorial del desarrollo rural, señalado por Herrera (2013) y Schejtman y Berdegué (2004). Además, poco se contribuye a la validez del diagnóstico, el PTDRS y los proyectos del territorio. Estos hechos coinciden con lo encontrado por Favareto (2010) en otros territorios de Brasil, ya que estos “actores ausentes” son la población prioritaria a atender por parte del Pronat y en general por parte del MDA, y su ausencia, apatía o desconocimiento por supuesto se ve reflejada en el contenido de los instrumentos de intervención y gestión en el territorio.

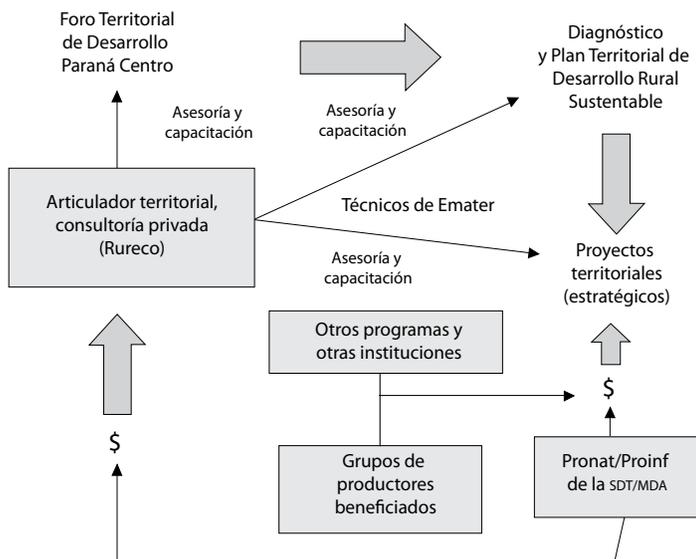
Durante el proceso de construcción del diagnóstico territorial, el PTDRS y los proyectos territoriales, intervienen varios actores clave que asesoran a los integrantes del foro territorial para lograr las metas:

1. El articulador territorial, quien juega el papel de integrar esfuerzos de diferentes actores del territorio durante el proceso de convocatoria del foro, la realización de las reuniones de validación del PTDRS y la gestión de los proyectos territoriales. Este cargo recae en una persona pagada por el MDA (diagrama 2).
2. La Rureco, que desempeña el papel de facilitador de procesos de planeación y de integración de información para elaborar el diagnóstico territorial y el PTDRS. Es contratada por el MDA a través de licitación.
3. Los técnicos del Instituto Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Emater), quienes hacen propuestas, asesoran y capacitan a actores del foro territorial en los diversos procesos de gestión e incluso en la elaboración de los proyectos territoriales (diagrama 2).

Estos tres actores son clave en el funcionamiento del Pronat y en general de la EDTR, porque el trabajo no concluye con la entrega del diagnóstico territorial y el PTDRS. Después de este proceso, la tarea es diseñar proyectos que atiendan las demandas prioritarias de la población en términos económicos, ecológicos, educativos y de salud, entre otros, integrados en proyectos que pueden ser de tipo productivo o proyectos sociales.

Los proyectos son el instrumento inmediato de implementación de la EDTR, pero si no tienen un sustento social fuerte, difícilmente van a tras-

DIAGRAMA 2. Representación esquemática de la estructura institucional y funcionamiento de la EDTR en el Territorio Paraná Centro, 2011



*Fuente:* Elaboración propia a partir de la revisión documental y del trabajo de campo.

cender en el tiempo y eso puede dar al traste con todo el esfuerzo previo realizado. Según los informantes entrevistados, estos proyectos tienen tres tamicos: *a)* la aprobación del foro territorial, *b)* en caso de ser aprobado, la revisión y aprobación del comité técnico del Cedraf y *c)* la autorización del MDA.

Después de este proceso de aprobación, los proyectos pueden ser sujetos de financiamiento, ya sea por el Pronat/Proinf, o por otros programas del MDA como Pronat en caso de ser productivos, o de otros ministerios y organismos no gubernamentales (diagrama 2).

Es decir, la gestión de procesos, la construcción de instrumentos de planeación, de reuniones y de negociación, en donde participan decenas de personas, se hace a un lado al momento de autorizar el financiamiento de los proyectos, porque al final de cuentas esta decisión recae en otras per-

sonas. No se descalifica a los funcionarios (cumplen con su trabajo y qué bueno que así sea); se cuestiona todo el andamiaje burocrático y reglamentario que no permite la flexibilización y agilización de procesos, ni tampoco la descentralización de la política pública en materia de desarrollo rural, por lo que la apertura del gobierno para fomentar la participación ciudadana en temas públicos queda sumamente cuestionada.

Desánimo, desinterés, decepción, son algunos de los sentimientos percibidos en la gente entrevistada, sobre todo de representantes de organizaciones de productores y de organizaciones no gubernamentales. Se encontraron quejas recurrentes de exceso de trámites burocráticos, de mucho tiempo (hasta de tres años) para obtener el financiamiento para los proyectos.

Aunado a ello, los proyectos que se derivan del PDTRS pocas veces articulan mezclas de recursos de instituciones o programas gubernamentales diferentes a los del MDA/SDT; es más, ante la pregunta a funcionarios de instituciones como Emater y el Ministerio de Educación, entre otros, si éstas habían hecho ajustes en su estructura para incorporar un enfoque territorial semejante al del Pronat, la respuesta fue negativa. Así, tal parece que el andamiaje de colegiados territoriales, la construcción de diagnósticos territoriales, etc., sólo lo impulsa el MDA, un solo Ministerio de 22 que contemplan las reglas del programa Territorios de la Ciudadanía.

En cuanto a inversión, durante el periodo 2003-2010 se aplicaron 5.5 millones de reales (alrededor de 39 millones de pesos mexicanos con cotización al año 2011), a través del programa Territorios de la Ciudadanía, en apoyo a 53 proyectos que fueron analizados y aprobados en el foro territorial (SDT/MDA, 2011a). Más de 90 por ciento se invirtió en actividades agropecuarias y agroindustriales, como producción de leche de vaca, producción de porcinos, producción de plantas medicinales, entre otras. Del total de proyectos financiados, 48 tienen cobertura municipal y cinco tienen cobertura intermunicipal. Toda la inversión fue a través de los programas del MDA, particularmente del programa de apoyo a Proyectos de Infraestructura y Servicios de los Territorios y el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar. Es decir, a pesar de que la EDTR involucra a 17 ministe-

rios y cinco secretarías, solo un ministerio invierte en proyectos discutidos y analizados en el foro territorial.

Al año 2011, 75 por ciento de los proyectos financiados no estaban funcionando de acuerdo con los objetivos planteados al momento del diseño y los beneficiarios no eran los grupos sociales prioritarios de atención de la EDTR (indígenas, quilombolas, faxinalenses, etc.). Por lo tanto queda en entredicho el objetivo de la EDTR: la reducción de la pobreza.

## LA REGIÓN HUAMANTLA EN MÉXICO

### CARACTERÍSTICAS GENERALES

#### *Ubicación y extensión geográfica*

El estado de Tlaxcala se ubica en la zona centro-oriente de la República Mexicana. De acuerdo con la regionalización realizada por la Sagarpa a nivel nacional, en el estado de Tlaxcala existen tres regiones administrativas denominadas como Distritos de Desarrollo Rural (DDR). La Región de Huamantla es la ubicada al oriente del estado de Tlaxcala y que la Sagarpa identifica como DDR 165, que se localiza entre los 97°54' de longitud oeste y los 19°24' de latitud norte (INEGI, 2010). Comprende 13 municipios ubicados al norte y oriente del estado de Tlaxcala: Huamantla, Alzayanca, Cuapixtla, El Carmen Tequexquitla, Ixtenco, San José Teacalco, Terrenate, Tocatlán, Trinidad Sánchez Santos, Tzompantepec, Xaloztoc, Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas. Según Sagarpa (2009), comprende casi 115 mil hectáreas (28.6% de la superficie total estatal).

#### *Condiciones físico-biológicas*

El clima que predomina es el templado subhúmedo con lluvias en verano y en el extremo oriente de la región, el semiseco con lluvias en verano. La precipitación promedio oscila entre 400 y 600 mm anuales, con la presencia recurrente de épocas de estiaje (conocida como canícula) entre finales del mes de julio e inicios de agosto (INEGI, 2010).

Los meses más calurosos son mayo, junio y julio. La temperatura promedio anual oscila entre 14.3 y 14.6 grados Celsius. Son frecuentes las heladas en los meses de noviembre a febrero (INEGI, 2010).

La altura sobre el nivel del mar de la Región Huamantla oscila entre los 2 500 y los 3 000 msnm, a excepción de la montaña Malintzi cuya altitud es de 4 420 msnm (INEGI, 2010).

### *Población*

Para el año 2010 los 13 municipios de la Región Huamantla tenían casi 214 mil habitantes, registrando una tasa de crecimiento de 10.3 por ciento durante el periodo 2005-2010, ligeramente inferior a la tasa promedio estatal que fue de 10.5 por ciento.

El Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (Coneval) reporta, para el año 2005, grado medio de rezago social para los municipios de Trinidad Sánchez Santos y El Carmen Tequexquitla y grado bajo y muy bajo para el resto de los municipios (Coneval, 2006).

### *Comunidades agrarias y tenencia de la tierra*

La presencia de ejidos es muy alta en la Región Huamantla, tan sólo en el municipio de Huamantla se ubican 31 ejidos<sup>8</sup> y comunidades agrarias con casi 12 400 hectáreas y 4 000 ejidatarios. Esto representa en promedio 8.1 por ciento de la superficie ejidal y 7.6 por ciento del número de ejidatarios en el estado de Tlaxcala (INEGI, 2010).

El único asentamiento ejidal con raíces indígenas es Ixtenco, cuyos ascendentes son de origen otomí y de hecho es la única comunidad de esta etnia en el estado de Tlaxcala.

<sup>8</sup> El ejido es un conjunto de tierras, bosques o aguas que un grupo de población campesina usufructúa de hecho, con fundamento en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, independientemente de que haya o no resolución presidencial sobre el tipo de actividad que en ellas se realice y del municipio o municipios en donde se encuentren.

*Actividades económicas más destacadas*

Entre las actividades agropecuarias predomina la siembra de maíz, frijol, alfalfa, papa y durazno, entre otros. Tan sólo de maíz para grano se sembraron alrededor de 40 mil hectáreas en el año 2009 (INEGI, 2010). En las áreas de riego de los municipios de Huamantla, Cuapiaxtla y Lázaro Cárdenas es frecuente la producción de hortalizas, como papa, zanahoria, lechuga y ajo, entre otras especies.

En cuanto a ganadería, destaca el ganado bovino de leche, ganado ovino, caprinos y porcinos. La producción de miel de abeja y derivados también sobresalen.

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES  
EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

De manera semejante a lo que ocurrió en el Territorio Paraná Centro, el funcionamiento de la EDTR en la Región Huamantla durante el periodo 2003-2009 tuvo cambios, los cuales coincidieron con lo acontecido a escala nacional y estatal que se reflejaron en la Región Huamantla: *a)* se contrató una red de asesores, con una coordinación estatal y regional, para trabajar con los integrantes de los CMDRS en la consolidación de la participación de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales en la planeación del desarrollo rural desde el municipio; *b)* en el seno del CMDRS se integraron el diagnóstico municipal y el Plan Municipal de Desarrollo Rural; *c)* a partir del plan se definieron proyectos productivos con posibilidades de detonar procesos de desarrollo rural para ser financiados por instituciones del gobierno federal, el gobierno estatal y el municipal; *d)* acompañar estos procesos con seguimiento y evaluación.

No obstante, la mayoría de los resultados no fueron alentadores para continuar por el mismo rumbo: proyectos mediáticos, sin visión de largo plazo, desvinculados de otros sectores productivos, con baja inversión, con tecnologías convencionales que muchas veces culminaron con subsidiar el consumo de las familias rurales y pulverizar los recursos que poco o nada ayudaron a mejorar las condiciones socioeconómicas del territorio.

Durante este periodo el CDDRS ya operaba, de hecho se constituyó desde el año 2003. Lo preside un representante del gobierno del estado de Tlaxcala, que en este caso es un funcionario de la Secretaría de Fomento Agropecuario (Sefoa). El cargo de secretario técnico lo ejerce un representante de la Sagarpa, y recae en el jefe de distrito de Huamantla (diagrama 3).

Los otros integrantes son los alcaldes de los 13 municipios, los comisariados ejidales,<sup>9</sup> representantes de organizaciones de productores, representantes de organizaciones no gubernamentales y funcionarios de instituciones gubernamentales federales y estatales (diagrama 3).

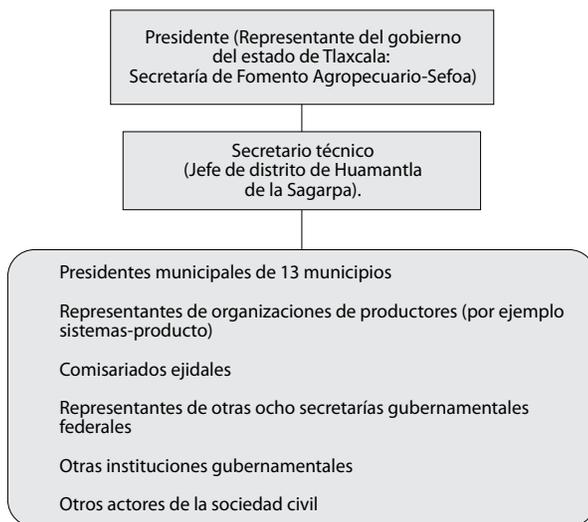
En total son 31 integrantes del CDDRS con derecho a voz y voto, aunque es frecuente la ausencia de la mayoría de los alcaldes y de los representantes de las instituciones del gobierno federal. En lugar de los alcaldes, acuden a las reuniones del CDDRS los directores de Desarrollo Rural de los municipios o los asesores de los CDDRS, lo cual limita significativamente la toma de decisiones.

En las dos últimas sesiones del año 2010 asistieron alrededor de 19 personas de 31 que tienen derecho a voz y voto, y destacó la presencia de siete alcaldes, el jefe de distrito de Huamantla, el suplente del presidente del CDDRS (representante de la Sefoa del gobierno del estado), los asesores municipales y representantes del Sistema Producto Durazno. La gran mayoría de los integrantes del CDDRS con derecho a voz y voto está ligada al sector gubernamental, salvo los representantes de los sistemas producto y los comisariados ejidales. Prácticamente no hay presencia de organizaciones no gubernamentales y entonces la representatividad en el CDDRS está sumamente desequilibrada.

Así integrado el CDDRS, cuestiona la apertura que se dice debe tener el enfoque territorial del desarrollo rural a la participación ciudadana, señalado por Schejtman y Berdegué (2004) y Herrera (2013), por lo que de entrada dificulta que la sociedad civil pueda apropiarse de una estrategia en la que prevalece el dominio de actores gubernamentales.

<sup>9</sup> El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Está constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes.

### DIAGRAMA 3. Estructura del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable en Huamantla, 2010 y 2011



*Fuente:* Elaboración propia a partir de la revisión documental y el trabajo de campo.

A pesar de esto, a diferencia de los otros CDDRS del estado de Tlaxcala, desde su integración el CDDRS de Huamantla ha sesionado procurando realizar tres reuniones anuales. Durante el año 2010, el CDDRS se reunió en tres ocasiones y los asistentes tuvieron como puntos a tratar informes de la Sagarpa, avances en el diseño de los proyectos territoriales, lineamientos generales de la EDTR (cosa que no sucedía en años anteriores), pero la agenda la ponen primordialmente los participantes ligados a instituciones gubernamentales, sobre todo el presidente y el secretario técnico del CDDRS.

Por lo tanto, prevalecen la revisión de informes de actividades o de metas alcanzadas de los programas de Sagarpa, pero poco se discuten los problemas fundamentales del territorio (por ejemplo el deterioro ambiental, las causas de la pobreza de la población; la posible mezcla de recursos económicos para financiar actividades productivas; el cambio climático, etcétera). Parece que sucede lo que Montenegro (2007, 51) y Ramírez

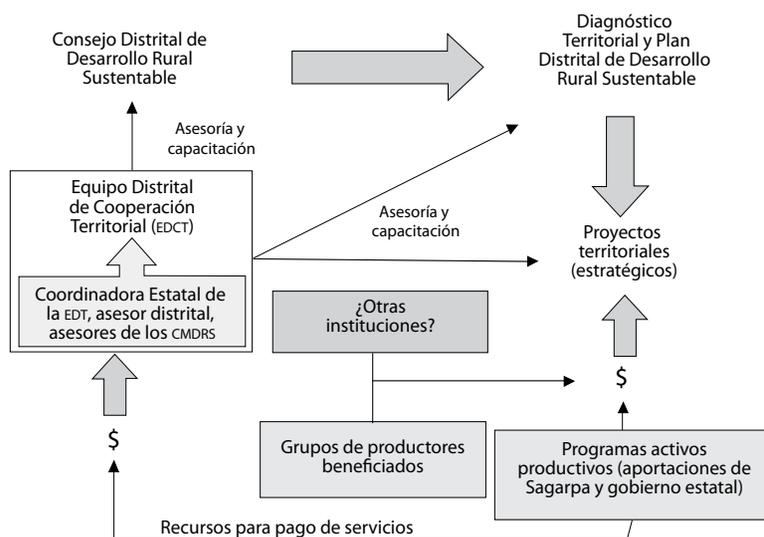
(2006, 105) apuntan: la política de desarrollo territorial rural asume el territorio como una categoría aplanada, una visión idílica reducida a un instrumento técnico de planeación.

A partir del año 2010 varios procedimientos cambiaron y surgieron nuevos actores en la EDTR (véase diagrama 4). Algunos de los más destacados son:

1. Se decidió reactivar la figura del CDDRS, en este caso del Distrito 165 Huamantla.
2. A nivel estatal se creó una coordinación de la EDTR, cargo que recae en una sola persona pagada por el INCA Rural y el gobierno del estado, cuya responsabilidad más importante es facilitar y colaborar en los procesos de planeación del desarrollo rural en el área de CDDRS.
3. A nivel de la Región Huamantla se creó un cuerpo colegiado denominado Equipo Distrital de Cooperación Territorial (EDCT), el cual está integrado por el asesor distrital, los asesores de los CMDRS y técnicos de otros programas de la Sagarpa. La función del EDCT es asesorar y colaborar con el CDDRS en los procesos de integración del diagnóstico territorial, la formulación del Plan Distrital de Desarrollo Rural y el diseño de proyectos territoriales (también conocidos como proyectos estratégicos). Los servicios del EDCT están pagados con recursos de la Sagarpa y el gobierno del estado de Tlaxcala.
4. Una de las novedades es el concepto de proyecto territorial (inicialmente denominado proyecto estratégico), el cual debe tener características tales como: visión de largo plazo, con vinculación de varias ramas o sectores productivos, de escala intermunicipal con inversiones mezcladas entre los diferentes órdenes de gobierno y los beneficiados, con innovaciones tecnológicas, con la inclusión del mayor número de personas posible y que haya una derrama económica que permita mejorar las condiciones socioeconómicas del territorio.

Con estos cambios, la EDTR en la Región Huamantla apostó a construir proyectos productivos con posibilidades de detonar o consolidar procesos

#### DIAGRAMA 4. Representación esquemática de la estructura institucional y funcionamiento de la estrategia de desarrollo territorial rural en la Región Huamantla, 2010



*Fuente:* Elaboración propia a partir de la revisión documental y el trabajo de campo realizado durante septiembre-diciembre de 2010 y enero-marzo de 2011.

de desarrollo en los territorios rurales, los cuales también sean atractivos para la inversión privada.

La gestión de proyectos territoriales estuvo encabezada por los miembros del EDCT, quienes identificaron tres actividades económicas con posibilidades de convertirse en proyectos territoriales: *a)* la producción y procesamiento de leche de bovinos, *b)* la producción, comercialización y procesamiento de ganado ovino y *c)* la producción, comercialización y procesamiento del cultivo de maíz.

Los integrantes del CDDRS discutieron las tres actividades económicas y se determinó que el que tiene mejores oportunidades es la producción y procesamiento de leche de bovinos. Sin duda esta actividad es una de las más representativas de la Región de Huamantla y la intención de consolidarla como un

proyecto territorial no es nueva. No obstante, hasta el año 2011 no se había autorizado el financiamiento de un solo proyecto territorial, el diseño y discusión de éstos en el CDDRS fue insuficiente para convencer a los directivos estatales de la Sagarpa y de la Sefoa de la viabilidad de los mismos.

Esto generó desánimo y desinterés en los actores que han participado en las reuniones del CDDRS y, de manera semejante a lo que acontece en el Territorio Paraná Centro, la toma de decisiones está estrechamente vinculada con los actores de la administración pública; la decisión final nuevamente se centraliza en unas cuantas personas, lo que no abona a la descentralización y participación ciudadana que se plantean como características básicas del enfoque territorial.

Incluso con estos hallazgos se duda de que el foro territorial Paraná Centro y el CDDRS de Huamantla puedan realmente influir en la toma de decisiones gubernamentales sobre qué hacer en torno al desarrollo rural. Resultado parecido a lo que han encontrado otros autores como Córdova (2005) y Delamaza (2011) al analizar la participación ciudadana en otros colegiados integrados para discutir temas públicos, como la gestión del agua.

## CONCLUSIONES

Ambas estrategias de desarrollo territorial rural (EDTR) han sido diseñadas desde el gobierno federal y auspiciadas por instituciones internacionales, como el IICA y RIMISP, entre otras, las cuales desde su creación, a finales del siglo XX e inicios del XXI, han sido reestructuradas, aunque conservan varios componentes que coinciden con el discurso del modelo económico neoliberal (como la competitividad territorial y la productividad). Las dos estrategias tienen como objetivo reducir la pobreza rural, a través de construir capacidades de los actores locales e institucionalizar procesos de toma de decisiones colectivas desde el territorio.

A pesar de que el Territorio Paraná Centro y la Región Huamantla son territorios muy diferentes en los aspectos físico, político, económico y social, hay muchas semejanzas en la estructura institucional de las EDTR. En ambas se crean colegiados territoriales llamados Foro Territorial de Desarrollo Ru-

ral Paraná Centro y Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable de Huamantla, los cuales (según los reglamentos existentes), se encargan de planificar el desarrollo rural sustentable del territorio.

En ambos colegiados territoriales es obligatoria la participación de actores de la sociedad civil (campesinos, representantes de organizaciones no gubernamentales, líderes de productores), para discutir y tomar decisiones en torno a la planeación del desarrollo rural. Para ello se construye un diagnóstico con diferentes ejes temáticos (llamado diagnóstico territorial), el Plan Territorial de Desarrollo Rural Sustentable y se generan proyectos intermunicipales llamados territoriales. Ambas EDTR están acompañadas de una red de asesores pagados por el estado, en quienes recae la responsabilidad de facilitar procesos y coadyuvar en la toma de decisiones con criterios técnicos.

Los resultados de la investigación permiten afirmar que ambas EDTR emplean el concepto de territorio a lo largo de todo el diseño e instrumentación, pero en realidad el territorio de la EDTR es una región construida a conveniencia del gobierno federal que facilita los procesos de gestión de los programas gubernamentales por la proximidad geográfica de las localidades y no un territorio en el sentido estricto del concepto. Esto coincide con los planteamientos teórico-conceptuales de Abramovay (2006), Sabourin (2002), Schneider y Tartaruga (2006) y Montenegro (2007), quienes afirman que desde las políticas públicas el territorio pierde su sentido heurístico y conceptual, pasa a ser utilizado como un concepto normativo y no cognitivo.

Tanto en el Territorio Paraná Centro como en la Región Huamantla aún no se han consolidado los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y descentralización, ya que, si bien en los reglamentos se estipula que es obligatoria la representatividad de la sociedad civil en el Foro Territorial de Desarrollo Rural de Paraná Centro y en el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable de Huamantla, la evidencia empírica demuestra que la participación de campesinos, representantes de organizaciones no gubernamentales, representantes de asociaciones de productores, entre otros, está muy coartada, sobre todo en el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable de Huamantla, debido a que:

1. La mayoría de actores de la sociedad civil no llegan a las sesiones de ambos colegiados territoriales.
2. Quienes llegan opinan poco o aprueban sin replica las propuestas de los actores gubernamentales.
3. La inversión para los proyectos discutidos y aprobados en los colegiados territoriales debe ser autorizada por funcionarios de delegaciones estatales del MDA (en Paraná) o de la Sagarpa (en Tlaxcala).
4. Los reglamentos de operación son diseñados desde el gobierno federal.
5. En la agenda de ambos colegiados territoriales se discute de manera incipiente el tipo de desarrollo rural que se debe fomentar en el territorio.
6. Sólo el MDA en el Territorio Paraná Centro y la Sagarpa en la Región Huamantla aportan recursos para proyectos que se hayan discutido y aprobado en ambos colegiados territoriales.
7. Es reducida la cantidad de recursos económicos que se puede, desde el Foro Territorial de Desarrollo Rural Paraná Centro y el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable de Huamantla, orientar para proyectos que puedan contribuir al desarrollo rural. De hecho hasta el año 2011, la inversión en proyectos discutidos y aprobados en el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable de Huamantla era nula.

Con base en lo anterior, si bien desde las reglas del Programa Territorios de la Ciudadanía en Brasil y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en México se establece una estructura institucional para operar la EDTR, la cual en el papel fomenta la participación de la sociedad civil y la descentralización de la toma de decisiones en temas públicos (como el desarrollo rural), en los hechos aún es incipiente y no se vislumbra en el corto plazo un cambio que favorezca dicha participación y descentralización.

Esto genera desánimo e incredulidad en quienes participan en el Foro Territorial de Desarrollo Rural de Paraná Centro y el Consejo Distrital de Desarrollo Rural de Huamantla, lo cual ha abonado a que la apropiación de la EDTR por parte de los actores locales de ambos territorios sea muy limitada. Esto implica continuar con el proceso de construcción de capacidades con los actores para que la EDTR trascienda los periodos guberna-

mentales, privilegiando la negociación y gestión locales para desechar el clientelismo y las visiones de corto plazo de los planes y proyectos territoriales.

No obstante, la construcción de capacidades de los actores locales no es suficiente, se requieren cuando menos dos acciones:

1. Continuar con el debate teórico, normativo y empírico sobre si el enfoque territorial del desarrollo es el mejor camino para mejorar el bienestar de la población rural, sobre todo cuando los territorios están inmersos en un modelo económico neoliberal en el que prevalece la mercantilización de los bienes y la lucha de los actores por el poder económico.
2. Replantear hasta dónde los actores gubernamentales involucrados con el desarrollo rural están convencidos de la EDTR. El hecho de que sea incipiente (por no decir nula) la presencia e inversión de recursos de otras instituciones gubernamentales diferentes del MDA y la Sagarpa en ambos colegiados territoriales, habla de que la EDTR no es prioritaria o no coincide con los instrumentos y programas de otras instituciones vinculadas con la mejora de la calidad de vida de la población rural. ☒

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovay, Ricardo (2006), “Para una teoría de los estudios territoriales”, en Mabel Manzanal *et al.* (comps.), *Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios*, Celina Lagruta (trad.), Buenos Aires, Conicet/Ediciones Ciccus, pp. 51-70.
- Almeida, Alfredo Wagner y Roberto Martins de Souza (orgs.) (2009), *Terras de faxinais*, Amazonas, Universidade do Estado do Amazonas, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico y Tecnológico/Ford Foundation.
- Arzaluz, Socorro (2013), “La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local”, *Gestión y Política Pública*, XXII(1), pp. 161-202.
- Bozzano, Horacio (2009), *Territorios posibles: Procesos, lugares y actores*, Buenos Aires, Ediciones Lumière.

- Coneval (2006), “Tabulados de población total, pobreza por ingresos, indicadores, índice y grado de rezago social según entidad federativa, 2005”, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx> [fecha de consulta: 18 de agosto de 2011].
- Córdova, Gustavo (2005), “Participación ciudadana y gestión del agua: Los líderes de comités vecinos en Ciudad Juárez, Chihuahua”, *Estudios Fronterizos*, 6(12), pp. 79-118.
- Côrrea, Roberto Lobato (1997), “Los centros de gestión del territorio”, *GeoUruguay: Revista Uruguaya de Geografía*, 1, pp. 54-64.
- Delamaza, Gonzalo (2011), “Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: Límites y posibilidades”, *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(30), pp. 45-75.
- Echeverri, Rafael (2010), “Emergência e evolução do programa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania”, en Tania Bacelar de Araujo (coord.), *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: Avanços e desafios*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 12, Brasília, IICA, pp. 81-114.
- Echeverri, Rafael y Edgardo Moscardi (2005), *Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México*, México, IICA/Sagarpa/INCA/Colpos.
- Favareto, Arilson (2010), “Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial”, en Tania Bacelar de Araujo (coord.), *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: Avanços e desafios*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 12, Brasília, IICA, pp. 15-46.
- Haesbaert, Rogério (2007), “O território em tempos de globalização”, *Etc, espaço, tempo e crítica, Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas*, 2(4), pp. 39-52.
- Herrera, Francisco (2013), “Enfoques y políticas de desarrollo rural en México: Una revisión de su construcción institucional”, *Gestión y Política Pública*, XXII(1), pp. 131-159.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (2000), *Censo demográfico 2000*, Rio de Janeiro, IBGE.

- \_\_\_\_\_ (2006), *Censo agropecuario 2006*, Rio de Janeiro, IBGE.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Censo demográfico 2010, resultados preliminares*, Rio de Janeiro, IBGE.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005), *II Censo de población y vivienda 2005*, Aguascalientes, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Anuario estadístico del estado de Tlaxcala 2010*, Aguascalientes, INEGI.
- Ipardes, Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y Social (2007), *Diagnóstico socioeconômico do Território Paraná Centro: 1a fase: caracterização global*, Curitiba, Brasil, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 138 p.
- Lombard, Melanie (2013), "Citizen Participation in Urban Governance in the Context of Democratization: Evidence from Low Income Neighbourhoods in Mexico", *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(1), enero, pp. 135-150.
- Montenegro, Jorge Ramón (2006), "El desarrollo rural contra la reforma agraria: propuestas para el medio rural brasileño en conflicto (1995-2005)", *Revista Concienciasocial*, VI(9), septiembre, pp. 74-86.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Desenvolvimento em (des)construção: Provocações e questões sobre desenvolvimento e geografia", en Bernardo Mançano *et al.* (coord.), *Geografia agraria: Teoria e poder*, São Paulo, Editora Expressão Popular, pp. 39-54.
- \_\_\_\_\_ (2012), "Los conflictos del desarrollo en la producción del espacio agrario brasileño: El caso del desarrollo territorial rural y sus condiciones de posibilidad", *Regiones y Desarrollo Sustentable*, 21 y 22 (julio-diciembre de 2011 y enero-junio de 2012), pp.13-31.
- Ramírez, César Adrián (2006), "Desarrollo rural regional y enfoque territorial", en César Adrián Ramírez *et al.* (coords.), *Desarrollo rural regional hoy, t. I: El debate teórico*, México, Universidad Autónoma Chapingo, pp. 93-114.
- Rureco-SDT (2011), "Território Paraná Centro: Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável PTDRS (pré diagnóstico)", febrero.
- Sabourin, Eric (2002), "Desenvolvimento rural e abordagem territorial:

- Conceitos, estratégias, atores”, en Eric Sabourin y Olivio Teixeira (eds.), *Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais: Conceitos, controvérsias e experiências*, Brasília, Embrapa Informação Tecnológica, pp. 24-41.
- Sagarpa (2001), Ley de Desarrollo Rural Sustentable, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre, pp. 132-174.
- \_\_\_\_\_ (2009), “Informe de actividades 2009”, disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2011].
- Saquet, Marcos Aurelio (2009), “Por uma abordagem territorial”, en Marcos Aurelio Saquet y Eliseu Savério Sposito (orgs.), *Territorios e territorialidades: Teorias, processos e conflitos*, São Paulo, Editora Expressão Popular, pp. 73-94.
- Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegú (2004), *Desarrollo territorial rural*, Santiago de Chile, RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, pp. 21-29.
- Schneider, Sergio e Iván G. Peyré Tartaruga (2006), “Territorio y enfoque territorial: De las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”, en Mabel Manzanal *et al.* (comps.), *Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios*, Celina Lagruta (trad.), Buenos Aires, Conicet/Ediciones Ciccus, pp. 71-102.
- SDT/MDA (2005), *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*, Serie Documentos Institucionais 02-2005, Brasília, SDT/MDA.
- \_\_\_\_\_ (2009), Mapas del sistema de información geográfica de la Secretaría de Desarrollo Territorial, disponible en: <http://www.mda.gov.br> [fecha de consulta: 15 de abril de 2011].
- \_\_\_\_\_ (2011), *Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), balanço de gestão 2003-2010*, Brasília, SDT/MDA.
- \_\_\_\_\_ (2011a), Sistema de gestão estratégica, disponible en: <http://sge.mda.gov/br/index.html.sdt> [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2011].
- Sepúlveda, Sergio, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri y Melania Portilla (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*, San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Soto, Fernando, Luiz Carlos Beduschi y César Falconi (eds.) (2007), *Desa-*

*rrollo territorial rural, análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*, Santiago de Chile, FAO/BID.

Torres, Guillermo (2007), “El campo mexicano y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, en memoria electrónica del VI Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER), Veracruz, AMER.

Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

## ANEXO 1. Lista de siglas y acrónimos utilizados

Amocentro	Asociación de Municipios del Centro de Paraná
CDRS	Consejos de Desarrollo Rural Sustentable
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CEDRAF	Consejo Estatal de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
Conafor	Comisión Nacional Forestal
Condraf	Consejo Nacional de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social
Cresol	Cooperativas de Crédito con Interacción Solidaria
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EDCT	Equipo Distrital de Cooperación Territorial
EDTR	Estrategia de Desarrollo Territorial Rural
Emater	Instituto Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Ipardes	Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y Social
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LEADER	Siglas francesas que significan en español Enlaces entre Acciones para el Desarrollo de la Economía Rural
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario
msnm	Metros sobre el nivel del mar
PEC	Programa Especial Concurrente
Proinf	Programa de Apoyo a Proyectos de Infraestructura y Servicios
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
Pronat	Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales
PTDRS	Plan Territorial de Desarrollo Rural Sustentable
RIMISP	Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción
Rureco	Fundación para el Desarrollo Económico Rural de la Región Centro-Oeste de Paraná
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SDT	Secretaría de Desarrollo Territorial
SEAB	Secretaría de Estado de Agricultura y de Abastecimiento
Sefoa	Secretaría de Fomento Agropecuario
Sepuede	Sistema Estatal de Promoción al Empleo y Desarrollo Comunitario
SETI	Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología y Enseñanza Superior

**Alfonso Pérez Sánchez.** Es ingeniero agrónomo por la Universidad Veracruzana. Tiene maestría en estrategias para el desarrollo agrícola regional por El Colegio de Posgraduados. En el año 2008 obtuvo el grado de doctor en problemas económicos agroindustriales por la Universidad Autónoma Chapingo. En 2011 obtuvo certificado de estudios de posdoctorado en el posgrado de geografía de la Universidad Federal de Paraná en Brasil. Ha dirigido y colaborado en proyectos de investigación relacionados con financiamiento rural, desarrollo territorial rural, prácticas socioterritoriales de desarrollo local, micro, pequeñas y medianas empresas y microfinanzas; ha realizado varias publicaciones como libros, folletos, artículos y capítulos de libros. Desde 2001 es profesor-investigador en El Colegio de Tlaxcala, A.C. Desde 2009 es integrante de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, que a partir de 2014 es Red Temática Conacyt. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

**Jorge Ramón Montenegro Gómez.** Es licenciado en ciencias económicas y empresariales por la Universidad de Valladolid. Se graduó como geógrafo por la Universidad de Barcelona. Tiene maestría en geografía por la Universidad Estatal de Maringá en Brasil. En 2006 obtuvo el grado de doctor en geografía por la Universidad Estatal Paulista (UNESP). Tiene experiencia en el área de geografía agraria, con las siguientes líneas de investigación: desarrollo rural, políticas públicas, movimientos sociales en el campo, cartografía social, pueblos y comunidades tradicionales y conflictos por la tierra y por el territorio. Desde 2006 es profesor de la Universidad Federal de Paraná en el Departamento de Geografía. Desde 2005 es integrante del grupo de trabajo de desarrollo rural del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Es miembro del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil (CNPQ).

