

EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE ACCIÓN CONCERTADA Y COALICIONES TERRITORIALES

Por M. Francisca Meynard Vivar

ÍNDICE

1	Introducción	2
2	Conceptualización, ¿Qué se entiende por coaliciones?	3
2.1	Coalición territorial transformadora	6
2.2	Casos de Estudio de Coaliciones Pro-Crecimiento	8
2.3	Casos de Estudio Coaliciones Pro-Inclusión Social	9
2.4	Casos de Estudio Coaliciones Pro-Crecimiento e Inclusión Social.....	10
2.5	Lineamientos para políticas de desarrollo	12
3	Modelos institucionales en la experiencia internacional para el desarrollo territorial	14
3.1	Colegiados Territoriales de Brasil.....	16
3.1.1	La acción colectiva para la puesta en obra de la política; de CMDR a CODETER	17
3.1.2	Funciones y resultados	18
3.2	El enfoque LEADER y los Grupos de Acción Local	20
3.3	ART - Articulación de Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación para el Desarrollo Humano - PNUD	25
3.3.1	Programa de Desarrollo Local ART Uruguay	28
3.4	Agencias de Desarrollo Local – ADEL	30
4	Aprendizajes y recomendaciones.....	32
5	Bibliografía	36
5.1	Páginas web consultadas	40

EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE ACCIÓN CONCERTADA Y COALICIONES TERRITORIALES

1 INTRODUCCIÓN

Este documento ha sido elaborado en el marco y como contribución del proyecto “Fortalecimiento de las coaliciones territoriales para el desarrollo y la descentralización del Estado en Perú”, el que busca a) apoyar el fortalecimiento de coaliciones de actores territoriales orientadas al desarrollo y b) contribuir al proceso de descentralización en marcha en América Latina, relevando el papel de los gobiernos subnacionales para actuar como líderes del desarrollo de los territorios, en un marco de alto contenido democrático y participación articulada de actores diversos. El proyecto, a su vez, persigue facilitar espacios de diálogo y aprendizaje que contribuyan a fortalecer vínculos entre los gobiernos subnacionales y entre actores de las coaliciones, aportando al intercambio de conocimiento y experiencias que favorezcan la construcción de agendas consensuadas.

El foco del proyecto y de este trabajo apunta al diálogo entre actores para el desarrollo de los territorios; un diálogo con sentido estratégico, con propósito de colaboración e innovación institucional y productiva. Tradicionalmente este es un tema que se ha examinado desde el punto de vista propiamente local, desarrollándose en variadas instancias de desarrollo local y otros procesos de acción colectiva en ese espacio. En forma complementaria, diversos investigadores han venido desarrollando un amplio proceso de investigación, en un contexto territorial más amplio que el estrictamente local, respecto qué factores explican dinámicas de desarrollo exitosas e inclusivas. Desde ambas miradas es posible rescatar que un elemento sustantivo a la hora de pensar sobre procesos territoriales de desarrollo descansa sobre la capacidad de los actores de conversar, compartir visiones y articular esfuerzos o acciones. Este trabajo examina ambas perspectivas, en primer lugar revisa evidencia de investigación en torno al papel de las coaliciones sociales para el desarrollo territorial. En segundo lugar examina el proceso que se gatilla en torno a ofertas de política pública que están proponiendo metodologías y marcos institucionales orientados a generar plataformas multiactores. La primera parte destaca que la concertación, visión y perspectiva de determinados grupos sociales en torno a propósitos comunes produce cambios económicos y sociales que no se generarían por la simple dinámica del mercado. La segunda contribuye a delinear mecanismos para generar esos ámbitos de entendimiento que permiten la transformación.

Este trabajo forma parte de un esfuerzo a nivel latinoamericano que lleva adelante Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, para instalar conocimiento y capacidades para el desarrollo económico de los territorios. De los numerosos estudios territoriales desarrollados, ha surgido una sólida evidencia que apoya la idea de que las dinámicas territoriales que logran mejoras económicas y sociales (disminución de desigualdades y pobreza), están asociadas a la presencia de coaliciones territoriales capaces de construir marcos de entendimiento y estrategias

de acción, como uno de los cinco factores determinantes que favorecen el acceso y uso de los activos presentes en los territorios (Rimisp, 2012; Berdegué, y otros, 2012).

El documento se ha estructurado en cuatro secciones. La primera sección aporta una necesaria conceptualización haciendo un recorrido por conceptos y experiencias que redundan en coaliciones, como una forma de contribuir al intercambio de conocimiento y experiencias, que favorezcan la comprensión de una forma de acción colectiva que logra concertar actores en torno a un ambiente de diálogo y trabajo permanente y bajo la mirada del desarrollo desde el territorio. La segunda sección examina que tipo de coaliciones están actuando en algunos territorios investigados en el marco del Programa de Desarrollo Rural que realizó Rimisp entre los años 2007-2012 y presenta una síntesis de los estudios. La tercera sección cambia el foco y ya no examina coaliciones sino experiencias institucionales que comparten el sentido de diálogo y plataforma multiactores. Aquí se revisan casos validados de programas públicos entendidos como mecanismos concretos de acción público-privada, con mirada territorial. En la última sección se presentan algunas reflexiones finales, intentando aportar con algunas claves para la discusión sobre el desarrollo territorial con inclusión social.

2 CONCEPTUALIZACIÓN, ¿QUÉ SE ENTIENDE POR COALICIONES?

Asociamos comúnmente el concepto coalición a una alianza entre diferentes actores que tienen un objetivo, plan o propósito común. Pero además existen varios apellidos para esta misma palabra. Es posible encontrar conceptos como “coaliciones distributivas”, “coaliciones políticas”, “coaliciones promotoras (*advocacy coalitions*)”, “coaliciones sociales”, “coaliciones redistributivas”, “coaliciones territoriales”, sólo por nombrar algunas. Además un nuevo concepto ha surgido a partir de los estudios de caso llevado adelante por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, en el marco de su programa Dinámicas Territoriales Rurales, se trata de las “coaliciones transformadoras” (Fernández, Hernández Asensio, Trivelli, & Schejtman, 2012), las que serán abordadas más adelante.

Strang (2012) citando a Rubin (1997), define coalición como *“una alianza, por lo general limitada en el tiempo y el propósito, entre organizaciones con agendas diferentes, que trabajan unidas por un objetivo común, permitiendo a actores que tienen intereses diferentes trabajar juntos y al mismo tiempo mantener sus agendas políticas separadas. Las coaliciones son alianzas entre organizaciones, no entre individuos, donde cada una trae consigo su propia agenda en particular. Las prioridades y la toma de decisiones, deben ser acomodados en el acuerdo entre las partes en un proceso de tira y afloja (give and take)”* (Strang, 2012, pág. 222). Este mismo autor, haciendo referencia a Morrison (1993), describe específicamente a las **coaliciones de cambio social** como una organización de organizaciones que comparten un objetivo común, con tiempo limitado y caracterizado por tensiones dinámicas. Tensiones que se refieren a cuestiones como el liderazgo, toma de decisiones, metas, arreglos diferentes, perspectivas profesionales y diferentes niveles de compromiso. Señala al mismo tiempo, que una coalición armónica no se puede sostener solamente apelando a la racionalidad, los hechos, la justicia y los procesos democráticos, sino que esto debe ser resuelto a través de procesos de negociación para que los compromisos surjan de

mutuo acuerdo, porque el objetivo no es la unanimidad, sino una relación de trabajo. Además, observa que las coaliciones formadas por un propósito específico, se centran en proporcionar la mínima estructura para que funcionen eficazmente y mantener la disposición para un determinado propósito común, evitando así problemas de procesos que consumen tiempo valioso (Strang, 2012).

El concepto de **coaliciones promotoras** (advocacy coalitions) fue desarrollado por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1988; 1994) y consiste en un conjunto de individuos que comparten un sistema de creencias dado (valores, percepciones sobre el problema público), lo que hace referencia, a su vez, al tipo de coaliciones que agrupan a los actores dentro de subsistemas de políticas públicas. Diferentes actores se agrupan en coaliciones que intentan trasladar sus sistemas de creencias a las políticas públicas y, para ello, participan en procesos continuos de aprendizaje, como una dinámica interna del subsistema de la política (Martín Quinteros, 2007).

Por su parte Birner et al (2006), hacen una distinción entre **coaliciones discursivas** y **coaliciones promotoras**, definiendo a las primeras como grupos de actores que comparten un discurso sobre política, que es sindicado por el uso de un sistema particular de argumentos. Basado en su discurso compartido, los grupos que constituyen una coalición discursiva también comparten una creencia común subyacente y un sistema de valores. Las coaliciones discursivas consisten en grupos que no necesariamente participan juntos en la acción política, pero que comparten una interpretación de la realidad que se asocia con una visión de futuro, lo que les brinda capacidad de dar forma al debate político y a las opiniones de las personas. Las coaliciones promotoras, por su parte, pueden ser consideradas como un sub-conjunto de las coaliciones discursivas, ya que éstas se caracterizan en que los individuos y grupos que constituyen la coalición, participan de actividades coordinadas para defender sus opciones específicas de política. Las coaliciones promotoras pueden incluir a los líderes de grupos de interés, los funcionarios de gobierno, legisladores, investigadores y periodistas (Birner, Sharma, & Palaniswamy, 2006). La diferencia entre ambas proviene de la acción que se emprende respecto del sistema de valores, mientras en las primeras solamente se comparte un discurso, en las segundas, además se generan alianzas para dar curso a esa retórica.

Otro tipo de coaliciones son las llamadas **coaliciones distributivas**, término acuñado por Mancur Olson en 1982 (*distributive coalitions*), quien las define como grupos de interés que se organizan para buscar que las decisiones públicas favorezcan sus intereses particulares, para preservar y garantizar sus posiciones de mercado y redistribuir a su favor la riqueza social, en ambos casos mediante regulaciones estatales (Villalba A., 2009; Olson, 1986). No obstante, hay quienes plantean que este tipo de coaliciones, no siempre está asociado a grupos de intereses particulares y mezquinos, sino que su objetivo es redistribuir la riqueza en forma más equitativa, con un sentido de mayor responsabilidad social y no solo como meros mecanismos de intercambio de favores políticos (Freytes Frey, 2005). Algunos de sus detractores plantean que son organizaciones para la acción colectiva que están preponderantemente orientadas a la lucha por la distribución de la renta y la riqueza, y no hacia el aumento de la producción en conjunto, que retardan la capacidad de una sociedad para adoptar nuevas tecnologías y para reasignar recursos en

respuesta a las condiciones cambiantes, reduciendo así la tasa de crecimiento económico, y que una vez que son lo bastante grandes como para tener éxito, adoptan un carácter excluyente y tratan de limitar la diversidad de rentas y valores entre sus miembros (Olson, 1986; Guissarri, 2004).

“...cuando tanto los gobiernos y las elites políticas maximizan sus utilidades intercambiando políticas por apoyo, habrá una preferencia constante por la asignación de recursos mediante negociaciones políticas antes que por mecanismos de mercado. Desde esta perspectiva, una organización económico-social caracterizada por la intervención estatal y la actuación de coaliciones distributivas orientadas a la captura de rentas, conduce a un pobre desempeño económico, debido a que la politización de la economía implica una asignación ineficiente de los recursos, y porque los recursos de los actores económicos se emplean crecientemente en influir a los decisores políticos, esto es, en actividades improductivas de obtención de rentas. Tanto los gobiernos intervencionistas como los grupos de interés, beneficiados respectivamente por la obtención de apoyos políticos y de garantías estatales para la acumulación, tienen poderosos incentivos para defender la continuidad de este orden, y por eso el modelo tiende a perpetuarse a pesar de sus disfuncionalidades” (Freytes Frey, 2005, págs. 3 - 4)

Muy por el contrario a lo señalado por Freytes Frey, hay quienes señalan que la única manera de mejorar la fragmentación social que existe en América Latina es mediante una coalición redistributiva amplia, que incluya a los sectores más pobres pero también a los medios (Traversa, 2010). Lo que es refrendado por Bárcena, quién señala que,

“Enfrentar de manera integral el problema de la desigualdad, en sus diversas dimensiones, requiere de esfuerzos y recursos sistemáticamente dedicados a impulsar un desarrollo con igualdad con una visión de largo plazo. Por eso, es necesario que la sociedad logre un acuerdo sobre cuáles son las prioridades y la manera de financiarlas. Para avanzar en pactos sociales es imprescindible el apoyo de actores políticos y sociales. Esto requiere crear un clima cultural que favorezca una coalición redistributiva y en ello es fundamental el rol de la clase media” (Bárcena, 2012, pág. 169).

Para entender como las **coaliciones sociales** podrían favorecer el desarrollo territorial, Martín Tanaka (2012), acude a las ciencias políticas en busca de respuestas, señalando que no existe un marco conceptual *ad-hoc* que vincule el tema de las coaliciones sociales y el del desarrollo territorial, pero intenta sentar las bases para una teoría de “alcance medio”, tal como el propio autor lo llama. Para ello, define una coalición como “*un conjunto de actores que desarrollan acciones cooperativas en torno a una dinámica de crecimiento económico en un territorio específico, que se ubican en un horizonte temporal de mediano y largo plazo*” (Tanaka, 2012, pág. 4). Además plantea que esta definición permite distinguir a las coaliciones de los grupos de interés, ya que estos últimos articulan actores en torno a propósitos muy puntuales y coyunturales, y no comprometen la identidad de los grupos o sus intereses de largo plazo, que pueden desarticularse y volverse a articular de otras maneras y con otros actores.

Otros autores señalan que las **coaliciones sociales** serían uno de los elementos centrales en los procesos de cambio y una de las claves de los proceso de desarrollo territorial inclusivo (Fernández

et al, 2012), debido a que en todas las sociedades, tanto el cambio como el mantenimiento del *status quo*, requieren de acciones coordinadas (Bebbington, 2011).

En el marco de este documento, nos interesa ahondar en aquellas coaliciones que tienen como marco de fondo el territorio, a las que llamaremos “coaliciones territoriales”, y las que entenderemos como alianzas en las cuales participan actores de diferente índole, a fin de llevar a cabo e implementar iniciativas, planes y proyectos enmarcados en un objetivo estratégico y compartido de desarrollo territorial. Este objetivo, a su vez, debe apuntar a un crecimiento económico donde la distribución de los ingresos sea más equitativa y menos desigual, una coalición territorial re-distributiva, pero no en el sentido planteado por Olson (1982), sino en el sentido de la inclusión social y la equidad. Un ejemplo interesante de este tipo, tal como veremos a continuación como parte de los estudios de caso del proyecto DTR de Rimisp, se da donde las llamadas coaliciones pro-crecimiento y pro-inclusión social, se acercan a un tipo de coaliciones que los autores describen como “coaliciones territoriales transformadoras”. Estas últimas, han incidido para que en los territorios donde están insertas, se presenten ciertas condiciones de mayor equidad territorial, en un contexto de crecimiento, lo que no sucede en otros territorios con similares características, que no serían capaces de conjugar crecimiento e inclusión social.

2.1 Coalición territorial transformadora

Examinar experiencias en curso, que redunden en coaliciones y que comparten una visión común del desarrollo territorial, permite obtener lecciones con miras a proyectar metodologías que favorezcan acciones tendientes al fortalecimiento de coaliciones. Esto siempre y cuando, se tengan presente las particularidades de cada territorio para actuar con pertinencia y sentido de la realidad.

Un colectivo de investigadores asociados a Rimisp, tomó como referencia seis casos de estudio para interrogarse acerca de los procesos en marcha, los cursos de acción que se siguieron, en qué lograron tener éxitos y qué han fracasado. Estos estudios buscaron comprender el rol de las coaliciones, pesquisar sus características y determinar bajo qué condiciones logran cambios institucionales que favorecen procesos inclusivos en contextos de crecimiento económico. En base a los casos estudiados en seis territorios de Latinoamérica (Chiloé- Chile, Valle de Jiquiriçá-Brasil, Valle Sur Ocongate-Perú, Cerrón Grande- El Salvador, Ostúa-Guija-Guatemala y Tunguragua-Ecuador), los autores identifican tres grupos de coaliciones: las coaliciones que buscan objetivos de crecimiento, las coaliciones que buscan objetivos de equidad y las coaliciones que buscan compatibilizar ambos tipos de objetivos. A continuación se entrega una síntesis de los resultados aportados por los investigadores (Fernández, Hernández Asensio, Trivelli, & Schejtman, 2012).

Fernandez et al (2012) toman como marco de referencia el estudio realizado por M. Tanaka (2012), quien define a una *coalición territorial como un conjunto de diferentes actores que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo*.

Para estos autores, *las coaliciones sociales serían un elemento central en los procesos de cambio y una de las claves del desarrollo territorial inclusivo* (pág. 2), señalando a su vez que, desde un

punto de vista analítico, cinco elementos distinguen una coalición de otras formas de acción colectiva: (i) diversidad de actores, (ii) objetivos comunes, (iii) permanencia en el tiempo, (iv) disponibilidad de recursos diversificados¹, y (v) capacidad de acción articulada. A partir de ello analizan los casos de estudio en busca de un constructo teórico ideal al que denominan “*coalición territorial transformadora*”, la que tendría los siguientes atributos:

- Incluye a la mayoría de los agentes interesados en el logro de alguno de los objetivos del círculo virtuoso² que, por la vía de la concertación, se convierte en el objetivo central de la coalición.
- Sea en forma explícita o implícita, sus miembros comparten un/os objetivo/s común/es, que apuntan a cambios institucionales que generan círculos virtuosos de crecimiento y equidad, aún cuando sus intereses particulares puedan ser distintos.
- Apunta a proyectos de largo plazo en un territorio. Una coalición de mediano o largo plazo tiende a reinventarse, a recrearse, para mantenerse como actor.
- Tiene poder para realizar su objetivo. Este poder deriva en recursos tangibles e intangibles (diferentes combinaciones de capital económico, social, cultural y político) que al ser puestos en juego resultan suficientes para conseguir resultados.
- Cuenta con capacidad para generar y difundir un discurso sobre el territorio que es considerado como legítimo por otros actores que lo van asumiendo progresivamente.

A partir del análisis de los casos de estudio y teniendo como marco de referencia este modelo conceptual, los autores identifican tres tipos de coaliciones: i) coaliciones con objetivo de crecimiento; ii) coalición con objetivos de inclusión social y iii) coaliciones que combinan crecimiento e inclusión.

Las **coaliciones con objetivos de crecimiento**, o “coaliciones pro-crecimiento” son el ejemplo más evidente del impacto que pueden tener las coaliciones en las dinámicas territoriales. Están centradas en actividades económicas y por lo tanto inciden en el crecimiento económico de los territorios. Sus acciones transforman la orientación económica y repercuten de manera profunda en las relaciones sociales y en el equilibrio político. Algunas de las características que sobresalen son: gran capacidad para movilizar recursos (sobre todo económicos, pero también políticos), presencia de un actor dominante, que permite procesos deliberativos sencillos y hace posible aprovechar las coyunturas económicas favorables para los territorios, capacidad para negociar con el poder político, para impulsar o tolerar los cambios institucionales claves y un discurso que enfatiza el crecimiento económico como principal argumento legitimador.

Las **coaliciones con objetivos de inclusión social**, se centran en fortalecer la capacidad de la población local para participar en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos. Los autores las llaman también “coaliciones pro-inclusión”, debido que ese es su principal aporte. Se trata por lo general de coaliciones amplias, que incluyen actores públicos y privados, así como a

¹ Entendiendo por recursos tanto los económicos, como los políticos, culturales, sociales, entre otros.

² Situación en la cual las causas y efectos se retroalimentan unas a las otras conduciendo cada vez a una mejor situación.

ONG's e instituciones de la sociedad civil. Los resultados en cuanto a crecimiento y reducción de la pobreza son muchas veces limitados. Un factor a tener en cuenta es que los procesos deliberativos de estas coaliciones, son más complejos. También es frecuente que se apoyen y/o desarrollen un discurso legitimador muy fuerte, que apela a valores sociales o a otros referentes de gran impacto público (medio ambiente, género etc.). Al mismo tiempo, este tipo de coaliciones puede levantar suspicacias en otros sectores de la sociedad, que se consideran amenazados por su discurso y por la imagen militante y activista de la coalición.

Las coaliciones que combinan **crecimiento e inclusión social** son las más difíciles de caracterizar, debido que se trata de coaliciones de largo plazo, que se desarrollan a lo largo de períodos de tiempo dilatados, a veces incluso décadas, y a diferencia de los casos anteriores, son construcciones sociales muy difusas que agrupan a un gran número de actores que casi siempre carecen de una institucionalidad propia.

2.2 Casos de Estudio de Coaliciones Pro-Crecimiento

Las coaliciones “pro-crecimiento” son frecuentes en contextos de actividades económicas de carácter extractivo, pero también pueden darse en torno a otras actividades económicas como el turismo de masas o la agroindustria. Un claro ejemplo lo encontramos en la llamada “coalición del salmón” en el borde costero de la zona austral de Chile, conformada principalmente por los empresarios del Salmón, el Estado Central y los microempresarios que prestan servicios a la actividad,

En esta zona, se despliega un poderoso proceso de crecimiento económico, asociado a la actividad salmonicultora. No obstante, dos factores ponen en tela de juicio el papel de la coalición como un motor de desarrollo territorial. El primero y más “objetivo”, es el costo medioambiental que conlleva este proceso de crecimiento que se despliega sin adecuados marcos de precaución de los recursos. El segundo, dice relación con un asunto cultural presente en la isla de Chiloé y que se expresa en la valoración de un modelo productivo basado en la agricultura familiar, el turismo cultural y la pesca artesanal, por sobre otro más industrializado que tiene fuerte impacto sobre el territorio. Si bien el salmón trae progreso, no se lo percibe como una industria que aporte al desarrollo del territorio, pues es una actividad que no forma parte del mundo cultural apreciado por la tradición productiva isleña. Ello no impide que la coalición del salmón aproveche las ventajas del territorio para el desarrollo de la salmonicultura y las ventajas que provienen de la institucionalidad y normativa, las que favorecen su expansión. Esta coalición salmonera de Chiloé Central fue identificada por Ramírez et al. (2009) como el eje articulador del desarrollo del territorio a partir de inicios de los años 90. A juicio de (Fernández & Miranda, 2012), a pesar de que la coalición del salmón es poco diversa en términos del tipo de actores que la componen, posee objetivos comunes explícitos, vinculados al crecimiento económico y cuenta con un importante capital económico, aportado por los empresarios inversionistas y capital político suficiente para influenciar –y hasta determinar– cursos de acción territorial. El problema radica en que el territorio y sus actores no fueron participes del proceso. Esta fue una actividad impulsada desde el nivel central, pensando en una actividad económica que traería crecimiento económico,

sin pensar en cómo se involucraba el territorio con sus activos naturales y culturales en este proceso, lo que derivó en una crisis sanitaria-ambiental con consecuencias sociales y en el empleo. Este caso es un claro ejemplo de los problemas que pueden surgir cuando no se dialoga con el territorio y cuando este sólo es visto como proveedor de un recurso económico sin tomar en cuenta sus dinámicas naturales, sociales y económicas.

Otro ejemplo, encontramos en el suroriente de Guatemala, en el territorio denominado Ostúa-Güija. Los autores denominan a este caso “coalición de poderosos” (Asensio, 2012), debido que está conformada por tres tipos de actores con poder en un territorio, comprendido por cuatro municipios de la cuenca del río Ostúa: Asunción Mita, Santa Catarina Mita, El Progreso y Monjas. Estos actores son: (i) agricultores medianos y grandes orientados a la exportación; (ii) profesionales que proveen servicios agrícolas (ferreteros, empresas de agro servicios y cooperativas); y (iii) comerciantes que enlazan a los productores locales con los mercados mayoristas de Ciudad de Guatemala y San Salvador. Esta coalición se conforma a finales de los años noventa, cuando los acuerdos de libre comercio abren un período de cambio en la economía de las zonas rurales del oriente de Guatemala. Ostúa-Güija deja de ser una zona de economía relativamente diversificada para convertirse en un territorio casi exclusivamente agrícola. La coalición logra aprovechar la coyuntura de cambio para establecer un conjunto de arreglos institucionales favorables a sus intereses, que desde ese momento condicionan las actividades productivas y controlan la vida social y económica del territorio. El eje de su proyecto es un mercado muy dinámico de tierras, que incluye compra y alquiler de propiedades rurales. La coalición se apoya en la renuncia del Estado a intervenir en la comercialización de los productos agrícolas y en la existencia de un mercado fluido de mano de obra urbana y rural.

2.3 Casos de Estudio Coaliciones Pro-Inclusión Social

En lo que respecta a coaliciones “pro inclusión social” tenemos los casos de la ribera norte del embalse Cerrón Grande, en El Salvador (Hernández Asensio, 2012) y la coalición de sindicatos de agricultura familiar de la porción noreste del Valle de Jiquiriçá en Bahía, al noreste de Brasil (Meynard Vivar, 2012).

La coalición de Cerrón Grande en el departamento de Chalatenango, está integrada por tres tipos de actores: 1) ONG locales surgidas en el proceso de reconstrucción posterior a los acuerdos de Chapultepec³; 2) actores externos arraigados en el territorio (organizaciones públicas y privadas, que si bien no tienen su sede en Chalatenango, están vinculadas con el territorio por períodos largos de tiempo) y 3) organizaciones sociales de base, que existen en gran número en Chalatenango, como resultado de la intensa acción de la cooperación internacional y de la propia trayectoria local de activismo social. La intensidad de la presencia de cada actor no es siempre igual, ya que depende de sus propios ritmos de actividad y de los intereses específicos asociados a cada coyuntura. Esta coalición, gracias a su activismo, se ha convertido en un referente dentro y

³ Los Acuerdos de Paz de Chapultepec fueron un conjunto de acuerdos firmados el 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el Castillo de Chapultepec, México, que pusieron fin a doce años de guerra civil en El Salvador.

fuera del territorio, siendo parte importante en los procesos de deliberación que afectan al departamento, sobre todo en lo que se refiere a políticas que afectan a los recursos naturales. Sus propuestas son escuchadas y tenidas en cuenta por las autoridades públicas y por los actores privados que intervienen en el territorio. No obstante, esta influencia, se da en un contexto en el que también existen otros actores en juego, que pugnan por defender sus propios intereses, que no siempre coinciden.

La coalición formada por los sindicatos de trabajadores de la agricultura familiar, afiliados a la Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - FETRAF (SINTRAF a nivel municipal), presente en la porción noreste del Valle de Jiquiriçá, se desarrolla a partir de procesos históricos de ocupación de la tierra por agricultores familiares, la acción de la iglesia durante la dictadura y la participación del sector público y privado. Esta es una coalición que incide en la dinámica de desarrollo del territorio, ya que tiene la capacidad para influir en la política pública y atraer la inversión del Estado al territorio y dar visibilidad a la agricultura familiar, siendo su principal objetivo la reivindicación de derechos sociales y el fortalecimiento de la agricultura familiar (Meynard Vivar, 2012). Esta coalición no determina la dinámica territorial, pero si incide en los ritmos y en la transformación ocurrida en los últimos años. Su importancia radica en que constituye un cambio respecto a la tradicional división del poder dentro del territorio. Históricamente el poder municipal en el Valle de Jiquiriçá estaba dominado por un pequeño número de familias propietarias de la tierra, muy poderosas e interrelacionadas entre sí, con un acceso privilegiado a las oportunidades económicas (Quan, 2011). Tras la conformación de los sindicatos de trabajadores rurales, los agricultores comienzan a hacerse parte de los procesos políticos, a través de formación política de líderes, quienes representan las demandas del conjunto. La coalición permite a los agricultores acceder a espacios donde antes no tenían llegada en forma individual. Ello, sumado al desarrollo de mercados agrícolas diversificados en los que la agricultura familiar está inserta, explica en parte los resultados positivos en indicadores de crecimiento, pobreza y equidad que se observan en el noreste del Valle en la década recién pasada (Meynard Vivar, 2012; Quan, 2011). Aunque estos resultados, no son resultan ser tan favorables como en los casos de pro-crecimiento.

2.4 Casos de Estudio Coaliciones Pro-Crecimiento e Inclusión Social

Dos ejemplos estudiados se ajustan a este tipo de coaliciones: Tungurahua, provincia del interior de la sierra de Ecuador y Valle Sur-Ocongate en la Región Cusco en Perú. En ambos casos son coaliciones con fuerte impacto en las dinámicas territoriales.

En general se trata de territorios que no cuentan con recursos naturales especialmente valiosos, que cuentan con un porcentaje alto de población rural e indígena y en donde la clave del éxito radica en la capacidad para impulsar cambios en la producción y comercialización, favorables a los pequeños y medianos productores.

El caso de Tungurahua se caracteriza por ser un territorio con arreglos institucionales particulares, basados en una estructura productiva diversificada del territorio, que incluye no sólo actividades

primarias, sino también a un sector manufacturero local y la proliferación del sector servicios. Tungurahua cuenta con una estructura agraria sin grandes propiedades, con un buen funcionamiento de las instituciones y organizaciones locales, clave en la extensión de servicios de educación, infraestructura productiva y protección al mercado interno, así como un sistema de comercialización descentralizado y con un buen número de ferias de dimensión local y regional. Esto se debería, en gran medida, a la existencia de una coalición impulsada principalmente por productores rurales intermedios y comercializadores de las ferias que, en algunos casos, comparten lazos de familia o de otro tipo, a los que se suman comerciantes de mayor envergadura, fundamentales para ampliar las redes de la coalición. Esta alianza es de larga data, sus orígenes se remontan a mediados del siglo XIX, con la incorporación de nuevos actores en las décadas de 1990 y 2000. Una característica sobresaliente es la temprana “simbiosis” entre propietarios y comerciantes, la cual es favorecida por el hecho de que muchas familias se dedicaban tanto a la producción como a la comercialización en ferias. Los factores claves son dos: i) la estructura de propiedad de la tierra que permite una producción diversificada, y ii) la existencia de una sólida red de ferias con centro en Ambato, la capital provincial, que incrementa los incentivos a la producción. Además de su centralidad geográfica y buena conectividad, Ambato se transforma en un centro de acopio y comercialización que crece hasta convertirse en uno de los principales mercados a nivel nacional.

Valle Sur-Ocongate, en la sierra de Cusco en Perú, es una zona de alta pobreza, con una fuerte densidad cultural y una población mayoritariamente indígena y quechua hablante. La dinámica del territorio experimenta un momento clave con la reforma agraria de los años setenta, cuando comienza a conformarse una coalición de largo recorrido que busca poner en marcha un proceso de inserción productiva. Forman parte productores rurales medianos y pequeños agrupados casi siempre en comunidades y profesionales del desarrollo, que trabajan tanto en ONG como en programas públicos. Con el tiempo cambia el perfil de los profesionales del desarrollo que la integran, que comienzan a proceder en muchos casos, de las propias comunidades del territorio, pero con formación urbana y experiencia profesional. Cambia también el perfil de las autoridades locales, surgiendo alcaldes campesinos con una nueva agenda y un estilo diferente de hacer política, que es más sensible a las demandas de los productores rurales y de las comunidades altoandinas. Los alcaldes se convierten en una parte central de la coalición e impulsan nuevas alianzas con otras instituciones públicas y privadas para atraer mayores inversiones hacia el territorio.

Esto ha permitido un conjunto de cambios institucionales que afectan a la producción y comercialización de productos agropecuarios, con ferias más accesibles, mejores condiciones de comercialización, supervisión de las transacciones para evitar el acaparamiento, fomento del uso comercial del quechua, etc. Estos cambios se desarrollan en un contexto de mejora de las vías de comunicación y favorecen la inclusión social de los sectores campesinos que hasta ese momento tenían escasas posibilidades de acceder a los mercados urbanos de Cusco. En paralelo, se produce una revalorización cultural y étnica de la cultura andina, se resalta el pasado Inca del territorio y

los valores asociados a la cultura andina. La iconografía indígena se convierte en un referente oficial y el quechua pasa a ser el principal idioma de la administración pública a nivel cotidiano.

Valle Sur-Ocongate sigue siendo en la actualidad un territorio con altos niveles de pobreza, pero se puede hablar de un incipiente proceso de desarrollo rural inclusivo, aunque aun los cambios son más cualitativos que cuantitativos.

2.5 Lineamientos para políticas de desarrollo

Los estudios concluyen que son pocas las coaliciones que son exitosas siempre o son exitosas en todos sus objetivos, siendo lo habitual que se mezclen éxitos y fracasos. Es posible encontrar coaliciones que si bien no determinan las dinámicas del territorio, sí logran cambios sustantivos en aspectos concretos de equidad, capacidad de agencia o sostenibilidad ambiental, como es el caso de Jiquiriçá y Cerrón Grande.

Es más frecuente encontrar dos tipos de coaliciones, las que logran impulsar un cierto crecimiento fuerte, pero tienen impacto limitado en cuanto a inclusión social; y las que logran mejoras en términos de inclusión, pero con tasas de crecimiento y reducción de pobreza limitadas.

Estos estudios revelan que el origen de las coaliciones estaría relacionado con los cambios en los incentivos percibidos por los actores que las integran. Por una parte es posible encontrar *coaliciones de tipo prospectivas*, es decir, que surgen para generar cambios en las dinámicas territoriales a partir de lo que los actores perciben como una ventana de oportunidad, y *coaliciones de tipo reactivas*, que nacen como respuesta a cambios en las dinámicas que ya se han producido. En ambos casos, una parte importante del esfuerzo de sus promotores consiste en hacer evidente el contexto de oportunidad.

Las coaliciones más exitosas en conseguir sus objetivos son aquellas que son capaces de asumir estrategias de acción en varios niveles, es decir, que pueden plantear la disputa por sus objetivos no sólo en la arena territorial, sino también en la arena nacional y eventualmente en la arena internacional. Las coaliciones que no logran este salto pueden ser exitosas a nivel territorial, pero las dinámicas que generan tienen impacto limitado o precisan de tiempo prolongado para lograr un impacto profundo. Para que una coalición adquiera legitimidad, debe combinar varios tipos diferentes de capital y contar con un discurso o relato que le dé sentido a la acción de la coalición. Cuando estos elementos se combinan, existen más posibilidades de que las coaliciones tengan un alto grado de legitimidad y sean consideradas como actores válidos en la toma de decisiones dentro del territorio.

Por último, algunas enseñanzas que los autores destacan del estudio, y que debieran tenerse en cuenta a la hora de pensar en políticas públicas orientadas al desarrollo de los territorios son, por una parte, comprender que las relaciones sociales y económicas que hacen posible la conformación de coaliciones no son improvisadas o puntuales, sino el resultado de esfuerzos de mediano y largo plazo, que requieren de continuidad más allá de las coyunturas políticas o electorales de corto plazo. Se debe tener presente la necesidad de articulación de las autoridades

públicas de los distintos niveles de gobierno, territoriales y nacionales, considerando los intereses de los actores involucrados y aprovechando las oportunidades derivadas del despliegue de sus propias estrategias. Es más provechoso modular procesos que ya existen, en lugar de apostar por coaliciones “ideales” que empiecen desde cero y es primordial partir de un alto grado de realismo en las intervenciones que apuntan a potenciar coaliciones en favor del desarrollo territorial.

Por otro lado, la articulación entre los diferentes niveles de gobierno no debe dejar de lado la importancia de considerar otros actores relevantes para la definición de las dinámicas territoriales. Las coaliciones deben enfrentar muchas veces un dilema entre cohesión y capacidad de incidencia y la manera en que este dilema se resuelve es clave para su éxito o fracaso. Por eso la importancia de facilitar un proceso de interlocución, que atienda a mejorar la competencia práctica de los actores menos favorecidos y su capacidad para definir su propia agenda en contextos de negociación con actores más poderosos. Esta interlocución y negociación entre actores implica incluir en las coaliciones, al menos como aliados, a actores inicialmente menos sensibles con temas de equidad, que sin embargo son imprescindibles para generar procesos de crecimiento, reducción de pobreza y mayor equilibrio con oportunidades reales de trascender en el tiempo, por encima de las coyunturas políticas.

Es importante tener claridad respecto de estas realidades y buscar mecanismos que permitan, tal como lo ha señalado Fernandez et al. (2012), considerar los intereses de todos los actores involucrados y aprovechar las oportunidades derivadas del despliegue de sus propias estrategias, porque siempre será más provechoso trabajar sobre la base de procesos y dinámicas que ya existen, en lugar de apostar por coaliciones quizás ideales que no tiene puntos reales de convergencia. A su vez se debe tener presente la necesidad de articulación de las autoridades públicas, de los distintos niveles de gobierno, para que puedan organizar sus competencias y sumar esfuerzos en vez de replicarlos.

A continuación se presentan algunas experiencias en distintos niveles que tienen como base el enfoque territorial del desarrollo y la acción colectiva para la puesta en práctica de sus políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo y que nos pueden entregar algunas luces de cómo es posible llevar adelante modelos de gestión de diálogo entre actores para el despliegue de coaliciones territoriales.

3 MODELOS INSTITUCIONALES EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Hasta aquí, tomando como enfoque una conceptualización respecto del papel de las coaliciones sociales en el desarrollo territorial, se han examinado seis procesos en los cuales se observa que la articulación de actores y acuerdos explícitos o implícitos entre ellos da curso a tres tipos de coaliciones diferentes: pro crecimiento, pro inclusión y pro crecimiento con inclusión social. La posición, acción y discurso que tengan los actores es muy relevante y entre ellos, el rol de los actores públicos resulta gravitante. Examinaremos ahora, a la inversa, ya no la dinámica social sino experiencias de oferta institucional que toman en cuenta la dimensión territorial.

Son varias las experiencias en distintos lugares que han reconocido la importancia de pensar el desarrollo desde los propios territorios, entendiendo que éste trasciende las fronteras administrativas, es más que un espacio físicamente delimitado y responde más bien a un espacio construido socialmente. Así mismo, esta forma de pensar el desarrollo territorial, se hace desde los propios actores que lo habitan, los que se hacen parte de los procesos de toma de decisiones, contribuyendo con ello al fortaleciendo de la gobernanza, la descentralización y la profundización de la democracia. En este capítulo se describen cuatro modelos institucionales que a pesar de las dificultades que puedan revelar en su puesta en marcha o funcionamiento, representan ejemplos interesantes de conocer.

Primero se aborda la política rural del Brasil, la cual tiene un fuerte enfoque territorial, contando para su puesta en marcha de órganos llamados Colegiados Territoriales. Luego se describe el enfoque Leader de la Política Agrícola Común Europea (PAC) y sus Grupos de Acción Local (GAL), continuando con el Programa ART del PNUD y por último las Agencias de Desarrollo Local - ADEL.

El cuadro a continuación resume la presentación de las experiencias analizadas. Incluye una breve presentación de la experiencia y su trayectoria, caracteriza la plataforma de actores y resume los principales resultados.

Resumen experiencias para el desarrollo territorial

NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TRAYECTORIA	PLATAFORMA MULTIACTOR	RESULTADOS
Colegiados Territoriales, Brasil.	Instancia política de participación social, representación, articulación, concertación y deliberación sobre procesos de desarrollo sustentable de los territorios.	1996 Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar –PRONAF - Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR). 2003 Secretaria de Desarrollo Territorial del MDA - Colegiados Territoriales (CODETERs).	Representantes de las tres esferas del gobierno y de la sociedad civil en cada territorio.	Visibilidad a grupos excluidos de las políticas públicas y de la toma de decisiones.
Grupos de Acción Local GAL, Leader. Unión Europea.	Asociación público- privada local, a la que corresponde elaborar y aplicar una estrategia de desarrollo local, adoptar decisiones sobre la asignación de sus recursos financieros y gestionarlos.	Cuatro generaciones de Leader: Leader I (1991-1993), Leader II (1994-1999), Leader+ (2000-2006) y Leadercal (2007-2013).	Socios públicos y privados (al menos un 50%).	Mejorar los niveles de gobernanza y el desarrollo endógeno de varios de los territorios que se han acogido al programa.
ART - PNUD	Iniciativa de cooperación internacional que asocia a programas y actividades de diversas agencias de las Naciones Unidas en los territorios. Nuevo tipo de multilateralismo.	Surge, en noviembre del 2004 y tiene su origen en los programas-marco multilaterales de desarrollo humano realizados desde 1989 con diferentes nombres.	Sistema de las Naciones Unidas trabaja con los gobiernos, favoreciendo la participación activa de las comunidades locales y de los actores sociales.	Facilita la complementariedad y coordinación estratégica y operativa entre los distintos actores del desarrollo y sus programas. Coordinación, unificación y fortalecimiento de capacidades locales.
Agencias de Desarrollo Local – ADEL	Estructura territorial intermedia, sin ánimo de lucro, de carácter permanente, que posee una dimensión territorial subnacional (provincia, región, comuna, etc.), cuyo objetivo principal es contribuir a la planificación del territorio, articular a los actores públicos, privados y sociales en el territorio intervenido, ejecutar un plan de negocios de mediano plazo, construido consensuadamente por los actores locales y enlazar con otras instituciones y organizaciones nacionales e internacionales la red local construida.	Las primeras Agencias de Desarrollo Económico Local nacieron en Europa a finales de los años 50, y con el transcurso del tiempo se han ido creando en contextos muy diferentes, adaptándose a las necesidades específicas de cada territorio. 2011 se crea el Foro Permanente de Agencias de Desarrollo Local en Sevilla. 2012 Foro Americano de Agencias de Desarrollo Local: La gestión del conocimiento en el territorio, en Córdoba, Argentina.	Actores públicos y privados	Articular en forma orgánica, estrategias de desarrollo económico local, los planes que la vuelven operativa y los servicios territoriales necesarios para sostenerla.

Fuente: Elaboración propia.

3.1 Colegiados Territoriales de Brasil

Brasil, a partir de la Constitución de 1988, redefine el papel y el carácter del Estado y de las políticas de descentralización, transfiriendo responsabilidades desde el Gobierno Federal hacia los Gobiernos Estatales y Municipales. Durante este proceso, que fue motivado desde la segunda mitad de los años 80 a partir de un intenso proceso de movilización popular orientada a reformar el Estado a fin de dotarlo de una mayor eficiencia para el proceso de democratización del país, se crean diversas políticas, planes y programas orientados por la propia propuesta de descentralización y desconcentración administrativa (Teixeira Da Rocha & Filippi, 2008). Aquí toma parte en la elaboración de las Políticas **el enfoque de desarrollo territorial**, o como algunos autores brasileños llaman **territorialización**⁴ **de las políticas públicas**. Este enfoque entra en escena en la misma época que el concepto de desarrollo sustentable, a fin de los años 80 y comienzo de los 90 (Freire Viera & Cazella, 2009).

Esta visión es introducida por decisión del gobierno brasileño de proponer una política nacional que pudiese apoyar el desarrollo sustentable de los territorios rurales.

O enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e Políticas Públicas de intervenção. Busca a integração interna dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas (MDA, 2003).

A su vez, para dar sustento administrativo a esta forma de pensar el desarrollo de los territorios, se crea la Secretaria de Desarrollo Territorial (SDT), como parte del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). A través de ella se da inicio a una Política de Promoción de Desarrollo de los Territorios Rurales.

En un comienzo, la ejecución y acciones de esta Política están a cargo del Programa Nacional de Apoyo a los Territorios Rurales o Programa de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales (PRONAT), el cual a partir del 2003 se pasa a llamar *Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais* - PDSTR.

La Secretaria tiene como estrategia de acción el abordaje territorial, el cual se expresa en el PDSTR. Uno de sus mayores desafíos, es identificar y constituir territorios a partir de identidades regionales que actúan como elemento aglutinador y promotor del desarrollo sustentable (MDA, 2010). Así surgen los llamados Territorios Rurales o Territorios Rurales de Identidad y más adelante, el año 2008, los Territorios de la Ciudadanía. Estos últimos son parte de los territorios de identidad, pero son identificados luego de un análisis en que se determina que algunos de ellos presentan condiciones de mayor fragilidad que otros, por lo que merecen de una atención de emergencia que considere acciones aun más articuladas (Pereira Leite, Kato, & Zimmermann, 2009).

⁴ Traducción propia de la palabra en portugués “territorialização”

Para la Secretaría de Desarrollo Territorial, el enfoque territorial se justifica por cuatro razones:

1. Lo rural no es solamente lo agrícola. Pero más que un sector económico, lo que define las áreas rurales como tales, son sus características espaciales: menor grado de artificialización del ambiente comparado con las áreas urbanas, menor densidad poblacional o mayor peso de los factores naturales.
2. La escala municipal es muy restringida para la planificación y organización de esfuerzos en pos del desarrollo. Al mismo tiempo, la escala estadual es excesivamente amplia para dar cuenta de la heterogeneidad y especificidades locales que precisan ser movilizadas con este tipo de iniciativas.
3. La necesidad de descentralización de las políticas públicas, con atribuciones de competencias y actividades a los espacios y actores locales.
4. El territorio es la unidad que mejor dimensiona los lazos de proximidad entre personas, grupos sociales e instituciones que pueden ser movilizadas y convertidas en un activo crucial para el establecimiento de las iniciativas orientadas al desarrollo.

Para el MDA un territorio es un espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, que comprende tanto la ciudad como el campo, caracterizado por criterios multidimensionales, tales como el ambiente, la economía, la sociedad, la cultura, la política y las instituciones, y es una población con grupos sociales relativamente distintos, que se relacionan interna y externamente por medio de procesos específicos, donde se puede distinguir uno o más elementos que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial (Pereira Leite, Kato, & Zimmermann, 2009).

Las acciones que pone en marcha el MDA y que se exponen a continuación, estimulan el fomento de acción colectiva con base en los territorios y con proyectos territoriales de largo y mediano plazo, que bien podrían entenderse como coaliciones, ya que estas en general buscan generar desarrollo a partir de la acción articulada de actores con base en los territorios.

3.1.1 La acción colectiva para la puesta en obra de la política; de CMDR a CODETER

Por su parte, en conjunto con el avance institucional y la creación en 1996 del **Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar**⁵, se impulsó la creación de cientos de **Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR)**, los cuales tenían el papel de administrar la línea de infraestructura de este programa (PRONAF, 2008). Quizás se puede pensar que es una competencia algo restringida, el sólo hecho de administrar una línea puntual de un programa, pero este es sólo un paso o el inicio de un proceso que aun sigue en curso.

Abramovay (2001) señalaba que los concejos municipales eran innovaciones institucionales y que se estructuraban de modo de incorporar a representantes de la sociedad civil y del Estado, inclusive aquellas categorías y grupos sociales que antes estaban excluidos del espacio público institucional y del debate con los representantes del Estado.

⁵ PRONAF, dependiente de la Secretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario, que estaba destinado al apoyo financiero de las actividades agropecuarias y no agropecuarias explotadas mediante empleo directo de la fuerza de trabajo de la familia productora rural

Por su parte, en el medio rural, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural –CMDRs, impulsados por la línea de infraestructura de PRONAF, permitieron y potencializaron el acceso de los agricultores familiares a las decisiones relativas al desarrollo rural de los municipios. Estos CMDR contribuyeron a la democratización de la información sobre el destino de los recursos públicos aplicados a través de proyectos en ellos incluidos. Luego, con la creación de la Secretaria de Desarrollo Territorial del MDA el año 2003, se modifica este marco de participación social y pasa a estimularse la creación de Colegiados Territoriales (CODETERs). Sobre ellos interesa centrar la atención en el presente documento, porque son un ejemplo de cómo es posible, a través de una política pública con enfoque territorial, que considera los tiempos de los procesos sociales y que trasciende a períodos electorales, instalar en los territorios, una forma de acción articulada, capaz no solamente de lograr acoplamiento de actores, sino también de dar visibilidad a grupos excluidos de las políticas públicas y de la toma de decisiones.

3.1.2 Funciones y resultados

Los colegiados territoriales son entendidos en forma estricta, como una instancia política de deliberación sobre el proceso de desarrollo sustentable de los territorios. Son un espacio de participación social, de representación, articulación y concertación política. Compuestos por representantes de las tres esferas del gobierno y de la sociedad civil en cada territorio (Coordenação-Geral de Apoio a Órgãos Colegiados – CGOC, 2010). Estos fueron creados para implementar en los territorios el PRONAT.

O Pronat conta com colegiados de âmbito territorial, fóruns constituídos em cada território por instituições da sociedade civil e do poder público, responsáveis pelo planejamento territorial, pela articulação institucional, elaboração de propostas e projetos técnicos, acompanhamento e controle social das ações do Programa e de outras políticas públicas que concorrem para o desenvolvimento sustentável dos territórios (MDA, 2012).

Las funciones de los colegiados territoriales, son articular políticas públicas en pro del desarrollo rural sustentable del territorio y ejercer el control social sobre políticas y programas públicos. Los colegiados son responsables de identificar las demandas locales, promover la interacción entre gestores públicos, la sociedad civil y consejos sectoriales, contribuir con recomendaciones para la integración y calificación de acciones de régimen interno, más allá de la divulgación de las acciones de PRONAT y del programa Territorios de la Ciudadanía. Los colegiados tienen, además del papel de articular políticas públicas, la tarea de planificación de acciones y definición de programas y proyectos que deben componer el Plan Territorial de Desarrollo Territorial Sustentable (PTDRS).

La creación de los estatutos y la disolución de estos, además de la definición de la composición y sus cambios, son responsabilidad de las instituciones de cada territorio. Esto les confiere cierto grado de independencia, respecto de cómo organizarse y le da cierta particularidad, pues la diversidad de territorios del Brasil no podría permitir que fuera de otro modo, además que estaría contra sus propios sustentos.

Estas instancias de participación funcionan tanto para los Territorios de Identidad como para los Territorios de Ciudadanía y también para otras políticas de corte territorial, como la política de pesca y acuicultura, que siguen una estructura muy similar.

En el caso de los Territorios de Ciudadanía, los colegiados territoriales están integrados por representantes de la sociedad civil, los gobiernos y los movimientos sociales. Sin embargo, el espacio destinado para la sociedad civil se reduce a 1/3 de los escaños.

Los colegiados, al igual que los concejos municipales, han sido criticados porque no fueron creados como expresión de las fuerzas sociales en torno a un proyecto de desarrollo territorial, sino que al contrario, se crearon a partir de una política de gobierno que buscaba favorecer la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el desarrollo de los territorios. En un comienzo a los colegiados se les informaba de la disponibilidad de recursos por parte de programas y eran convocados a elaborar un plan para poder acceder a ellos (Favareto, 2009). No obstante, a falta de fuerzas sociales innatas en los territorios, esta forma de impulsar acción colectiva, ha sido una instancia muy conveniente para pensar el desarrollo de los territorios en forma concertada, más allá de todas las debilidades que se les pueda imputar. Del mismo modo, estos han permitido ir generando y apoyando la creación de las nuevas fuerzas sociales, o fortaleciendo aquellas que ya existían y ha favorecido el surgimiento de liderazgos en los territorios, capaces de posicionar los temas de interés en arenas que trascienden los propios territorios.

De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Agrario, algunas de las dificultades que presentan los colegiados territoriales tienen relación con:

1. Establecer canales y flujos de comunicación interna y de divulgación sistemática de sus acciones y deliberaciones;
2. Generar y organizar informaciones para el monitoreo y evaluación de los proyectos, así como para el control social de los mismos
3. Elaboración y acceso a las informaciones, documentos e instrumentos de gestión, generados por los propios colegiados; invitaciones, actas, documentos, acuerdos, régimen, relaciones y contrato de los integrantes, proyectos (Ministério do Desenvolvimento Agrário-Secretaria De Desenvolvimento Territorial, 2010).

Otras dificultades que se pueden observar son la baja participación de algunos actores y la fuerte presencia del sector agropecuario, la falta de apoyo financiero, técnico y normativo (Favareto, 2009; Quan, 2011). No obstante, es esperable que ello suceda porque de lo que hablamos es de procesos sociales, que deben ir adaptándose y reinventándose a partir de sus propias dificultades. Lo importante es que es un proceso en curso que ha ido de menos a más.

Para Quan (2011), con un adecuado apoyo financiero, técnico y normativo, los Colegiados tienen el potencial de convertirse en foros efectivos para el debate y la interacción de las partes interesadas y de constituir mecanismos responsables de planificar y coordinar los programas desarrollo.

A través de los Colegiados Territoriales, se permite pensar las intervenciones públicas más allá de la mera sumatoria de acciones y dotaciones presupuestarias de los ministerios sobre un mismo espacio social. Esto ha permitido pensar la lógica de la *territorialización* de las políticas a partir de un encuentro de acciones de tipo *bottom-up*, por los actores locales, no necesariamente agrarios, con aquellas de tipo *top-down*, también no necesariamente sectoriales. Esto ha permitido la ampliación de la visibilidad de ciertos grupos sociales (particularmente aquellos que ya se encontraban organizados en entidades de representación) que eran considerados marginalmente en los procesos de desarrollo territorial. Las inversiones realizadas en capacitación de líderes y en las actividades de movilización contribuyeron con la ampliación de los canales de acceso a la información. Adicionalmente la política territorial brasilera ha conferido un efectivo reconocimiento de los grupos sociales más desvalidos como público estratégico para el desarrollo territorial, volviéndose más visibles y elevando su capital político, una vez que se tornaron más capaces de influir en la conducción de las políticas de desarrollo (Pereira Leite, Kato, & Zimmermann, 2009).

La política de desarrollo territorial del medio rural del Brasil ha representado un avance considerable para ampliar la capacidad de participación social de los actores en los procesos de diálogo, negociación, diseño y planificación de las políticas públicas, incrementando la gestión social o gobernanza de los procesos de desarrollo.

3.2 El enfoque LEADER y los Grupos de Acción Local

Leader es una iniciativa que se circunscribe a la política europea de desarrollo rural, la cual es a su vez el segundo pilar de la política agrícola común –PAC⁶. Leader viene de la sigla en francés, “*Liaison entre actions de développement rural*” (Relaciones entre actividades de desarrollo rural). Esta iniciativa comunitaria fue iniciada con cargo a los Fondos Estructurales de la Unión Europea⁷.

Leader trata más de un método para movilizar y fomentar el desarrollo en núcleos rurales locales, que de un conjunto fijo de medidas que deban aplicarse (Comisión Europea - Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, 2006), lo que hace que su aplicación sea muy versátil y adaptable a cada realidad territorial.

El concepto principal que subyace en el enfoque Leader es que, dada la diversidad de zonas rurales europeas, las estrategias de desarrollo son más efectivas y eficaces si las deciden y ponen en práctica a escala local los propios interesados, complementándolas con procedimientos claros y transparentes, con el apoyo de las administraciones públicas pertinentes y con la asistencia técnica necesaria para posibilitar la transferencia de

⁶ La PAC en la actualidad, se estructuran en dos pilares complementarios: los pagos directos y las medidas de mercado constituyen el primero, y las medidas plurianuales de desarrollo rural, el segundo (Comisión Europea, 2010) .

⁷ Los Fondos Estructurales de la UE son fondos comunitarios que sirven para financiar las acciones "estructurales" de la Unión, es decir, las que tienen por objeto reducir las divergencias de desarrollo entre las regiones. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es la principal herramienta financiera. Sus financiaciones son completadas, según los casos, por las del Fondo Social Europeo (FSE) para las acciones de formación y lucha contra el desempleo y las del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para las acciones de desarrollo rural. El Fondo Europeo de Pesca (FEP 2007-2013), que sucede al antiguo IFOP, garantiza la aplicación de la Política Pesquera Común (IDEPA, 2012).

buenas prácticas (Comisión Europea - Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, 2006, pág. 8).

Las normas básicas que rigen dicha política, según el Reglamento CE nº 1698/2005 del Consejo, definen tres temas o "ejes temáticos", más un cuarto destinado a Leader:

1. Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal
2. Mejora del medio ambiente y el entorno rural
3. Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la actividad económica y
4. Parte de los fondos deben destinarse a proyectos basados en la experiencia de las Iniciativas Comunitarias Leader. Este "enfoque Leader" del desarrollo rural se basa en proyectos muy individuales, creados y aplicados por los socios locales para resolver problemas concretos sobre el terreno.

Cada Estado miembro elabora un plan estratégico nacional con arreglo a las orientaciones estratégicas que han sido adoptadas por la Unión Europea. Luego cada Estado miembro envía su plan estratégico nacional a la Comisión antes de presentar sus programas de desarrollo rural. La puesta en práctica de los planes estratégicos nacionales se lleva a cabo a través de los programas de desarrollo rural, que contienen un conjunto de medidas agrupadas en torno a los cuatro ejes antes mencionados.

La ayuda destinada al eje LEADER está dirigida a la adopción de estrategias locales de desarrollo mediante asociaciones entre el sector público y privado, denominadas "Grupos de Acción Local" (GAL). Las estrategias, aplicadas a territorios rurales bien delimitados, deben alcanzar los objetivos de al menos uno de los tres ejes. Los GAL también pueden llevar a cabo proyectos de cooperación interterritoriales o transnacionales.

Para la puesta en marcha Leader, se debe tener presente una serie de orientaciones. En primer lugar la aplicación de las políticas se circunscribe a un territorio pequeño, homogéneo y socialmente unido, que con frecuencia se caracteriza por unas tradiciones comunes, una identidad local, un sentido de pertenencia o necesidades y expectativas comunes. Es un enfoque ascendente donde las partes interesadas a escala local participan en la toma de decisiones sobre la estrategia y en la selección de las prioridades que se vayan a fijar en su zona local. La participación de los interesados a escala local supone la intervención de la población en sentido amplio, de grupos de intereses económicos y sociales y de instituciones públicas y privadas representativas. Para ello, es fundamental la concienciación, formación, participación y movilización de la población local para determinar los puntos fuertes y débiles de la zona (análisis); la participación de diversos grupos de interés en la elaboración de una estrategia de desarrollo local; el establecimiento de criterios claros para la selección, a escala local, de actuaciones apropiadas (proyectos) para dar a conocer la estrategia. Es muy importante que la participación no se limite a la fase inicial, sino que debe hacerse extensiva al proceso de aplicación, contribuyendo a la estrategia, a la implementación de los proyectos seleccionados, el balance de la experiencia y las reflexiones y conclusiones para el futuro.

Le corresponde al GAL elaborar y aplicar una estrategia de desarrollo local, adoptar decisiones sobre la asignación de sus recursos financieros y gestionarlos. Los GAL deben estar integrados por socios públicos y privados, estar bien equilibrados y ser representativos de los grupos de interés local existentes, que habrán de proceder de los diferentes sectores socioeconómicos de la zona. En lo que concierne la toma de decisiones, los socios y asociaciones privadas deben representar al menos el 50 % de la asociación local. Los GAL pueden crearse con carácter especial para acceder a la ayuda de Leader o basarse en asociaciones preexistentes. Además, deben estar dotados de un equipo de profesionales y de facultades para la toma de decisiones.

La estrategia de desarrollo local debe contar con un fundamento multisectorial que integre varios sectores de actividad. Las medidas y proyectos de las estrategias locales deben vincularse y coordinarse como un conjunto coherente, para lo cual son importantes los vínculos entre los diferentes agentes y sectores económicos, sociales, culturales y medioambientales participantes y las conexiones en redes que incluya el intercambio de realizaciones, experiencias y conocimientos entre grupos Leader, de manera que el crear redes sea una forma de transferir buenas prácticas, difundir innovaciones y aprovechar las lecciones aprendidas con el desarrollo rural local.

Para el enfoque Leader es importante la innovación, lo que significa transferir y adaptar innovaciones concebidas en otras zonas, modernizar formas tradicionales de conocimientos técnicos o buscar nuevas soluciones a problemas persistentes que otras intervenciones políticas no han logrado resolver de manera satisfactoria y sostenible. Este modo de proceder puede proporcionar nuevas respuestas a problemas específicos, y ya la propia implantación del enfoque Leader puede ser una innovación en el ámbito de la elaboración de las políticas.

Una última característica de Leader es la cooperación, la que supone que un grupo de acción local emprende un proyecto conjunto con otro grupo Leader o con un grupo que adopta un enfoque parecido, en otra región, otro Estado miembro o incluso en un tercer país. La cooperación puede ayudar a los grupos Leader a potenciar sus actividades locales y puede permitirles resolver determinados problemas o añadir valor a los recursos locales.

A la fecha han habido cuatro generaciones de Leader: Leader I (1991-1993), Leader II (1994-1999), Leader+ (2000-2006) y Leadercal (2007-2013).

Para los primeros tres períodos de Leader, los Estados miembros y las regiones contaban con programas Leader autónomos cuya financiación se fijaba a escala de la UE. A partir de 2007, el enfoque Leader se integró en la política general de desarrollo rural de la UE. Es decir que Leader se incluyó en los programas generales de desarrollo rural de ámbito nacional y regional financiados por la UE, junto con otros ejes de desarrollo rural. A partir de 2007, el eje Leader se financia con las dotaciones financieras globales que cada Estado miembro recibe de la UE, en virtud del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Leader I marcó el inicio de una nueva concepción de la política de desarrollo rural basada en un enfoque territorial, integrado y participativo. Leader II extendió aun más el planteamiento de Leader I, concediendo particular importancia al carácter innovador de los proyectos. Leader+

mantuvo su función de laboratorio para fomentar el descubrimiento y la experimentación de nuevos enfoques de desarrollo integrado y sostenible que influyan en la política de desarrollo rural en la Comunidad, completándola o reforzándola.

Leadercal es la cuarta Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural para el periodo 2007-2013. La aplicación de este Programa de Desarrollo está recogida en el Eje 4 del reglamento CE 1698/2005 del Consejo, relativo a la ayuda de desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural. Las ayudas se gestionan directamente por la población de las zonas a las que van dirigidas, organizada a través de los Grupos de Acción Local.

Si bien existen experiencias exitosas del enfoque Leader, otras no lo han sido tanto. No obstante, este enfoque ha contribuido a mejorar los niveles de gobernanza y el desarrollo endógeno de varios de los territorios que se han acogido al programa. Algunas de las experiencias exitosas fueron presentadas en la conferencia del Observatorio Leader+ celebrada en Évora, Portugal, en noviembre de 2007 (Observatorio Europeo de los Territorios Rurales, 2008).

Para Sumpsi (2007), los programas LEADER siempre resultan ser multisectoriales y se centran en el desarrollo productivo y económico, destacando que la evaluación de la iniciativa LEADER II mostró un impacto significativo en el cambio de actitudes y comportamiento de los actores locales, especialmente en aspectos como participación, adopción de un enfoque territorial de abajo hacia arriba; la asociación entre los actores públicos y privados; la innovación y el emprendimiento; la confianza en las posibilidades de futuro del territorio y, sobre todo, una participación activa de actores locales, que no espera que el Estado le resuelva todos los problemas. Pero, cuando se analizan los impactos cuantitativos sobre la economía rural de las zonas donde ha intervenido el programa, los resultados no son tan concluyentes, porque no hay datos sobre los impactos en las rentas rurales de los territorios con programa LEADER y su origen productivo o no, pero si hay información de inversión y empleo. El autor destaca, en cambio, que las cifras han demostrado la capacidad de atracción que la iniciativa LEADER ha ejercido sobre la inversión rural privada en países como España y Bélgica. No obstante, plantea que es indudable que la transformación institucional, caracterizada por la gestión descentralizada, el partenariado público-privado y la participación de abajo hacia arriba, representada por los Grupos de Acción Local (GAL), está interrelacionada con la transformación y, sobre todo, la diversificación productiva de los territorios rurales donde LEADER ha intervenido. Sin embargo destaca que, para evaluar la intensidad de dicha interrelación hay que analizar el cambio productivo en términos relativos, es decir comparar la renta correspondiente a la estructura productiva final, con la que corresponde a la estructura productiva inicial. Por último, señala que debe tenerse presente que el programa LEADER tiene para la Unión Europea, sólo un carácter complementario, por lo que no debe sorprender que sus aportaciones a la renta y empleo rural sean modestas.

Los puntos fuertes, que se si se pueden destacar de este método, son la movilización de actores locales, el enfoque territorial sobre el cual sustenta sus intervenciones, el trabajo en red a escala europea, el apoyo a emprendedores, la puesta en valor de recursos locales, el valor demostrativo, la innovación y diversificación y el principio de subsidiariedad.

Para Elizabeth Schroedter, europarlamentaria de la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo, *“El método Leader involucra a la población afectada en el desarrollo sostenible de su entorno; es la forma más exitosa del mundo para revitalizar las zonas rurales y fortalece el desarrollo socio-económico de las mismas en toda su diversidad. El enfoque ascendente utiliza el conocimiento de la población local con respecto a las mejores soluciones para superar las desventajas, y revela un potencial no explotado para el desarrollo y nuevas oportunidades de empleo”*. Schroedter destaca que la combinación de cooperación horizontal y vertical junto con la participación de la población activa en el desarrollo de su entorno refuerza su identificación con su área y ayuda a prevenir la evolución demográfica negativa (REDR- Red Española de Desarrollo Rural, 2012).

El enfoque Leader ha sido capaz de reconocer que los territorios son más que espacios físicos homogéneos, que existen identidades territoriales, reconociendo a su vez, una diversidad cultural y entendiendo que no vale lo mismo una política, plan o programa para todos los territorios por igual. La forma de trabajar de Leader, parte de la comprensión de la diversidad territorial, para lo cual a la hora de abordar su labor definen unidades territoriales homogéneas tanto en términos físicos, económicos y sociales y a partir de la naturaleza rural de los mismos. Para esto se valen de los grupos de acción local que actúan directamente desde los territorios, apoyando las estrategias de desarrollo rural territorial, integrado y basado en un enfoque ascendente, lo que le permite comprender mejor las dinámicas territoriales.

Si bien estos grupos, no se han gestado en forma espontánea, sino que han sido motivados a partir de incentivos, han sabido aprovechar las oportunidades presentadas y han actuado en forma prospectiva, es decir, han surgido para generar cambios y hacerse parte del desarrollo de sus territorios, siendo capaces de organizarse y contar con una institucionalidad y una orgánica propia, que les permite operar y gestionar los recursos con los que cuentan y acceder a otros fondos disponibles. Los GAL cuentan con un proyecto concertado de mediano y largo plazo construido en forma participativa por los diversos actores del territorio, elementos implícitos de una coalición.

3.3 ART - Articulación de Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación para el Desarrollo Humano - PNUD

ART (Articulation of Territorial and Thematic Networks of Cooperation for Human Development), es una iniciativa de cooperación internacional que asocia a programas y actividades de diversas agencias de las Naciones Unidas: tales como el PNUD, ACNUR, OIT, OMS, UNESCO, ONU-Mujeres, UNITAR, UNOPS, entre otras. Esta iniciativa promueve un nuevo tipo de multilateralismo en el cual el sistema de las Naciones Unidas trabaja con los gobiernos favoreciendo la participación activa de las comunidades locales y de los actores sociales de todos los países. Esta iniciativa surge en noviembre del 2004 y tiene su origen en los programas-marco multilaterales de desarrollo humano realizados desde 1989 con diferentes nombres: PRODERE, SMALP, HEDIP, PDHL, PDHI, SEHD, ATLANTE, PRINT, PASARP, CITY TO CITY, APPI y UNIVERSITAS (PNUD, 2007).

En marzo del año 2007 más de 1000 representantes de 65 gobiernos nacionales y de 150 gobiernos regionales y locales, participaron en la Primera Convención Internacional para un **Enfoque Territorial del Desarrollo**, organizada en Marsella por el PNUD, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa y la Región Provenza - Alpes - Costa Azul (PACA). En esta, se identificó la Iniciativa ART como un instrumento fundamental para implementar, de manera coordinada, actividades de cooperación descentralizada capaces de provocar un impacto concreto en la obtención de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países, contribuyendo a superar la fragmentación, tal como fue recomendado por la Declaración de París y el Consenso Europeo sobre la Eficacia de la Ayuda (PNUD, 2007).

La Iniciativa ART facilita la complementariedad y coordinación estratégica y operativa entre los distintos actores del desarrollo y programas en este campo: programas nacionales, colectivos locales, los actores de la cooperación descentralizada, agencias del Sistema de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, universidades, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, entre otros. Es compatible con las políticas nacionales y los procesos locales de desarrollo priorizados por los propios países para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la aplicación a nivel local de las declaraciones de París y Accra.

ART brinda apoyo a las comunidades locales y a sus respectivas autoridades, de los países en los cuales está operando, para la puesta en marcha de alianzas en apoyo a los procesos de desarrollo local y gobernabilidad que los países priorizan por medio de los Programas ART. Los países donde actualmente opera son Albania, Centroamérica-MyDEL (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Salvador), Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Indonesia, Kosovo, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mozambique, Serbia, Siria, Senegal, Sri Lanka, República Dominicana y Uruguay. Más de 600 alianzas de cooperación descentralizada están en curso en diferentes países e involucran, en el Norte, a gobiernos regionales y locales de Canadá, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia y Suiza (PNUD-ART, 2012).

La tercera premisa de ART es que para superar los obstáculos estructurales del desarrollo es necesario un esfuerzo conjunto de todos los actores locales, regionales, nacionales e internacionales. Su enfoque se basa en valorar el papel activo de las comunidades locales en los

procesos de desarrollo, debido que son éstas, con sus recursos naturales, históricos, culturales y de saber, con sus instituciones y sistemas de gobierno, las que constituyen un actor político fundamental del desarrollo y la gobernabilidad, que puede asumir compromisos y responsabilidades, dialogando activamente con las estructuras centrales del Estado y las organizaciones internacionales (PNUD-ART, 2012).

En agosto de 2005, las oficinas socias del PNUD establecieron el “eje para las alianzas innovadoras”, convencidas de la importancia de los gobiernos regionales y locales y de los agentes (*stakeholders*) sociales y económicos de los territorios como actores relevantes de la cooperación. El eje es un punto de entrada para los socios de la cooperación internacional interesados en la armonización de las actividades en apoyo de las estrategias nacionales para el desarrollo local.

La motivación que establece el PNUD para participar de este programa, radica en que éste representa un marco de referencia planificada, operacional y de gestión dentro de los cuales son articulados los procesos de desarrollo del país y la cooperación de diversos actores. No se trata de financiamiento o de una línea presupuestaria para la propuesta de los proyectos, sino de una herramienta dirigida para promover y facilitar la planificación conjunta entre los actores locales en los países de intervención y los actores de la cooperación internacional presentes en el país y en una misma área geográfica.

ART promueve y sostiene Programas-Marco nacionales de cooperación para la Gobernabilidad y el Desarrollo Local, los que son definidos así porque crean un contexto institucional organizado de tal manera que los diversos actores nacionales e internacionales pueden contribuir al desarrollo humano del país en forma coordinada y complementaria. Cada uno de estos actores que participa (agencias de las Naciones Unidas, gobiernos regionales y locales, ciudades, actores de la cooperación descentralizada, asociaciones, universidades, organizaciones del sector privado y no gubernamentales), al utilizar los Programas-Marco, dispone de un instrumento para incrementar la sostenibilidad y el impacto de sus propias iniciativas, sin sacrificar por ende su identidad y visibilidad (PNUD-ART, 2012).

Su objetivo es articular las distintas iniciativas implementadas en un mismo territorio, evitando el riesgo de dispersión y duplicación de proyectos y contribuyendo a incrementar el impacto de las iniciativas de cooperación.

Para participar de la iniciativa y programas ART el primer paso consiste en la manifestación de interés por parte de los Gobiernos regionales y locales. Cada Gobierno regional o local, a través del acto de adhesión, se compromete a una serie de puntos que deben cumplir.

ART opera con un enfoque intersectorial, en los siguientes campos de acción complementarios entre sí:

- **Gobernabilidad:** mejoramiento de las administraciones públicas, apoyo a las instituciones locales para la planificación del desarrollo local; capacitación de administradores y técnicos locales; promoción de los derechos y de la ciudadanía activa; mejoramiento de las relaciones

entre las instituciones y los actores sociales a través de procesos de concertación; promoción del enfoque de género y de la innovación en todos los campos de acción.

- **Medioambiente y territorio:** planes y proyectos para la valorización del patrimonio cultural e histórico; planes y proyectos para la utilización sostenible y racional de los recursos naturales, para mejorar el hábitat urbano, para la producción y distribución de energía limpia, para las comunicaciones y el transporte, para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales.
- **Desarrollo económico local:** realización de planes para la valorización del potencial endógeno y de proyectos capaces de generar oportunidades de empleo para todos los grupos sociales y mejorar la competitividad territorial; promoción de la colaboración entre los actores públicos y privados a través de las Agencias de Desarrollo Económico, que brindan servicios integrados a las empresas y cooperativas locales, refuerzan las cadenas de valor competitivas territoriales y promueven alianzas, alianzas internacionales e inversiones externas.
- **Sistemas locales de salud y bienestar:** realización de planes y proyectos integrados para mejorar la salud y el bienestar social de la población; mejoramiento de la organización de los servicios y de los programas de base para que también sean accesibles a la población rural, a las personas privadas del seguro social y a los grupos más vulnerables.
- **Sistemas locales de educación de base y de formación:** realización de planes y proyectos integrados para favorecer el acceso de todos los niños y niñas a la escuela; articulación escuelas-territorio; adaptación de los programas escolares a las especificidades culturales; mejoramiento de la formación profesional y universitaria; difusión de la cultura del desarrollo humano (PNUD-ART, 2012).

Los Programas ART se presentan como un sistema de gestión que permite valorizar al máximo los aportes técnicos y financieros de diferentes *partners* interesados en apoyar estrategias y procesos de desarrollo local y gobernabilidad a mediano y largo plazo. Los proyectos son ejecutados por los servicios y los actores locales y económicos del territorio involucrados en los Grupos de Trabajo del Programa ART. El Programa garantiza el marco institucional y programático y la asistencia técnica de los expertos de las Naciones Unidas encargados de su coordinación y desarrollo (PNUD-ART, 2012).

A nivel central, los programas-marco son gestionados por un Comité Nacional de Coordinación (CNC), constituido por el gobierno, con la participación del PNUD y donantes involucrados. El CNC permite orientar los diferentes proyectos y contribuciones, mejorando así notablemente los resultados y el impacto de la cooperación internacional. Los Programas marco ofrecen una oportunidad de traducir en una estrategia operativa concreta la voluntad de coordinación entre los donantes.

A nivel local son los Grupos de Trabajo Regionales y Municipales los que desempeñan un papel fundamental en la promoción de la participación en la programación y gestión de las acciones de desarrollo. Estos coordinan y guían las visitas de los representantes de las organizaciones de cooperación interesadas en establecer alianzas-partenariados de desarrollo. En el curso de estas visitas se identifican, de común acuerdo, los proyectos específicos a realizar en el ámbito del Plan Regional y Local para la cooperación internacional (PNUD-ART, 2012).

Un ejemplo concreto de cómo opera ART es el caso que presentamos a continuación de ART Uruguay.

3.3.1 Programa de Desarrollo Local ART Uruguay

El Programa de Desarrollo Local de Apoyo a Redes Territoriales (PDL ART) está presente en Uruguay desde fines de 2005, teniendo entre sus socios la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Congreso de Intendentes, la Cooperación Española AECID y seis agencias de ONU.

Desde la constitución de 1996, el Uruguay ha incorporando cambios sustanciales respecto de la descentralización y el desarrollo económico integral de los territorios, facilitando y propiciando el desarrollo local y el surgimiento de nuevas herramientas que llevan al terreno conceptos académicos. Una de las herramientas identificadas y creadas en Uruguay han sido las Agencias de Desarrollo (ART- Uruguay, 2009).

Estas Agencias son instituciones de carácter público-privado, formado por representantes del ámbito productivo, empresarial, comercial, educativo, social y gubernamental. Tienen por objetivo impulsar y promover acciones coordinadas orientadas al crecimiento y desarrollo económico de los territorios, con una lógica territorial y con el cometido de fortalecer el capital local (económico, social, cultural, humano), potenciar las inversiones productivas, generar emprendimientos y mejorar la calidad del empleo existente.

En Uruguay existen 10 agencias de desarrollo local (ADEL), de las cuales 7 son de carácter departamental y tres de carácter local. Las agencias locales se crearon en el año 2000 y las restantes comienzan su trabajo el año 2004, fecha a partir de la cual comienza en Uruguay un período donde se privilegia la creación de nueva institucionalidad para hacer frente a las acciones de desarrollo local y al desarrollo económico local.

Una de las líneas estratégicas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ART Uruguay en el país es, justamente, contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales y de la gobernabilidad. Es por eso que, desde sus inicios, ART Uruguay apoyó el proceso de debate que contribuyó a que, en febrero de 2009, tras un amplio proceso de discusión, se aprobara la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (PNUD-Uruguay, 2011).

La implementación de este programa en Uruguay empezó por los departamentos del norte, Rivera y Artigas. Ese hecho responde a una estrategia basada en contribuir a dotar de masa crítica en temas como desarrollo integral, local, económico, a territorios menos favorecidos en ese aspecto.

Ya en la primera etapa de ejecución del proyecto (junio 2008-octubre 2009) las agencias de desarrollo lograron resultados en alguno de los siguientes aspectos:

- 1) El relacionamiento e intercambio entre autoridades y gerentes de las agencias permitió compartir los problemas, información y reflexionar sobre las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) de cada Agencia, instalando un ámbito de intercambio que robustece la masa crítica.
- 2) La difusión de las agencias de desarrollo hacia los ámbitos de decisión nacionales, como hacia el público en general. ART difunde las agencias, también a través de su página web.
- 3) Iniciar una nueva etapa en la coordinación, unificación y fortalecimiento de capacidades locales, transmitir nuevas líneas de acción en desarrollo local, así como nuevas líneas de desarrollo provenientes de la escala nacional. Permitted el afianzamiento del proceso de fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, mejorando la capacidad de generar acuerdos, propuestas y negociación, lo que sumado al apoyo a actividades de articulación, son ejemplos de contribución del ART hacia las Agencias. El mapeo de programas y proyectos efectuado en los territorios, ha permitido a las Agencias proyectar sus acciones teniendo en cuenta los antecedentes de intervención en los territorios.

A partir del año 2009 comenzó un proceso de expansión a todo el país, crecimiento que se ha producido en respuesta a la demanda desde los propios territorios de una metodología de trabajo que ubica el poder de decisión en manos de los actores locales y que favorece la articulación entre políticas de desarrollo nacional y local. Ya desde inicios del 2010, ART Uruguay cuenta con más de 60 proyectos locales en implementación en 16 Departamentos; 14 Grupos de Trabajo Departamental - Local - Regional integrados; 6 convenios de cooperación con organismos del gobierno nacional; acciones con actores de la sociedad civil, academia y sector privado y 16 Intendencias participando del Programa (las tres restantes ya han manifestado interés). Art ha favorecido el fortalecimiento de capacidades, la formación, el conocimiento, y al apoyo a Redes, como la Red Nacional de Agencias de Desarrollo Territorial. A su vez, el 50% de los proyectos contribuyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, ha sido reconocido por su amplia capacidad de articulación multisectorial en todo el territorio nacional, alcanzando una fuerte legitimidad. El 70% de los recursos son decididos por los actores del territorio, organizados en los grupos de trabajo departamental y local. Son 6 millones de dólares movilizados, sumando el aporte de la cooperación española al Programa ART, aportes del gobierno nacional, locales y de actores de la sociedad civil y del sector privado (ART- Uruguay, 2009; ART- Uruguay, 2010).

El abordaje integral ha permitido articular a los diferentes actores y organizaciones en un contexto institucional organizado y armónico, operando en cada uno de los territorios, a partir de las definiciones estratégicas de las autoridades y actores locales. Uno de los resultados del programa es el fortalecimiento de 13 Agencias de Desarrollo Local (ADEL) y la creación de la Red de Agencias Locales (RADEL) con el fin, entre otras cosas, de generar articulación y coordinación de líneas de acción entre las distintas ADEL que promuevan el desarrollo económico de los diferentes territorios.

La RADEL tiene por objetivo: i) crear un ámbito de intercambio flexible para la integración nacional de actividades afines de las ADEL, constituir una plataforma de gestión, brindar información y soporte que fortalezca la dinámica local de cada una de las agencias y ii) crear un espacio externo que fortalezca los procesos de constitución y consolidación de las ADEL.

La Red de Agencias de Desarrollo Local, nuclea a la 10 de las 13 Agencias de Desarrollo Local (ADEL) y también al Programa “Salto Emprende”⁸, herramientas de desarrollo integral donde actores públicos y privados acuerdan iniciativas y proyectos de desarrollo local e identifican fortalezas y debilidades a nivel territorial. Esta red pretende ser un actor que aporte información y conocimiento de los territorios a efectos de articular y contribuir con las políticas de desarrollo integral a nivel nacional, para ello busca ser una red consolidada y reconocida a nivel nacional e internacional.

3.4 Agencias de Desarrollo Local – ADEL

Las Agencias de Desarrollo Económico Local son una estructura territorial intermedia, sin ánimo de lucro, de carácter permanente, que posee una dimensión territorial subnacional (provincia, región, comuna, etc.). Tienen por objetivo principal contribuir a la planificación del territorio, articular a los actores públicos, privados y sociales en el territorio intervenido, ejecutar un plan de negocios de mediano plazo, construido consensuadamente por los actores locales y enlazar con otras instituciones y organizaciones nacionales e internacionales (PNUD-Colombia, 2012). Una de las características propias de estas organizaciones la define el rol activo que juega el sector privado, tanto en la creación, como en su posterior funcionamiento.

Una Agencia de Desarrollo Local es un instrumento mediante el cual las principales instituciones públicas y privadas de un determinado territorio tratan de maximizar el potencial económico del mismo, utilizando los recursos naturales, humanos e institucionales existentes. Su objetivo último es potenciar la capacidad de innovación del territorio, entendida ésta en sentido amplio, esto es, incluyendo no sólo las innovaciones de producto y proceso, sino también las de gestión y organización (Alburquerque & Dini, 2008, pág. 12).

Las primeras Agencias de Desarrollo Económico Local nacieron en Europa a finales de los años 50, es decir, hace más de 60 años, y fue a partir de los años 90 que se han difundido también en los países en vías de desarrollo. Estas se han ido creando en contextos muy diferentes, lo que las hace muy eficaces, porque no reproducen un modelo rígido, sino que se adaptan a las necesidades específicas de cada territorio. En efecto, el secreto de su éxito consiste en tres elementos claves: a) la asociación entre un número importante de diferentes actores que inciden sobre el desarrollo económico de una región, los que normalmente actúan de forma independiente, competitiva y, en ocasiones, en conflicto entre sí; b) una visión estratégica del posible desarrollo y por último, c) la movilización y valorización de todos los recursos localmente disponibles (PNUD/UNOPS, EDINFODEC Project, 2000; Alburquerque & Dini, 2008).

⁸ *Iniciativa público privada liderada por la Intendencia de Salto y el Centro Comercial e Industrial de Salto (CCIS), Uruguay.*

“Las ADEL tienen el propósito de construir consensos en el modelo de desarrollo económico local propuesto y asegurar la sostenibilidad de esos procesos subregionales como vía para mejorar la productividad, la competitividad, el empleo local y disminuir la pobreza. La idea de este modelo alternativo de desarrollo local es poner en marcha un funcionamiento sistemático y coordinado de los distintos actores sociales y de los factores productivos para pasar de una competitividad empresarial débil en las pequeñas empresas, a una competitividad territorial, pues las Agencias de Desarrollo Local consideran al territorio como un nuevo ‘agente competitivo’” (PNUD-Colombia, 2012).

Las ADEL tienen la posibilidad de articular en forma orgánica, la estrategia de desarrollo económico local, los planes que la vuelven operativa y los servicios territoriales necesarios para sostenerla, tales como la creación de empresas y el apoyo a las mismas, la formación, la realización de estudios, la búsqueda de financiación y la coordinación entre los recursos públicos y los privados. Han creado una nueva metodología de desarrollo económico, nuevas identidades y un nuevo poder de negociación para todos los actores locales. Permiten a cada territorio encontrar y seguir su propio sendero de desarrollo, teniendo en cuenta su cultura, potencialidades y las necesidades del territorio y del país. Son un punto de referencia para un nuevo tipo de “governabilidad” territorial (Albuquerque & Dini, 2008).

El Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local "Territorio, economía y gobernanza local: nuevas miradas para tiempos de cambio", se llevó a cabo en Sevilla en octubre del 2011. Se constituye aquí el Foro Permanente de Agencias de Desarrollo Local, que se conforma como una herramienta de trabajo, con secretaria técnica en el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), y con la participación de la Junta de Andalucía, a través del Servicio Andaluz de Empleo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, por medio de la Iniciativa ART PNUD.

La constitución de este foro permanente se produce como resultado de los debates, paneles y talleres que tuvieron lugar en este Primer Foro Mundial, donde se presentaron experiencias de desarrollo local de África, América, Asia y Europa. La atención, se centró en la crisis del desarrollo local, el trabajo desde el territorio y la colaboración entre actores locales, sector privado, gobiernos, organismos internacionales y cooperación internacional. Por su parte, el foro subraya que para generar procesos de desarrollo humano, es importante la vinculación entre los niveles gubernamentales local, regional y nacional, la creación de estrategias territoriales de desarrollo con la participación de la ciudadanía y la atención a los principios básicos de gobernabilidad del territorio. Todos estos factores se convierten en elementos clave de un concepto de desarrollo que trasciende el componente económico para construir procesos de desarrollo con rentabilidad económica y capacidad de generación de empleo, prestando atención especial a los criterios de igualdad de género, inclusión social y protección medioambiental (Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local).

En el marco de este foro permanente, se desarrolló el “Foro Americano de Agencias de Desarrollo Local: La gestión del conocimiento en el territorio” en Córdoba, Argentina en octubre del 2012, el cual tuvo por objeto generar un espacio integrador y participativo con los protagonistas del

desarrollo en los territorios, lo que permitió compartir herramientas y estrategias capaces de posicionar la dimensión territorial y sostenible. Este se desarrollo durante dos jornadas donde se analizaron diversas experiencias, buenas prácticas, elementos innovadores y nuevas perspectivas, resumidas en las relatorías de 7 paneles, a fin de contribuir en la formación y fortalecimiento de capacidades locales, regionales, nacionales e internacionales, públicas y privadas y se dejó hecha la convocatoria para el Segundo Foro Mundial de Desarrollo Económico y Local, que se llevara a cabo en el año 2013 en Foz do Iguazú, Brasil.

4 APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES

Como una forma de contribuir al intercambio de conocimiento y de experiencias que favorezcan la comprensión de que para impulsar procesos de descentralización se requiere de dar un salto cualitativo proyectándose a los actores capaces de llevar adelante procesos de desarrollo territorial, este documento ha presentado una serie de ejemplos en distintas latitudes y escalas que muestran que a pesar de las dificultades que se puedan encontrar, es posible pensar el desarrollo desde los propios actores y sus territorios, estableciendo alianzas y coordinando acciones desde un enfoque territorial del desarrollo. Para entender el desarrollo desde el territorio y consolidar coaliciones más amplias, sostenibles y sólidas, es necesaria la participación de una variedad de actores y de un nutrido diálogo público-privado, el cual es un medio para conseguir mayor competitividad, sostenibilidad, prosperidad e inclusión territorial.

Señalamos en un comienzo, haciendo referencia a Morrinsón (1993) que una coalición no persigue la unanimidad, sino establecer una relación de trabajo que le permita llegar acuerdos a través de procesos de negociación. No siempre todos los actores de un mismo territorio van estar de acuerdo en todos los temas relativos al desarrollo, es muy probable que los intereses sean incluso divergentes. No obstante, lo importante es establecer una relación de diálogo estable en el tiempo que permita llegar a puntos comunes y que sea capaz de incluir a la mayor variedad de actores. Los acuerdos en torno al futuro del territorio, las dinámicas productivas, la participación tanto en los esfuerzos como en los beneficios del desarrollo suponen cierta capacidad social y política que tiene potencial transformador, que puede responder a incentivos y visualizar oportunidades. En otras palabras, hablamos de una capacidad de acción de los actores al detectar una brecha, un punto de inflexión, una oportunidad. Hacer de estos puntos momentos percutores de derroteros de progreso con inclusión no es fácil y en cierta forma supone actuar con el mercado en forma proactiva pues este camino no responde a esquemas rígidos de incentivos y precios sino que agrega intencionalidad al desarrollo y perspectiva de transformación productiva e institucional.

En este contexto, el rol del gobierno, en sus distintos niveles, es fundamental para garantizar procesos democráticos y favorecer acciones tendientes a defender opciones de bien público. Más aún en el caso de los gobiernos regionales que deberían ser los actores líderes de procesos de inversión, diálogo ciudadano y programas de desarrollo. El camino debe avanzar por la articulación público privada para el desarrollo territorial.

Las experiencias e iniciativas revisadas nos entregan claves que constituyen soporte de la lógica de las coaliciones territoriales. Los colegiados territoriales impulsados por la política rural brasilera, son un claro ejemplo de cómo a través de la acción participativa colectiva, es posible dar visibilidad y representatividad a aquellos grupos que eran excluidos de las políticas públicas y de los procesos de desarrollo territorial. La creación de esta forma de gestión colectiva amplió los canales de acceso a la información, capacitó líderes territoriales con capacidad de organización y convocatoria y permitió con ello elevar el capital político del conjunto.

Por su parte, los Grupos de Acción Local (GAL), surgidos dentro de la política rural europea, nos muestran cómo es posible, a través del dialogo participativo público-privado, tomar acuerdos, y gestionar recursos para el territorio a través de proyectos estratégicos para el desarrollo del territorio a través del establecimiento de una institucionalidad y una orgánica de trabajo. El hecho que el enfoque que sustenta Leader, no establezca una estructura fija de actuación, sino que más bien sea un método para movilizar y fomentar el desarrollo rural en núcleos locales en forma versátil, permite una adaptación a cada realidad territorial.

ART, por otra parte, a pesar de que no se trata de financiamiento o de una línea presupuestaria para la propuesta de los proyectos, sino más bien de una herramienta dirigida para promover y facilitar la planificación conjunta entre los actores locales en los países de intervención y los actores de la cooperación internacional, representa un marco de referencia planificado, operacional y de gestión dentro del cual se articulan procesos de desarrollo en los países en los cuales opera.

Las ADEL, por su lado, tienen la virtud de adaptarse a cada realidad territorial, lo que las hace una forma de asociación muy flexible y pertinente a la variedad de contextos en que estas se pueden desarrollar. Resulta clave su capacidad de asociación entre una diversidad de actores que inciden en el desarrollo económico de una región y que normalmente no dialogan entre sí. A su vez permiten aportar una visión estratégica de desarrollo y favorecer la movilización y puesta en valor de una diversidad de recursos locales disponibles, que muchas veces no son vistos, ni menos movilizados.

Aunque estas son experiencias aplicadas en contextos diferentes, con recursos muy distintos, todas ellas comparten una visión del desarrollo a partir del territorio y sus recursos, en dónde la forma de operar es por medio de relaciones de trabajo de actores diversos, tanto públicos como privados que permite llegar acuerdos a través de procesos de diálogo y negociación, estableciendo un/unos proyecto/s estratégico/s y con capacidad de gestión y de movilizar recursos diversos. Todas estas acciones son apoyadas por una intencionalidad política, lo que incluso ha considerado la formulación de políticas públicas que le dan sustento, institucionalidad y sostenibilidad. Cada una de estas iniciativas, aunque establece ciertas orientaciones iniciales, se adaptan y se estructuran de acuerdo a cada realidad territorial, porque parten de la base de que cada territorio tiene recursos, necesidades, potencialidades y dinámicas muy distintas, en que no vale lo misma acción para uno que para otro.

Las relaciones sociales y económicas que hacen posible la conformación de coaliciones no son improvisadas o puntuales, sino que son el resultado de esfuerzos de mediano y largo plazo, que requieren de continuidad, más allá de las coyunturas políticas o electorales de corto plazo. Aunque no cabe duda que el impacto y valor de la acción colectiva será mayor cuando es resultado de la expresión innata de las fuerzas sociales en torno a un proyecto territorial propio, los casos examinados, nos muestran claras señales que es posible intencionarlos y con buenos resultados. La transformación a una cultura de acción horizontal, de construcción de redes de actores múltiples con objetivos de desarrollo y enfoque territorial permite apuntar a políticas más pertinentes ya que favorecen el reconocimiento de diferencias y potencialidades locales. Para lograr estos propósitos se pueden definir orgánicas, plataformas, sistemas de trabajo.

Es evidente que las experiencias aquí examinadas, no tenían como objetivo explícito generar o fortalecer coaliciones, pero han colaborado a concertar actores con un proyecto de mediano largo plazo y con una mirada del desarrollo desde los propios territorios. Una coalición busca establecer una relación de trabajo que le permita llegar acuerdos a través de procesos de negociación y en esto, si podemos encontrar ejemplos exitosos.

Por su parte, los casos estudiados en el marco del proyecto DTR y analizados por Fernandez et al. (2011), nos muestran que de los tres tipos de coaliciones identificadas, las que se aproximan a un tipo de "coalición ideal", son aquellas coaliciones que son capaces de combinar crecimiento económico e inclusión social. Pero tal como señalan los autores, estas son las más difíciles de encontrar y caracterizar, pues normalmente no son institucionalizadas, sino que más bien obedecen a formas de convivencia, donde predominan otro tipo de códigos, como los lazos de amistad, de familia, de cooperación vertical y donde no están asociados a grandes empresas de tipo extractivo, sino que las dinámicas económicas son sostenidas por medianos y pequeños productores y comerciantes. Este tipo de coaliciones, se encuentran normalmente asociadas a territorios, donde las estructuras productivas y de propiedad son diversificadas, en contraposición con aquellas coaliciones que logran crecimiento económico sostenido, que normalmente están asociadas a actividades extractivas, impulsadas por actores de fuera del territorio, y que más bien, ven el territorio como un espacio de donde extraer un recurso económico rentable, sin tener en consideración las relaciones sociales, culturales y/o ambientales que en este se despliegan. Esto demuestra una vez más la importancia de contar con coaliciones sociales dentro los propios territorios, para que puedan hacer frente a este tipo de actividades y negociar y normar sus intervenciones, para que el beneficio de su presencia sea para el territorio en su conjunto y no sólo permita aumentar crecimiento económico y disminuir sus tasas de cesantía.

Por último, señalar que las implicancias para el desarrollo de los territorios que presentan estas formas de concertación de actores se podrían resumir en tres: a) implicancias institucionales, porque son capaces de generar un método de trabajo basado en el diálogo y la búsqueda de consensos; b) implicancias para la descentralización, porque permite empoderar a los actores del territorio y brindar más relevancia al papel de los gobiernos regionales o locales y a agentes públicos y privados y c) favorece procesos de gobernanza, la que hace referencia a la coordinación

de acciones de gobierno con instituciones y actores para lograr propósitos de desarrollo en un marco democrático y participativo, con compromisos explícitos de eficiencia en la gestión.

5 BIBLIOGRAFÍA

Abramovay, R. (2001). Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, 15 (43).

Aguirre, F., Escobal, J., & Favareto, A. (2011). *Mercados e Estruturas Produtivas – tópicos para uma síntese preliminar (Versão para discussão)*.

Albuquerque, F., & Dini, M. (2008). *Las Estrategias de Desarrollo Económico Territorial: Modulo 8 de la Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Sevilla: Foro Mundial ADEL.

Álvarez, L. S. (17 de Octubre de 2008). Programa de desarrollo regional Ejes y límites de actuación. Importancia de la planificación territorial El enfoque Leader. Madrid, España.

Andion, C. (2009). Contribuições do debate sobre desenvolvimento territorial sustentável para a efetividade da gestão municipal. *Política & Sociedade, Revista de Sociologia Política*, 8 (14), 181 – 209.

ART- Uruguay. (2009). *Mapeo de Agencias de Desarrollo en Uruguay*. Montevideo: Programa de Desarrollo Local ART Uruguay.

ART- Uruguay. (Febrero de 2010). Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Presentación Institucional). Uruguay.

Asensio, R. H. (2012). *Éxito y límites de una „coalición de poderosos“: Ostúa-Güija (Guatemala)*. Documento de Trabajo N°109. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. . Santiago, Chile: Rimisp.

Bárcena, A. (2012). Crecimiento económico e igualdad: Una reflexión del caso mexicano. Ciudad de México, México DF, México.

Bebbington, A. (2011). *Theorizing rural territorial dynamics in Latin America: elements for a theoretical framework (Draft for internal discussion)*.

Berdegú, J. A., Bebbington, A., Escobal, J., Favareto, A., Fernández, M. I., Ospina, P., y otros. (2012). *Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*. Documento de Trabajo N° 110. Santiago, Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales-Rimisp.

Birner, R., Sharma, N., & Palaniswamy, N. (2006). *The Political Economy of Electricity Supply to Agriculture in Andhra Pradesh and Punjab*. Draft Report International Food Policy Research Institute (IFPRI), Development Strategy and Governance Division.

Comisión Europea - Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural. (2006). *El Enfoque Leader; Guía Básica*. Bruxelles-Bélgica: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea. (2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al comité de las Regiones. La PAC en el horizonte de*

2020: *Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea. (2012). *Leader+ Introducción*. Recuperado el Septiembre de 2012, de http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_es.htm

CONDRAF. (2010). *Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR)*. Brasilia: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

Consejo de la Unión Europea. (20 de Septiembre de 2005). Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Diario Oficial n° L 277 de 21/10/2005 p. 0001 - 0040.

Coordenação-Geral de Apoio a Órgãos Colegiados – CGOC. (2010). *Reflexões sobre os colegiados territoriais. I Encontro de capacitação das células de acompanhamento e informação da região nordeste*.

Favareto, A. (2009). La nueva ruralidad brasileña; Lo que cambió (y lo que no cambió) en el ámbito rural. *Nueva Sociedad* (223), 146-163.

Favareto, A. (2009). Três Momentos na Evolução Recente da Gestão Social do Desenvolvimento Territorial Dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania. Parte II: Os Desafios do Contexto Nacional da Gestão Social. En IICA-Brasil, & T. Bacelar (Ed.), *Gestão Social dos Territórios (Série Desenvolvimento Rural Sustentável)* (Vol. 10, págs. 53-67). Brasilia.

Fernández, M. I., & Miranda, D. (2012). *Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo. El caso de la coalición salmonera en Chiloé Central. Documento de Trabajo N° 108. Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Santiago, Chile: Rimisp.

Fernández, M. I., Hernández Asensio, R., Trivelli, C., & Schejtman, A. (2012). *“Las coaliciones transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina*. Documento de Trabajo N° 107., Rimisp, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago.

FETRAF. (2011). *Quem Somos: FETRAF-BRASIL/CUT - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar*. Recuperado el 2011 de noviembre de 2011, de <http://www.fetra.org.br>

FLACSO-Chile. (2009). *Desarrollo productivo en Chile: La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*. (O. M. Gomá, Ed.) Santiago, Chile: Catalonia.

Freire Viera, P., & Cazella, A. A. (2009). Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil do conceito à ação. *Política & Sociedade, Revista de Sociologia Política*, 8 (14), 11-24.

Freytes Frey, C. L. (2005). Construir coaliciones reformistas: la viabilidad política de las reformas estructurales en la Argentina durante el primer gobierno de Menem. *VII Congreso Nacional de Ciencia Política; "Agendas Regionales en Conflicto"*. Córdoba, Argentina.

Furlan, J. L. (2012). *Reforma del Estado, descentralización y gobernabilidad local en Iberoamérica*. Córdoba: Estudios CELADEL.

Guisarri, A. C. (2004). *Mancur Olson (1932-1998). Sus principales contribuciones*.

Hernández Asensio, R. (2012). *Cohesión, identidad e incentivos externos en una coalición de larga duración. Documento de Trabajo N° 112. Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Santiago, Chile.: Rimisp.

Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy* 2 (14) , 175-203.

Jorquera Beas, D. (2011). *Gobernanza para el Desarrollo Local. Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Santiago: Rimisp.

Martinón Quinteros, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública* , XVI (2) , 281-318.

MDA. (2012). *MDA:institucional*. Recuperado el 11 de abril de 2012, de <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/institucional/institucional>

MDA. (2003). *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Ministério do Desenvolvimento Agrário Brasil. Brasília: Ministério Desenvolvimento Agrário.

MDA. (2012). *Secretaria de Desenvolvimento Territorial*. Recuperado el 6 de Noviembre de 2012, de Territórios Rurais: http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/Territorios_rurais

Meynard Vivar, F. (2012). *La Coalición de sindicatos rurales del noreste del Valles Jiquirica y sus aliados. Documento de Trabajo N° 117*. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago: Rimisp.

Ministério do Desenvolvimento Agrário-Secretaria De Desenvolvimento Territorial. (5 de Agosto de 2010). Reflexões sobre os Colegiados Territoriais. *I Encontro de Capacitação das Células de Acompanhamento e Informação Da Região Nordeste* . Coordenação Geral de Órgãos Colegiados .

Observatorio Europeo de los Territorios Rurales. (mayo de 2008). *Leader + Magazine. Resultados de Leader:una diversidad de experiencias territoriales (11)* . Luxembourg.

Olson, M. (1986). *El Auge y Decadencia de las Naciones*. Barcelona: Ariel Economía.

Pereira Leite, S., Kato, K., & Zimmermann, S. (2009). *Gestão Social dos Territórios - IICA/Fórum DRS - OPPA/CPDA/UFRRJ Relatório Final*.

PNUD. (2007). *La Iniciativa ART*. Ginebra.

PNUD/UNOPS, EDINFODEC Project. (2000). *Las Agencias de Desarrollo Económico Local; Un instrumento de cooperación internacional para el desarrollo humano, la democratización de la economía y la reducción de la pobreza*. Roma.

PNUD-ART. (2012). *Guía para el establecimiento de patneriados de cooperación descentralizada en el marco de los programas ART*. Ginebra.

PNUD-Colombia. (2012). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 05 de Septiembre de 2012, de Las Agencias de Desarrollo Económico Local –ADEL-: <http://www.pnud.org.co>

PNUD-Uruguay. (2011). *Cuadernos para el Desarrollo Local; Dialogos por la Descentralización (N°3)*. Montevideo: PNUD-Uruguay.

Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local. (s.f.). *Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local*. Recuperado el 05 de Septiembre de 2012, de <http://www.foromundialadel.org/>

PRONAF. (2008). *Manual de Crédito Rural*. Ministerio Desenvolvimento Agrario, Secretaria da Agricultura Familiar, Brasilia.

PRONAF. (2008). *Manual de Crédito Rural*. Brasilia: Ministerio Desenvolvimento Agrario, Secretaria da Agricultura Familiar.

Quan, J. (2011). *Evolution of agricultural markets and public policy in the Jiquiriçá valley: impacts and limitations in the construction of an inclusive economy*.

Quan, J. (2011). *Territorial dynamics in Northeast Brazil: the role of social coalitions, actor networks and state policy in the Jiquiriçá Valley, Bahia*. paper, University of York, Rethinking Development in and Uncertainty. New Values, Voices and Alliances for Increased Resiliences, Greenwich.

Quan, J., Ruiz Olalde, A., & Santos Rocha Sousa, V. (2011). *Territorial Diversity and Inclusive Growth: Development Dynamics in the Jiquiriçá Valley, Northeast Brazil*. Santiago, Chile: Documento de Trabajo N° 72 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

REDR- Red Española de Desarrollo Rural. (25 de Julio de 2012). *Noticias*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2012, de Sitio Web de la Red Española de Desarrollo Rural-REDR: <http://www.redr.es/es/>

Rimisp. (2012). *Territorios Rurales en Movimiento. Informe Final del Programa Dinámicas Territoriales Rurales 2007-2012*. Santiago: Rimisp.

Ruiz, A., & Quan, J. (2011). Dinâmica sócio-econômica no Território do Vale do Jiquiriçá– BA, 1990-2010. 49° Congresso da SOBER. Belo Horizonte-MG, Brasil.

Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy coalition framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences* (21) , 129-168.

Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process. *Political Research Quarterly* 49 (3), 651-672.

SEPLAN. (2012). *SEPLAN* . Recuperado el 2012, de <http://www.seplan.ba.gov.br>

Serrano, C. (2011). *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. Santiago: Rimisp.

Strang, H. (2012). Coalitions for a common purpose: managing relationships. *Springer Science+Business Media* (8), 211–225.

SUAF-SEAGRI Bahía. (2012). *Superintendencia de Agricultura Familiar Bahía*. Recuperado el 2012, de <http://www.seagri.ba.gov.br/suaf.asp>

Sumpsi, J. M. (2007). Desarrollo Territorial Rural. Relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas. En Rimisp, *Territorios Rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina* (págs. 84-101). Santiago: Catalonia.

Tanaka, M. (2012). *En busca del eslabón perdido: coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural*. Documento de Trabajo N° 111 , Rimisp, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago.

Teixeira Da Rocha, M. R., & Filippi, E. E. (2008). Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos. *Anales del VI Seminario Internacional de Desarrollo Rural - Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI, 2007*. Bogotá (Colômbia).

Traversa, F. (Septiembre-Octubre de 2010). ¿Qué hacer con los sectores medios? Coaliciones sociales, bienestar y socialdemocracia en la periferia capitalista. *Nueva Sociedad* 229 , 112-133.

Tribunal de Cuentas Europeo. (2010). *Aplicación del Enfoque Leader al Desarrollo Rural*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Villalba A., M. (2009). *Coaliciones distributivas en el ecuador, el efecto de las estrategias rentistas sobre el desempeño económico - el caso del sector energético, 1990-2006*. FLACSO.

5.1 Páginas web consultadas

http://ec.europa.eu/agriculture/index_es.htm

<http://es.scribd.com/doc/33408843/Mapeo-Agencias-de-Desarrollo-Uruguay>

<http://europa.eu/>

http://publications.europa.eu/index_es.htm

<http://web.undp.org/geneva/ART/>

<http://web.undp.org/geneva/hub.html>

<http://www.artuguay.org/>
<http://www.celadel.org/>
<http://www.ci.gub.uy>
<http://www.foroamericanoadel.org/>
<http://www.foromundialadel.org/>
<http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu>
<http://www.idepa.es>
<http://www.mda.gov.br>
<http://www.publicprivatedialogue.org/papers/>
<http://www.rimisp.org/>
<http://www.undp.org.uy/>