



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Políticas de desarrollo territorial rural en Argentina, Bolivia, España, Francia, Italia y Paraguay. Diagnósticos de base.



Sommario

INTRODUCCIÓN :	3
SÍNTESIS DE LOS PUNTOS CLAVES DE CADA DIAGNÓSTICO NACIONAL.....	3
ARGENTINA.....	14
BOLIVIA.....	34
ESPAÑA.....	56
ITALIA.....	92
PARAGUAY	107
Bibliografía.....	107
* BARTHE Laurence, DUVERNOY Isabelle, EYCHENNE Corinne y MILIAN Johan (2012 y 2013), Dossier de artículos «Agriculture et développement territorial» (Agricultura y desarrollo territorial), Revista Sud-Ouest européen, N° 34 (Parte I) y N° 35 (Parte II), Disponible en https://journals.openedition.org/soe/74 y https://journals.openedition.org/soe/530	133

INTRODUCCIÓN :

SÍNTESIS DE LOS PUNTOS CLAVES DE CADA DIAGNÓSTICO NACIONAL

Angelo Belliggiano – Letizia Bindi (Università degli Studi del Molise)

1- Evaluación histórica de los procesos de planificación y gestión del desarrollo rural en cada país

Si bien los 6 países tienen connotaciones históricas, geográficas, económicas y políticas sustancialmente diferentes, es posible reconocer al menos tres temas unificadores en los procesos de planificación y gestión del desarrollo rural de los mismos: la cuestión de la tierra (reforma agraria), la modernización productivista de la agricultura (o crecimiento agrícola) y las políticas o herramientas de desarrollo territorial de las zonas rurales (o desarrollo rural).

El primer tema se desarrolla desde principios del siglo pasado en Europa, de forma casi simétrica en España (Plan Nacional de 1902) y en Italia (Ley Serpieri sobre reclamación integral de 1924), con las leyes nacionales sobre recuperación. En Francia, no se habla de reforma agraria; el tema de la propiedad agropecuaria se resolvió durante los siglos XVIII y XIX. La misma pregunta se aborda, a partir de la década de 1950 y de manera bastante heterogénea, también en América Latina, pero encontrando solo una realización concreta en Bolivia (Reforma Agraria de 1953). En Argentina, la reforma agraria tuvo contornos más borrosos, estrechamente relacionados con la innovación de la agricultura ("modernización conservadora"), mientras que la misma quedó casi inacabada en Paraguay, donde la distribución de la tierra es todavía asimétrica y polarizada (Índice de Gini 0.98).

El segundo tema es atribuible a la influencia del modelo "tecnicista" (y tecno-optimista) que después de la Segunda Guerra Mundial permitió a Europa

alcanzar el objetivo de seguridad alimentaria (a través de la política de "precios garantizados" de la Política Agraria Comunitaria (PAC), contribuyendo, con ello a la pacificación social, aunque también estuvo favorecida por la rápida recuperación económica y la consiguiente expansión del consumo, lo que conllevó importantes y negativas implicaciones ecológicas que no se abordarán hasta los años 80. El automatismo del "precio objetivo" –precio político superior al precio de mercado– alentó las inversiones tecnológicas de los establecimientos agropecuarios cuya finalidad era aumentar rápidamente la productividad, lo que supuso una transferencia gradual de recursos, destinados formalmente a las áreas rurales, a los actores que proporcionaron insumos tecnológicos (fertilizantes, pesticidas, semillas seleccionadas, genética animal, maquinaria agrícola, etc.). El objetivo de aumentar la productividad y reducir la necesidad de mano de obra también alentó la práctica intensiva de la agricultura en las áreas más frágiles de los territorios, inclinándolos hacia producciones y paradigmas de producción "nuevos" que socavaron la identidad y la diversidad local.

Este paradigma "tecnicista" y modernista de la agricultura parece haber producido los mismos resultados también en Argentina ("modelo de organización territorial rural desequilibrado con menor diversificación y mayor fragilidad en los términos de los niveles superiores y de exclusión y marginalidad"), pero no en Bolivia ("La colonización campesina después de la revolución del año 52 y el surgimiento de la agroindustria local (1960-1990). Representa el mayor proceso migratorio organizado por el Estado Boliviano..."), mientras que la revolución verde todavía es esperada por Paraguay ("[...] que determina la baja productividad de la agricultura familiar, que se resumen en: i) limitada aplicación de tecnologías mejoradas de producción").

En el tercer tema también encontramos diferentes grados de coincidencia y velocidad entre los seis países socios, aunque todos convergen en la oportunidad (y la urgencia) de un enfoque integrado para el desarrollo del territorio. Mientras que en los países europeos las acciones dirigidas a estos objetivos, aunque de manera experimental y con escasos recursos, se iniciaron solo a principios de la década de 1990 con la Iniciativa Comunitaria LEADER (acrónimo del francés: *Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*), complementada en España con su gemelo Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER). Esto he acompañado toda la experiencia de políticas nacionales de ordenación del territorio en Francia, con medidas específicas para los espacios rurales),

encontró una fuerte consolidación en la institucionalización del II pilar de la PAC (dedicada exclusivamente, al menos institucionalmente, a la política de desarrollo rural) a principios del nuevo milenio (Agenda 2000). En Francia, durante las últimas décadas, las recomposiciones sociales de los espacios rurales y la evolución de las prácticas espaciales de los habitantes hacen que los procesos nacionales de planificación y gestión del desarrollo territorial rural, y también urbanos, han evolucionado, teniendo en cuenta las nuevas relaciones entre medios rurales y medios urbanos, y la multifuncionalidad de los espacios rurales (producción agrícola, residencia, protección medioambiental). A lo largo del tiempo, dos lógicas nacionales se impusieron, pasando de la lógica redistributiva fundadora de la ordenación territorial, que se expresó a partir de los años 1960, a una lógica de adjudicación o de proyecto, sobre todo a partir de los años 1970, promoviendo un enfoque integrado de desarrollo rural motivado por la valorización de los recursos y la capacidad de organización de las sociedades rurales. Los gobiernos territoriales evolucionaron también, con un papel cada vez más importante de los gobiernos regionales y de las mancomunidades, a expensas de los gobiernos departamentales y de los municipios.

En Bolivia, el desarrollo territorial integrado de las áreas rurales parece aún más generalizado, constituyendo el principal modelo económico-social en el que parece basarse la visión del país, tanto que, recientemente, se ha incluido el desarrollo rural, después de un referéndum, incluso en la Constitución (no hay que olvidar que también la PAC se incluye en el Título II del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), impulsando la transformación en la Unión Europea (UE). La colonización campesina inicial (política o espontánea) se ha asociado en los últimos veinte años con un significativo e interesante contra-éxodo rural, aunque incluso en Bolivia se constatan comportamientos contradictorios y que propician importantes procesos de degradación ambiental (...actividades extractivas como la minería, la expansión de la agroindustria con los altos niveles de deforestación).

Por otro lado, la iniciativa de planificación territorial sistémica argentina (modelo de Desarrollo Territorial Rural (DTR) parece más reciente, dirigida principalmente a contrarrestar la desertificación social y las consecuencias ambientales de los enfoques sectoriales anteriores (la modernización agrícola parece haber sido un paso inevitable para todos los países), mientras que parece muy significativo el reciente Programa Nacional de Desarrollo 2030 de Paraguay, adoptado en 2014 por el Gobierno. Este se basa en intervenciones de

desarrollo ambiental del territorio a diferentes escalas (en la planificación territorial rural a partir de las acciones de los gobiernos locales... quienes han comenzado a elaborar y poner en práctica planes de desarrollo ambiental del territorio).

2- Políticas estructurales de promoción, prácticas, experiencias y herramientas para el desarrollo territorial en cada país

La conciencia progresiva de los límites y las consecuencias de la política de garantía de la PAC introdujeron en Europa, a finales de los años ochenta, enfoques integrados y multifondo para las políticas de desarrollo territorial (Reg. 2053/88), de los cuales se beneficiaron fundamentalmente España y Francia de manera más armonizada (aunque por diferentes motivos) en comparación con Italia. En particular Italia se encuentra hoy fosilizada en posiciones sectoriales, apoyadas sobre todo por las influyentes organizaciones de agricultores, en relación con las políticas de desarrollo rural. Sin embargo, no faltan las buenas experiencias de planificación estratégica de áreas vastas que, aunque se desarrolla en el contexto de las políticas regionales, han abordado, sobre todo en las regiones del sur, aspectos eminentemente rurales (como los Grupos de Acción Local (GAL) o los Planes Estratégicos del Área Amplia, así como los Sistemas Ambientales y Culturales (SAC) de Puglia. En Francia, las dos lógicas anteriormente descritas, han sido complementarias durante mucho tiempo y son, desde los años 2000, más en tensión. Las mancomunidades, los PNR (parques naturales regionales), los “contratos de reciprocidad” (cooperaciones horizontales entre una metrópoli y un territorio de proyecto rural) definen la encrucijada de un enfoque ascendiente y un enfoque descendiente, en la búsqueda de una cohesión territorial entre mundo urbano y mundo rural. El Estado descentralizado es socio, habiéndose multiplicado las categorías de actores y las escalas de decisión. Al mismo tiempo, reivindicaciones de actores rurales (alcaldes, etc.) expresan el sentimiento de un repliegue del Estado y de abandono de algunos territorios rurales.

Más recientes, y no exentas de contradicciones internas, son las políticas de desarrollo territorial de los países latinoamericanos, que tal vez encuentren la mejor implementación en Bolivia, a través de un proceso previo de devolución competencial municipal de carácter participativo, acompañado de la oficialización constitucional de 4 niveles diferentes de autonomía subregional (departamentos, municipal, regional e indígena). El Estado cuenta con una serie

de sistemas de regulación y armonización nacional que, sin embargo, introducen elementos de conflicto y aumentan la inercia de los procesos de desarrollo rural subregional. Argentina, por otro lado, experimentó un período similar al de la PAC previa a su reforma en la última década del siglo pasado, introduciendo, recientemente, un sistema articulado de programas para el desarrollo político, social e institucional de las áreas rurales (PSA, PROINDER, PRODERNEA, PROFEDER).

Finalmente, el Sistema de Manejo Integrado para el Desarrollo Agrícola y Rural en Paraguay (SIGEST) está menos desarrollado y todavía es bastante inmaduro, y su efectividad aún está limitada por el problema, no resuelto, del acceso campesino a la propiedad de la tierra.

3- Principales actores involucrados y modelos de gobernanza para el desarrollo territorial en las áreas rurales de cada país.

Los procesos de descentralización institucional, completados o aún en curso, constituyen ciertamente el fenómeno que más ha afectado a la gobernanza para el desarrollo territorial rural en los seis países estudiados. Los principales actores públicos son, por lo tanto, coincidentes, presentando las mismas competencias en las áreas espaciales de una misma escala, atribuibles, en orden decreciente, a las regiones, las provincias/distritos y los municipios, a los que se deben agregar las diversas agencias de los gobiernos nacionales (como el Consejo de Investigación en Agricultura y el Análisis de la Economía Agraria (CREA) en Italia; Delegación para el Desarrollo del Territorio y para la Acción Regional (DATAR) y el CGET- *Comissariat général pour l'égalité des territoires* en Francia; la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) en Paraguay o supranacional, como la Red Rural Europea (RRE) en Europa.

Los actores privados son, en cambio, dispares: organizaciones de agricultores u otras categorías profesionales involucradas, empresas agroalimentarias y/o artesanales, diferentes tipos de cámaras, asociaciones culturales o, generalmente, ONG, así como, en el caso de Bolivia, a la Iglesia Católica.

Sin embargo, el llamado Programa LEADER, que en Europa está enfocado en el desarrollo integrado de las áreas rurales, propone diferentes combinaciones de todos los actores, en contextos espaciales subregionales y supramunicipales que están compuestos y/o re-compuestos de acuerdo con geometrías variables sobre

la base de incentivos económicos (subsidiariedad) condicionados al cumplimiento de requisitos demográficos y/o socioeconómicos particulares. La acción está dirigida por una asociación institucional concreta, el GAL (que al menos en Italia está configurado legalmente en forma de pequeñas empresas o consorcios de responsabilidad limitada y en España como asociaciones privadas sin ánimo de lucro), cuya misión principal es definir un programa de desarrollo (plan de desarrollo local), capaz de reconocer identidades territoriales específicas e detectar sus necesidades a través de la promoción y animación de un proceso participativo.

De hecho, la participación se ha convertido en uno de los principales catalizadores de las políticas públicas sobre desarrollo territorial, especialmente en las áreas rurales. Sin embargo, los procesos participativos, como se observa en el diagnóstico de España, a menudo se implementan con fórmulas estereotipadas y rígidamente formalizadas que reducen su alcance innovador y su eficacia económica y política. En Francia, tres grupos distintos de actores existen: actores privados o asociativos, actores económicos y empresas privadas, e instituciones públicas nacionales y europeas, con el CGET que centraliza la acción territorial del Estado francés.

4- Diagnóstico de las capacidades institucionales para la promoción y la gestión de políticas e iniciativas de desarrollo territorial en el ámbito rural de cada país

Aunque en Europa la larga y exitosa experiencia de los programas LEADER ha promovido la idea de la programación participativa de abajo hacia arriba, hasta el punto de que se ha convertido en el método usado también para otros tipos de programación a mayor escala Programa de Desarrollo Rural (PDR) y Programa Operativo Regional (POR), todavía hay una profunda separación entre retórica y realidad, como se destaca enfáticamente en el diagnóstico de España. Esta crítica se extiende, también, a los actores principales de la concertación territorial, los GAL, en relación con las limitaciones observadas respecto de la calidad de los procesos implementados, especialmente en relación con la promoción inadecuada o insuficiente de la participación; la disposición a tolerar actitudes oportunistas de algunos de los actores más influyentes; las limitaciones impuestas por las instituciones de nivel superior de carácter regional a la hora implementar las estrategias propuestas por los GAL; la pretensión de lograr una participación social generalizada pero que no ha sido homogénea colectivamente.

Los mismos puntos críticos parecen surgir en el diagnóstico boliviano, aunque en un contexto institucional completamente diferente al europeo, que aunque se basa en una sensibilidad política generalizada hacia los temas del desarrollo rural y en la devolución del poder de gobierno a los municipios (gobernanza municipal), aprobada por su joven Constitución, muestra importantes bolsas de desigualdad en detrimento de las áreas rurales y/o indígenas, debido a la distribución inadecuada de las transferencias del gobierno central. Los problemas también parecen atribuirse a la falta de competencias territoriales internas relativas a la planificación del desarrollo (problema crítico también presente en muchos GAL europeos), lo que obliga a la contratación de consultores externos que, por diversas razones, no logran comprender y/o interpretar correctamente las necesidades locales o traducirlas de manera eficiente.

En Francia, con las reformas territoriales de mediados de la década 2010, se promulga una nueva organización territorial. La pareja regiones/mancomunidades resulta estructurante y sucede a la pareja municipio/departamento. La agrupación de municipios, en particular para los territorios rurales, implica responder a la problemática del tamaño crítico, hacer juntos lo que no se puede hacer solo y hacer a bajo coste lo que se hacía solo a un coste prohibitivo. Los municipios y las mancomunidades tienen pues competencias en materia de ordenación territorial, que son estratégicas para los pequeños municipios y los municipios rurales.

5- Principales iniciativas de formación superior vinculadas al desarrollo territorial (Cursos de especialización, posgrado, maestrías, doctorados, etc.)

La oferta educativa superior vinculada al desarrollo territorial está fuertemente condicionada en cada país por sus propios hábitos disciplinarios y académicos. Se evidencia, especialmente en los últimos años, que dicha oferta se ha incrementado de la mano de sinergias con otras temáticas como la sostenibilidad y la necesidad de nuevos paradigmas de desarrollo, la mejora de calidad de vida en áreas rurales y su necesaria diversificación económica.

En Italia la oferta educativa aún se incluye predominantemente en las clases de posgrado en ciencias y tecnologías agrarias (y forestales), en lugar de en arquitectura, economía o ciencias sociales, por lo que la oferta de cursos de especialización o maestrías; los cursos doctorales conservan la misma matriz económico-agraria. Entre ellos, sin embargo, hay propuestas significativas

(especialmente en el modo de impartir las clases y/o su carácter interuniversitario) como algunas iniciativas piloto, iniciadas en los primeros años del nuevo milenio, en nuevos grados con un fuerte carácter multidisciplinar y centradas en el papel que juega la gastronomía en la protección y el fortalecimiento de la identidad territorial con fines de desarrollo. Ello a través de la creación de una nueva universidad en un área periférica, rural y extremadamente simbólica como la de Langhe en el norte de Italia, caracterizada por la conjunción de enseñanzas extrañas a las clásicas establecidas en la academia italiana (humanísticas, sociales, jurídicas, económicas, técnicas, etc.).

Por otro lado, tanto en Francia como en España, esta oferta de formación parece basarse principalmente en disciplinas geográficas, aunque no exclusivamente, dado también numerosas formaciones inter-disciplinarias, y propone una gama más amplia de cursos de postgrado y de doctorado, que probablemente reflejen una demanda más precisa de habilidades y competencias así como un mayor nivel de profesionalización. **¿Cuánto no se requiere en Italia ? Porque aquí?**

En Argentina, la oferta de capacitación sobre desarrollo territorial parece estar más estrechamente vinculada a los proyectos de investigación, en los que se propone un enfoque crítico de los modelos relacionados con el desarrollo agrícola y la función reequilibradora de las políticas públicas entrelazando disciplinas diferentes como la Geografía, la Sociología rural (menos la Antropología, por ejemplo) y los estudios agronómicos.

El desarrollo territorial no parece haber permeado suficientemente la academia boliviana. La organización de las facultades y carreras parecería, de hecho, más orientada a las profesiones más clásicas y académicas (contabilidad, derecho, ingeniería comercial, ingeniería civil, administración de empresas, arquitectura, psicología, comunicación). Sin embargo, no faltan propuestas integradoras en el campo de las ciencias agrícolas y las ciencias ambientales.

En Paraguay, por otro lado, con la reforma de los planes de estudio de la década de 1990, los cursos de grado han asumido una configuración más vinculada al desarrollo territorial o al desarrollo sostenible que a los enfoques más clásicos típicamente incluidos en las facultades de agricultura.

6- Principales temas e iniciativas de investigación relacionados con el desarrollo rural y territorial así como con cuestiones de patrimonio cultural en las áreas rurales

Si bien los temas de investigación científica relacionados con el desarrollo territorial rural son estudiados por los diferentes países socios, y aunque todos tienden a converger en las relaciones/implicaciones entre el desarrollo rural y los recursos naturales, en cada uno de ellos se observan peculiaridades y diferencias que están directa y lógicamente relacionadas con las especificidades demográficas, socioeconómicas y políticas de los respectivos contextos nacionales.

Así, en Italia, en los últimos años, los temas de fortalecimiento de la identidad territorial han prevalecido, debido a la mejora de lo cultural, lo material y, sobre todo, lo intangible, con el fin de aprovechar la creciente demanda de turismo experiencial ofreciendo nuevas oportunidades de diversificación a las economías locales en aras de revertir, o al menos paliar, la despoblación de las zonas rurales. Estos temas también han ido de la mano de otros como los de la sostenibilidad ecológica, la denominada “resiliencia” agrícola al cambio climático y la biodiversidad.

La alimentación, la identidad y el paisaje parecen ser las principales áreas en las que se articula la investigación científica francesa sobre desarrollo territorial, que a menudo se asocia con el problema ambiental y la efectividad de las políticas públicas a ellas dirigidas.

Los problemas de la crisis, el abandono o la “resiliencia” de las zonas rurales constituyen los principales temas en los que se basa la investigación científica sobre el desarrollo territorial en España, con estudios en profundidad sobre las nuevas fórmulas de producción y distribución agroalimentarias así como su vínculo virtuoso con el turismo cultural experiencial y el papel de las políticas públicas.

En Francia, dado las nuevas prácticas y representaciones sociales, los temas evolucionaron del estudio del campo al de la naturaleza, del estudio de lo periurbano al de los espacios rurales urbanizados, y son muy dedicados actualmente a la agricultura en la ciudad, los actores de la agricultura, la evaluación de las políticas públicas (programas Leader, PETR - Polos de equilibrio territorial y rural, papel de las pequeñas ciudades en el desarrollo rural, PAT (Polos alimentarios territoriales, etc.), la protección y conservación de los recursos medioambientales, la construcción y valorización de los

recursos territoriales (identidad, patrimonio alimentario, D.O.), los servicios eco-sistémicos, las desigualdades socio-espaciales (necesidad y acceso a los servicios), el turismo, las prácticas culturales en medio rural, la reactivación de prácticas culturales tradicionales, la última reforma de la organización político-territorial aplicada desde 2014, etc.

En Argentina, se destacan dos tendencias opuestas de investigación en materia de desarrollo territorial. Por un lado, el de la modernización de los procesos de producción agroalimentaria, y, por otro, el análisis de la complejidad social y económica del mundo rural. Esta contraposición de enfoques se puede resumir en la dicotomía agrícola-agroindustrial y en los modelos de desarrollo subyacentes.

Además de las cuestiones ambientales relacionadas con la sostenibilidad, en Bolivia la investigación apunta más explícitamente a la cuestión de la reducción de la pobreza y la inclusión social en las zonas rurales, centrándose en particular en el vínculo causa-tiempo entre las transformaciones sociales y las consecuencias ambientales y viceversa. El derecho a la tierra, la seguridad alimentaria y la multifuncionalidad de la agricultura son, por lo tanto, los temas clave sobre los cuales se articula la iniciativa científica boliviana sobre el desarrollo territorial.

La investigación en Paraguay parecería estar más orientada a los problemas ambientales, aunque enfocada a los aspectos específicos del proceso de desarrollo económico y social del país, integrándolos también con temas relacionados con la mejora del patrimonio cultural y arquitectónico.

7- Principales iniciativas para el fortalecimiento institucional, la mejora de la gobernanza territorial y mecanismos para promover el desarrollo territorial en los países involucrados

Como ya se dijo, en la UE el ejemplo más emblemático es LEADER. Ello es así porque ha introducido (entre muchas luces y sombras) en la práctica del desarrollo una metodología propia basada en un enfoque ascendente (de abajo hacia arriba) y participativo propiciando la implicación de actores públicos y privados así como de los colectivos ciudadanos en su propio desarrollo. Su aparente éxito ha favorecido su aplicación en otros países, otras políticas y otras escalas de actuación. En Francia, hace tiempo que hay políticas cruzando enfoques ascendente y descendiente. Actualmente, el CGET pilota la política

de contractualización del Estado en el marco de los contratos de plan Estado-gobiernos regionales; los programas Leader promueven el desarrollo territorial rural; los PETR y los PNR llevan a los territorios a poner de relieve ellos mismos sus recursos. Sin embargo, los habitantes tienen prácticas que se salen de la malla administrativa, mostrando su inadecuación a los desafíos de la vida cotidiana en los medios rurales. Además, se está produciendo más una complejificación que una mejora de la gobernanza territorial, y más un gobierno de los territorios rurales que una gobernanza de las poblaciones, de sus necesidades y sus deseos.

También a principios de la década de 1990 se lanzó un programa neoliberal llamado "Cambio Rural" en Argentina, abandonado después de la crisis de 2001 y reemplazado por Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PReTs) que consisten en programas sociales dirigidos a explotaciones de agricultura familiar orientados al fortalecimiento de la cooperación y animación territorial. Los PReTs han sido reemplazados recientemente por las PIT (Plataformas de Innovación Territorial), sustentadas en asociaciones mixtas (público-privadas; local-nacional) muy similares a los GAL cuya acción principal es, principalmente, animar la acción local a través de un enfoque sustentado en el diagnóstico y el establecimiento de prioridades.

En Bolivia, no se han detectado iniciativas nacionales dirigidas a fortalecer la gobernanza y el desarrollo territorial, aunque se implementan algunos programas públicos que apoyan desde la demanda institucional de equipamientos públicos (escuelas, hospitales, etc.) o de productos locales (especialmente productos alimenticios) hasta un sistema de seguro gratuito para pequeños productores sobre las pérdidas causadas por el cambio climático; todos ellos influyen indirectamente en el fortalecimiento territorial. La ley de participación y control social también reconoce constitucionalmente en Bolivia el derecho al control social de la administración estatal, lo que propicia y favorece el empoderamiento y la participación ciudadana en el gobierno del territorio. La influencia de las ONG sigue siendo significativa, especialmente a nivel local, ya que su acción constante contribuye positivamente al fortalecimiento institucional.

Finalmente, el intento de sincronizar su Plan Nacional de Desarrollo (PND 2030) con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU nos parece una cuestión muy interesante en Paraguay. De hecho, todos los aspectos estratégicos previstos en la matriz de PND 2030 presentan una relación directa e indirecta con el desarrollo rural, y están alineadas tanto con las Estrategias de

Desarrollo Sectorial del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como con el Plan Estratégico Institucional (PEI) complementario.

ARGENTINA

Diagnóstico de base. Políticas de desarrollo territorial.

ARGENTINA

Roberto Bustos - Cecilia Martín - Belén Nieto - María Isabel Haag (Universidad Nacional del Sur/Universidad Provincial del SuOeste – Bahía Blanca)

1-Evaluación histórica de los procesos de planificación y gestión del desarrollo rural en el país

Hacia finales del siglo XIX se comienzan a sentar las bases para el desarrollo del modelo agroexportador, que posicionaba a la Argentina como proveedor de materias primas. La necesidad de disponer de mayor superficie de tierras productivas, impulsó un proceso de ocupación de territorios habitados por las comunidades originarias (1878- 1885), lo que permitió la incorporación de importantes extensiones correspondientes a las regiones Pampeana y Patagónica.

Simultáneamente se promueve la inmigración de agricultores europeos, constituyéndose en uno de los principales países receptores de inmigrantes de ultramar. La extensión de los ramales ferroviarios, de caminos y de otros medios de comunicación se vieron favorecidos por un proceso en el que las inversiones extranjeras, sobre todo de Gran Bretaña, permitieron el desarrollo de una infraestructura de gran magnitud, a medida que este país se constituía en el principal adquiriente de productos. Podemos considerar esta como la primera revolución agropecuaria que dio las bases al desarrollo rural.

La crisis de los años 30 pone de manifiesto la excesiva dependencia de Argentina de los países industrializados y, en este contexto, se alienta progresivamente la industrialización por sustitución de importaciones. Este modelo se consolida durante el Gobierno de Perón ya que, entre otros aspectos, reconoce la importancia de la ocupación de tierras fiscales y la expropiación de grandes latifundios. “Por otro lado, se sancionó una ley para facilitar el arrendamiento y los créditos para chacareros” (Jara y Otros, 2019:343).

A partir de la década de los 60 se empieza a consolidar en muchos países de América Latina, y en Argentina en especial, un proceso de modernización cultural estrechamente ligado al desarrollo de la ciencia y la tecnología y al crecimiento urbano. Constituyendo una segunda revolución en este caso Agraria. Los cambios generados quebraron el modelo de desarrollo rural familiar estructurado sobre una organización social y territorial donde

predominaban las relaciones sociales locales y regionales, con una estructura de asentamientos humanos (pequeñas ciudades, pueblos y parajes) volcados a la prestación de bienes y servicios al sector agropecuario de carácter campesino, familiar y empresarial, estructurados en la producción agropecuaria. Paulatinamente esto fue reemplazado por un nuevo modelo de organización territorial rural desequilibrado con menor diversificación y mayor fragilidad en términos ambientales y mayores niveles de exclusión y marginalidad. En efecto, este modelo de organización y desarrollo rural se sostuvo a partir de una visión del mundo rural netamente sectorial y agrario centrado en la producción agropecuaria, las cadenas productivas sectoriales, los mercados y la tecnología, elementos que fueron dirigidos mayoritariamente por grupos sociales y empresariales ligados al capital internacional deslocalizado.

En los años 90 se visibiliza con su máxima expresión una nueva revolución agrícola evolucionando rápidamente hacia una intensificación y expansión de la producción y su inserción en los mercados internacionales. Las formas empresariales se diversifican en una dinámica financiera con enorme impacto, particularmente en la Región Pampeana, con equivalentes en los otros ámbitos regionales.

Como consecuencia de este proceso de modernización conservadora (Chonchol, 1994), los resultados no han sido muy alentadores en su impacto territorial: reimpulsando el éxodo y despoblamiento rural, deterioro de suelos y aguas, pérdida de la biodiversidad, del patrimonio y de la cultura tradicional, provocando una mayor marginación social y cultural de gran parte de los espacios rurales en cuanto espacios de vida. En la actualidad, sin embargo, los espacios rurales vuelven a aparecer como espacios estratégicos, territorios capaces de generar procesos de innovación y desarrollo diferentes. La emergencia de este proceso de valorización tiene que ver con tres hechos fundamentales que interactúan y se condicionan mutuamente:

En primer lugar la visión de que para los problemas agrarios no hay soluciones tecnológicas ni agropecuarias dentro de un territorio en crisis y que el desarrollo de los territorios rurales debe estar basado en la valorización integral de los recursos rurales y no sólo la agricultura y la ganadería. En definitiva se va tomando mayor conciencia sobre un fenómeno dialéctico: el crecimiento de la producción agraria y el desarrollo de las áreas rurales no son sinónimos, es más, muchas veces son contradictorios.

En segundo lugar, se comienza a comprender el funcionamiento del territorio de manera sistémica. Esto supone comprender que la competitividad económica, social y política no es un asunto solamente sectorial (ni agrícola), sino eminentemente territorial.

En tercer lugar, se evidencia un proceso de reconstrucción y resignificación de los espacios rurales. La Globalización indirectamente revaloriza las identidades y los aspectos singulares de los territorios, lo cual genera nuevas oportunidades para el desarrollo de actividades no tradicionales y procesos de construcción de producciones con marca territorial.

También las organizaciones y movimientos sociales adoptan una concepción del desarrollo rural más integral para sostener la estructura socio-territorial, detener el éxodo poblacional, valorizar la identidad y la cultura rural, sostener el empleo, promover la valorización integral del patrimonio territorial rural, mantener el tejido social y el equilibrio de los territorios, proteger el medio ambiente y la vida en los pueblos, dotar de calidad de los servicios y alentar la diversificación productiva, etc. En conclusión, emerge un paradigma de desarrollo rural de base territorial, más sistémico, diversificado e integrado que hemos denominado modelo de desarrollo territorial rural (DTR).

2-Políticas estructurales de promoción, prácticas, experiencias y herramientas para el desarrollo territorial en Argentina

Dos perspectivas de análisis podrían ayudarnos a comprender la situación del desarrollo territorial rural, por un lado la debilidad de las políticas de planificación y gestión territorial en general. Planes y programas en las Instituciones responsables de la planificación general a nivel nacionales han sido discontinuos casi solo una formalidad. Aún cuando en la primera década de los 2000 se institucionalizó a través de un Ministerio específico un proceso de Planificación a nivel nacional, que incentivo el mismo proceso en las Provincias, tenía un carácter integrador de los urbano y rural.

En relación con los esfuerzos orientados a la Planificación general que mencionamos, se observa que no obstante haberse puesto en marcha múltiples iniciativas de planificación y gestión territorial en los distintos niveles escalares, haberse creado y reconfigurado entidades territoriales, haberse transformado y

adaptado los modelos y prácticas de planificación y gestión territorial, las evidencias empíricas demuestran que los problemas están lejos de resolverse. Así los procesos de despoblamiento el avance de la urbanización, el caos ambiental, la pérdida de paisajes, la contaminación y sobre todo las desigualdades en términos de empleo, calidad de vida y oportunidades de las poblaciones rurales, permanecen en el tiempo como problemáticas no resueltas.

Cabe preguntarse entonces ¿Por qué a pesar de la batería incesante de iniciativas, planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial no se pueden resolver las problemáticas tradicionales y menos aún las emergentes? ¿qué rol tienen los mecanismos institucionales y la gobernanza para organizar y conducir el destino de los territorios en este mundo cada vez más complejo e interdependiente, en donde el estado ha abandonado sus responsabilidades o al menos ha reducido su rol como estructurador de sus propios territorios?

El análisis de distintas experiencias parece mostrar que las problemáticas territoriales no pueden resolverse estructuralmente debido a dos razones fundamentales. En primer lugar, porque el modelo de gobernanza territorial sigue estando centrado en la acción pública, a pesar de que las dinámicas territoriales ya no responden sólo a la acción de los gobiernos (como pareció haber sido durante décadas), sino también, y en forma creciente, a la acción privada y colectiva. En efecto, son las dinámicas de los mercados y muchas veces también de la sociedad civil las que estructuran el funcionamiento de los territorios, especialmente a través de la movilidad de las empresas, de la puesta en valor de nuevos recursos, de las migraciones, etc. Estas acciones, efectivamente estructuradoras y dinamizadoras de los territorios, no siempre son consideradas en forma adecuada por los modelos actuales de gobernanza territorial, los cuales siguen estando condicionados por las acciones y las lógicas del sector público. Podría afirmarse que se trata en este sentido de un problema de enfoque y contenido del modelo de gobernanza territorial contemporáneo.

En segundo lugar, hay también una problemática de procedimientos e instrumentos de la gobernanza territorial. El Estado, en sus diferentes niveles escalares, ha sido desbordado en su capacidad, iniciativas y recursos para hacer frente a los nuevos desafíos de la complejidad territorial. Los Estados no cuentan con los instrumentos adecuados para enfrentar estas nuevas formas de estructuración del territorio y para

operar en forma asociada con la acción privada y colectiva. Esta debilidad de los mecanismos de coordinación se transforma en una incapacidad para gestionar dinámicas complejas bajo un formato de redes multiactorales.

Así, la planificación y la gestión territorial se transforman en un ejercicio espasmódico que se activa en torno a los procesos electorales, pero que pierden energía y dinámica en los momentos restantes en función de la necesidad de atender otras urgencias políticas, económicas y sociales. Hay numerosos ejemplos en los cuales los gobiernos diseñan un plan o una estrategia territorial con la participación de consultoras o de una universidad, pero sin la participación de la sociedad civil y con escaso diálogo con los otros niveles escalares. Este tipo de prácticas es común en gobiernos que necesitan contar en forma rápida con un plan que permita darle credibilidad y una imagen de racionalidad y ordenamiento en su gestión. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, tales planes quedan solo como buenos documentos técnicos que no llegan a pasar a la fase de implementación. La experiencia de los países de América Latina es notable en este sentido.

3-Principales actores involucrados y modelos de gobernanza para el desarrollo territorial en áreas rurales en Argentina

Como se ha anticipado en los puntos anteriores, en los inicios del nuevo milenio la situación ha revelado cambios significativos, en particular porque han cambiado las miradas y se han generado nuevos marcos interpretativos para pensar y enfrentar los desafíos de una mejor gobernanza territorial y de procesos más sostenidos e inclusivos. Así, luego de décadas de reflexión y teorización sobre las políticas y prácticas de gobernanza territorial, con resultados insuficientes en términos de reducción de los desequilibrios y de mejora de la calidad de vida, se consolida una etapa que se podría caracterizar como “pragmática”, en la cual si bien prevalecen en algunos casos recetas con fuerte contenido ideológico (especialmente en América Latina), convergen en la práctica concreta múltiples miradas, teorías, enfoques e instrumentos con el objetivo de gestionar los territorios y promover su desarrollo. Así, las políticas territoriales reúnen insumos teóricos y metodológicos de tres enfoques diferentes (enfoques neoclásico, keynesiano y estructuralista), intentando a

través de este sincretismo ideológico y conceptual, alcanzar finalmente los objetivos de equilibrio, inclusión y competitividad que, como lo demuestra la evidencia empírica, no siempre es posible.

Los actores se multiplican y se estructuran fuertemente en un sector concentrado ligado a la exportación y al manejo financiero dominante, un sector intermedio también capitalizado que se adapta al proceso de transformación y un sector amplio y diverso que incluye la agricultura familiar, comunitaria, e incluso formas de neoruralidad. Estos tres sectores permiten identificar claramente tres tipos de actores, a los cuales corresponden tres tipos de instituciones representativas tanto en el sector público, privado o de movimientos sociales de sujetos emergentes. Las cooperativas que ya habían sido transformadas desde el comienzo de los años 90, adquieren un carácter gerencial redimencionándose y adoptando un carácter empresarial.

Lo más novedoso de este período es la importancia que se le da al territorio como un elemento clave, capaz de sintetizar en sí mismo los múltiples esfuerzos de la acción pública, la acción colectiva y la acción privada. En esta nueva etapa “pragmática”, los territorios son efectivamente el núcleo básico y fundante de las iniciativas de desarrollo, ocupando un lugar primordial en la configuración del paisaje intelectual de muchos países.

En cuanto a los actores estatales se desenvuelven en reingenierías institucionales fragmentadas y con discontinuidad en el tiempo asociadas a posturas ideológicas en conflicto permanente, ligados a los paradigmas del capitalismo agrario o al paradigma de la cuestión agraria como orientadoras del desarrollo rural. Esto se percibe aun al nivel más básico de incentivo estatal entre la perspectiva emprendedora por un lado o a la de incentivo a la agricultura familiar de carácter social o comunitario.

A nivel general se observan procesos de reingeniería institucional y la creación de nuevas entidades que responden a un intento por abordar de manera más eficaz las problemáticas territoriales que el modelo de gobernanza territorial tradicional no permitía gestionar adecuadamente, como por ejemplo, el fenómeno de la urbanización masiva, las problemáticas ambientales, la pérdida de dinamismo o el abandono de las áreas rurales, etc. No obstante, la creación de estas nuevas entidades territoriales ha tornado sumamente compleja, y en muchos casos confusa, la administración y la gestión de los territorios, al

competir en recursos y en competencias con las organizaciones tradicionales preexistentes. Al mismo tiempo en las últimas dos décadas se vivió un aumento sustancial de la preparación de planes, programas y proyectos de carácter territorial, no solamente a nivel nacional (a la vieja usanza), sino además, y sobre todo, a nivel regional, provincial, municipal que en la mayoría de los casos no tienen continuidad ni orientan procesos sustentables. Los actores ligados a estas iniciativas son circunstanciales y no pueden impulsar políticas coherentes. En resumen, a estas dificultades o inconsistencias, se suma las discontinuidades en las políticas impulsadas por el sector público, situación que se encuentra asociada con los cambios de gobierno y la adopción de distintas modalidades de intervención en los territorios. Los marcos ideológicos que subyacen a las políticas impulsadas por los gobiernos de turno, determinan en buena medida el derrotero de las acciones públicas que se impulsan en el territorio, así como también, el modelo de desarrollo que se impulsa.

De todas formas, en la actualidad, existen numerosas organizaciones que vienen impulsando diversas estrategias de promoción del desarrollo en los espacios rurales del país. En el ámbito estatal, INTA constituye, como ya hemos visto, una entidad con presencia territorial difusa en todo el territorio nacional. Si bien su perfil de intervención ha estado fuertemente vinculado a los modelos de Estado y a los paradigmas de desarrollo dominantes en cada etapa, ha podido generar un estilo de intervención más horizontal y con fuerte presencia en las comunidades.

Esta perspectiva de acción emerge fuertemente a partir de los años '90, en el marco de crisis recurrentes y de un contexto estructural asociado a la globalización neoliberal. En este contexto, la intervención se orienta a promover una acción fuertemente situada en los diferentes territorios, alentando procesos de innovación que articulan el conocimiento técnico con los saberes locales, promoviendo actividades no tradicionales y facilitando fuertemente la participación y la generación de procesos asociativos. Como ejemplo de ello, el Programa de Cambio Rural es una política activa de intervención, que en base al incentivo del asociativismo, promueve la formación de grupos de productores y emprendedores, que construyen una identidad colectiva y un reconocimiento de los actores que son empoderados ante el sector público. Estas experiencias permiten visibilizar muchos de los procesos de transformación del mundo rural en términos de multifuncionalidad, pluriactividad de los habitantes y consolidación de grupos de interés que

podemos definir como neorurales. La difusión de nuevas formas de ruralidad de producción, servicios o residencia vuelven a dar vida a las áreas rurales o renuevan su población y las dinámicas sociales. Estos procesos impulsan una diversidad y complejidad creciente del mundo rural que puede interpretarse como *sistemas de acción territorial* donde las políticas públicas, acciones colectivas y emprendedorismo privado, muestran nuevas formas de articulación y gobernanza (Bustos Cara y Haag, 2017).

También surgen, fuera del ámbito estatal, otros movimientos y organizaciones ruralistas en las regiones del interior del país que constituyen focos de acción colectiva que buscan generar condiciones para el desarrollo de sus territorios. En general, constituyen grupos cooperativos que integran pequeños productores para potenciar sus actividades y lograr mejores condiciones de acceso a los mercados.

Dentro de este contexto de mayor pragmatismo, cada territorio, en general cada provincia en el régimen federal argentino, intenta avanzar construyendo acciones para dar solución a sus problemáticas específicas, apelando a múltiples instrumentos y herramientas de diferente índole, sin grandes discusiones acerca del perfil conceptual o ideológico de las políticas o iniciativas puestas en marcha, y muchas veces sin contar con marcos de referencia u orientaciones nacionales muy claras.

4-Diagnóstico de las capacidades institucionales para la promoción y la gestión pública e iniciativas de desarrollo territorial en el ámbito rural

En primer lugar pueden diferenciarse etapas en las que el mundo rural desempeño funciones diferentes en relación con la totalidad del territorio y específicamente urbano,. Por largos periodos existió una perspectiva extractivista del mundo rural que afecto directamente la posibilidad de construir un espacio de vida propio. De todas formas, aun subordinada, permanecen y resisten, diferentes expresiones del desarrollo rural entendido no solo como modelo de producción sino como modelo de vida orientado por una concepción social integral y aún comunitaria. El reconocimiento institucional de esta situación ha sufrido vaivenes pasando de perspectivas asistencialistas

hacia perspectivas de afirmación de la importancia como responsables de los mayores aportes a la seguridad alimentaria del conjunto de la sociedad.

Las etapas de desarrollo del mundo rural que desde fines del siglo XIX construyeron el mundo rural, primero en un proceso expansivo de ocupación del territorio que asoció el poblamiento, y la puesta en producción particularmente en la región pampeana, ayudados por una tecnología que permitió la inserción en los mercados internacionales. Constituyendo una primera modernización o revolución agraria. Una segunda revolución agropecuaria iniciada a fin de los años 50, separada de la anterior por un largo periodo de decadencia entre los años 1930 y mediados de los 50, permitió el surgimiento de una institucionalidad específica que constituyó el soporte de una nueva revolución tecnológica, en un contexto de intervención del estado en los procesos de desarrollo, inicialmente como reflejo de la políticas de sustitución de importaciones. INTA, SENASA, CONICET, que no eliminaron la dualidad enfrentada entre el paradigma del “Capitalismo Agrario” y el paradigma de la “Cuestión Agraria” (Mancano Fernandes (2004:53-54) citado por Morandi (2017)). Una tercera revolución agrícola se consolida a partir de principios de los años 90, caracterizada por un proceso de intensificación expansión y crecimiento de la producción en un nuevo ciclo exportador. En este contexto y paralelamente reaparece la cuestión rural, con una nueva institucionalidad.

Entre las diferentes instituciones de intervención territorial en áreas rurales de Argentina, se destaca el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), organismo estatal creado en 1956. Constituye una institución con capacidad de acción territorial efectiva, es decir, con agentes localizados y con una estructura territorializada, para planificar y operar a través de sus ámbitos de intervención en Centros Regionales, Estaciones Experimentales y Unidades de Extensión y para organizar capacidades y competencias a través de sus Centros o Institutos de Planificación.

La creación del INTA, a mediados de la década de 1950, respondía al ideario de modernización y transferencia tecnológica para promover el desarrollo agropecuario. Por un lado, se trataba de fortalecer el rol del Estado en las áreas consideradas claves para motorizar procesos de crecimiento y desarrollo. Por otro lado, las limitaciones a la expansión de la producción agropecuaria.

El INTA orientó su sistema de extensión bajo dos objetivos principales: alcanzar mayores niveles de productividad e incorporación tecnológica de la

empresa agraria y mejorar los niveles de vida de la población rural. La extensión agraria debía realizarse mediante el asesoramiento técnico y la asistencia educacional del productor rural, su familia y las comunidades rurales. Un ejemplo de esto fueron los Clubes de Hogar Rural o los Clubes 4 A. Este sistema operativo, estuvo asociado a la instalación de agencias de extensión rural; las cuales –con una importante presencia territorial– buscaron establecer una relación más directa con la población rural (Romero, 2008).

En 1976, este “modelo educativo” de extensión rural fue sustituido por una propuesta transferencista y productivista, influenciada por los resultados de la llamada “Revolución Verde”. Las innovaciones genéticas y agronómicas permitieron fuertes incrementos de la productividad agrícola y nuevos usos del suelo; por lo que la extensión estuvo estructurada como una transferencia de paquetes tecnológicos de alto rendimiento para cultivos de exportación. Esta situación generó una aguda crisis socioeconómica de economías no pampeanas y repercusiones negativas en los pequeños productores y minifundistas pampeanos. Se produjo una redefinición de la población beneficiaria de la extensión, concentrada genéricamente en los productores agropecuarios (Romero, 2008).

Con el fin de la dictadura militar, a partir de 1983, se introdujeron reformulaciones en este modelo de extensión. Si bien no se modificaron sus elementos definitorios, se promovieron cambios importantes, entre los que se destaca una mayor integración de los Planes y Proyectos de Investigación y Extensión a las escalas regionales, así como también la conformación de Consejos Consultivos con representantes de los productores, las provincias, las universidades, y distintos sectores públicos. Un cambio significativo en esta etapa fue la creación de una unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de investigación y extensión para minifundistas.

La década del '90 instaló la orientación neoliberal en las políticas públicas. Así, en un contexto que deslegitimaba las políticas proteccionistas, la intervención y regulación estatal, se disminuyó el gasto social y la participación del Estado en distintas áreas sociales y económicas, a la vez que se promovía la apertura de los mercados internos a la competencia internacional y la privatización de empresas estatales y organismos de regulación.

El INTA se vio seriamente desfinanciado, con sus capacidades limitadas y se iniciaron cambios tendientes a la “privatización de la extensión” dejando de lado su alcance universal y gratuito. Paralelamente, las profundas

transformaciones tecnológicas en las cadenas agroalimentarias son impulsadas por poderosos actores externos que, en ese marco, también motorizan la privatización de la transferencia tecnológica.

Una consecuencia de la etapa de los '90 fue posiblemente vaciar del sentido territorial a las instituciones en cuanto a su capacidad de acción directa. Es por esto que el INTA, que conservó esta condición con mucha dificultad, se transformó en una herramienta institucional de primer orden desde lo nacional en el momento en que las demandas de desarrollo, animación u ordenamiento territorial se hacían indispensables por la crisis del 2001 o por los primeros efectos de la recuperación

De todos modos, “el predominio del ajuste permanente (...), así como la hegemonía de las políticas macroeconómicas sobre unas pocas políticas sectoriales, hicieron muy difícil consolidar procesos de cambio institucional con un rol claro de la extensión rural y los nuevos programas de intervención, que no se articularon entre sí ni con la vieja estructura”(Carballo, C. 2007: 78-80).

En los últimos años, sobre todo a partir de 2003, se inició un proceso de revisión de las estrategias de extensión que en líneas generales se plantearon los siguientes propósitos:

- la promoción de la innovación tecnológica y cambios en las organizaciones más que la incorporación de tecnología;

- el desarrollo de las capacidades de los actores del sistema más que el aumento de la producción;

- el fortalecimiento de la competitividad sistémica regional en un ámbito de equidad social más que la eficiencia individual;

- el desarrollo político, social e institucional territorial, incorporando una dimensión ambiental y el manejo sostenible de los recursos naturales y ecosistemas frágiles (Romero, 2008).

La creación del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) en 2005, del cual dependen tres institutos vinculados a tres regiones: pampeana, NEA y NOA, evidenció una señal de alta preocupación referente a la agricultura familiar por parte de la política institucional. Luego fue ampliada a Patagonia y Cuyo. Pese a todo, las políticas macroeconómicas aplicadas al medio rural no han permitido –al menos hasta el momento- una transformación sustancial de la situación.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA) a partir de la década de 1990 también implementó programas y proyectos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores rurales y sus formas organizativas a través de la promoción y facilitación de su acceso a recursos productivos, crédito, asistencia técnica, capacitación y articulación de mercados. Entre los principales programas que se han aplicado en la Argentina podemos mencionar: Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA), Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental del Proyecto Federal de Desarrollo (CAPPFA) y el PROFEDER (Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable).

En los últimos años, el retorno a un modelo neoliberal de desarrollo vuelve a poner el acento en la producción de commodities de exportación; una evidencia de este nuevo esquema es el cierre de la Secretaría de Agricultura Familiar. De esta manera, se vienen impulsando intensas reestructuraciones en el sector público, lo cual supone también reorganizaciones en la estructura institucional del INTA.

Más allá del éxito parcial de estas iniciativas, interesa resaltar que la cuestión territorial y rural ha emergido como un tema central en las agendas políticas e institucionales y como un tema de extrema complejidad que no se puede abordar solo con políticas sectoriales agropecuarias.

5-Principales iniciativas de formación superior vinculadas al desarrollo territorial (Cursos de especialización, posgrado, maestrías, doctorados, etc.)

Los procesos de formación superior vinculados al desarrollo territorial han seguido la evolución de los sistemas de formación Universitaria, que incluyeron progresivamente los procesos de acreditación y categorización en todos los países de la región, lo que está permitiendo una homogenización de los mismos. Esto ha facilitado un proceso de internacionalización que facilita el intercambio de alumnos y profesores, el establecimiento de redes entre ellas redes temáticas asociadas a la formación. Una lista de posgrados acreditados puede consultarse en CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, Ministerio de Educación. Rep. Argentina).

Como en los otros puntos desarrollados se propone una visión a escala internacional, escala nacional y aquella que corresponde a nuestra propia experiencia local de las instituciones que representamos (Universidad Nacional del Sur, Universidad Provincial del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires).

En relación con la situación a nivel internacional, los países de la región han desarrollado en diferentes Universidades proyectos de Maestrías particularmente y en menor medida doctorados específicos. Es necesario aclarar que de todas maneras los temas referidos al Desarrollo Territorial y Desarrollo Rural han estado siempre presentes en las tesis correspondientes a doctorados disciplinarios, de Geografía, Economía, Sociología o Antropología etc. En otro sentido se ha avanzado mucho en las posibilidades de articular trayectos de formación, con reconocimiento específico, encuadres de co-tutela para posgrado, o pasantías de formación, etc. Al mismo tiempo existen sistemas de becas y facilidades de radicación para estudiantes extranjeros, siguiendo programas semejantes a los europeos para los intercambios sur-sur.

Existen numerosas redes de investigadores con proyectos de investigación asociados a procesos formativos. Solo mencionamos algunos ejemplos. RIPPET, RII, RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), REDETEG, SIAL, AGRITERRIS, etc.

RIPPET: Red Iberoamericana de Posgrados sobre Políticas y Estudios Territoriales (RIPPET) que nace en el marco del programa de actividades de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y Territorio (RII). Promovió la firma de un convenio de cooperación en el marco del XI Encuentro de Posgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales, evento organizado por la misma en la ciudad de Mendoza entre los días 6 al 8 de abril de 2017. La importancia institucional del convenio se sustenta en el hecho de poder consolidar un ámbito de reflexión desde la práctica de los programas de Maestrías y Doctorados en temas territoriales, facilitando el intercambio de profesores alumnos y experiencias.

RII: Red iberoamericana de investigadores sobre globalización y territorio, asocia una Maestría en la Universidad Nacional del Sur. Ha desarrollado desde los años 90, numerosas reuniones en diferentes países latinoamericanos y ha representado un ámbito de reflexión muy importante.

Se debe tener en cuenta que según los grupos las propuestas se orientan más hacia el ordenamiento y la planificación o específicamente al Desarrollo Rural (o agropecuario) o a Estudios sociales Agrarios. En todos los casos aparece el problema de la intervención o la mediación del desarrollo asociado a las políticas públicas que tienen al estado como responsable de equilibrar las condiciones de desarrollo entre perspectivas extractivistas (Agronegocios) y las perspectivas sociales y más limitadas las visiones territoriales (Agricultura Familiar).

A nivel Nacional existen en Argentina diversas propuestas tanto en universidades de Bs. As. como de cada región. Mencionamos algunos ejemplos.

La Universidad Nacional de Cuyo ofrece una Maestría y un Doctorado en Ordenamiento Territorial.

En la Universidad del Comahue se puede mencionar la Maestría en sociología de la agricultura latinoamericana. Tiene una larga tradición y parte de la consideración de los cambios producidos en el agro latinoamericano en los últimos años. Las orientaciones de la especialización: Empleo y Reestructuración del mercado de Trabajo Agrario y Organización Social de la Agricultura en Zonas Áridas cubren las dos áreas más relevantes para la sociología rural de la región

En la Universidad de la Patagonia la Maestría en Estudios Socioterritoriales (Aprobado por CONEAU y en la Universidad Nacional de Misiones Maestría en Desarrollo rural.

En la región Pampeana y a nivel del área de influencia de la Universidad Nacional del Sur, existen además de los posgrados disciplinarios, dos ejemplos de formación a nivel de Maestría y una Especialización, que nos ha permitido reunir experiencia sobre la problemáticas rurales y las políticas de intervención del desarrollo.

Maestría PLIDER (Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural). Tiene un carácter interdisciplinario, e interuniversitario (Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata y Universidad Nacional del Sur), sobre un trayecto único y una titulación por cada una de las Universidades Involucradas y apoyada en una Red de carácter internacional surge en un momento clave de crisis como ámbito de formación de agentes de desarrollo y particularmente orientada a la Agricultura Familiar. Se apoya en un convenio que da base a un Laboratorio internacional, asociando a Francia,

Brasil y Argentina. El Laboratorio AGRITERRIS que asocia, la Universidades mencionadas, el INTA, el INRA, la Universidad de Para en Brasil).

Maestría en Gestión del Desarrollo (Interuniversitaria de trayecto único y titulación de cada Universidad). Asoció tres universidades nacionales, Rosario, Rio Cuarto y Bahía Blanca, tiene por objetivo formar cuadros con competencia para formular y desarrollar proyectos a nivel local y regional. Tiene una inserción mayor en la Economía como disciplina, se asocia a otras disciplinas a partir de una concepción territorial del desarrollo.

Especialización en Turismo Rural y Comunitario.

Estas iniciativas como otras en el país, se desarrollan a partir de la crisis del 2001, aunque demoraron en hacerse efectivas.

En otro nivel de formación existen diferentes propuestas de formación a nivel primario y secundario, situadas en medio rural y específicamente orientadas a sus necesidades. Los CEPT (Centros de Educación para la producción total) son un ejemplo. En muchos casos tienen un régimen alternado y en otras regiones dan origen a la Aldeas rurales. Estas escuelas agropecuarias son las herederas de las viejas escuelas rurales que ayudaron a construir una sociabilidad específica en el mundo rural. Las mencionamos porque constituyen núcleos de innovación y emprendedorismo y difusión de la agroecología en medio rural, y por intermedio de proyectos con Universidades, Municipios y el INTA (Instituto Nacional de Tecnología agropecuaria) apoyan procesos de desarrollo local.

La Universidad Provincial del Sudoeste de la Provincia de Bs. As- (UPSO) es una institución pública de la Provincia de Buenos Aires creada por Ley Provincial N° 11.465 y modificatoria N° 11.523, y puesta en marcha por el Decreto Provincial N° 3.173/00. Recientemente, se ha aprobado una modificación de su ley de creación, a través de la Ley 15.034. Esta universidad desarrolla su acción dentro del régimen de autonomía y autarquía. La UPSO lleva a cabo un programa de educación universitaria distribuido en el interior del Sudoeste Bonaerense (SOB), con sedes académicas en veinticuatro localidades. Ofrece educación emprendedora en diversos temas de interés local, en dieciocho municipios urbano-rurales del sudoeste bonaerense, combinando un programa de educación universitaria con perfil emprendedor con actividades de extensión e investigación en el ámbito regional. La amplia oferta académica incluye Diplomaturas y Tecnicaturas, que pueden luego articularse

para acceder al título de grado (Licenciatura). En el año 2009, se pone en marcha la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional. Esta carrera permite complementar los conocimientos técnicos específicos y dotar al graduado de habilidades para el diseño, promoción y gestión de políticas públicas, tanto en el ámbito local como regional.

6-Principales temas e iniciativas de investigación relacionados con el desarrollo rural y territorial, y cuestiones de patrimonio cultural en las áreas rurales.

En cada Universidad se desarrollan proyectos de investigación con fuentes de financiamiento diversa, Un listado de los proyectos vigentes en la Universidad Nacional del Sur y en la UPSO, se encuentran en las páginas web respectivas.

En general las orientaciones en la investigación en relación con el mundo rural pueden agruparse en dos tendencias opuestas, aquellos que centran sus esfuerzos en torno a los sistemas productivos y sus procesos de modernización, innovación tecnológica, y agronegocios, y por otro lado los que se orientan a la complejidad social y económica del mundo rural diverso y multifuncional. Esta confrontación puede resumirse en la oposición agronegocio y agricultura familiar.

Las líneas de investigación que involucran específicamente al grupo de trabajo involucrado en el Proyecto ERASMUS de la Universidad Nacional del Sur son:

ADETER, Análisis de la Acción y el desarrollo territorial en áreas rurales de Argentina. Director: Dr. Marcelo Sili.

Procesos locales de valorización y desarrollo territorial en el marco de la teoría de la acción territorial. Director: Dr. Roberto Bustos Cara.

Turismo rural y estrategias de intervención territorial: procesos asociativos y competencias de los agentes de desarrollo. Directora: Mg. María Isabel Haag.

Dinámicas actuales e itinerarios de la construcción del desarrollo Territorial en el sudoeste bonaerense. Análisis de experiencias y revisión crítica de categorías conceptuales y metodológicas. Directora: Dra. María Cecilia Martín.

La Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO), por su parte, desarrolla las actividades de investigación y extensión fundamentalmente a través del Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible (CEDETS), instituto asociado UPSO – CIC (Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires). El CEDETS, gestiona, coordina y promueve actividades de investigación y posgrado dentro de un conjunto de líneas prioritarias de interés institucional aprobadas por el Consejo Superior Universitario de la UPSO, todas ellas orientadas también a contribuir con el objetivo institucional de la Universidad. Las áreas prioritarias generales son:

Problemáticas de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs);

Desarrollo Local y Regional; Emprendedorismo y Formación para el Empleo;

Política y Gestión Pública;

La Sostenibilidad de los Procesos de Desarrollo

Políticas Educativas y Gestión Universitaria.

El Centro, a los fines de garantizar la coherencia y pertinencia de las actividades de investigación y extensión, promueve el diseño y ejecución de las mismas en el marco de un concepto innovador, denominado IDDEI (Investigación, Desarrollo, Docencia y Extensión Integrados).

Como se mencionó en el punto anterior, existen numerosas redes de investigadores con proyectos de investigación asociados a procesos formativos. Sólo mencionamos algunos ejemplos: Red de Investigadores en Globalización y Territorio (RII), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) y Laboratorio Actividad Agropecuaria Territorio y Sistemas Agroalimentarios Localizados (AGRITERRIS). En todos los casos se realizan reuniones periódicas nacionales e internacionales sobre temas de desarrollo.

7-Principales iniciativas de fortalecimiento institucional, de mejora de la gobernanza territorial y de los mecanismos de promoción del desarrollo territorial en los países involucrados.

Las iniciativas se corresponden con políticas públicas específicas que dependen en general con mayor o menor continuidad, de los procesos nacionales de desarrollo asociados a modelos con bases ideológicas en conflicto.

Si analizamos las últimas décadas, tomando como punto de partida 1990, encontramos 3 etapas significativas con impacto en las políticas públicas de desarrollo, en primer lugar el periodo neoliberal, que tuvo como consecuencia un proceso de deterioro de la capacidad de intervención del estado en la economía, y abrió el mercado en un contexto de ideología neoliberal a ultranza. En este periodo la intervención del estado fue dirigida a aumentar la capacidad exportadora y a liberar los mercados internos de toda regulación.

Contradictoriamente en este mismo periodo y como una consecuencia del evidente desequilibrio, aparecen programas como CAMBIO RURAL y otros que se orientan a los pequeños productores promoviendo diversas formas de desarrollo y particularmente procesos asociativos.

Desde la crisis del 2001 y durante 15 años se produce un cambio hacia un gobierno desarrollista, donde la intervención del estado regresa con fuerza, mediante todo tipo de subsidios. En el ámbito rural se intensifica el apoyo a la agricultura familiar, a través del Programa Social Agropecuario adoptando formas asociativas y de animación territorial.

Este periodo es rico en experiencias, generando diversas formas de empoderamiento, e inclusión. Reaparece la idea de campesinado para determinadas regiones del país y los movimientos indigenistas adquieren fuerza organización y reconocimiento legal como comunidades territoriales.

La idea de la integración en el territorio de las diversas formas de intervención adquiere fuerza y se expresa en formas de integración de proyectos en contextos territoriales.

Un ejemplo de esto fue la forma en que el INTA intento territorializar su intervención mediante el Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios vigente hasta hace dos años, con instrumentos específicos de coordinación como fueron los PRETS. Actualmente fueron reemplazados por los PIT (Plataformas de innovación territorial) Son ámbitos público-privados, regionales/interregionales colectivos para identificar y priorizar problemas y oportunidades que aporten a la innovación territorial de corto, mediano y largo plazo.

El propósito de las PIT consiste en facilitar: i) la implementación de formas de organización y gestión conjuntamente con otras instituciones y actores del territorio y/o ii) el desarrollo de productos y procesos en el marco de las políticas públicas que impactan en los problemas y oportunidades priorizados.

Además, las PIT deben contribuir a mantener actualizados los diagnósticos y estrategias territoriales con visión prospectiva; coordinar la articulación entre los instrumentos institucionales y extra institucionales requeridos para la solución de los problemas y aprovechamiento de las oportunidades priorizados

A nivel de los países del sur (Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile promovieron en conjunto a partir del PROCISUR (IICA), mediante la Plataforma Regional innovaciones Institucionales para el Desarrollo (PRINIDES) la discusión sobre el Rol de los territorios en un marco de innovación y desarrollo con la participación de los representantes de los INIAS de los países mencionados.

En otro orden la Planificación a nivel nacional construye una estructura y produce un discurso integrador en el territorio nacional.

Es necesario indicar que también a nivel de las provincias se refuerza la idea del Ordenamiento Territorial de sus propios espacios, De todas formas los numerosos conflictos deterioran estos procesos y en general quedaron inconclusos.

BOLIVIA

Diagnóstico de base. Políticas de desarrollo territorial. BOLIVIA.

Oscar Bazoberry Chali (CIDES-Universidad Mayo de San Andrés), Jean Paul Benavides (IISEC-Universidad Católica de Bolivia)

1. Evaluación histórica de los procesos de planificación y gestión del desarrollo rural en el país

Bolivia ha vivido, al menos, seis procesos de ocupación del territorio que han reconfigurado las relaciones sociales, con el ambiente, la economía y la política. Esta historia ha determinado y, al mismo tiempo, es producto de la particular configuración indígena de sus territorios rurales.

- La ocupación minera del altiplano (Siglo XVI a principios del siglo XX) subordinó el campo circundante a la provisión de alimentos y mano de obra para la explotación de minerales. En el campo, si bien éste fue ocupado por terratenientes y tuvo alguna importancia económica como la explotación de goma en la amazonía, en general se mantuvieron las lógicas comunitarias y una extensa red de pueblos indígenas, culturas y sistemas de producción tradicionales. Existió una presencia débil del Estado y un predominio de poderes locales, incluidos en ellos las estructuras indígenas.

- La expansión hacia el oriente (1940 a 1980), conocida por los académicos como la ejecución de la primera estrategia nacional de desarrollo territorial, que consistió en la ocupación de tierras en el Departamento de Santa Cruz de la Sierra. Este periodo es coincidente con la postguerra del Chaco y con la revolución de 1952 (popularmente conocida como la Revolución Nacional) que dió un giro al Estado boliviano. Se promulgó la universalidad de los derechos políticos al voto y se distribuyeron las tierras en un proceso de reforma agraria, decretado en 1953, que generó una nueva estructura de ocupación del campo, relaciones mercantiles y laborales, que incluyeron una naciente estructura de políticas agrarias y un sistema institucional para operarlas.

- La colonización campesina postrevolución del 52 y el surgimiento de la agroindustria local (1960-1990). Este proceso representa el mayor fenómeno migratorio organizado por el Estado boliviano, ocupando territorios de los Yungas y el norte del departamento de La Paz, el Chapare y el Norte Integrado de Santa Cruz. Este sector, llamado colonizador, tendrá un gran impacto en la vida nacional en las décadas posteriores, siendo los más importantes

políticamente el sector cocalero y el de pequeños productores cruceños. En Santa Cruz nace un sector agroindustrial y de servicios al campo. Sin embargo, la colonización campesina más exitosa en términos de la ocupación del territorio ha sido la colonización campesina “espontánea” que se realiza a continuación de los programas de colonización estatales.

- La consolidación de la ocupación urbana especialmente en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz, y las ciudades menores en el resto del país como por ejemplo Montero, Yacuiba, Cobija (1980-2010). En este periodo la población creció exponencialmente en las ciudades, y se reubicó en el campo. La producción agrícola fue creciendo en el oriente de Bolivia, especialmente con cultivos agroindustriales como maíz, soya, sorgo, caña de azúcar, y la crianza de pollos y producción lechera, lo que determinó cambios en las pautas de consumo en el país. Paralelamente crecieron algunos cultivos campesinos, como el cacao, el café, el plátano en los Yungas y en el Chapare, frutales como vides y duraznos en los valles y el cultivo de la quinua en el altiplano. Los gobiernos propiciaron este crecimiento a través de subvenciones directas a cada uno de los sectores, con el interés central en mantener precios bajos de la canasta familiar en el país. En este mismo periodo, el crecimiento del ingreso y del consumo, y una política monetaria estable, propició el crecimiento del sector importador de alimentos.

- De manera paralela a la expansión de los asentamientos campesinos, y a la expansión de la frontera agrícola, Bolivia vivió un movimiento de demandas indígenas que consolidó además de la propiedad comunitaria, el territorio indígena como forma de tenencia de la tierra y como promesa de administración y autogestión (1990-2014). Las leyes de tierra consolidaron la propiedad comunitaria y de territorios indígenas, y actualmente un poco más del 50% de la tierra titulada en Bolivia goza de esta condición. Esta particular política favoreció nuevos asentamientos rurales organizados, así como la distribución y reocupación interna del territorio.

- En la actualidad, y desde unos seis años atrás, el país vive procesos de retroceso y contradicciones, con un marco legal favorable al desarrollo rural, con un movimiento de gentes muy importantes en todos los sectores, pero al mismo tiempo una arremetida del capital. Las políticas públicas se han desplazado del discurso del vivir bien y la soberanía alimentaria, al incentivo de la agroindustria, los agroquímicos, transgénicos y agrocombustibles (Bazoberry Chali 2018).

En los últimos dos años, a tiempo que continúan algunas políticas propicias para el sector rural campesino, como es el seguro agropecuario universal y los

proyectos de riego, Bolivia reporta el índice de deforestación per cápita más grande en el mundo. A esto se suma una política invasiva para la ampliación de la frontera agrícola, la explotación hidrocarburífera, represas, caminos, minería ilegal del oro aluvial, entre otros.

Como contexto general, hay que tener en cuenta que, en Bolivia en el año 2009, la Constitución Política del Estado, aprobada por referéndum nacional, incorpora un capítulo especial sobre el Desarrollo Rural, una característica particular en la región. Lo importante en este caso es que el tema rural se inscribe en la noción de economía plural y desarrollo equitativo entre sectores y entre territorios, por lo que manda introducir correctivos para superar la condición de subordinación del campo respecto a las ciudades y los otros sectores de la economía. Entre los temas conexos de importancia se encuentra la limitación de la superficie de la propiedad agraria en manos de privados, la figura de Territorios Indígenas Originarios y Campesinos (TIOC) y la exclusividad de dotación de propiedad agraria de las tierras fiscales en títulos colectivos (Bazoberry Chali 2010).

2. Políticas estructurales de promoción, prácticas, experiencias y herramientas para el desarrollo territorial en los países intervinientes.

Bolivia dio varios giros en las políticas estructurales de promoción, prácticas y experiencias para el desarrollo territorial, históricamente estas han sido más conocidas como procesos de regionalización y posteriormente de descentralización del Estado.

El primer gran ciclo de desconcentración territorial en Bolivia se dio en la década de los 40 del siglo XX, la que se conoce como misión Bohan compuesta por un grupo de profesionales facilitados por el gobierno de los EEUU de Norteamérica, que sentó la idea de potenciar el mercado interno articulando oriente y occidente del país. El gobierno de Bolivia inició la construcción de la carretera entre Cochabamba y Santa Cruz, se creó el Banco Agrícola, y lo más importante en términos institucionales en 1947 se fundó la Corporación Boliviana de Fomento.

Pasados los años, ya con departamentos, capitales y élites locales consolidadas, se conformaron entre los años 60 y 70 los Comités de Obras Públicas, que trabajaron una dimensión territorial a nivel de las principales ciudades y de las provincias. En el caso de Bolivia estas últimas son unidades territoriales subdepartamentales. El funcionamiento de los Comités de Obras Públicas adquirió una importante connotación territorial, dado que funcionaron y demandaron regalías sobre la explotación de petróleo, y poco a poco fueron

dando lugar a instituciones desconcentradas y descentralizadas a un nivel menor al departamento.

A finales de los años 70, los Comités dieron lugar a las Corporaciones de Desarrollo, entidades descentralizadas en los nueve departamentos, y vinculadas a los ministerios de economía y planeación, según el periodo de gobierno. Estas Corporaciones fueron el cimiento de los llamados polos de desarrollo, lo que si bien generó inversiones en la mayoría de los departamentos, también trajo consigo grandes diferencias entre territorios, dejando a una buena parte del país fuera de los sistemas públicos.

En el año 1994, Bolivia da un salto a la descentralización municipal con el proceso denominado Participación Popular. Todo el territorio nacional quedó municipalizado en más de 300 unidades autónomas, con capacidad de planificación, gestión de recursos transferidos del tesoro general de la nación y algunas competencias para la generación de recursos propios. En términos de desarrollo territorial, la municipalización fue el proceso más amplio en distribución de competencias, recursos y procedimientos institucionales. Paralelamente se crearon sistemas de planificación participativa y de control social.

En el año 2009 se constitucionalizan cuatro niveles de gobierno autónomos subnacionales: el departamental, el municipal, el regional y el de pueblos indígenas; todos ellos regulados bajo la Ley Marco n. 031 de autonomías y descentralización promulgada en el año 2010 y sucesivas modificaciones, que definen competencias territoriales muy importantes. Sin embargo, los procesos de adopción son muy lentos. Como ejemplo mencionamos su principal competencia, que es la de establecer su forma de organización e institucionalidad: de los nueve departamentos, solamente tres tienen sus estatutos autonómicos aprobados por su población, de los más de 320 municipios solamente 15 han aprobado sus cartas orgánicas, de las más de 40 posibles autonomías regionales, solamente existe una vigente, y de las más de 80 autonomías indígenas posibles, solamente tres han logrado constituirse (<https://bit.ly/2rG8rEQ>).

Adicionalmente a las grandes transformaciones institucionales de los últimos cincuenta años, el Estado se ha dotado de un conjunto de sistemas de planificación con efectos de control y alineamiento a las políticas nacionales, lo que en muchos sentidos termina siendo contradictorio a la demanda original de

las poblaciones rurales, así como de las características de ocupación poblacional del territorio nacional.

Este es el caso del Sistema de Planificación Integral del Estado (Ley N° 777 de 21 de enero de 2016), que luego fue normado por Resolución del Ministerio de Planificación (Resolución N° 18 de 11 de febrero de 2016) que establece un conjunto de herramientas de planificación con un estricto orden de sucesión jerárquica. En orden descendente:

Largo Plazo

- Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), Agenda Patriótica del Bicentenario 2025:

Mediano Plazo

- El Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES)
- Los Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSDI)
- Los Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI)
- Los Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien (PGTC)
- Los Planes Estratégicos Institucionales (PEI)
- Los Planes de Empresas Públicas
- Las Estrategias de Desarrollo Integral (EDI) de regiones, regiones metropolitanas y macroregiones estratégicas

Los retrocesos y los obstáculos puestos por el gobierno central al inicio del siglo XXI a los procesos de autonomías, y la complacencia de las autoridades de los distintos niveles subnacionales, se explican por el modelo concéntrico de decisiones y manejo de la economía adoptado por el gobierno de Evo Morales, así como su política distributiva directamente a los ciudadanos y en casos de afinidad política con la mediación de los gobiernos municipales. El actual gobierno transitorio no ha hecho cambios significativos en este aspecto.

Ya para el 2008, Claudia Renaboldo y Marcelo Uribe concluían que Bolivia no ofrecía un escenario óptimo para la colaboración con el Programa Dinámicas Territoriales del RIMISP, debido al “abigarramiento de sus problemas irresueltos y los niveles muy altos de tensión y enfrentamientos actuales en todo nivel. Sin embargo, es difícil pensar en un Programa regional de esta naturaleza que no incluya a Bolivia precisamente por la situación tan compleja que presenta y con un riesgo país cada vez más elevado” (Renaboldo y Uribe 2008). Aunque en ese momento, los autores referían como principal obstáculo

las fracturas y tensiones con los niveles de gobierno departamentales, se puede decir que hoy esa observación está vigente más bien por la subordinación de la mayoría de las autoridades subnacionales al aparato partidario del gobierno, aún débil en aquel momento.

Esa afirmación coincide con otros estudios, incluso de carácter más sectorial, que afirman que Bolivia adolece de planes y estrategias de desarrollo agropecuario que organicen de manera consistente las condiciones ecológicas, productivas y de mercado en el país. Las políticas agrarias han oscilado entre la conducción estatal y la privatización de los sistemas de investigación, innovación y asistencia técnica. En la mayoría de las veces han estado alejadas de una visión integral y de desarrollo territorial (Albarracín Deker 2015).

Sin perjuicio de las afirmaciones anterior, también existen iniciativas aisladas con un enfoque territorial más preciso. Éstas generalmente están siendo empujadas por lo poco que queda en el país de cooperación internacional, por algunos gremios y grupos de habitantes interesados en el desarrollo de su entorno.

En resumen, en el caso de Bolivia, aún sin utilizar el término de desarrollo rural territorial, en el pasado y en la actualidad existen procesos que corresponden con este enfoque, al mismo tiempo que existen proyectos y sistemas de planificación que sí utilizan el término, pero no corresponden necesariamente con el enfoque en sus premisas de integralidad.

3. Principales actores involucrados y modelos de gobernanza para el desarrollo territorial en áreas rurales

A continuación hacemos una breve presentación de los actores del desarrollo rural que tiene de facto influencia territorial.

Gobiernos municipales. Hasta 1994 el nivel municipal estaba formado únicamente por los grandes municipios urbanos, capitales de departamento y centros urbanos, dejando de lado el área rural. Con la promulgación de la Ley de Participación Popular (Abril de 1994) se crearon 311 municipios con un espacio urbano y rural. Esta municipalización del país se acompaña de: elecciones locales de representantes políticos, un presupuesto, atribuciones y competencias claramente definidas. Además, incluyó nuevos actores sociales con poder de influencia en las decisiones de la cosa pública: las organizaciones de la sociedad civil de diverso denominativo se categorizaron como

Organizaciones Territoriales de Base (OTB's). Esta descentralización tenía como objetivo impulsar el desarrollo económico local.

A 25 años de su promulgación, la evaluación es difícil en pocas líneas. Su efecto político democratizante seguro domina a sus avances en términos de desarrollo económico. Aunque el gobierno de Evo Morales aparentemente buscaba una profundización de la descentralización, con la promulgación de Ley de Autonomías y Descentralización (2010) el balance de competencias, por diseño Constitucional, favorece en gran medida al poder central en desmedro de los niveles descentralizados (municipios y gobernaciones). Los municipios están a su vez organizados en la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y algunos municipios, esencialmente los más poblados y urbanos, han iniciado un proceso de metropolización

Gobiernos Departamentales. El proceso de municipalización de mediados de los años 90 también ha transformado el papel del nivel intermedio entre el gobierno central y los municipios: los gobiernos departamentales. Desde el 2009, y en aplicación de la Ley de descentralización (Ley 031 del julio 2010) se transforma la estructura de la administración territorial con la creación de un régimen autonómico. Los 9 departamentos tienen como fines promover el desarrollo integral de subregiones para lo cual tienen facultades legislativas, tributarias y administrativas. Poseen además un órgano electo democráticamente con representantes territoriales. Sin embargo, el acceso a la calidad de autonomías depende de un proceso inconcluso de aprobación de los estatutos autonómicos departamentales. De hecho, el avance de este nivel de descentralización ha sido limitado en la aplicación de sus competencias.

Empresas públicas. El Estado Boliviano tiene una tradición de contar con empresas estatales ligadas a la extracción de renta de la explotación de recursos naturales. Las más importantes están relacionadas con la explotación de minerales e hidrocarburos. En los últimos 10 años, debido al incremento significativo de ingresos frescos provenientes de los altos precios de materias primas (hasta el 2015 aproximadamente), el Estado Boliviano ha aumentado su inversión productiva con la creación directa de otras empresas públicas. La inversión en hidrocarburos se ha diversificado de la explotación a un cierto nivel de industrialización, como plásticos y fertilizantes. Estas inversiones son grandes y tienen el potencial de volverse polos de desarrollo como economías de enclave. Estas inversiones también han incursionado en rubros no tradicionales como la explotación de la castaña. Otras empresas públicas son más tradicionales como el refinamiento de la caña de azúcar que promueve la implantación de monocultivo de caña en extensiones importantes de terreno previamente cubierto de bosque. Finalmente, el monopolio de la producción

de electricidad tiene un impacto importante en los territorios donde instala represas de medianas a grandes.

Organizaciones Campesinas. En 1930 aparecieron los primeros sindicatos rurales de inspiración obrera. Después de la revolución de 1952 y la Reforma Agraria de 1953 esta forma de organización se generalizó en todo el país. Entre los años 1971 y 1979 se formaron las dos organizaciones campesinas matrices más importantes que agrupan la gran mayoría de la población rural boliviana : la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), inicialmente formada por los colonizadores de los programas nacionales de colonización, y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesina de Bolivia (CSUTCB), que agrupa a todas las organizaciones regionales de Bolivia. Su influencia política ha sido determinante ante las dictaduras y la consitución de un regimen democrático en la década de los 70 y 80s. Desde el seno de la CSUTCB se ha organizado a principios de los años 80 una organización femenina: la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa" (FNMCB"BS"). En 1983, la CSUTCB crea la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA) como un brazo para el impulso al desarrollo económico complementario a la revindicación política que los ha caracterizado, siguieron la creación de las Corporaciones regionales. Estas organizaciones son actores políticos centrales en el área rural y determinan las acciones de desarrollo rural.

Organizaciones Indígenas de Tierras Bajas. Una tercera organización de base territorial y étnica es la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), fundada en 1982 reagrupando a 34 pueblos de las tierras bajas. La CIDOB ha estado al origen de las movilizaciones en 1992 que dieron lugar a la modificación de la Constitución y a la creación de los Territorios Comunitarios de Origen (TCO) en 1994 y posteriormente modificados a Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC). Estos buscan la titulación de tierras y territorio de forma colectiva en respeto de los derechos de los pueblos originarios, tienen un nivel de autonomía que después de un proceso de aprobación de sus estatutos pueden constituirse en una unidad de desarrollo distinta de los municipios, departamentos. Tienen además la potestad de elegir a sus representantes políticos según sus uso y costumbres. Hasta el año 2011 se han titulado 190 TIOC, que cubren un territorio de alrededor de 20 millones de hectáreas, pero que representa solo el 19% de la superficie demandada.

Organizaciones No Gubernamentales y cooperación externa. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) han sido fundamentales para el desarrollo rural desde finales de los años 70 y se han multiplicado en particular en el periodo de fuerte influencia y pobre crecimiento económico de los 80s. Su aparición responde a cubrir las necesidades en los sectores más vulnerables de la

población en temas de educación, salud, desarrollo, pobreza, muchas concentradas en el área rural. Una evaluación del rol de las ONGs en el desarrollo rural es difícil dada la heterogeneidad de tamaño, longevidad, tipo de actividad, fuente de financiamiento, poblaciones meta, áreas de acción. Su lugar en el desarrollo ha cambiado en los últimos 10 años: el gobierno de Evo Morales ha cubierto el espacio de acción de las ONGs, las poblaciones meta y organizaciones se han empoderado de modo que su acción libre del control del estado se ha restringido a los lineamientos del gobierno de Evo Morales.

La principal fuente de financiamiento y apoyo técnico ha sido la cooperación externa hasta inicios de los años 2000, dando así comienzo a una pérdida de importancia de estas. En la actualidad se registra cierta tensión entre la agenda definida por las ONGs y la cooperación internacional, sobre todo alrededor de los temas ambientales y los derechos indígenas. Las intervenciones de ONGs han acogido en ciertos temas expresamente una perspectiva territorial, por ejemplo en las áreas de desarrollo de la forestaria comunitaria de indígenas de tierras bajas.

Gremios Privados. Uno de los gremios más importantes es la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo (CAINCO). Fundada en 1915, es una asociación privada concentrada en el desarrollo del Departamento de Santa Cruz. Ha desarrollado un rol importante en la evolución del sector agroindustrial del país desde los años 50 y en la creación de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) en 1964. De la mano de la CAO la agroindustria ha tenido un crecimiento sostenido y se ha vuelto un motor de la economía regional (especialmente en el departamento de Santa Cruz) y nacional. Tienen una visión del desarrollo sectorial y regional.

Iglesias. El rol de la Iglesia en la configuración del espacio remonta a la colonia. Pero desde los años 70 también desarrolló proyectos de desarrollo rural, ya sea de forma directa mediante las parroquias o por medio de otras instituciones confesionales, que actúan como ONGs'. La iglesia católica al igual que las organizaciones no gubernamentales (ONG's) tradicionales ha jugado un rol importante en formación política de líderes campesinos, indígenas y de soporte a sus organizaciones. Sus acciones de ayuda y asistencia al desarrollo se han concentrado en las poblaciones más vulnerables tanto en áreas rurales como urbanas.

Un aporte importante al desarrollo ha sido la creación de la Universidad Católica Boliviana en 1966. Posteriormente, por iniciativa del Arzobispado de La Paz, el año 1987 empezaron a funcionar las Unidades Académicas Campesinas, las mismas nacen a partir de la demanda educativa en el área rural

del país, enfocando sus objetivos a: Establecer un vínculo comunitario con las zonas rurales, establecer un proceso educativo en torno a la interculturalidad e intraculturalidad por la participación activa a las comunidades rurales, promover fuentes de trabajo en el área rural, promover la productividad de recursos agrícolas y establecer una formación académica en línea a la investigación y a la promoción de la producción comunitaria.

Los motivos de la incursión de la Iglesia Católica en la formación vía Unidades Académicas Campesinas fueron establecidos dada la falta de oportunidades de educación en sectores marginados y la necesidad de fortalecer el desarrollo rural en Bolivia, priorizando la promoción de bienestar social en las comunidades campesinas e inspirados en principios y valores cristianos.

Modelo de gobernanza territorial. El proceso de descentralización boliviano en sus dos fases, la primera (1994-2009) que se puede denominar municipalización y la segunda de autonomías (2010-actualidad) ha creado las bases institucionales para la planificación del desarrollo desde las regiones o territorios.

Se reconoce legalmente un régimen de autonomías (municipales, departamentales, indígenas). Sin embargo, un análisis más detallado de la distribución de competencias entre los tres niveles (municipal, departamental y nacional) muestra que las competencias importantes tales como salud, educación, finanzas, minería, hidrocarburos son de exclusividad del nivel central. Juan Carlos Urenda, un militante y estudioso de las autonomías, define la situación como: *las autonomías centralizadas*.

A pesar de esto, la planificación del desarrollo tiene un componente social importante. En efecto la descentralización tanto a nivel municipal como departamental preve la participación y el control de la población local mediante sus organizaciones representativas en los todos los pasos de planificación y ejecución de obras. En cada nivel se deben realizar encuentros con la sociedad civil para la recopilación de demandas. Se establece también la creación de una instancia de control de la ejecución y cumplimiento. Finalmente, las instancias territoriales subnacionales, municipios, departamentos, autonomías indígenas, deben crear un instrumento de coordinación - el Consejo Regional Económico Social (CRES)- que reúne a los actores municipales, departamentales, organizaciones indígenas y campesinas, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones económica productivas. En diseño se tiene un funcionamiento de abajo hacia arriba de desarrollo anclado en organizaciones de base territorial.

Las ONG's, Iglesia, y cooperación internacional han adoptado también un modo definitivamente participativo con comunidades, mujeres, indígenas para la implementación de sus planes, aunque la planificación no siempre responde a este criterio.

En el otro extremo, los gremios hacen una planificación sectorial guiada por el interés privado y las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales y menos por los procesos municipales.

La intervención del nivel central en el desarrollo rural tiene tres modalidades principales de gobernanza. Por un lado, la inversión de empresas estatales, en general son inversiones grandes que obedecen a la iniciativa central. Tienen fuertes impactos en el paisaje y medioambiente. La coordinación con los otros actores del desarrollo no ha estado libre de conflictos, en particular con TCO's y Parque Naturales. Por otro lado, las otras dependencias del gobierno central como ministerios de desarrollo, medio ambiente, tienen también una aproximación top-down, pero que siguen un proceso de socialización y aprobación que conforma las estructuras sociales de base. Finalmente, durante el gobierno de Evo Morales, se ha creado un programa totalmente centralizado en la figura del presidente, "Bolivia Cambia, Evo Cumple". En esencia es un fondo de financiamiento desde la presidencia para proyectos presentados por la sociedad civil o los alcaldes. En los hechos esto ha roto la institucionalidad descentralizada por que no pasa por los pasos de gobernanza que los niveles autonómicos descentralizados siguen en la planificación y que crea un lazo directo con el nivel central.

4. Diagnóstico de las capacidades institucionales para la promoción y la gestión de políticas e iniciativas de desarrollo territorial en el ámbito rural

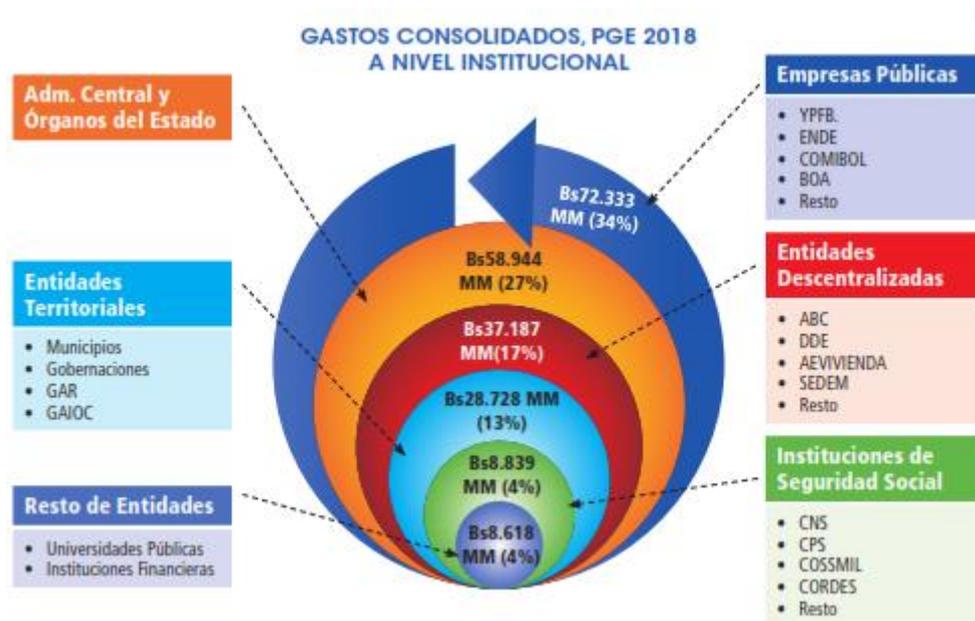
Como se ha afirmado, Bolivia tiene una legislación favorable para el Desarrollo Rural, así como instrumentos propicios para una planificación territorial de desarrollo. Sin embargo, existen limitaciones de orden político y estructural que dificultan un progreso armónico en todo el país. La desigualdad tiene aún un rostro rural, indígena y territorial.

La descentralización no ha sido acompañada con una distribución de recursos económicos proporcional a los desafíos del desarrollo armónico del territorio. Aunque con progresos, aún existe una concentración de servicios, recursos, actividades y burocracia en las principales ciudades del país, que no pasan de treinta urbanizaciones, la mayoría de ellas confluyentes con las tres ciudades

principales, Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, que conforman el denominado eje central del país

En la estructura presupuestaria de Bolivia se han consolidado los presupuestos para un sector público administrado desde el nivel central. Las empresas públicas que si bien se rigen por el código de comercio y tienen autonomía de gestión, en realidad dependen directamente de la esfera política y actúan en consecuencia. Lo mismo ocurre con las entidades descentralizadas y las instituciones de seguridad social.

Como podemos ver en el gráfico de distribución de gasto en la gestión 2018 a nivel del Estado, entre las empresas e instituciones que dependen de la administración central se dispone del 83% del presupuesto nacional. Del 17% restante, 4% se distribuyen entre universidades públicas y entidades financieras, lo que deja un 13% para las entidades propiamente territoriales, como son Municipios, Gobernaciones, Gobiernos Regionales (GAR) y Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (GAIOC) (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Bolivia 2018).



Entre todos estos actores, el nivel municipal es central para la promoción del desarrollo local y éste ha sido expresamente el foco para su creación. Los resultados en términos de servicios básicos, salud y educación parecen significativamente positivos desde la ley de descentralización de 1994 (Faguet

2003). Sin embargo, los municipios en general han mostrado debilidades técnicas. Por ejemplo, la elaboración de los planes de desarrollo, ahora denominados Planes Integrales de desarrollo, los cuales en general son elaborados por consultores externos que no conocen el territorio y traslapan necesidades de un territorio a otro territorio sin mayor criterio.

Hay que tener en cuenta que en Bolivia, de los 339 municipios del país, 175 han reportado el 100% de su población como rural en el censo del año 2012. Esto quiere decir, según las estadísticas bolivianas, que no se encuentra ningún poblado, en el territorio del municipio, que concentre más de 2.000 habitantes (Soliz, 2016).

A pesar de la dispersión y las características de ruralidad de la mayor parte del territorio, existen enormes obstáculos institucionales para la administración y gestión apropiada de la función pública, que va desde la dificultad de conseguir personal técnico calificado, una normativa administrativa y financiera pensada para pesadas burocracias y sistemas altamente conectados, y finalmente sistemas de control que paralizan a los funcionarios públicos.

En general, una mezcla de desconocimiento normativo y temor a los procesos administrativos termina predisponiendo a las autoridades a una subordinación silenciosa a las estructuras nacionales, rifando los recursos a través de sistemas de gasto obligado, por ejemplo para bonos sociales, y sistemas de contraparte donde pierden el control final sobre el gasto, como canchas deportivas.

Lo complicado de todo esto es que las estructuras nacionales han reconcentrado el poder de decisión sobre los sistemas de planificación y el gasto público. Sin embargo, no se han dotado de las herramientas para una gestión territorial apropiada, que disminuya el crecimiento descontrolado de algunas regiones del país, y propicie alternativas allí donde no hay inversión suficiente. Un ejemplo de esto es el Ministerio de desarrollo rural.

En los últimos periodos de gobierno, dado el protagonismo de las organizaciones campesinas, se cambió los tradicionales Ministerios de Agricultura en unas épocas y de Asuntos Campesinos y Agropecuarios en otras. A partir del año 2009 se denominó Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, con tres viceministerios: Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario, Viceministerio de la Coca y Desarrollo Integral, y Viceministerio de Tierras.

Este cambio, en consonancia con la Constitución Política del Estado del año 2009, sugería una administración con un enfoque integral, si bien no territorial en todos sus aspectos de la gestión rural. No obstante, con el tiempo se ha abocado a acciones sectoriales, concentradas en la productividad del sector agrícola y apegado a la industria del agronegocio.

La gestión del desarrollo rural, desde una perspectiva territorial, se encuentra compartimentada en distintas instituciones públicas, sin mayor coordinación entre ellas, incluidas los sectores de salud, educación y desarrollo productivo. Los gobiernos municipales y las estructuras comunitarias no han tenido la fuerza para organizar territorialmente las intervenciones de los distintos niveles de gobierno.

Otro ejemplo de retrocesos en la gestión territorial es el Viceministerio de Autonomías, que inicialmente tuvo la jerarquía de ministerio, y hace dos años bajó de rango y se ubicó en el ministerio de la presidencia, lo cual muestra el carácter político de su funcionamiento, cuando podría haber estado en el ministerio de planificación, lo que sería más razonable.

Este Viceministerio tiene como tarea “impulsar el proceso autonómico y la organización de las unidades territoriales, profundizando la descentralización de las Entidades Territoriales Autónomas e implementando con gradualidad el autogobierno, mejorando las capacidades para el ejercicio de sus competencias en la construcción del Estado Plurinacional”. Sin embargo, su desempeño, igual que en el caso anterior, no ha conseguido organizar al sector público para atender las necesidades de desarrollo de las entidades territoriales, incluido un nuevo pacto fiscal que reordene el ingreso y gasto público, dadas las nuevas condiciones del país.

5. Principales iniciativas de formación superior vinculadas al desarrollo territorial (Cursos de especialización, posgrado, maestrías, doctorados, etc.)

En Bolivia existen al menos 50 instituciones de Formación Superior, entre públicas y privadas. Muchas de ellas tienen carácter regional, y muy pocas un alcance nacional. Se puede afirmar, que en general, el desarrollo territorial no es un enfoque que haya permeado a la academia, la organización de facultades y carreras corresponde a la profesionalización de carácter disciplinario, bajo una tradición académica que responde a criterios de movilidad social y mercado de trabajo en Bolivia, siendo las carreras más demandadas, contaduría, derecho,

ingeniería comercial, ingeniería civil, administración de empresas, arquitectura, sicología, comunicación.

A continuación enumeramos lo más cercano a iniciativas de formación superior vinculadas al desarrollo rural territorial, tomando como criterio que se encuentren vigentes, tanto a nivel de grado como de posgrado.

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo, unidad multidisciplinaria dependiente de la Universidad Mayor de San Andrés, CIDES UMSA, participante del proyecto EARTH, cuenta con un Área de Transformaciones Territoriales encargada de organizar y dirigir un Doctorado y una Maestría en Desarrollo Rural. El Doctorado en Ciencias del Desarrollo Rural incluye un módulo en Desarrollo Territorial y en esa línea de investigación tiene cinco estudiantes con proyectos de tesis. La Maestría en Desarrollo Rural Sostenible ha incorporado un módulo en Desarrollo Rural Sostenible, que trata el enfoque territorial desde una perspectiva ambiental.

El CIDES UMSA ha incursionado, en convenio con el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, en cursos virtuales sobre autonomías indígenas en Bolivia, planificación y gestión de proyectos de desarrollo local, protección de semillas desde una perspectiva de bienes comunes, entre otros.

La Carrera de Ingeniería Geográfica de la UMSA tiene entre sus objetivos de formación, las habilidades en desarrollo urbano y rural, explícitamente no utilizan el concepto de territorio, aunque tímidamente han realizado eventos con este propósito. Esta carrera pertenece a la Facultad de Ciencias Geológicas, lo que determina su orientación y enfoque, todavía alejado de las nuevas tendencias de la geografía social y económica de las escuelas latinoamericanas.

La Universidad Católica Boliviana (UCB), tiene sede en cuatro departamentos de Bolivia: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija. En el Departamento de La Paz cuenta con cinco Unidades Académicas Campesinas, que se ubican en distintas localidades (Tiahunaco, Escoma, Batallas, Carmen Pampa y Pucarani), las cuales responden y contribuyen a las dinámicas territoriales de su entorno.

La UCB cuenta con carreras como Ingeniería Ambiental, Administración Turística, Ingeniería en Biotecnología e Ingeniería en Agronegocios; las cuales abarcan el desarrollo territorial a partir de conocimientos ligados a la agricultura, ganadería, agroindustria, ecología y medio ambiente. Por otro lado tiene a las Unidades Académicas Campesinas, las cuales poseen programas académicos tanto a nivel pregrado como también de formación profesional técnica, siendo parte de su oferta carreras como: Turismo Rural, Ingeniería

Agronómica, Ingeniería Agroindustrial, Agropecuaria, Medicina Veterinaria y Zootecnia, e Ingeniería de emprendimientos productivos; carreras donde se introducen materias orientadas a la planificación y gestión del desarrollo local.

Esta oferta académica se ve sumamente ligada al desarrollo territorial al trabajar directamente en la formación de conocimientos, habilidades, actitudes y competencias que se encuentren comprometidas con el desarrollo comunitario del área rural a través de la Investigación e Interacción Social, para el mejoramiento del nivel de vida de las comunidades de su área de influencia.

En cuanto a una oferta a nivel postgrado, la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) de Cochabamba, ha ofrecido una versión (2016-2018) de la Maestría en Innovación y Desarrollo Territorial. El programa está más orientado en la discusión global local, urbana rural y recursos naturales.

La misma UMSS cuenta con la Facultad de Ciencias del Desarrollo Rural y Territorial, un desprendimiento de la Facultad de Agronomía, en la que se cuenta con la Ingeniería en Desarrollo Sostenible y la Ingeniería en Producción Agraria y Desarrollo Territorial (Unidad desconcentrada en la provincia Mizque).

La Universidad Autónoma Tomás Frías (UATF) de Potosí cuenta con una Ingeniería en Desarrollo Rural, dependiente de la Facultad en Ciencias Agrícolas y Pecuarias. El objetivo de la carrera es el de formar profesionales con habilidades en planificación y gestión del desarrollo rural en los distintos niveles de gobierno, sectores comunitarios y privados.

La Universidad Pública del Alto (UPEA), cuenta con la carrera de Licenciatura en Ciencias del Desarrollo. No tiene un enfoque propiamente territorial, pero gran parte de las asignaturas hacen referencia a proyectos, medio ambiente y otras que dan una noción local del desarrollo.

En la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, se cuenta con la Ingeniería en Desarrollo Rural, dependiente de la Facultad de Ciencias Agrícolas. Dicha carrera cuenta con algunas materias enfocadas a la planificación territorial.

Por su parte, el Estado cuenta con una Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP), dependiente del Ministerio de Educación, que brinda diplomados virtuales a funcionarios públicos. Entre los cursos que ofrece se encuentran: Planificación territorial de desarrollo integral para una cultura de resiliencia, Planificación del desarrollo integral, Autonomías indígenas campesinas. Los

diplomados de la EGPP están orientados a dotar de herramientas de cumplimiento de las normativas del Estado.

6. Principales temas e iniciativas de investigación relacionados con el desarrollo rural y territorial, y cuestiones de patrimonio cultural en las áreas rurales

Los temas de interés y foco de los estudios sobre el desarrollo rural han sufrido cambios radicales en los últimos 20 años (ver la siguiente tabla).

Cuadro. Evolución de los temas de los estudios del desarrollo rural

<i>Pasado</i>	<i>Presente</i>
✓ <i>Desarrollo Centralizado</i>	✓ <i>Desarrollo descentralizado</i>
✓ <i>Poca preocupación sobre el medio ambiente</i>	✓ <i>Preocupación fundamental sobre el medio ambiente</i>
✓ <i>Participación social secundaria</i>	✓ <i>Participación social principal</i>
✓ <i>Dirigidas al jefe de familia</i>	✓ <i>Con equidad de género</i>
✓ <i>Poca consideración de la ecología y los recursos naturales</i>	✓ <i>Preservación de los recursos naturales y los impactos</i>

Fuente: Paz Ballivián 2011

Recientemente se resalta un interés sobre el medio ambiente y recursos naturales, pero también sobre temas transversales como el género y la disminución de la pobreza.

Desde una perspectiva más amplia, se puede decir que el interés de investigación recae bajo el denominativo de estudios de sostenibilidad. Se presta atención de manera explícita a la interacción entre las transformaciones sociales y las consecuencias ambientales y vice-versa. Un ejemplo de esto es *Proyecto FATE: Feminización, manejo de recursos naturales y transformaciones rurales en el Altiplano Sud de Bolivia, Financiado por SNSF R4D (Swiss National Science Foundation)*.

De la misma manera destacamos el proyecto de la Universidad Católica Bolivia en convenio con la Asociación de Universidad Flamencas de Bélgica (VLIR-UOS, por sus siglas en flamenco) en proceso de ejecución (2016-2015). Una de las líneas centrales de este proyecto es la promoción de la seguridad y soberanía

alimentaria en comunidades vulnerables en Bolivia, el cual es coordinado por el Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC-UCB), miembro del proyecto EARTH.

Sin embargo, los temas *clásicos* del desarrollo rural no han perdido vigencia. Por ejemplo, la distribución de tierra para la producción sigue siendo un tema de atención para la política, dados los fenómenos de concentración de la tierra en la agroindustria en las tierras bajas y productivas del país, mientras que una división de las parcelas en las tierras altas es un reto para una agricultura de pequeños productores en declive constante desde hace medio siglo.

De la misma manera, los procesos migratorios se transforman: se ha pasado de una migración campo - ciudad a el desarrollo de patrones de multiactividad y alta movilidad entre las zonas urbanas/ metropolitanas y el “campo”.

Los derechos indígenas, en particular en cuanto a la tenencia de la tierra y recursos naturales, entendidos como bienes comunes adquieren una particular relevancia en el marco de las leyes sobre los derechos de la madre Tierra y el precepto del buen vivir en los que se basa el modelo de desarrollo del gobierno.

La afectación al medio ambiente debida a las actividades extractivas como la minería, la expansión de la agroindustria con los altos niveles de deforestación que implica y el desarrollo de grandes obras de infraestructura son temas actuales para el desarrollo rural.

Por último, en un contexto de cambio climático, la investigación en temas de manejo integral de recursos naturales, bosques, agua, suelos han tomado relevancia conjuntamente con la investigación en tecnologías innovativas para la adaptación y mitigación al cambio climático. Un aporte importante en este sentido es el trabajo sobre la dinámica del cambio climático en Bolivia del INESAD (Andersen y Jemio 2015). Aunque no tienen precisamente un enfoque territorial, el estudio analiza los efectos del cambio climático sobre el sector de infraestructura, agropecuaria, biodiversidad, salud.

Un componente que se ha tratado desde hace 10 años, pero en el marco de la adaptación y resiliencia al cambio climático, son los estudios basados entonces en el patrimonio cultural de los pueblos, de las prácticas locales de manejo de suelos, biodiversidad, agua.

7. Principales iniciativas de fortalecimiento institucional, de mejora de la gobernanza territorial y de los mecanismos de promoción del desarrollo territorial en los países involucrados

Desde el Estado existe una extensa red de instituciones, con una compleja estructura de competencias exclusivas y compartidas, que en teoría tienen como objetivo el desarrollo de los niveles municipales y las autonomías indígenas, que serían la unidad básica de planificación del desarrollo. Incluso los recursos de cooperación y los administrados por las Organizaciones No Gubernamentales se registran por objetivo, inversión y gasto a nivel territorial municipal.

En la actualidad existen programas públicos que tienen importancia como mecanismos de promoción del desarrollo territorial, de los cuales mencionamos dos por su cobertura: las compras públicas y el seguro agropecuario universal.

En el caso de las compras públicas, existe una normativa que facilita las compras, de los distintos niveles del estado, de productos locales, mayormente alimentos destinados para las escuelas, hospitales y otras entidades públicas como el ejército. Esta política que fue acogida con gran entusiasmo, tiene niveles muy dispares de aplicación en los municipios del país.

El seguro agropecuario universal se encuentra constitucionalizado, y está en marcha en la mayoría de los municipios de altiplano y valle de Bolivia. Consiste en un sistema gratuito de seguro para pequeños productores y protege la producción de los efectos climáticos. Aunque son pequeños montos los que se compensan por pérdidas, resulta una importante presencia en los municipios rurales y una acción permanente de monitoreo de las organizaciones de campesinos e indígenas, como del Estado.

Una normativa de inclusión muy importante, que ha puesto a Bolivia en los primeros lugares del mundo, y ha dado un giro importante en la gobernanza de los territorios, ha sido la incorporación de la paridad y alternancia entre hombres y mujeres, en la composición de las candidaturas en todos los niveles políticos. Esto ha resultado en una inclusión de mujeres en un número igual al de los hombres en las instancias legislativas. Todavía existen grandes déficits en los niveles ejecutivos, y existen permanentes denuncias de acoso político, lo que termina disminuyendo su participación en el ejercicio de los cargos electos.

Es también importante, en términos de gobernanza del territorio, la participación social establecida en la Ley de Participación y Control Social (Ley N° 341 de 5 de febrero de 2013). Establece que el Control Social “Es un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la Gestión Estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, para la autorregulación del

orden social". Se crean, refuerzan y fomentan estructuras de la sociedad civil a fin de garantizar una participación ordenada en la cosa pública.

Sin embargo, al mismo tiempo que se fomenta la participación social, muchas de las instancias representativas han sido absorbidas por las organizaciones políticas, dada la relación de cercanía y la dependencia financiera para su funcionamiento y la movilización de sus dirigentes. Por otra parte, el propio Estado está progresivamente limitando los campos de consulta a la opinión pública y las organizaciones territoriales, es el caso del derecho a la consulta de los pueblos indígenas y de las poblaciones locales. El año pasado, ante la oposición creciente de la población a la política del extractivismo de recursos naturales del gobierno, se emitió un Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Prevención y Control Ambiental (DS N° 3856 de 3 de abril de 2019) en el que flexibiliza la necesidad de Estudios de Impacto Ambiental para una gama de proyectos y emprendimientos público y privados, lo que al mismo tiempo supone menor información y participación de la población local afectada.

Donde existe un déficit notable es en las iniciativas de fortalecimiento institucional. El propio Estado no se ha dotado de mecanismos para fortalecer la gestión pública, y progresivamente ha limitado las acciones de la cooperación internacional, de las ONGs y de las propias instancias multilaterales en temas de fortalecimiento organizativo e institucional, tanto en el nivel público como en las organizaciones sociales. Estas instituciones, en el pasado, han tenido una presencia muy activa en los territorios más desfavorecidos del país, lo que ha quedado muy disminuido en la actualidad.

Entre las ONGs que todavía tienen una presencia activa, y contribuyen al fortalecimiento institucional a nivel municipal y departamental, se pueden mencionar de manera ilustrativa a las siguientes. El Centro de Investigación y Promoción del Campesinado-CIPCA, que continúa siendo la más grande del país con seis oficinas regionales. La Fundación Tierra con presencia en tres departamentos. La Fundación Acción Cultural Loyola – ACLO, con presencia en cuatro departamentos. En general la Red UNITAS, con aproximadamente 20 instituciones afiliadas. La Coordinadora de la Mujer, también con presencia nacional. El Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD) con iniciativas de desarrollo local en el Departamento de Santa Cruz. El Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) en apoyo a pueblos indígenas en el Oriente de Bolivia. El Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) en Cochabamba.

En resumen, no se han identificado iniciativas de alcance nacional relativas al fortalecimiento institucional, de mejora de la gobernanza territorial y de los mecanismos de promoción del desarrollo territorial. Desde el Estado existen algunos mecanismos que facilitan y promueven la gobernanza, al mismo tiempo que la subordinan al ámbito político y limitan la consulta social en temas estratégicos como medio ambiente. En la cooperación y la sociedad civil existen iniciativas aisladas, de menor envergadura que en el pasado, y en gran parte limitadas por el control estatal sobre su acción en el fortalecimiento de organizaciones sociales e instituciones públicas.

ESPAÑA

1. Evaluación histórica de los procesos de planificación y gestión del desarrollo rural en el país

Los años finales del siglo XIX y primeros del XX estuvieron definidos por las actuaciones relacionadas con la política hidráulica entendida tanto como construcción de Obras Públicas (pantanos y canalizaciones) a través Plan Nacional de 1902 y como la manifestación más “*sublime*” de la política agraria a través de la Ley de Grandes Regadíos de 1911. Estas actuaciones siguieron con la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930). Estas medidas, de claro componente técnico, se acompañaron de ciertas medidas “*sociales*” ante el creciente malestar social en defensa de mejores condiciones de vida y del acceso a la propiedad de la tierra. Ambas cuestiones se encontraron con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1932 durante la Segunda República española (1931-1939). Sus éxitos en términos sociales, en tiempos convulsos social y políticamente y de Guerra Civil a partir de 1936, se vieron rápidamente revertidos tras la victoria de los sublevados y la instauración de la Dictadura de general Franco. De hecho la primera actuación, incluso antes del final de la confrontación armada, fue la creación del Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra, que puso en marcha una “*contrarreforma*” agraria para restaurar la situación previa a 1932. En paralelo se pone en marcha una política de precios intervenidos que obliga al agricultor a la venta de sus producciones a precios tasados, controlándose a través del Servicio Nacional del Trigo la producción y comercialización de productos básicos como el trigo en un contexto de aislamiento político y de autarquía económica.

El Instituto Nacional de Colonización (INC) tuvo durante más de 30 la labor de transformar las estructuras agrarias y sociales del campo español aunque sus esfuerzos e inversiones no supusieron modificaciones sustanciales. Ello tuvo que ver tanto con la prolija y farragosa legislación, una excesiva e inoperante burocratización de las actuaciones y, sobre todo, la inexistente intención de modificar, estructuralmente, la propiedad agraria. Ni el incremento de los regadíos ni la labor colonizadora fueron los previstos en un intento aunar, al menos formalmente, los aspectos técnico-económicos y sociales de su política agraria. Ello obligó, tras la creciente presión social, en 1949 a dictar la Ley de Colonización y Distribución de la propiedad en las Zonas Regables, pensada inicialmente para Extremadura y luego ampliada a otras zonas. Esta Ley, más

activa que las anteriores, reforzó a los grandes propietarios agrícolas que con los asentamientos que se producían en los poblados garantizaban una mano de obra de reserva asequible, abundante y controlable. En 1971 se crea el Instituto para la Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) que promulga la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario siendo ambas una mera reforma administrativa y no un cambio de orientación en la política agraria y rural española.

La etapa democrática española en materia rural y agraria estuvo muy condicionada por las conversaciones que pronto se iniciaron con la entonces Comunidad Económica Europea para su integración. En este contexto cobran importancia las competencias que van adquiriendo las Comunidades Autónomas en esta materia, y con ello de sus leyes como la Ley de Reforma Agraria andaluza de 1984, a la vez que a nivel nacional se promulgan leyes de carácter estructural como la de Arrendamientos Rústicos de 1980 o la de Agricultura de Montaña de 1982 en clara consonancia con las Directivas europeas. Tras la incorporación en la CEE nuestra política rural es la fijada en este ámbito. Una Política de Desarrollo Rural (PDR) a nivel europeo no existió como tal hasta, al menos, la aprobación de la Agenda 2000. Las actuaciones ligadas a la Política Agraria Comunitaria (PAC) vinieron marcadas por una política de precios como eje básico y algunas directivas socio-estructurales y de áreas de montaña y zonas deprimidas como apéndice a ella. En los años 90 se producen cambios importantes para su surgimiento: la crucial reforma de la PAC de 1992 supone, además un cambio de rumbo importante que se pone en marcha, dentro de las medidas de acompañamiento, del paquete agroambiental, la celebración de la I Conferencia de Desarrollo Rural de 1996 (Cork) o, de la mano de la reforma de Fondos Estructurales, el surgimiento de la Iniciativa Comunitaria LEADER que se repetirá en sus sucesivas versiones y se replicará a nivel nacional con programas propios como PRODER. Con la aprobación de la denominada Agenda 2000 la PDR se configura como el segundo Pilar de la PAC. En este contexto tiene lugar la II Conferencia de Desarrollo Rural y surge el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo rural (FEADER).

2. Políticas estructurales de promoción, prácticas, experiencias y herramientas para el desarrollo territorial en los países intervinientes.

Con respecto al desarrollo de las políticas estructurales relacionadas con el desarrollo territorial en España existe un proceso de descentralización de competencias a nivel regional (Comunidades Autónomas CC.AA.) según lo establecido en la Constitución española de 1978. Ellas poseen competencia legislativa y ejecutiva exclusiva en *“la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*. Algo análogo sucede con otras materias de fuerte impacto territorial; por ejemplo: *“Los ferrocarriles y carreteras que se desarrollen enteramente en su*

territorio; los puertos que no sean de interés general; agricultura, ganadería, caza, montes y aprovechamientos forestales; la gestión de la protección del medio ambiente; la promoción y ordenación del turismo.” (art. 148) Ahora bien, El Estado se reserva, además de competencias exclusivas de carácter general, otras que, sin ser de ordenación ni planificación territorial, tienen una enorme incidencia territorial como son: “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; puertos y aeropuertos de interés general; ferrocarriles, carreteras y transportes terrestres que transcurran por más de una Comunidad Autónoma, así como el régimen general de comunicaciones; recursos y aprovechamientos hidráulicos de los ríos que discurren por más de una comunidad; legislación básica sobre pesca marítima, montes, protección del medio ambiente y régimen minero y energético; obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma; Bases de régimen minero y energético, Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación” (art. 149).

Esto se ha traducido en que cada una de las 17 CC.AA. recoge en su Estatuto la ordenación y planificación del territorio como competencia exclusiva. Desde ese momento, son las CC.AA. las que articulan la forma (disposiciones legales e instrumentales, su rango y relación entre ellas y con el resto de políticas), las autoridades (especialmente en los territorios forales e insulares) y las unidades o departamentos de la administración en que se va a legislar, desarrollar la normativa básica y ejecutar (aplicar) esta política. El proceso de implantación ha sido largo, primero en base a las Leyes de Ordenación territorial entre los años 1983 (Cataluña) y 2001 (Extremadura) y, más tarde, a través de los planes de carácter subregional a partir del año.

La implantación de la legislación territorial ha estado influida por el signo político de los diferentes gobiernos, siendo los conservadores quienes han tendido a ser menos activos al respecto. En última instancia, el nivel de desarrollo y la puesta en marcha de esta práctica territorial pública depende de factores muy diferentes, que van desde el reconocimiento de su utilidad potencial por parte de los poderes políticos a su voluntad para ponerla en marcha sin minusvalorar la trascendente presencia de técnicos cualificados e implicados para abanderarla dentro de los servicios y departamentos competentes para ello.

Tomando como referencia la planificación subregional, se puede afirmar que los instrumentos que predominan son los sectoriales sobre los de carácter integrado. Esta primacía responde al desarrollo de actuaciones territoriales (o mejor, con impacto territorial) con plazos cortos (orientadas a su más rápida implementación), pero por lo habitual carentes de una visión comprehensiva, incluso concretándose en instrumentos similares a los urbanísticos, mediante actuaciones muy puntuales en el territorio al objeto de desarrollar proyectos

concretos. Bien es cierto que la situación de las diferentes CC.AA. es muy dispar. Los casos de Andalucía y del País Vasco son los que mejor han equilibrado los componentes sectorial e integral de los instrumentos de planificación. En cuanto a la temporalidad de las actuaciones, el grueso de instrumentos se sitúa entre 2003-2011, coincidiendo con el intervalo comprendido entre la implementación de las diferentes Leyes de OT y el inicio de la crisis financiera y económica asociada, en España, al estallido de la burbuja inmobiliaria. Finalmente, la enorme variedad de los instrumentos y de las situaciones en las que se encuentran en sus procesos de desarrollo está siendo contraria al recomendable efecto demostrativo y, con ello, de su replicación adaptada. Se requiere, en consecuencia, una mayor implementación de planes territoriales estratégicos como procedimiento básico en la ordenación y planificación territorial.

En este contexto y por su eminente carácter rural queremos abordar de forma sintética una de las actuaciones, a nuestro entender, más interesantes planteadas a nivel nacional en nuestro país en los últimos años. Nos referimos a la Ley 5/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y su implementación a través del I Programa Desarrollo Rural Sostenible 2010-14 (RD 752/2010).

Su surgimiento debe ser enmarcado en el creciente proceso de renacionalización de la Política Agraria Comunitaria de la UE que obliga a los Estados miembro a asumir y financiar, esta es la cuestión básica, competencias y actuaciones antes asumidas por ella. Por tanto, se trata de una actuación ¿impuesta? y complementaria a la que se desarrolla en seno de la alianza europea.

Se plantean tres objetivos de carácter general:

Mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la promoción de actividades competitivas, diversificadas y multifuncionales;

La mejora del nivel de vida de la población así como de los servicios públicos básicos y la conservación, recuperación;

Una gestión sostenible del patrimonio natural y cultural que permita su conservación y recuperación. Algunos de los aspectos más importantes que podemos destacar son:

Fuerte componente territorial, priorizado y no antagónico: para lo que parte de la delimitación de lo que se denomina medio rural: *el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km², y zona rural de amplitud comarcal o subprovincial que será el ámbito territorial sobre el que se realicen*

las intervenciones. Partiendo de ella se establecieron tipologías y prioridades de intervención así como un análisis DAFO de cada una de ellas. De aquí se obtienen tres tipos de áreas: a) Zonas rurales a revitalizar, b) zonas rurales intermedias y c) zonas rurales periurbanas. Tienen carácter prioritario de intervención en

La estrategia adoptada se basa en:

Un modelo de actuación multisectorial y multinivel;

Una intervención territorial priorizada: las zonas a) y los pequeños municipios (menos de 5.000 habitantes) de las zonas b) y c);

Diseño de objetivos comunes para las zonas a revitalizar entendidos como derechos ciudadanos en paralelo a actuaciones a medida para cada zona a partir de los Planes de Zona (endógeno);

Enfoque de sostenibilidad a partir del seguimiento y evaluación de los objetivos y complementariedad entre las actuaciones y recursos ya existentes;

Se plantean intervenciones estratégicas de carácter estructural que vayan más allá de actuaciones puntuales

La participación y el compromiso ciudadano como elemento centrales, muy especialmente, en la elaboración, seguimiento y evaluación de los Planes de Zona Rural (enfoque LEADER).

Respecto de las actuaciones a realizar unas ya están contempladas en otros programas y se adapta a los diferentes Planes de Zona; otras son acciones de interés público general competencia de la Administración General del Estado (AGE) y, finalmente, otras que son competencia de las CC.AA. Una cuestión muy importante es que son todas actuaciones de carácter público (no tienen la misma filosofía neoliberal de LEADER). Su financiación es al 100% en aquellas actuaciones ya declaradas por la AGE como de interés general así como las que establezcan las CC.AA. Por su parte, las que son competencia de las instancias regionales se cofinancia al 50%.

El verdadero talón de Aquiles del Programa es el total de fondos asignados, que, además de su difícil cuantificación en relación con las actuaciones vigentes en aquel momento (700 ME de euros) son manifiestamente insuficientes (905 ME* 2 en el caso de las cuantificadas y cofinanciadas) y menos esperanzados aún los datos relativos a las obras de interés general (53 ME). La crisis desencadenada mientras se elaboraba la Ley y el Programa, dejó todo en papel mojado, al menos por ahora.

3. Principales actores involucrados y modelos de gobernanza para el desarrollo territorial en áreas rurales

El artículo 37 de la actual Constitución española establece que el “Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Es por ello que en el apartado anterior hemos ido deslindando las competencias que desempeñan cada uno de los diferentes actores que, desde el ámbito de la administración, ejercen su capacidad de planificar y gestionar las actuaciones tanto territoriales como de incidencia territorial en España. En la inmensa mayoría de los casos son procesos que se desarrollan de arriba hacia abajo, con una filosofía determinante descendente, y en la que la participación de actores y colectivos sociales, la sociedad civil en definitiva, ha tenido una participación más formal que real en su diseño, seguimiento y evaluación.

Ahora bien, desde finales del siglo pasado se viene asistiendo al surgimiento de un nuevo enfoque en la aplicación de las políticas de carácter territorial, la rural no es una excepción, que apunta a la consolidación social de una creciente “cultura territorial”. Ello se ha debido a la conjunción de diversos factores, entre los cuales destacan:

los intensos cambios político-administrativos y de poder que se han producido en las diferentes administraciones públicas que obligan a la creciente necesidad de incrementar el trabajo en red así como de resolver las contradicciones y de poner en valor las complementariedades;

la creciente reivindicación social en relación con temáticas y actuaciones relativas al ambiente y al patrimonio natural y cultural, ligadas con la ordenación del territorio;

las exigencias crecientes y constantes de un mayor nivel de eficacia y transparencia en las actuaciones llevadas desde lo público en un contexto de desencanto social con respecto a la política y de alarmante constatación judicial de mal uso del dinero público;

finalmente, el reforzamiento de una ciudadanía activa, estructurada y beligerante que reclama una nueva cultura política capaz de dar respuesta a los problemas de sus territorios.

En este nuevo escenario, donde la ordenación pasa a ser entendida más como “buen gobierno” del territorio, la participación ciudadana se convierte en su bandera más emblemática y, por ello, en el elemento más controvertido. Ello es así básicamente por dos motivos. Por un lado, porque ejemplifica el nivel de compromiso e implicación de la sociedad en el diseño de las estrategias territoriales, especialmente en los entornos más próximos: *política de proximidad*. Por otro, porque testea la calidad de los mecanismos de gestión pública en los

que se basa su legitimidad democrática. Es por ello que, en un balance global de la multitud de experiencias llevadas a cabo, resulta posible afirmar que la participación ha pasado a ser uno de los principales catalizadores de las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere al ámbito local. Se trata de un cambio significativo, puesto que, hasta ahora, la participación pública se recogía a través de fórmulas estereotipadas rígidamente formalizadas, incapaces de propiciar que amplios sectores de la sociedad se involucraran en estos proyectos de carácter territorial”.

La participación pública en los ámbitos de la ordenación, planificación y gestión del territorio desde un punto de vista normativo encuentra acomodo en el ámbito constitucional, desarrollándose de forma clara en las disposiciones incorporadas al funcionamiento de la democracia local y a los instrumentos de gestión urbanística y ambiental (artículos 9.2; 23,1 y 105. Con base en lo anterior, es en los municipios donde se articula normativamente, y de una forma amplia, la participación ciudadana, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985 del 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL). No en vano el municipio se concibe allí como la “*entidad básica de la organización territorial del Estado*”. Ello se concreta en:

Garantizar el derecho a la información a través de la disponibilidad de copias completas del planeamiento vigente y de las certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes (artículo 70.2 y 3).

El derecho al establecimiento de los procedimientos y órganos en los que ejercer dicha potestad en relación con la vida pública local.

El derecho a ejercer la iniciativa popular, siempre que se cumpla con un número mínimo de apoyo de los vecinos, a la hora de presentar propuestas de acuerdos o actuaciones y proyectos de ámbito local (artículo 70 bis, 1 y 2).

A pesar de los significativos avances que la LRBRL supuso, en la exposición de motivos de la Ley 57 para la Modernización del Gobierno Local del 16 de diciembre de 2003, se declaraba que, en relación con la participación ciudadana, se había manifestado como *insuficiente por su carácter meramente declarativo*, lo que se entiende que contribuye al *alejamiento de los ciudadanos de la vida pública (...) especialmente en la vida pública local*. Texto legislativo tan importantes en el ordenamiento territorial a escala nacional como el que regula la organización del gobierno del país –Ley 50/1997 del Gobierno– o el Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 31 de octubre) consagran y blindan dicha participación que, en materia de medio

ambiente y paisaje, Ley 27/2006 de 18 de julio, se sustenta en tres pilares básicos: el acceso a la información medioambiental; la participación del público en el proceso de toma de decisiones en las fases de autorización de determinadas actividades, de aprobación de planes y programas y de la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario y, finalmente, el derecho de acceso a la justicia que habilita al ciudadano a entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar cualquier acción u omisión imputable, bien a otro particular, bien a una autoridad pública.

En síntesis, la participación ciudadana se ha ido consolidando progresivamente en la normativa que regula las políticas públicas gracias a la descentralización político-administrativa y a su mayor protagonismo en el marco de gobiernos territoriales más participativos, fundamentalmente a nivel local. Es en este contexto de proximidad, en el que la voluntad política que inspira el ejercicio del poder a escala municipal la impulsa o la retrasa, donde la participación se convierte en un factor determinante, que cuenta con un largo recorrido de discusión y debate en relación con la ordenación del territorio al encontrarse abierta tanto a la interpretación crítica, e incluso contradictoria, de sus manifestaciones como a la controversia en torno a las líneas de acción planteadas o a la estimación de la efectividad real de los procesos participativos, debido a las particulares circunstancias que concurren en la perspectiva estratégica y la calidad democrática de los órganos de gobierno local, inmersos en tendencias caracterizadas, política y económicamente, por la variabilidad y la incertidumbre.

Se impone un cambio de metodología que abogue por una *planificación participativa de carácter estratégico*, en consonancia con lo que es la planificación territorial estratégica y que ya se ha implementado con éxito, no exento claro está de la necesaria crítica, en la Comunidad Foral de Navarra en 2003 o en la Diputación de Barcelona. Bien es cierto que ambas tienen un carácter orientador, no normativo, para el desarrollo de los planes territoriales. En cualquier caso, la participación ciudadana activa en la vida política y en la toma de decisiones a distintos niveles, también en la planificación territorial, es un ejercicio de salud democrática y de transparencia, donde los ciudadanos son y se sienten responsables de esas decisiones. Las acciones, programas y planes definidos por tecnócratas ante una ciudadanía pasiva deben dejar paso a la colaboración horizontal entre los saberes técnicos y una ciudadanía que demanda ser escuchada.

4. Diagnóstico de las capacidades institucionales para la promoción y la gestión de políticas e iniciativas de desarrollo territorial en el ámbito rural

Numerosos autores han abordado el análisis tanto de las debilidades del sistema de planificación y gestión territorial español como de los retos pendientes. Sin lugar a dudas, existe unidad de criterio al señalar que la ausencia de mecanismos institucionales capaces de permitir poner en marcha políticas públicas en las que se ven afectadas las diferentes administraciones competentes en materia de la ordenación, planificación y gobierno del territorio (comunitaria, central, autonómica y local) es uno de los mayores obstáculos en el ámbito de la gobernabilidad en España. Ello es así porque la Constitución española de 1978, desde un punto de vista político-administrativo, construye un Estado donde coexisten elementos propios de los Estados federales – concediendo a las diversas regiones una importantísima capacidad jurídica y de gestión, superior incluso a la de Estados europeos federales como el alemán–, con una importante capacidad centralizadora, heredera de tiempos pasados con fuerte arraigo en la Administración General del Estado (AGE). En relación con el tema que nos ocupa, esta administración general posee, aun sin tener competencias específicas, una fuerte capacidad de decisión desde el punto de vista territorial en lo que respecta a la planificación sectorial, como es el caso que acabamos de analizar en relación con el mundo rural, así como en otras materias estratégicas en relación con las grandes infraestructuras básicas del país como el diseño de las redes de transporte, por poner un ejemplo.

Un hecho que convendría no olvidar para entender esta situación es que este modelo de Estado “compuesto o compartido”, en su armazón básica se fue configurando en base a acuerdos políticos entre los diferentes partidos y de sentencias del Tribunal Constitucional. Podría decirse que, pese a que el bloque de constitucionalidad y la numerosa jurisprudencia de más de tres décadas prefiguraban un modelo “horizontal” en la forma de entender el gobierno y de ejercer las competencias, la realidad es que este modelo es cada vez más “vertical”. La ordenación del territorio es uno de los ámbitos más fuertemente afectados por este hecho. En esencia, posee un carácter horizontal, territorial en definitiva, en un Estado en el que, además, el Gobierno central no tiene competencia en la materia.

La necesidad de contar con mecanismos de coordinación entre los diferentes ámbitos administrativos que tienen competencias en la planificación territorial dista de mucho de ser coherente y articulada. Desde la AGE se intenta sortear la ausencia de competencias en la materia ignorando el precepto constitucional. En consecuencia, se incurre en la utilización, bien de planes sectoriales de fuerte incidencia espacial, bien en decisiones estratégicas de fuerte impacto territorial, sin tener en cuenta las opiniones de las diferentes CC.AA. En definitiva, se intenta “articular” el territorio desde la AGE desde una óptica centralista, sin que se tengan competencias para ello y, en demasiadas ocasiones, dándole la

espalda a los territorios y sus gobiernos, que sí las tienen. Son muchos los ejemplos a los que se acude para poner en evidencia este déficit:

La incapacidad demostrada por las tres administraciones competentes en la gestión integrada del litoral es una de las mejores muestras de la debilidad organizativa e institucional de los actores políticos para acordar y coordinar planes integrados para su protección y gestión.

La gestión de los recursos hídricos, que ya ha conocido tres planes distintos desde 1993, es otro ejemplo de manual. Ello ha conducido, más allá de lo complejo del problema y de la necesaria cooperación política, a una situación peor que la existente hace quince años: siguen sin existir compromisos entre administraciones que garanticen el equilibrio del sistema en su conjunto, así como su sostenibilidad en el tiempo.

El modelo de planificación de las infraestructuras de transporte no soporta un análisis riguroso desde ninguna perspectiva. Ni en cuanto a las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno, ni en relación con el modelo territorial y las prioridades establecidas. Los trazados resultantes no son acordes con la movilidad cotidiana de las regiones urbanas y metropolitanas o con los flujos de pasajeros y mercancías; ni hay justificación posible para algunas costosas inversiones realizadas al margen de toda lógica económica, social y ambiental, como se comprueba en el caso de las inversiones realizadas en algunos aeropuertos o en el trazado de algunos tramos de la Alta Velocidad Española (AVE), que responden esencialmente a intereses políticos en busca de mayorías parlamentarias que aseguren la posibilidad de gobernar el país.

En relación con el papel de las diferentes CC.AA., el argumento puede ser revertido y replicado sin temor a equivocación. Las CC.AA. impulsan políticas con incidencia territorial sin contar con la capacidad de influencia de la AGE. Aun asumiendo que en esta materia del gobierno del territorio aún queda mucho por hacer, nos encontramos aquí ante la administración que más ha avanzado en este respecto en relación con el impulso de planes sectoriales a escala regional y con la coordinación de los planes de ordenación de base municipal. Por contra, se está evidenciado que la enorme profusión normativa generada ha añadido confusión y ha favorecido la fragmentación institucional existente en materia de vertebración y planificación territoriales.

En síntesis, en materia gobernanza territorial multinivel en España sigue existiendo una enorme separación entre retórica y realidad. La producción normativa y la aprobación formal de instrumentos, planes y estrategias para el gobierno territorial son, a todas luces, incuestionables. En teoría, disponemos de

uno de los repertorios normativos más completos de la Unión Europea. En la práctica, España ha eludido o se ha alejado de las directrices que desde hace tiempo se sugieren en los Consejos Europeos y en otras instancias comunitarias en materia de buen gobierno, coherencia y cohesión territorial.

Los hechos, tal y como se vienen produciendo en el contexto europeo, demuestran la necesidad de establecer fórmulas más dúctiles que permitan la gobernanza de un territorio que cada vez es más complejo y que ya no requiere, al menos en España, de más normativa ni de nuevas estructuras de gobierno. El mayor problema se encuentra en los déficits del marco institucional y en aspectos culturales y de voluntad política. Ello se traduce en la inexistencia o mal funcionamiento de mecanismos de coordinación desde el punto de vista institucional entre las diferentes escalas de la administración, especialmente entre la central y la autonómica. Es más, internamente, tanto en una como en la otra, se echan en falta, en no pocas ocasiones, el imprescindible conocimiento y la necesaria coordinación entre distintos departamentos del mismo nivel de gobierno. Ello repercute de forma directa en los mejorables resultados de las políticas públicas con un fuerte impacto territorial, sobre todo si se comparten competencias en un mismo territorio. Cuando de gobernanza del territorio hablamos, no existe, de facto, “exclusividad” competencial de ningún nivel de gobierno que no se construya sobre la necesaria cooperación y coordinación multinivel.

Para superar los problemas consignados, se requiere de una voluntad expresa y real de los actores políticos. Ahora bien, el acontecer diario muestra que nos encontramos envueltos en una dinámica que es más de confrontación que de entendimiento. Ello es así porque se obtienen mayores beneficios electorales cuanto mayor es el nivel de polarización y confrontación entre administraciones y niveles de gobierno, sea central/autonómico o autonómico/local. El proceso de enfrentamiento y de vivir de espaldas a la realidad del conjunto de los habitantes de un territorio, en la actualidad ejemplificado en el desafío catalán, no sólo encona y radicaliza las apuestas políticas, reduciendo la pluralidad a partidarios y detractores de la independencia, sino también, y lo que es más grave desde el punto que aquí tratamos, paraliza el surgimiento y desarrollo de nuevas propuestas y proyectos en el ámbito de la planificación territorial multiescalar.

A otro nivel de análisis, tres cuestiones más nos parecen trascendentes en la agenda pendiente en esta materia.

En primer lugar, seguir trabajando en el desarrollo de planes a escala subregional. Esto es necesario e imprescindible para ir dando coherencia territorial tanto a las políticas sectoriales que se plantean en los territorios como a los planes municipales de ordenación urbana.

En segundo lugar, acometer el desafío que plantean las áreas metropolitanas. Nos encontramos con realidades territoriales muy complejas, en red, con interconexiones de todo tipo y que, en su condición de realidad global, superan con creces el ámbito de decisión municipal urbano, el cual es el competente desde el punto de vista del planeamiento. Solo desde el reconocimiento institucional, ya que no existe impedimento legal alguno que lo impida, pueden ser abordados, sin que ello vaya en menoscabo de la autonomía municipal. El municipio es el que tiene la capacidad de adaptar de forma vinculante su normativa de planeamiento a las directrices básicas acordadas en el ámbito supra-municipal. Están en juego en este nivel cuestiones básicas como la protección integral de espacios agrícolas periurbanos, el desarrollo de políticas metropolitanas de movilidad de ciudadanos y mercancías, la depuración integral de aguas residuales, el tratamiento de residuos y control vertidos, etc.

Finalmente, direccionar esfuerzos a la implantación, como agrupación de municipios, de la “comarca”, cuya realidad social, histórica y geográfica se rastrea desde la época medieval. Todos los Estatutos de Autonomía prevén su instauración, aunque sólo algunas autonomías han legislado al respecto (Cataluña, Aragón, Galicia). La importancia de la comarca radica en su papel como ámbito territorial intermedio entre el municipio y la provincia. Sobre dicho ámbito intermedio cabe articular actuaciones que permitan potenciar el equilibrio interno de los territorios autonómicos, evitar o revertir los procesos de macrocefalia regional, mejorar la eficiencia administrativa de los pequeños municipios, planificar de forma más eficiente y conjunta servicios y equipamientos de carácter supra-municipal, etc.

5. Principales iniciativas de formación superior vinculadas al desarrollo territorial (Cursos de especialización, posgrado, maestrías, doctorados, etc.) (1200 palabras)

Universidad	Extremadura	Córdoba	Granada
Máster	Desarrollo rural	Estrategias para el Desarrollo Rural Territorial	Análisis y gestión del territorio: Planificación, Gobernanza y Liderazgo Territorial
Contacto	Felipe Leco Berrocal (fleco@unex.es)	Rosa Gallardo Cobos ruralmaster@uco.es	José Antonio Cañete Pérez (joseaca@ugr.es)
Coordinador	Felipe Leco Berrocal (fleco@unex.es)	Eduardo Ramos Real (eduardo.ramos@uco.es)	José Antonio Cañete Pérez (joseaca@ugr.es)
Créditos	60	60	60

Modalidad enseñanza	Presencial	Presencial	Semipresencial (Virtual/Presencial)
Web	https://www.unex.es/conoc-e-la-uex/centros/fyI/titulaciones/info/presentacion?id=0432	http://www.uco.es/ruralmaster/master/index.php	https://masteres.ugr.es/magot/pages/master
Universidad	Extremadura	Córdoba	Granada
Doctorado	Desarrollo Territorial Sostenible	Ingeniería agraria, alimentaria, forestal y de desarrollo rural sostenible Universidad de Córdoba y Universidad de Sevilla	Ciudad, Territorio y Planificación Sostenible
Contacto	Ana Nieto Masot (ananiето@unex.es)	Felisa Ceña Delgado (es1cedef@uco.es)	Eugenio Cejudo García (cejudo@ugr.es)
Responsable	Dña. Susanne Schnabel, Investigadora y Profesora Titular de Universidad, schnabel@unex.es // ext: 57716	José Emilio Guerrero Ginel (pa1gugij@uco.es)	Eugenio Cejudo García (cejudo@ugr.es)

<p>Actividades formativas</p>	<p>Talleres de gestión y manejo avanzados de fuentes bibliográficas</p> <p>Talleres de manejo y gestión de equipos informáticos y experimentales</p> <p>Asistencia a seminarios del Interra (Instituto Universitario de Investigación en Desarrollo)</p> <p>Asistencia a talleres y cursos especializados orientados al personal investigador</p> <p>Producción y presentación de aportaciones a foros científicos: congresos y simposios</p> <p>Estancias en otros centros de investigación</p>	<p>Seminarios de actualidad sobre los retos de la investigación en la ingeniería agraria, alimentaria, forestal y del desarrollo rural sostenible</p> <p>Visitas a centros, grandes instalaciones y laboratorios de investigación del sector privado y del público</p> <p>Mejora de la empleabilidad y orientación laboral</p> <p>Formación en capacidades y habilidades emprendedoras y directivas</p> <p>Propuestas de actuación sugeridas por los doctorandos y directores</p> <p>Movilidad</p> <p>Taller para redacción de proyectos de investigación adecuados a distintas convocatorias nacionales e internacionales</p>	<p>Jornada de Recepción de Estudiantes</p> <p>Jornadas de salida de campo</p> <p>Curso sobre Atlas Ti</p> <p>Curso introductorio Sistemas de Información Geográfica: ArcGIS</p> <p>Voluntariado y Geografía: retos, oportunidades y compromisos</p> <p>Curso Análisis y visualización de datos con CARTO</p>
-------------------------------	--	--	--

<p>Líneas principales de investigación Doctorado</p>	<p>Planificación territorial y desarrollo rururbano en torno a ciudades medias</p> <p>Gestión integral de cuencas hidrográficas nacionales e internacionales</p> <p>Renovación urbana y rehabilitación integrada</p> <p>Desarrollo turístico en áreas de interior</p> <p>Cooperación transfronteriza a interregional</p> <p>Cambios de clima y de usos/manejos del territorio y sus repercusiones</p> <p>Geotecnologías</p> <p>Sonido, ruido y sociedad. Evaluación y gestión integral</p> <p>Tecnologías informáticas aplicadas al análisis de imágenes hiperespectrales</p> <p>Ciencias y tecnologías de la construcción</p>	<p>Agronomía y agua</p> <p>Bioquímica y biotecnología vegetal</p> <p>Conservación de derechos fitogenéticos</p> <p>Conservación del suelo y tecnología del riego</p> <p>Economía agroalimentaria, desarrollo rural y recursos naturales</p> <p>Edafología</p> <p>Genómica de la agricultura</p> <p>Ingeniería de la construcción e innovaciones tecnológicas en el mundo rural</p> <p>....</p>	<p>Desarrollo Regional</p> <p>Desarrollo rural y local</p> <p>Desigualdad territorial y social</p> <p>Economía urbana y gestión cultural</p> <p>Espacios naturales protegidos y su gestión</p> <p>Geodemografía</p> <p>Tecnologías de la información geográfica y sus aplicaciones</p> <p>Análisis y gestión del paisaje</p> <p>Patrimonio arquitectónico</p> <p>Planificación y gestión territorial</p> <p>Políticas urbanas europeas</p> <p>Riesgos naturales y humanos</p> <p>Sostenibilidad ambiental</p> <p>Efectos del cambio climático sobre el territorio</p> <p>Tecnologías de la información geográfica y sus aplicaciones</p> <p>....</p>
--	---	--	--

Web	https://www.unex.es/conoc-e-la-uex/centros/eip/titulaciones/doctorado/doct.-desarrollo-territorial-sostenible-r015/doct-desarrollo-territorial-sostenible-r015#lineas-equipos-investigacion	https://www.uco.es/idep/ingenieria-agraria-alimentaria-forestal-y-de-desarrollo-rural-sostenible#datos	http://doctorados.ugr.es/geografia/
-----	---	---	---

6. Principales temas e iniciativas de investigación relacionados con el desarrollo rural y territorial, y cuestiones de patrimonio cultural en las áreas rurales

Principales temáticas

Crisis, resiliencia y abandono de los espacios rurales

Las repercusiones en los territorios rurales de la crisis han sido muy diversas. Ello ha puesto de manifiesto una capacidad de adaptación que demuestra la complejidad de estos espacios. Por otra parte, el despoblamiento es un fenómeno que azota a gran parte de los espacios rurales. El rural profundo (Molinero, 2017), constituye un páramo demográfico, bajas densidades, una población en regresión, envejecida, desvitalizada y desestructurada.

Resiliencia territorial; agentes del territorio; los que vienen y los que permanecen: los cambios en las estructuras poblacionales; envejecimiento rural; abandono y despoblamiento rural; población flotante en las zonas rurales; lo urbano en lo rural y lo rural en lo urbano; espacios periurbanos y espacios perirrurales; espacios olvidados: el rural profundo; nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los espacios rurales; internet y redes sociales en los territorios rurales; accesibilidad de los territorios rurales; nuevas energías y energías renovables en los espacios rurales; custodia del territorio; nuevas construcciones de lo rural y sentimientos identitarios; procesos de participación, gobernanza e implicación social; desaparición y nueva emergencia de servicios básicos; terciarización económica; interculturalidad y medio rural; ocupación; trabajo en red; movimientos sociales en el medio rural; conflictos de intereses entre partes interesadas; pobreza y exclusión social; estudios de género y sociedad rural.

Modernización, competitividad y cadena agroalimentaria. Nuevas fórmulas de organización de la producción y transformación agroalimentaria en el contexto de la globalización

Modernización agraria; cadena agroalimentaria; competitividad; seguridad alimentaria; trazabilidad; clusters; verticalización de productos; sistemas agroindustriales; mercados de proximidad; productos de la tierra; circuitos alternativos de producción agroalimentaria; procesos de certificación territorial (indicaciones geográficas, etc.); calidad e innovación; comercio justo; cooperativismo; sistemas agroalimentarios localizados; agricultura ecológica; nuevas agriculturas; huertos urbanos y periurbanos; calidad alimentaria; circuitos cortos de distribución; cadenas de valor y comercialización; multifuncionalidad; sostenibilidad agraria; la gestión de los recursos hídricos; permacultura; mujer y agricultura; culturas campesinas; producciones y variedades tradicionales; soberanía alimentaria.

Desarrollo rural neoendógeno. Respuestas de políticas de desarrollo rural ante la crisis

Las iniciativas y experiencias de desarrollo territorial y local con enfoque ascendente y neoendógeno tienen su origen en la práctica dentro de la Unión Europea con el

documento “El futuro del mundo rural” (1988) y en la Iniciativa LEADER como su apuesta más emblemática.

Desarrollo rural neoendógeno; análisis y evaluación del enfoque LEADER; planes estratégicos regionales y comarcales; innovación social, cooperación y redes; innovación y desarrollo rural; experiencias, iniciativas y proyectos exitosos/fallidos; participación y gobernanza; actores implicados y excluidos; mujer y desarrollo rural; capital territorial; capital social; potencialidades del territorio; patrimonio cultural; patrimonio natural.

El papel de las políticas públicas en el contexto de crisis en el mundo rural. La PAC post 2020

Política Agrícola Común; impactos territoriales y paisajísticos de la PAC; enfoque agro-territorial asociado al FEADER; cohesión territorial; planificación y gestión de espacios rurales; políticas de empleo y políticas sociales; políticas de infraestructuras y equipamientos; actividades agrarias en espacios naturales protegidos; zonas de montaña y desarrollo productivo; prestaciones de desempleo agrario; propiedad de la tierra y riqueza en tiempos de crisis.

Líneas investigación:

Grupo Córdoba: resiliencia rural, efectos de la PAC, desarrollo rural neoendógeno

Grupo Valencia: innovación y desarrollo rural, capital social y desarrollo territorial, tejido empresarial y sistemas socio-productivos; y políticas y estrategias de desarrollo local y territorial.

Grupo Extremadura: despoblamiento rural, reparto territorial de las inversiones, regionalización del desarrollo rural

Grupo Granada: análisis de la aplicación de programas de desarrollo rural neoendógeno; proyectos fallidos; exitosos; lugares de proyectos y lugares vacíos de proyectos; perfil beneficiarios; innovación social y desarrollo rural neoendógeno; capital territorial y desarrollo rural neoendógeno; gobernanza y desarrollo rural.

7. Principales iniciativas de fortalecimiento institucional, de mejora de la gobernanza territorial y de los mecanismos de promoción del desarrollo territorial en los países involucrados

La principal iniciativa de fortalecimiento institucional, de mejora de la gobernanza territorial y de los mecanismos de promoción del desarrollo territorial en España ha sido el enfoque LEADER, procedente de la Unión Europea.

El enfoque de desarrollo rural LEADER (siglas francesas de Liaisons entre Activités de Développement de l'Économie Rural), ha aportado, en su aplicación en la UE, significativos cambios en los territorios donde se ha implementado. Su origen está en la Reforma de los Fondos Estructurales de finales de la década de los 80 del siglo XX, dentro de las acciones “fuera de cuota” del FEDER en las que, con un porcentaje de gasto de en torno al 5 por cien, se ejecutaban iniciativas de ámbito comunitario, como respuesta a problemas comunes, a propuesta de la Comisión. Esta Reforma coincide en el tiempo con la aparición

del documento El futuro del mundo rural, de 1988. Como semilla para el desarrollo rural, esta Iniciativa incluye ocho principales principios o especificidades: la diversificación económica, la innovación, la puesta en valor de los recursos endógenos, la participación ascendente, la toma de decisiones local, sus actuaciones integradas y multisectoriales, la cooperación y conexión en redes entre territorios rurales, y la conformación de partenariados público-privados a través de Grupos de Acción Local (GAL).

Así, LEADER se ha ido aplicando a lo largo de 25 años. Desde LEADER I (1991-93), LEADER II (1995-99), LEADER + (2000-06), a las medidas específicas de LEADER en los respectivos Programas de Desarrollo Rural regionales aplicados con el Fondo Europeo Agrícola y de Desarrollo Rural (FEADER), 2007-2013 y en la actualidad, 2014-2020. Por su parte, en este trabajo también se considera el Programa Operativo de Desarrollo Rural PRODER, programa afín entendido como un “LEADER a la española”. En concreto, y para la década de los 90 del siglo XX en este trabajo se abordan LEADER I, LEADER II y PRODER I.

En líneas generales, se considera que la aplicación de LEADER ha sido muy positiva y beneficiosa para las áreas rurales europeas. Para Plaza (2006), esta Iniciativa contribuye a esa nueva orientación post-productiva y multifuncional del desarrollo rural. Es la práctica más emblemática en desarrollo rural construida a partir de las teorías del desarrollo neo-endógeno, combinando y complementando los enfoques ascendente y descendente, los elementos endógenos y exógenos, la participación, las relaciones internas y externas, y los instrumentos de gobernanza y gobierno (Ray 2006; Marsden 2009). Por otra parte, puede ser considerada como un nuevo modo de gobernanza para las áreas rurales (Esparcia et al. 2000). Desde sus inicios ha sobresalido como una herramienta ejemplarizante en la práctica del desarrollo local participativo y endógeno en el que las comunidades rurales se apoyan para determinar sus propios caminos de desarrollo a través de un uso racional y sostenible de los recursos locales (entre otros: Van Der Ploeg et al. 2000; García et al. 2005; y Woods 2011). Otros autores también resaltan como mayores logros de LEADER la descentralización, el empoderamiento de las comunidades rurales y la renovación del capital social en las áreas rurales (entre otros: Farrell y Thirion 2005).

FRANCIA

Problemáticas de desarrollo territorial en espacios rurales

Diagnóstico de base

Autores: Bernard CHARLERY (Université Toulouse 2 - Jean Jaurès), Mohamed GAFSI (Université Toulouse 2 - Jean Jaurès et ENSFEA), Mélanie GAMBINO (Université Toulouse 2 - Jean Jaurès), Martine GUIBERT (Université Toulouse 2 - Jean Jaurès), Michaël POUZENC (Université Toulouse 2 - Jean Jaurès), Agnès TERRIEUX (Université Toulouse 2 - Jean Jaurès et ENSFEA)

1- Evaluación histórica de los procesos de planificación y gestión del desarrollo territorial rural en Francia

Evaluar históricamente los procesos de planificación y gestión del desarrollo territorial rural en Francia obliga a recordar rápidamente la evolución de la configuración político-administrativa nacional, en general, y la de los espacios rurales, en particular. Esta organización determina, efectivamente, el marco de acción de los poderes públicos en materia de modos de gestión del territorio, el tipo de políticas y el papel de cada categoría de actores.

Francia es un país altamente centralizado, con políticas públicas de ordenación territorial decididas a partir del Estado nacional, en el marco de una planificación que engloba las diferentes facetas de la vida económica, productiva y social de la nación. A los departamentos y municipios, que constituyen la base de la gestión de los territorios franceses desde la revolución de 1789, se añadió, a principios de los años 1980, el nivel político-administrativo de las regiones (que agrupa los departamentos). Esta creación acompaña la política de descentralización lanzada en ese momento y reforzada en los años 2000. En esos años 2010, los tres tipos de administraciones territoriales (en 2019, 13 regiones, 101 departamentos y unos 35.000 municipios) se implican más en la definición de las políticas de desarrollo de sus territorios, en particular los municipios rurales.

Además, actualmente, se promueve la “inter-municipalidad”, con las mancomunidades urbanas y las mancomunidades en medio rural. Esta se suma al apilamiento de los perímetros de gestión con, en 2019, tres niveles principales:

- * las metrópolis con poderes importantes y múltiples,
- * las mancomunidades, que reúnen ciertas competencias y recursos, y
- * los «territorios de proyectos» (los PETR – *Pôles d'équilibre territorial et rural* y los parques naturales) que, a veces, cogestionan, con las mancomunidades rurales, las acciones definidas en programas LEADER (competencia de la Unión Europea).

Finalmente, la democracia local se ejerce a través de las prerrogativas de los gobiernos territoriales (municipios, departamentos y regiones), en el respeto de las orientaciones y bajo el control del Estado. Este queda representado localmente por sus administraciones (direcciones departamentales, regionales), bajo la autoridad de las “prefecturas”. En otras palabras, hay, al mismo tiempo, una organización desconcentrada del Estado (que hace que el Estado siga presente en todos los territorios) y un proceso de descentralización, a partir de los años 1980, que otorga mayores competencias a los gobiernos territoriales (cf. punto 4). Esta organización, llamada desconcentrada, y este proceso de descentralización, influyen y son los dos marcos de definición y gestión del desarrollo territorial rural.

En cuanto a los espacios rurales como tales, los organismos estadísticos franceses los han definido durante mucho tiempo según tres criterios: el número de habitantes, la densidad y las actividades. Así, un municipio es rural si tiene menos de 2.000 habitantes, si es poco denso en términos de concentración de población o de ocupación del espacio (las construcciones están alejadas más de 200 metros), y si una parte importante del espacio se dedica a la agricultura, al bosque o a los espacios naturales.

Sin embargo, esos criterios no informan acerca de dos elementos útiles para dar cuenta de la especificidad de los medios rurales:

- 1) las formas particulares de relaciones sociales caracterizadas por el inter-conocimiento y que se acompañaban en el pasado de prácticas de ayuda mutua (esas prácticas pueden haber subsistido en algunos trabajos en agricultura, por ejemplo)
- 2) la reivindicación de los actores del territorio que lo dicen, lo piensan y lo viven como rural, campestre, natural...

Los procedimientos de ordenación del territorio o los actores económicos no pueden dejar de lado esas declaraciones o representaciones de los actores, porque traducen inclinaciones por algunos marcadores del espacio y/o porque constituyen conjuntos de recursos, que la economía presencial o residencial puede valorizar.

Además, la evolución de los espacios rurales franceses está marcada por fenómenos de vuelta de poblaciones para residir, aunque no trabajen allí. Entre 1970 y 2000, cuatro millones de habitantes dejaron la ciudad para irse al campo. Efectivamente, los campos son cada vez más objeto de un uso ocasional o estacional, que se acompaña de una mayor

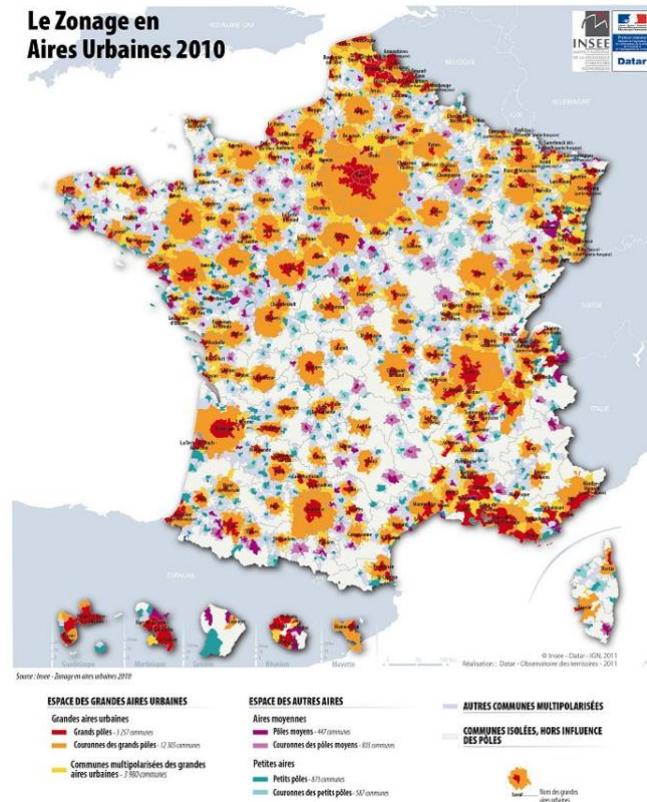
presencia humana, con necesidades de equipamientos, servicios y actividades. Esos fenómenos de vueltas y esos usos ocasionales traducen un deseo de campo y una atracción que comparte la población por la ruralidad. Esta última es el conjunto de representaciones colectivas que producen una identidad y llevan a un funcionamiento particular de los espacios rurales.

Actualmente, se reconocen en Francia tres funciones principales a los espacios rurales (Perrier-Cornet, 2002):

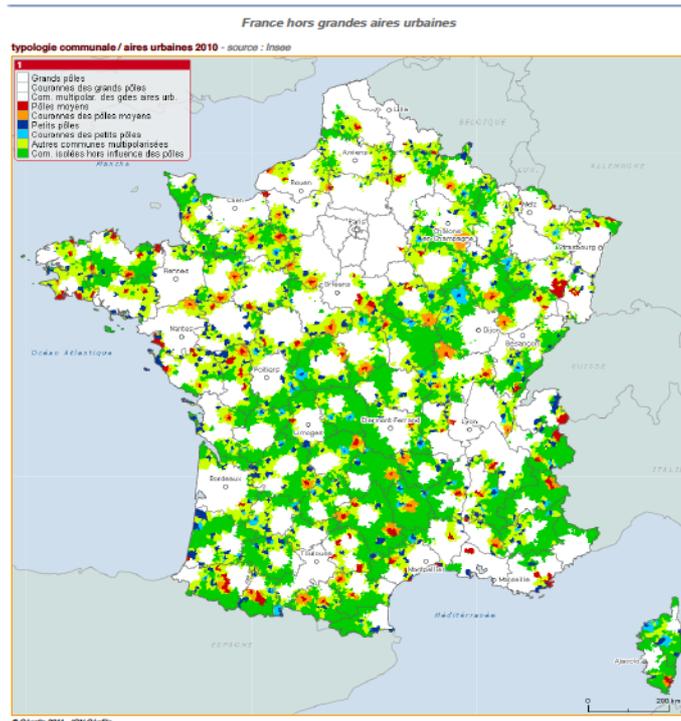
- la producción agrícola, que ocupa lo esencial del espacio, pero sólo emplea a una pequeña fracción de la población activa;
- la residencia, habiéndose desarrollado esta función desde los años 1970 con un éxodo urbano que ha incrementado la parte de construcción en los campos; traduce un fuerte deseo de naturaleza por parte de los habitantes;
- la protección medioambiental, con un conjunto de políticas públicas de protección de los espacios y las especies (con numerosas zonificaciones, nacionales o europeas) o de políticas de regulación de las prácticas profesionales de los agricultores y de las formas de la urbanización (SCoT-*Schéma de cohérence territoriale*, PLU-*Plan local d'urbanisme...*).

Esas tres funciones entran en competencia en los mismos espacios, lo que puede engendrar conflictos de uso. Así, los espacios rurales franceses tienen un carácter ampliamente multifuncional y ofrecen un marco a las poblaciones para residir, divertirse, producir y gestionar recursos medioambientales. Si mayoritariamente la población francesa ahora es más urbana en sus modos de vida, los espacios rurales y la ruralidad ocupan un lugar central en las prácticas y las representaciones. De hecho, en el momento de definir las prioridades en materia de desarrollo territorial rural, esas recomposiciones sociales de los espacios rurales y la evolución de las prácticas espaciales de los habitantes que articulan espacios rurales, ciudades pequeñas y medianas, y grandes polos urbanos, son pues estructurantes. Los procesos de planificación y gestión del desarrollo territorial rural en Francia han evolucionado, por tanto, teniendo en cuenta esas nuevas relaciones entre campo y ciudad, entre mundo rural y mundo urbano.

Mapa oficial que define las zonas urbanas y la polarización del conjunto del territorio francés: una representación y una lectura institucionales adoptadas desde principios de los años 2010.



Mapa complementario que muestra el territorio francés fuera de las grandes zonas urbanas: una representación y una lectura institucionales adoptadas desde principios de los años 2010, que se esfuerzan por no utilizar el término «rural».



2- Políticas estructurales de promoción, prácticas, experiencias y herramientas para el desarrollo territorial rural en Francia

En Francia, la constitución a escala nacional de un campo público de acción en el ámbito de la ordenación y, posteriormente, del desarrollo rural, se ha ido haciendo progresivamente. Así, el desarrollo territorial rural en Francia está sometido a evoluciones que han llevado a pasar de decisiones centralizadas al más alto nivel del Estado a la consideración de propuestas que emanan de los territorios y actores locales.

Siguiendo una lógica temporal, se pueden identificar cinco periodos clave fundamentales:

* Los años 1950 y los años 1960 son los de la planificación nacional. Modernizar los espacios rurales es el objetivo prioritario. Se apoya la agricultura como actividad de producción, a través de la aplicación de la PAC, que entra en juego con la política de los precios de apoyo y la organización de los sectores de producción. El equipamiento rural está asimismo en el corazón de las acciones de ordenación rural, llevadas cada vez más por varios ministerios (agricultura, ordenación territorial). Se aplican medidas selectivas a algunos tipos de espacio.

* La década de los años 1970 marca el declive del enfoque tutelar del Estado. Emergen políticas microrregionales y se multiplican las acciones colaborativas de apoyo a proyectos locales. Es el momento en el que surge la problemática del desarrollo local, con el ascenso espectacular del papel de los poderes locales. Las políticas públicas se caracterizan por un

enfoque mucho más territorial y mucho más transversal de los recursos de cada uno de los espacios rurales.

* A partir de los años 1980, se abre un período de fuerte transformación del dispositivo institucional con, por una parte, las leyes de descentralización y, por otra parte, el auge de la política regional europea (a través del segundo pilar del desarrollo rural de la PAC). Los años 1990 suponen la generalización de las políticas interterritoriales de desarrollo (que se dirigen a mancomunidades, es decir, a agrupaciones de municipios). Además, las políticas son contractuales y llevadas por el Estado y la Unión Europea. Se pone de relieve una lógica de proyecto, destinada a favorecer una gobernanza en nuevos territorios de acción, liberados de los tradicionales límites de los territorios político-administrativos. Razonando en términos de cuencas de vida (o cuencas de empleo), la idea es superar las divisiones administrativas (territorios prescritos) y considerar mejor los espacios de la vida cotidiana (movilidad creciente entre espacios urbanos y espacios rurales, y progresión de la peri-urbanización). Así, se diseñan alrededor de las zonas urbanas (aglomeraciones) y de las zonas rurales «territorios de proyecto» que tienen sentido para los habitantes, prosiguiendo la creación de PNR (parques naturales regionales) y la confirmación de los «pays» (regiones con amenidades naturales y culturales). Se financian proyectos como el programa europeo LEADER, lanzado en 1991.

* A principios de los años 2000, se integran progresivamente dos referenciales en las políticas: el del desarrollo sostenible (con múltiples dispositivos sectoriales, como la Ley de Paisaje o Natura 2000) y, sobre todo, el de la competitividad (con los PER - Polos de Excelencia Rural, sustituidos en 2014 por los PETR – Polos de equilibrio territorial y rural), que favorece una puesta en competencia de los espacios.

* Desde los años 2010, las políticas de desarrollo rural aprehenden los espacios rurales como un marco de vida, basándose así en nuevas formas de acceso a los servicios (por ejemplo, las Casas de servicios al público o las Casas de salud pluri-profesionales, todas concebidas con una lógica de federación de actores, de servicios y de públicos). Tienen en cuenta la evolución de las relaciones entre ciudad y campo en Francia, hacia una gran complementariedad. La noción de reciprocidad emerge y da lugar a cooperaciones horizontales entre una metrópoli y un territorio de proyecto rural («Contrato de ruralidad» instaurado en 2016). Por ejemplo, la Metrópoli de Toulouse y el PETR «Portes de Gascogne» cooperan en el marco de un «contrato de reciprocidad» para favorecer la emergencia de acciones relativas a las movilidades de los habitantes, las actividades turísticas o el aprovisionamiento alimentario.

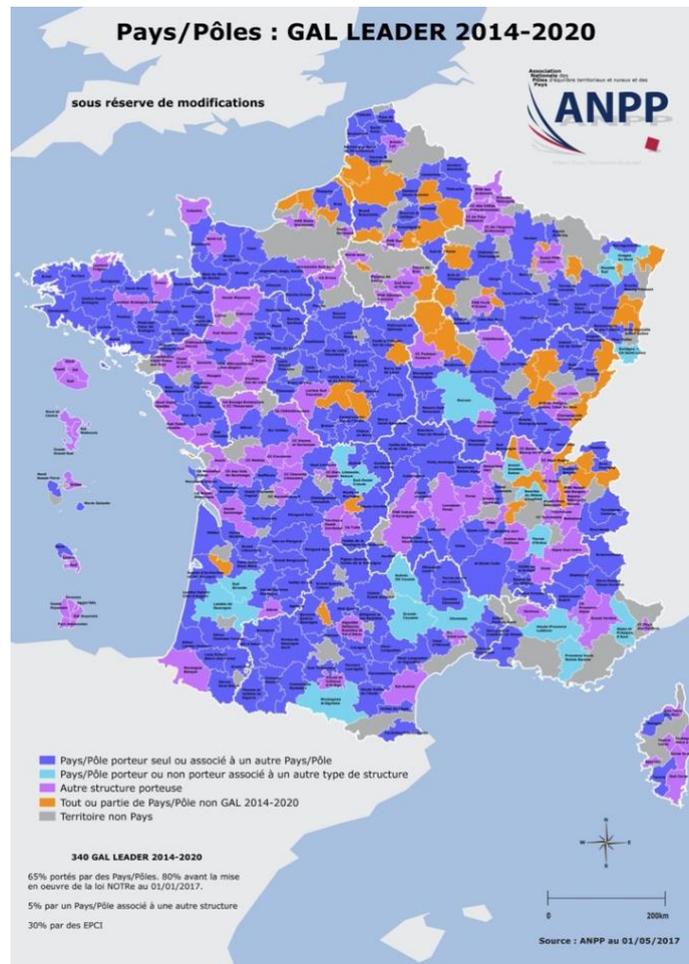
Para sintetizar, en Francia, los objetivos asignados a las políticas de desarrollo territorial rural oscilan entre dos lógicas:

- Una lógica redistributiva, fundadora de la ordenación territorial, en nombre de la igualdad de los territorios que se expresó a partir de los años 1960. Por ejemplo, las Zonas de Renovación Rural en 1967 fueron sustituidas por las ZRR - Zonas de Revitalización Rural, porciones del espacio rural que gozaban de ayudas específicas para estabilizar o mejorar sus niveles de servicios y actividades. De manera más reciente, la sucesión de convocatorias de proyectos sectoriales sobre la creación de casas de salud pluridisciplinaria, la revitalización de los centros de los pueblos o el refuerzo del acceso a la tecnología digital participan de esta lógica redistributiva, liberándose del mecanismo de zonificación que se impone, de manera global, a los territorios y sus actores. Esas formas de intervención siguen proviniendo mayoritariamente del Estado, como garante de los grandes equilibrios nacionales, incluso si actualmente lo relevan más los gobiernos territoriales (como los gobiernos de las 13 regiones actuales). Éstas reconocen y construyen la especificidad del espacio rural, por la reducida densidad, los efectos de rugosidad espacial que generan problemáticas de distanciamiento, accesibilidad a los servicios y a las actividades económicas.

- A partir de los años 1970, se fue imponiendo progresivamente una lógica de adjudicación o de proyecto, promoviendo un enfoque integrado de desarrollo rural motivado por la valorización de los recursos, los atractivos (amenidades) de los espacios rurales y la capacidad de organización de las sociedades rurales. A partir de los años 1990, esta política se tradujo recurriendo al contrato entre el Estado y los gobiernos territoriales o, incluso, los individuos (CTE-*Contrats territoriaux d'exploitation*), según el principio «un territorio + un proyecto = un contrato». Con el paso del tiempo, las creaciones sucesivas de los PNR a partir de 1967, de los planes de ordenación rural en 1970, de los «pays» (regiones con amenidades naturales y culturales) en 1975 (reactivados en 1995 y 1999), del programa europeo LEADER en 1991 y, posteriormente, de los PETR en 2014 y los «*Contrats de ruralité*» en 2016, muestran la intensidad del proceso de territorialización de las políticas públicas destinadas a territorios rurales y, al mismo tiempo, de la promoción de una nueva visión de las funciones de esos espacios en el seno de la sociedad, como medios depositarios de recursos diversificados y capaces de revelarlos, valorizarlos. Primero reivindicados por los actores rurales, esos dispositivos son actualmente supervisados, promovidos por el Estado, la Unión Europea y algunos gobiernos regionales, así como por actores rurales comprometidos con los valores del desarrollo local y, a menudo, acompañados de expertos privados. Esas políticas ponen de relieve una representación dominante de un espacio rural multifuncional, integrado, articulado con otros espacios del que es complementario y parte interesada de una lógica de flujos e intercambios.

Esas dos lógicas, que siguen expresándose en las orientaciones de las políticas públicas, han sido complementarias durante mucho tiempo. Ahora bien, desde los años 2000, están más en tensión. Actualmente, en un contexto de retirada del Estado, se han

expresado numerosas reivindicaciones de actores rurales, particularmente de redes de responsables políticos rurales (Asociación de alcaldes rurales de Francia), para comunicar el sentimiento de un repliegue del Estado y de abandono de algunos territorios rurales. La lógica redistributiva, que ha sido determinante en el reconocimiento de la especificidad de los territorios rurales y de sus funciones en el sistema global, en nombre de la igualdad territorial, está debilitándose ahora.



3- Principales actores involucrados y modelos/modalidades de gobernanza para el desarrollo territorial en los espacios rurales en Francia

Como se ha explicado anteriormente, las políticas de desarrollo territorial rural en Francia han evolucionado hacia una lógica ascendente (de lo local hacia lo nacional) cada vez más determinante, pero que está aún fuertemente relacionada con la lógica descendiente que sigue preconizando el Estado central. Las políticas territoriales han sido fundamentales en Francia, ya que se han dedicado a la ordenación territorial, noción clave en materia de intervencionismo estatal y de modelaje de los territorios, especialmente rurales. Además, las políticas sectoriales han preconizado orientaciones decisivas, por

ejemplo, con la aplicación a nivel nacional de la PAC (política agrícola común), que incluye dos apartados de producción agrícola y desarrollo rural. Ahora bien, en estos años 2010, se fuerza la lógica territorial. Las mancomunidades, los PNR, los «*contrats de réciprocité*» se convierten en el marco privilegiado de la aplicación de políticas de desarrollo territorial rural, definidas en la encrucijada de un enfoque ascendiente y un enfoque descendiente, que tienen en cuenta los vínculos con los mundos urbanos en la búsqueda de una cohesión territorial. Ello traduce el paso en Francia de un Estado tutelar a un Estado descentralizado, considerado como socio, habiéndose multiplicado pues las categorías de actores y las escalas de decisión.

Esquemáticamente, los actores implicados en las políticas de desarrollo territorial en Francia pertenecen a tres grupos distintos:

- 1) Los actores privados o asociativos. Figuran en este grupo las asociaciones con vocación de defensa de intereses, vocación territorial o cultural y, por último, personas o grupos.
- 2) Los actores económicos y las empresas privadas: organizaciones de empresarios, sector cooperativo agrícola, sector financiero, empresas de servicios a la población.
- 3) Las instituciones públicas nacionales y europeas: gobiernos territoriales, administraciones y servicios públicos.

Una de las instituciones históricas más activas en materia de reflexión y orientación de las políticas de ordenación del territorio en Francia es la DATAR (Delegación para la ordenación territorial y la acción regional, por sus siglas en francés). Creada en 1963, esta Delegación tenía como misión intentar reducir los principales desequilibrios espaciales en Francia, especialmente entre París y el resto del país, y entre el Este industrial y el Oeste más rural.

A raíz de la fusión de la DATAR, el Secretariado General del Comité interministerial de las ciudades (SGCIV, por sus siglas en francés) y la Agencia nacional por la cohesión social y la igualdad de oportunidades (Acsé, por sus siglas en francés), se creó en 2014 el CGET (*Commissariat général à l'égalité des territoires*), por sus siglas en francés). Según el sitio web oficial (<https://www.cget.gouv.fr>), la CGET es «*un servicio del Estado bajo la autoridad del ministro de la cohesión de los territorios y las relaciones con las administraciones territoriales. Respalda al gobierno en la lucha contra las desigualdades territoriales y el apoyo a las dinámicas territoriales, concibiendo y animando las políticas de la ciudad y de ordenación territorial con los actores locales y los ciudadanos. Sus campos de intervención son interministeriales: acceso al empleo, a los cuidados y a los servicios públicos, cohesión social, inclusión digital, ayuda a las movilidades, atractivo económico, transición ecológica y digital, redinamización de los territorios frágiles y de los centros de las ciudades deprimidos*». El CGET es, por tanto, el organismo encargado de la acción territorial del Estado central, con una apreciación transversal de las políticas actuales que supuestamente articulan más las políticas dedicadas a los espacios urbanos y los objetivos de refuerzo de las capacidades y de cohesión social y económica de los territorios, teniendo en cuenta los imperativos de transición ecológica y energética.

La Unión europea (UE) desempeña asimismo un papel no despreciable, financiando políticas de desarrollo por medio de los fondos europeos estructurales y de inversión (FESI por sus siglas en francés). Esas políticas europeas se adoptan en un marco institucional, que reúne a la vez a representantes de instituciones nacionales (los diferentes gobiernos) y supranacionales (la Comisión y el Parlamento europeos). Por ello, las decisiones son el resultado de la influencia de algunos países en un momento dado y de una cultura del compromiso. Así, la política agrícola común (PAC) ha conocido modificaciones que la orientan hacia un desarrollo rural más transversal (institución del «segundo pilar de la PAC», dedicado al desarrollo rural) y no sólo sectorial.

4- Diagnóstico de las capacidades institucionales para la promoción y la gestión de políticas e iniciativas de desarrollo territorial en el ámbito rural francés

El desarrollo territorial rural se caracteriza en Francia por una construcción administrativa compleja, que incluye actores procedentes de tres niveles de gobernanza: local (administraciones locales con los municipios, las mancomunidades, los departamentos y las regiones), nacional (el Estado) y supranacional (la Unión europea).

Durante mucho tiempo, el Estado ha sido el único actor de la ordenación territorial. Pero las leyes de descentralización votadas en 1982 representan un punto de inflexión importante. Al reforzar los poderes de los gobiernos territoriales en materia de política de ordenación territorial, incitan a intervenir a favor del desarrollo económico local. Recientemente, varias reformas han tenido como objetivos clarificar la organización territorial de Francia, dar nuevas competencias a las regiones y simplificar las relaciones entre el Estado y los gobiernos territoriales (locales). En primer lugar, la ley Maptam (nº2014-58) del 27 de enero de 2014 trata sobre la modernización de la acción pública territorial y de afirmación de las metrópolis. A continuación, la ley *Régions* (nº2015-29) del 16 de enero de 2015 determina la delimitación de las regiones, las modalidades de las elecciones regionales y departamentales y modifica el calendario electoral. Por último, la ley NOTRe (nº2015-991) del 7 de agosto de 2015 trata sobre una nueva organización territorial de la República.

Al final de estas reformas, se promulga una nueva organización territorial. La pareja Región/Mancomunidades resulta estructurante y sucede a la pareja Municipio/Departamento. Ahora, las competencias de los gobiernos territoriales están repartidas de la siguiente manera:

* Las regiones tienen competencia sobre el desarrollo económico, la ordenación territorial, la formación profesional, la gestión de los liceos y de la oferta de transporte fuera de la aglomeración (transporte interurbano en autocar, transporte escolar, trenes regionales,

etc.). En ese marco, la región obtiene por ejemplo la competencia exclusiva para definir «regímenes de ayudas y para decidir sobre la concesión de ayudas a las empresas en la región» (artículo L. 1511-2 de la CGCT), así como la elaboración de dos esquemas fundamentales prospectivos, que cubren los dos apartados del desarrollo económico:

- el esquema regional de desarrollo económico, innovación e internacionalización (SRDEII, por sus siglas en francés); define las orientaciones en materia de ayudas a las empresas, apoyo a la internacionalización y ayudas a la inversión inmobiliaria e innovación de las empresas;
- el esquema regional de ordenación, desarrollo sostenible y de equidad de los territorios (SRADDET, por sus siglas en francés).

* Los departamentos garantizan la gestión de los colegios, de las carreteras y de la acción social. El departamento sigue siendo la administración competente para promover las solidaridades y la cohesión territorial. Conserva la posibilidad de contribuir a la financiación de algunos proyectos, cuya adjudicación realizan los municipios o sus agrupaciones (especialmente las operaciones de inversión en servicios en medio rural). Elabora con el Estado el esquema departamental de mejora de la accesibilidad a los servicios, destinado a definir, para una duración de seis años, un programa de desarrollo de la oferta de servicios en las zonas que presentan un déficit de accesibilidad.

* Las regiones y los departamentos tienen competencias compartidas en materia de cultura, deporte, turismo, lenguas regionales.

* Las mancomunidades (mancomunidades en el medio rural, mancomunidades urbanas, mancomunidades de aglomeración o metrópolis) gestionan la recogida y el tratamiento de los desechos, la promoción turística, las zonas de acogida de las comunidades itinerantes y, a largo plazo, el agua y el saneamiento.

La ley NOTRe alzó el tamaño mínimo de las mancomunidades, que ahora deben contar 15.000 habitantes. Efectivamente, incluso si Francia es un país muy centralizado, se caracteriza por un muy fuerte desmigajamiento municipal: el 1 de enero de 2019, Francia cuenta 34.979 municipios para 66,3 millones de habitantes, ocupando la primera posición europea por su número de municipios. Este desmigajamiento plantea la cuestión del tamaño crítico de los pequeños municipios, que no pueden actuar de forma aislada debido al incremento del coste de los equipamientos colectivos y al difícil mantenimiento de los servicios públicos locales. La agrupación de municipios, en particular para los territorios rurales, implica responder a la problemática del tamaño crítico, hacer juntos lo que no se puede hacer solo y hacer a bajo coste lo que se hacía solo a un coste prohibitivo. Los municipios y las mancomunidades tienen pues competencias en materia de ordenación territorial, que son estratégicas para los pequeños municipios y los municipios rurales.

En términos de ordenación y de desarrollo territorial, la ley NOTRe tuvo como efecto principal:

* La multiplicación de los EPCI (*Établissements publics de coopération intercommunale*) mixtos (urbano/rural) que provoca una pérdida de coherencia territorial, una pérdida de identidad y de peso decisorio de los municipios rurales, una distorsión entre las necesidades de los municipios rurales y las de los municipios urbanos, a veces con una vuelta de carga de competencias de proximidad hacia los municipios rurales, incapaces de asumirlas.

* La multiplicación de los EPCI "XXL" (muy gran tamaño) que tienen dificultades de gobernanza, y que significa una pérdida de identidad y de peso decisorio de los municipios rurales, especialmente una pérdida de proximidad con los administrados, los ciudadanos y los responsables políticos municipales, una obligación de territorialización de las competencias en el seno de subdivisiones territoriales (de tipo polos territoriales) que añaden complejidad institucional y, por último, un fuerte cuestionamiento del nivel departamental.

Respecto a la Unión europea, ésta confía a sus Estados miembros la aplicación de tres políticas de desarrollo regional. Como se acaba de explicar, la ley francesa delega posteriormente la gestión de esas políticas a las entidades regionales:

La política de cohesión económica, social y territorial (fondos FEDER)

La política de desarrollo rural (fondos FEADER)

La política de asuntos marítimos y de pesca.

El uso de los fondos FEDER y FEADER es particularmente importante en la financiación de las políticas de desarrollo de los territorios rurales. El primero tiene como vocación «*reforzar la cohesión económica y social en la Unión europea, corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones*». Se suele utilizar para apoyar el desarrollo económico (ayudas a las empresas, al transporte, a la formación, etc.). Los fondos FEADER constituyen lo que se ha dado en llamar el segundo pilar de la política agrícola común (PAC). Constituyen un factor de reequilibrado, financiando, entre otras cosas, formas de agricultura más respetuosas del medio ambiente y más innovadoras (por ejemplo, apoyando la conversión a la agricultura ecológica o compensando los esfuerzos realizados en las zonas Natura 2000). La decisión de descentralizar su gestión hace que las formas de uso de esos fondos puedan privilegiar acciones diferentes de una región a otra.

5- Principales iniciativas de formación superior vinculadas al desarrollo territorial rural (Cursos de especialización, posgrado, maestrías, doctorados, etc.) en Francia

Formación superior nivel Maestría dedicadas al desarrollo territorial rural

- * Universidad Toulouse 2: Máster mención «Gestión de los territorios y desarrollo local - Territorios rurales» (GTDL-TR)
- * Universidad Lyon 2: Máster mención «Gestión de los territorios y desarrollo local - Desarrollo rural»
- * Universidad Montpellier 3: Máster segundo año (M2) mención «Gestión de los territorios y desarrollo local - Espacios rurales y desarrollo local» y «Gestión de los territorios y desarrollo local - Gestión agrícola y territorios»
- * Campus Clermont-Ferrand: Máster mención «Gestión de los territorios y desarrollo local - Dinámica territorial y ordenación rural»

Formación superior nivel Doctorado

Los principales equipos de investigación siguientes acogen y forman a doctorandos, cuyos temas de investigación pueden tratar sobre el desarrollo territorial rural:

- el LER-Laboratorio de estudios rurales (Univ. Lyon 2),
- ESO (Polo rural de Caen, Le Mans, Angers, Nantes, Rennes),
- el «LISST/Dinámicas rurales» en la UT2J,
- «Territorios» en la Universidad de Clermont-Ferrand, y
- «Art-Dev» en la Universidad de Montpellier 3.

6- Principales temas e iniciativas de investigación relacionados con el desarrollo territorial rural, y cuestiones de patrimonio cultural en los espacios rurales franceses

Estos últimos años, los temas de investigación sobre el desarrollo de los territorios rurales han deslizado sensiblemente hacia nuevos centros de interés, en sinergia con las nuevas prácticas y representaciones sociales de que son objeto: del campo a la naturaleza, del periurbano a los campos urbanizados, la agricultura en la ciudad, los actores de la agricultura, la evaluación de las políticas públicas (programas Leader, Polos de excelencia rural, revitalización de los centros de los pueblos (comercio, hábitat, etc.), PAT (Polos alimentarios territoriales, etc.), las relaciones ciudades-espacios rurales, la protección y la conservación de los recursos medioambientales, la construcción y la valorización de los recursos territoriales (identidad, patrimonio alimentario, D.O.), la relocalización de los sistemas alimentarios (alimentación local), el acceso a los recursos (agua, propiedad, paisaje, etc.), los servicios eco-sistémicos, las desigualdades socio-espaciales (necesidad y acceso a los servicios), el turismo, las prácticas culturales en medio rural, la reactivación de prácticas culturales tradicionales, etc.

7- Principales iniciativas de fortalecimiento institucional, de mejora de la gobernanza territorial y de los mecanismos de promoción del desarrollo territorial rural en Francia

La promoción del desarrollo territorial rural en Francia se desarrolla gracias a la CGET (cf. supra), que pilota la política de contractualización del Estado en el marco de los contratos de plan Estado-gobiernos regionales. Ello permite equipar e invertir en las 13 regiones en varios ámbitos: movilidades multimodales, formación e investigación, transición ecológica y energética, fractura digital. La CGET anima también redes como el *Lab-périurbain*. Por otro lado, el programa LEADER ha sido, durante mucho tiempo, una fuente de promoción del desarrollo territorial rural y sigue desempeñando actualmente ese papel, gracias a los GAL o grupos de acción local. Por último, los PÉTR, que disponen de un Consejo de desarrollo activo, perennizan una acción antigua de desarrollo local, llevando a los territorios a poner de relieve ellos mismos sus recursos.

Recientemente, la multiplicación de oficinas de proyecto privadas, que acompañan a los territorios en sus desafíos de equipamiento y desarrollo económico, participan indirectamente en la promoción de una acción ascendiente de desarrollo territorial rural. Más globalmente, en términos de iniciativas de refuerzo institucional, la repartición de las competencias entre los diferentes niveles territoriales (contenida en la ley NOTRe de 2015) tiene como objetivo clarificar la gobernanza territorial. No obstante, los actores mantienen sus costumbres y sus prácticas y, a veces, no están lo suficientemente entrenados en estos nuevos dispositivos. La implementación de nuevos umbrales territoriales no simplifica la gestión e incluso prevalece un sentimiento de desamparo entre muchos responsables políticos locales y habitantes. Las políticas sectoriales mantienen, por otro lado, un cierto nivel de acompañamiento de los actores económicos.

Ahora bien, la proliferación de las reformas sin que se evalúen las transformaciones permanentes de las funciones de los gobiernos territoriales y la parcelación municipal crean inercias y complican las medidas a favor de la ordenación territorial. De hecho, los habitantes tienen prácticas que se salen de la malla administrativa, mostrando su inadecuación a los desafíos de la vida cotidiana. Por tanto, se está produciendo más una complejificación que una mejora de la gobernanza territorial, y más un gobierno de los territorios rurales que una gobernanza de las poblaciones, de sus necesidades y sus deseos.

ITALIA

Diagnóstico de base. Políticas de desarrollo territorial. ITALIA.

Angelo Belliggiano – Letizia Bindi (Università degli Studi del Molise)

Evaluación histórica de los procesos de planificación y gestión del desarrollo rural en el país

El inicio de los procesos de planificación y gestión del desarrollo rural en Italia se remonta históricamente al período inmediatamente posterior a la última guerra mundial, aunque al menos dos iniciativas anteriores, que se remontan al período fascista, son dignas de mención: la “batalla del trigo” y la recuperación de los territorios agrarios.

La “batalla del trigo” es una manifestación plástica de la ineficiencia de las políticas sectoriales y de mercado que, para lograr la autosuficiencia de cereales, no le importó sacrificar el rico potencial agrícola del país al mismo tiempo que, favoreciendo a las grandes propiedades, estimuló la deforestación para cultivar tierras marginales, posteriormente abandonadas, convirtiéndose en la causa primigenia del antiguo problema de la inestabilidad hidrogeológica.

El caso de la recuperación (1933) es diferente. Esta gran obra fue, de hecho, concebida como una transformación integral de la tierra (con fines de utilidad pública),

implementada en áreas (que podrían compararse con las actuales "áreas extensas"), a través de la competencia del Estado (subsidiariedad) y la definición de reglas vinculantes para los propietarios de las tierras que estaban necesariamente agrupados en consorcios (asociaciones y/o sociedades). Estos consorcios se convirtieron, a la postre, en los beneficiarios de las intervenciones de apoyo público a través de las obligaciones emitidas por el Estado (crédito agrícola subsidiado).

La historia después de la Segunda Guerra Mundial se puede dividir en, al menos, 4 fases:

El período de reconstrucción y reforma agraria. Estas actuaciones se insertan en un marco más amplio como es el del plan de ayuda estadounidense (Plan Marshall) destinado a la reconstrucción, la seguridad alimentaria y la paz social (a través del pleno empleo) y una amplia campaña de transformación del latifundio (ley Sila; ley Stralcio/Segni; ley especial para Sicilia). La implementación de esta transformación se llevó a cabo en tres fases por organismos reformadores específicos: i) expropiación; ii) mejora y asignación de tierras a los agricultores; iii) asistencia técnica a las nuevas unidades de producción. Los fondos (cassa) para la pequeña propiedad campesina (1948) se destinaron para equilibrar la oferta y la demanda de tierras, acompañada en 1965 por la ley 590 relativa al desarrollo de la propiedad del agricultor a través de un crédito subsidiado para la compra de tierras. También hay que destacar la Ley sobre montes, bosques y zonas de montaña (Ley 991 de 1952) que contempla un conjunto articulado de intervenciones para los territorios que muestran fragilidad demográfica.

Los Planes Verdes y las Comunidades de Montaña. Esta es la primera fase de planificación de áreas rurales que, sin embargo, está viciada por un enfoque exclusivamente sectorial. El I Plan Verde (1961-1965) se promulgó para facilitar el proceso de modernización de las estructuras agrícolas (con acceso restringido según ingresos constatados) a través de la mejora del acceso al crédito (crédito a la tierra). El II Plan Verde (1966-1970), que reconoce el problema del dualismo estructural generado por el I Plan Verde, trajo una posible solución a la cooperación mediante el recurso al crédito (crédito agrícola) así como a través de una mayor atención a las áreas más periféricas y/o internas (forestación y pastos). Al mismo tiempo, se inició el debate sobre la planificación administrativa y la descentralización con la promulgación en 1971 de la ley para el manejo de las zonas de montaña y el establecimiento de las comunidades de montaña, la primera expresión institucional autónoma dirigida a un área territorial homogénea, sustentada en la planificación y la implementación de un plan de desarrollo socioeconómico (similar al de un Plan de Desarrollo Local) y un plan urbano (de abajo hacia arriba). En los mismos años se inició la primera fase de la PAC, orientada casi exclusivamente a los mercados (Organización Común de Mercado (OCM)) en lugar de a las estructuras agrarias, aunque las directivas 159-160-161 se promulgaron en 1972 al final de este segundo

período, con intervenciones puntuales, luego se desconectaron de un sistema de programación orgánica y discriminatoria en las evaluaciones (logros por "ingresos comparables").

*La recesión económica, posterior a la crisis del sistema monetario internacional fijado en Bretton Woods, basado en la centralidad del dólar (paridades fijas) y la crisis de Oriente Medio a principios de la década de 1970, llevó a una valorización de la agricultura como propiciadora de un mayor equilibrio de la balanza comercial. Esto determinó una nueva programación (Plan de Agricultura y Alimentación 1975-1980, implementada por la llamada ley Quadrifoglio de 1977) que reiteró la centralidad de la agricultura en las políticas económicas del país. El elemento más significativo fue la referencia explícita al tema de los alimentos, que condujo a una mayor integración de los actores involucrados en tres procesos diferenciados: producción, procesamiento y consumo. En relación con la producción, el Plan estimuló el fortalecimiento de los sectores deficitarios y la mejora estructural de los destinados a la exportación. Con respecto a la transformación, alentó la integración virtuosa con la industria de elaboración y transformación para mejorar la calidad de la producción y reducir los costos de suministro (problema de competitividad). Con referencia al consumo, el Plan propició el consumo interno de producciones nacionales y estimuló su demanda en el exterior para favorecer las exportaciones. La ley Quadrifoglio también tenía como objetivo mejorar los ingresos y la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales y reducir los desequilibrios territoriales y el déficit alimentario, estabilizar el trabajo agrícola, ampliar la base de producción, a través diferentes intervenciones coordinadas y organizadas en grandes sectores: frutas y hortalizas, viticultura, cultivos mediterráneos, así como en la reforestación y la mejora de las tierras de montaña. La citada ley también estableció el marco legal para adecuarse al de la Política Agraria Comunitaria (PAC) (Directiva 268/75 sobre áreas desfavorecidas, que corrigió, al menos parcialmente, la discriminación de la 259/72), a través de *la participación y el empoderamiento de las regiones, elaborando programas* (sectoriales) dentro del plan nacional elaborado por el CIPAA (Comité Interministerial para la Programación Agroalimentaria).*

Del desarrollo agrícola al desarrollo rural. Los excedentes de producción causados por la continuada política de garantías de la PAC utilizando el instrumento del precio mínimo (precios garantizados), así como la recuperación económica de principios de la década de 1980, redujeron la importancia de la cuestión agraria y propiciaron un replanteamiento de las políticas públicas; así, en 1985 se lanzó un nuevo Plan Nacional de Agricultura (1986-1990) destinado a apoyar los ingresos agrícolas y el reequilibrio territorial. En este programa por

primera vez se previeron acciones horizontales generales, destinadas principalmente a reorganizar y fortalecer las competencias del Ministerio de Agricultura y de los Bosques (MAF) así como acciones verticales dirigidas a áreas y/o sectores concretos, de competencia regional, dentro del marco de la política nacional. La Comunicación sobre el futuro del mundo rural (Comunicación de la Comisión (COM) 501/88) y *la reforma de los Fondos estructurales* (Reglamento 2052/88) constituyen los documentos emblemáticos del inicio de una política específica de desarrollo rural, lanzada concretamente en Europa con la inclusión del tema de la "multifuncionalidad" en el documento estratégico de la denominada Agenda 2000, en la que establece la articulación en dos pilares de la PAC a partir del periodo de programación 2000-2006. Igualmente, como experiencia piloto, ya se había puesto en marcha desde 1991, a nivel europeo, la Iniciativa Comunitaria LEADER dentro, inicialmente, de la Política Regional europea. En la programación 2007-2013, la política de desarrollo rural adquiere nuevos márgenes de autonomía mediante el establecimiento de un Fondo Estructural propio: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) que será el que también financiará LEADER (integración) ampliando su significación y su impacto político (con resultados bastante decepcionantes y bastante desiguales en las diferentes regiones italianas). Este enfoque continuó en el periodo de programación 2014-2020, que reintrodujo la posibilidad de cofinanciación entre sus diferentes fondos estructurales a través de la implementación del modelo Community-Led Local Development (CLLD) – desarrollo rural participativo-, cuya programación parece bastante desigual y aún no se puede evaluar en las diferentes regiones italianas.

2. Políticas estructurales de promoción, prácticas, experiencias y herramientas para el desarrollo territorial en los países involucrados

En toda Europa, en las últimas décadas, la organización política e institucional del Estado ha experimentado una evolución rápida y radical. El debate sobre el agotamiento real de sus competencias permanece abierto, incluso cuando, en la práctica, siga teniendo un papel clave en la gobernanza territorial (Brenner, 1998). El Estado generalmente define el marco estratégico nacional y el contexto legislativo dentro del cual se mueven los diversos actores; establece las decisiones globales en materia de política y planificación territorial y controla los fondos y la distribución de los recursos financieros (Biot, 2009, p. 186). Las formas actuales de intervención política en Europa tienden a superar las lógicas sectoriales y jerárquicas en favor de políticas integradas, dirigidas sobre todo a la producción de bienes públicos locales "donde el territorio, a través de sus actores, se reconoce como un todo". Lo local es considerado como "un proceso en construcción" (subjetivo y no dado "por sentado") y todo ello dentro de un marco de referencia cuyos objetivos centrales están representados por la cohesión territorial y el desarrollo policéntrico (Conti y Salone, 2011, p. 15).

En relación con esto, solo a partir del periodo de programación 2007-2013 en Europa una parte significativa del presupuesto se destinó a la política de cohesión. La mayoría de estos fondos se han asignado a regiones con un menor nivel de desarrollo, encuadradas dentro del objetivo de convergencia, concentradas en el sur de Italia (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) (Ministerio de Desarrollo Económico, 2007). La programación establecida para el 2014-2020 no fue diferente, aunque las regiones de convergencia (PIB pc <70% del promedio europeo) se unieron con aquellas denominadas como de en transición (Molise, Abruzzo y Cerdeña) y las llamadas de aplicación de políticas de CLLD. El proceso de planificación en estas últimas regiones se retrasó considerablemente por lo que para ofrecer información y elementos consolidados y evaluables se hará referencia a la programación de 2007-2013.

El *Marco Estratégico Nacional* (desde ahora MEN) es el documento general, requerido por el Reglamento 1083/2006, elaborado por cada país miembro sobre la base de las directrices estratégicas comunitarias para la cohesión (Ministerio de Desarrollo Económico, 2007). Describe la estrategia nacional y representa el marco dentro del cual se definen los Programas Operativos. Para Italia, el MEN (aprobado el 13 de julio de 2007), proporcionó en este periodo de programación un enfoque unitario a la política de desarrollo regional, financiado no solo con Fondos Estructurales sino también con recursos nacionales adicionales. Esta herramienta se ha centrado de forma bastante explícita en el desarrollo urbano integrado y sostenible, especialmente en el papel decisivo que debería asumir con respecto a las zonas periurbanas y rurales adyacentes, para fomentar la innovación y cohesión económica, social y territorial a través de un enfoque estratégico y global, partiendo, precisamente, de las especificidades territoriales. El desarrollo de áreas urbanas, limitado notoriamente por muchos problemas estructurales de larga duración, es, por tanto, central en este periodo de programación, importancia confirmada también en el actual 2014-2020.

En este contexto, muchas regiones italianas del sur de Italia, como Puglia, dadas las oportunidades ofrecidas por la UE, han iniciado sus propios caminos de planificación estratégica con el fin de continuar y mejorar las experiencias previas de planificación del desarrollo territorial, como los Pactos. Los Pactos son proyectos territoriales y proyectos sectoriales integrados (De Rubertis, 2010; 2013). De estas experiencias en Puglia se derivan los *Sistemas Ambientales y Culturales* (SAC), es decir, formas interesantes de agregación territorial de recursos ambientales y culturales para fines programáticos, organizados sobre la base de una idea fuerza capaz de activar vías avanzadas de desarrollo y cooperación institucional con el propósito de fortalecer la oferta cultural, mejorar la calidad de los servicios, regular los flujos turísticos, aumentar el atractivo territorial, crear empleos y mejorar la calidad de vida en las comunidades locales.

Estos enfoques, seguramente, derivan de la experiencia exitosa de LEADER a principios de la década de 1990, o, más bien, de la introducción de herramientas de programación específicamente orientadas al desarrollo de áreas rurales.

Las limitaciones de las diferentes experiencias implementadas en el campo del desarrollo territorial abrieron un importante debate teórico que conllevó al fin del enfoque vertical y descendente en favor de la "programación negociada". Fueron, en definitiva, instrumentos capaces de movilizar enormes recursos así como a actores locales que asumieron directamente un rol proactivo y de coordinación en la implementación de proyectos complejos. Estos proyectos y programas de diferentes orígenes (políticas agrícolas comunitarias, leyes especiales, organismos informales o medidas previstas por los programas de desarrollo regional) tenían como objetivo promover el desarrollo de la economía local (Baldeschi, pp. 163-164).

En los últimos años, bajo la presión de la Unión Europea, muchas de estas experiencias se han unido o han evolucionado hacia la planificación estratégica. Ello, de hecho, ha provocado un creciente interés por parte de la literatura científica (Albrechts y Balducci, 2013; Kunzmann, 2013; Healey, 2013; Huxley, 2013) que ha generado importantes reflexiones sobre las prácticas relativas al diseño del desarrollo de los territorios rurales. De hecho, esta planificación estratégica en Italia no se deriva de regulaciones legales explícitas sino de actos voluntarios subyacentes a las iniciativas de las autoridades locales de forma individual o asociada. Se trata, a menudo, de iniciativas derivadas de la percepción de la situación de crisis por parte de una o más autoridades locales (a menudo el alcalde del municipio más grande, según se desprende de muchas experiencias).

La planificación estratégica en Italia irrumpe con importantes experiencias en ciudades como Turín, La Spezia, Florencia. Las más recientes se desarrollan en las regiones del sur de Italia. Sobre la base de experiencias europeas e italianas exitosas, se asistió, a solicitud de la Unión Europea, a un crecimiento progresivo de una serie de experiencias que fortalecieron la planificación local mediante la captación de nuevos recursos adicionales, destinados a robustecer la eficacia de los fondos estructurales procedentes del periodo de programación 2007-2013. De hecho, en este periodo, el contexto cambió: los fondos públicos disponibles (tales como el Fondo para Áreas Subutilizadas) se destinaron a la preparación de planes estratégicos para las regiones del objetivo de Convergencia, lo cual implicó la transferencia de la gestión del proceso completo al ámbito regional.

Principales actores involucrados y modelos de gobernanza para el desarrollo territorial en áreas rurales

De acuerdo con las disposiciones vigentes del Título V de la Constitución, la República de Italia está compuesta por los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas, las regiones y el Estado central. Todos estos son organismos autónomos con sus propios estatutos, poderes y funciones de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución.

Las *regiones* tienen funciones administrativas y legislativas, son ámbitos territoriales previstos por la Constitución de 1948 y, desde 1970, son reconocidos como entidades autónomas cuya jurisdicción afecta a un número variable de municipios proporcional a la extensión territorial.

Las *provincias* representan, en cambio, un nivel institucional y territorial intermedio entre el municipio y la región. A pesar de que han sido varias veces cuestionadas, llegando a plantearse el progresivo abandono de sus funciones e incluso su supresión, han crecido en número desde la unificación de Italia a la actualidad. Con base en la evolución normativa más reciente, cabe señalar que la Ley 142/1990 equiparó las provincias con los municipios, considerándolas entidades territoriales para cuestiones generales, con funciones administrativas propias y delegadas. Además, siguiendo la llamada Ley Bassanini de 1997, y en particular con la reforma del Título V de la Constitución italiana de 2001, se reforzó el papel y las responsabilidades de las autoridades locales, incluidas las provincias (confirmadas como Estado constitucional), los municipios y las formas de gestión asociadas a los mismos.

El *Municipio* se convirtió desde 2001 en dueño de sus propias funciones administrativas, pudiendo incluso ejercer funciones asignadas por el Estado y la región a través de sus propias leyes.

Ahora bien, la configuración institucional italiana ha sufrido importantes transformaciones desde la Unidad hasta hoy. En los últimos años, varios investigadores han puesto de relieve la artificialidad y la irracionalidad de las divisiones administrativas italianas (Sestini, 1949; Gambi, 1977; SGI, 2013; Dini y Zilli, 2017). Dichas particiones derivan de un proceso formativo que tiene raíces muy profundas (en el siglo XIX y principios del XVIII) y que debe su complejidad a la presencia histórica de varias monarquías en el norte y en el sur del país.

Precisamente, esta cuestión es la clave que ayuda a comprender la situación actual. Si en el norte de Italia prevalecieron históricamente las instituciones locales fuertes –el municipio–, incluso asociadas al poder central, en el sur la situación fue diferente: instituciones locales débiles –la ciudad estado– fueron a menudo apoyadas por el gobierno central con el fin de contrarrestar el poder de los señores feudales y de las autoridades eclesiásticas, lo cual se vinculó a su vez al predominio de un sistema de producción agrícola más bien atrasado (D’Amico, 2014). Estas diferencias crearon una serie de problemas que permanecen irresueltos aún desde la unificación administrativa. Entre las presiones centralistas y autonomistas, fue sobre todo la “provincia” –entidad intermedia que

representa el “eslabón débil” de la cadena institucional–, la que sufrió mayores fluctuaciones que todavía persisten.

Esta reorganización institucional, inspirada en una lógica de fuerte centralización, ha favorecido la gestión asociada de las ciudades pequeñas (Lanzalaco, 2009; Bolgherini y Messina, 2014), punto que se vio reforzado por la Ley 56 de 2014, la cual alentó la constitución de “Uniones”, con una clara asignación de la soberanía en la toma de decisiones a esta nueva forma institucional (Salvato, 2014).

Desde la década del 2000, las prácticas de planificación estratégica se han extendido, afectando incluso a algunas regiones del sur de Italia, generalmente más reacias a las innovaciones. Dichas prácticas se han desarrollado principalmente más por las sugerencias de la Unión Europea que por una necesidad autónoma de racionalizar o aumentar la eficiencia del gasto público.

Estas situaciones, junto con intervenciones bastante complejas de reorganización institucional, han conducido a transitar caminos, a menudo extemporáneos, y a optar por soluciones no siempre coherentes y efectivas. La reforma constitucional de 2016, denominada reforma Renzi-Boschi, marcó entonces un hito en favor de las autonomías locales.

El Estado italiano ha mantenido la competencia legislativa sobre un número limitado y concreto de asuntos relacionados con la administración del territorio. Los otros poderes, por contra, se delegaron a las regiones, que tienen la potestad de regular, además, asuntos que no son de la competencia exclusiva del Estado (aunque en algunos casos se pueden otorgar por poder).

Los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas tienen el poder de regular la organización y el desempeño de las funciones que se les asignan.

Los actores clave en la planificación del desarrollo rural en Italia han sido los *Grupos de Acción Local (GAL)*, intérpretes exclusivos del ya mencionado enfoque LEADER. Aunque operan sólo en el área rural, donde las acciones de desarrollo son aparentemente más necesarias y urgentes, su importancia deriva del hecho de que el mundo rural representa el 92% del territorio nacional (mostrando problemas evidentes de desarrollo en el 43%) y acoge a casi el 58% de la población del país (Red Rural Nacional (RRN), 2013).

Los GAL son asociaciones mixtas, creadas como entidades de responsabilidad limitada (en su mayoría consorcios), compuestas por miembros de entidades públicas y privadas con personalidad jurídica. Participan los gobiernos locales de las comunidades (aunque, desde 2014, la participación de las organizaciones públicas se hizo obligatoriamente minoritaria) pertenecientes a cada territorio (generalmente homogéneo) así como las empresas y asociaciones que operan en el mismo, con el fin de implementar una estrategia de desarrollo específica. Los GAL tienen una estructura operativa compuesta no solo por un consejo de administración (que es el órgano de gobierno), sino también por personal

técnico, al que se le delegan las principales funciones operativas, en particular las relacionadas con la gestión y ejecución de las actividades planificadas por el Programa de Desarrollo Local (PDL), a través de iniciativas de animación, información y comunicación, o mediante la evaluación de proyectos susceptibles de recibir apoyo financiero según previsiones de impacto o evaluaciones de sostenibilidad económica.

Diagnóstico de capacidades institucionales para la promoción y gestión de políticas e iniciativas de desarrollo territorial en áreas rurales

Aunque las experiencias son diferentes, presentan caracteres comunes. Estos incluyen la relación entre desarrollo y territorio, entre “*governance*” y gobierno, entre interacción estructurada y participación extendida, entre la construcción de la propuesta y el inicio de proyectos, entre la dimensión física y la dimensión socioeconómica, entre la planificación estratégica y la programación tradicional, entre el liderazgo del plan y el liderazgo institucional (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006; Labianca, 2014).

En el período de programación actual, 2014-2020, hay 164 GAL seleccionados en Italia, algunos menos que en el período 2007-2013, en el cual existieron 192. Los aproximadamente 1.200 millones de euros disponibles financiarán la ejecución de la estrategia diseñada (74% del presupuesto global), la fase preparatoria y de animación territorial preliminar (6%), la gestión y animación (15%) y la cooperación (5%). La cantidad media de recursos asignados a los GAL es extremadamente variable, pasando en las 21 regiones (provincias autónomas) desde un mínimo de 2,3 millones de euros (en Molise) a un máximo de 11,1 millones de euros (en Emilia Romagna).

Dicha estructura parecería carecer de una dimensión nacional de carácter estratégico, aunque esta se considera implícitamente en virtud del cumplimiento de los PDL en la sección 3.1 del llamado Acuerdo de Asociación, o más bien del Instrumento Estratégico de Programación Nacional para los Fondos Europeos Estructurales y de Inversión, que incluye precisamente el FEADER para el desarrollo rural, asignado a Italia por la UE para la programación 2014-2020 (CLLD). Este Acuerdo define las reglas generales de la articulación de los planes locales así como las áreas temáticas de intervención en las que los GAL pueden construir sus propias estrategias de desarrollo.

Estos GAL actúan dentro de lo establecido en el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, 1303/2013, que contiene las disposiciones comunes y generales sobre el desarrollo territorial con la participación de recursos procedentes de los diferentes fondos europeos: FSE, FEDER, FEADER, FEMP. El mismo Reglamento, para fomentar un mejor uso del potencial local, establece que es necesario “fortalecer y facilitar las iniciativas de desarrollo local de carácter participativo mediante el establecimiento de reglas comunes y la coordinación estrecha de todos los fondos. Estas iniciativas deben tener debidamente en

cuenta la situación del contexto (necesidades, potencial local, características socioculturales).

Según las disposiciones del Reglamento, la “estrategia participativa de desarrollo local” (CLLD en sus siglas inglesas) se entiende como “un conjunto coherente de operaciones que responden a los objetivos y necesidades locales que contribuyen a la realización de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y que es concebido y ejecutado por un Grupo de Acción Local” (GAL). Con este fin, se asigna a los GAL la tarea, en la medida en que representan los intereses de la comunidad, de elaborar e implementar estrategias participativas de desarrollo local.

Todo el diseño del llamado enfoque LEADER se basa precisamente en la participación. Desde esta óptica queda claro hasta qué punto los GAL son considerados como los principales depositarios de la experiencia participativa en Europa, que también inspiraron el proceso de establecimiento de los requisitos locales para la definición de las estrategias de desarrollo con respecto a los otros dos instrumentos de planificación local, como son el Programa de Desarrollo Rural (PDR), al que se hace referencia en el párrafo 2, y el Plan Operativo Regional (POR) en los que participan los demás Fondos Estructurales Europeos, como el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social (FSE).

Cabe señalar, sin embargo, que la práctica participativa, aunque reconocida como un requisito previo fundamental para la programación "de abajo hacia arriba", ha mostrado muchas ineficiencias (y algo de resistencia) por parte de los GAL. De hecho, algunas investigaciones de campo han resaltado muchos límites en este proceso, sobre todo en términos de calidad, que se pueden resumir, brevemente, en las siguientes tres cuestiones fundamentales (Belliggiano y Salento, 2014):

Una promoción de la participación poco convincente;

Un potencial participativo de dimensiones modestas, con presencia de comportamientos oportunistas.

La constancia generalizada de la necesidad de participación, que se corresponden con prácticas satisfactorias en diversas categorías de actores (empresarios, administradores, asociaciones, etc.).

Con respecto a la primera, se constató en las áreas afectadas por LEADER la creencia generalizada de que la participación es el requisito previo para cualquier construcción u operación efectiva de redes locales. Sin embargo, la percepción de su ejecución es dicotómica: por un lado, los administradores y técnicos de los GAL enfatizan de manera auto-referencial sus "resultados participativos", simplemente midiéndolos en términos de asistencia a eventos informativos u orientativos (spot) durante la preparación de la estrategia; por otro lado, encontramos a diversos actores económicos involucrados, para los que la participación se mide, exclusivamente, en base a la aceptación de las propias solicitudes o al grado de sensibilidad demostrado por los representantes de los GAL con respecto a los intereses que ellos tienen. Es claro que, tanto en la primera categoría de

actores como en la segunda, la participación se considera solo en términos contingentes, por lo que admite iniciativas extemporáneas a menudo "pilotadas" (y no facilitadas) por profesionales externos.

Con respecto a la segunda, a menudo existe una conciencia generalizada entre los principales actores territoriales de la poca profundidad de los procesos participativos, provocada por un enfoque sustancialmente semi-dirigido (restricciones del programa regional), que reduce la práctica de la participación a la elección de la mejor opción entre las medidas disponibles, en vez de derivar directamente de ella. Por lo tanto, sería una participación parcial, quizás aparente, preliminar al proceso, sin desarrollo y orientada únicamente a lograr la recompensa económica otorgada a la presentación de cierta documentación relacionada con ella.

Con respecto a la tercera, las prácticas de participación, aunque carecen intrínsecamente de la toma de decisiones para enfrentar los desafíos, se consideran en general una herramienta formidable para el inicio o la consolidación de los procesos de desarrollo territorial de las áreas rurales. Por lo tanto, la falta de procedimientos codificados para las deliberaciones participativas es la crítica principal al funcionamiento de los GAL, que desafortunadamente continúan contemplando la participación más como una imposición que como una necesidad, por lo que no se siente la necesidad de generar internamente las habilidades necesarias para practicarla de forma más eficaz.

Principales iniciativas de formación superior vinculadas al desarrollo territorial rural (Cursos de especialización, posgrado, maestrías, doctorados, etc.) en Italia

Scienze e Culture gastronomiche – Università di Scienze Gastronomiche - Pollenzo

Scienze della montagna – Università della Tuscia (Viterbo)

Valorizzazione e tutela dell'ambiente e del territorio montano – Università di Milano (Edolo)

Sustainable agriculture for food quality and environment – Università Cattolica (Piacenza)

Gestione e Valorizzazione delle risorse agrarie e delle aree protette – Università di Salerno

Natural Resources Management for Tropical Rural Development – Università di Firenze

Sustainable agriculture - Agricoltura sostenibile – Università di Padova

Sviluppo Rurale Sostenibile – Università di Perugia

Produzioni Agroalimentari e Gestione degli Agroecosistemi – Università di Pisa

Master II livello in "Progettazione e promozione del paesaggio culturale" – Università del Molise

6. Principales temas de investigación e iniciativas relacionadas con el desarrollo rural y territorial y temas relacionados con el patrimonio cultural en áreas rurales

En las últimas décadas son muchos los proyectos y las investigaciones que sobre el desarrollo rural sostenible, la valorización de los territorios, la planificación agrícola innovadora y participativa o la conservación y valorización de los patrimonios culturales compartidos por las comunidades locales, entre otras temáticas, se han organizado por universidades, sujetos privados e instituciones de diferentes escalas territoriales.

Trashumancia y pastoreo en transformación es una línea de investigación sobre las modificaciones de las actividades de crianza y el pastoreo tradicional en diferentes áreas de Italia, es especialmente importante la cooperación entre investigadores ligados al campo de los estudios agronómicos, geográficos, zootécnicos y de ciencias sociales relacionados con el patrimonio bio-cultural y orientados al desarrollo y empoderamiento de las comunidades rurales en los diferentes territorios: *Universidad del Molise, Grupo de Investigación 'BIOCULT' sobre el "Patrimonio Bio-Cultural y el Desarrollo Local"* – *Maestría Interdepartamental sobre las Culturas Alpinas de la Universidad de Turín – Grupo de Investigación sobre Culturas Rurales de la valle Nerina en la región Umbria.*

Estudios sobre la agricultura sostenible relacionados con el conocimiento de la cultura local, la recuperación de los antiguos cultivos y de las prácticas de transformación y procesamiento tradicionales: SAVEGRAIN (en el que ha participado también el DiAAA), BIODIVERSO; RE.GE.FR.U.P; RE.GER.OP; RE.GE.VI.P (proyectos coordinados por el Institute of Biosciences and Bioresources (IBBR-CNR), con la participación de la Universidad de la Puglia, sobre las políticas centradas en la biodiversidad en los Programas de Desarrollo Rural (PDR) de esta región).

Estudios sobre los canales cortos y los grupos de consumo responsable y eco-solidario: Impacto de las cadenas cortas sobre el sistema agro-alimentario italiano – CURSA (Consortio Universitario para la Investigación Socio-económica y el Medio Ambiente) – Ministerio de Política Agrícola y Turismo italiano.

Estudios sobre el carácter innovador de la agricultura periurbana y urbana, en los que se aborda la recuperación de las actividades agrícolas en los espacios periféricos de las grandes metrópolis ya sea como una forma de recuperación ambiental ya sea como participación en la regeneración de las áreas más frágiles y

marginales de las ciudades: Red de Investigadores sobre la Agricultura Urbana y periurbana y la planificación alimentaria.

Estudios sobre cuestiones esenciales conectadas con la agricultura: polución, gestión de la sequía y del aprovechamiento de las aguas, y, de forma más global, sobre la degradación y acaparamiento de las tierras por las grandes multinacionales y los grupos financieros: IUCLAND - International University Cooperation on Land Protection in European-Asiatic Countries; CRISP - Centro de Investigación sobre la "Earth Critical Zone" como soporte a la Gestión del Paisaje y del Medio Ambiente.

Estudios sobre las áreas marginales e internas de Italia y el análisis de las perspectivas de mejora de la agricultura local y, de forma más global, de la organización de los servicios ecosistémicos y de la sociabilidad en estas áreas rurales: Trashumancia, pastoreo e patrimonio biocultural (BIOCULT). Soporte a la realización de la Estrategia Nacional para las Áreas Internas (ArIA, Università del Molise); "Popolo, politica, partecipazione. Il governo delle aree rurali fragili in Italia e Europa" (APS Aree Fragili Rovigo); Scambi anomali. I mercati 'nested' per le aree rurali fragili (APS Aree Fragili Rovigo); Società dei "Territorialisti" fondata da Alberto Magnaghi, Scuola di Paesaggio 'Emilio Sereni' – Istituto Alcide Cervi (Gattatico – RE).

7. Principales iniciativas para el fortalecimiento institucional, la mejora de la gobernanza territorial y mecanismos para promover el desarrollo territorial en los países involucrados

Una de las iniciativas más recientes y ambiciosas para el fortalecimiento institucional y la mejora de la gobernabilidad local en contextos rurales, es la Estrategia Nacional para el Desarrollo de Áreas Internas (SNAI), dirigida a las regiones italianas caracterizadas por la existencia de una importante distancia a los centros que ofrecen servicios esenciales (educación, salud y movilidad). Por lo tanto, esta estrategia apunta a afrontar la marginación de estas áreas afectadas por una disminución significativa de la población y, por consiguiente, del empleo, asociada con el abandono de la agricultura y el territorio en general, acompañada también por la reducción progresiva de los servicios públicos y privados. Esta situación produce externalidades negativas para toda la nación, como, por ejemplo, la fragilidad hidrogeológica de los territorios y/o la degradación del patrimonio cultural y paisajístico de los mismos. Por lo tanto, la tendencia denota situaciones de emergencia que afectan no solo a la pérdida de oportunidades económicas, sino también a los crecientes costos financieros que hasta ahora han tratado de enfrentar estas situaciones de manera puntual y desorganizada.

La estructura policéntrica del país se puede representar como una densa red de pequeños municipios (que representan al menos el 60% del territorio nacional y más del 20% de la

población) que gravita alrededor de un pequeño número de centros de atracción ("polos") de diferentes dimensiones. La categoría de posición periférica se calcula en base a la distancia desde los polos urbanos más cercanos y, por lo tanto, ha supuesto un enfoque estratégico de carácter sistémico. La distancia entre los municipios periféricos y los polos es de hecho inversamente proporcional a la calidad de vida y al grado de inclusión social de las poblaciones que residen en ellos, lo que hace que la marginación de estas áreas sea de relevancia nacional. Por esto el documento de orientación para la planificación de la política regional 2014-2020 ha reconocido que el desarrollo del país no puede ignorar, en modo alguno, el de sus propias áreas internas. El Ministerio de la Cohesión Económica (un departamento establecido en 2011, en un contexto de emergencia económica y política en Italia) inició en 2013 la formulación de esta estrategia que, después de una fase de diálogo con los representantes de las diferentes regiones, conllevó la incorporación a las SNAI al Acuerdo de Asociación, que es el documento oficial con el que Italia (como cualquier otro Estado miembro, de conformidad con el Reglamento 1303/2013) ha definido su estrategia para el período de programación 2014-2020 consistente en la identificación de las prioridades y métodos de uso de los fondos estructurales europeos. Por lo tanto, las áreas internas son, para Italia, en la fase actual de planificación económica 2014-2020, una de las dimensiones territoriales clave de la política regional.

Técnicamente, SNAI tiene un doble objetivo: el de adaptar la cantidad y la calidad de los servicios en educación, salud y movilidad en las áreas internas, así como el de promover proyectos de desarrollo que mejoren su patrimonio natural y cultural a la que presta atención, también, a las cadenas locales de producción. Los recursos nacionales se asignan al primer objetivo, mientras que las regiones asignan una parte de los fondos estructurales (FEDER, FSE, FEADER, FEMP) al segundo, ofreciendo, al menos potencialmente, la posibilidad de establecer integraciones virtuosas con los programas LEADER. Sin embargo, debe señalarse que las áreas territoriales a las que se dirigen estos recursos a veces son más amplias que las de los GAL (en Molise, por ejemplo, el área de SNAI "Alto y Medio Sannio" incluye la del GAL "Alto Molise"), otras veces bastante más pequeñas que este último (también en Molise, dos áreas internas, como "Matese" y "Fortore", incluso como algunos municipios en la misma área "Alto y Medio Sannio", se incluyen dentro de los límites del mismo GAL). Esto provoca inevitables contradicciones y/o conflictos de intereses entre los actores institucionales y/o las comunidades involucradas.

La intervención de SNAI se centra en las "especificidades" de cada área interna (actualmente se han reconocido 71, de las cuales 4 están en Molise) para activar procesos de desarrollo territorial basados en necesidades expresadas por las comunidades locales, así como los detectados a través de la investigación relacionados con otros factores de desarrollo latente y/o sobre importantes temas catalizadores (como, por ejemplo, la sostenibilidad), vinculados al considerable potencial de recursos endógenos de los territorios en espera de ser explotados.

Además, en muchas áreas del interior se ha detectado la presencia de realidades productivas que, aunque exitosas, se destinan a los mercados mundiales con productos industriales que no están directamente relacionados con el conocimiento local y el patrimonio cultural compartido por las comunidades. Estas realidades, aunque raras, pueden integrarse en la estrategia como partes interesadas en mejorar las condiciones socioeconómicas de los territorios en los que se desarrollan. La competencia de estas realidades productivas no es atribuible a la SNAI, pero pueden considerarse actores importantes de la misma Estrategia Nacional con el propósito de la integración económica y social de las economías locales, así como ejemplos formidables de éxito económico que permiten empoderar a las comunidades.

SNAI se centra en un número limitado de temas dirigidos al desarrollo local, como la protección del territorio y las comunidades locales; la mejora de los recursos naturales, la cultura y el turismo sostenible; los sistemas agroalimentarios y el desarrollo local; el ahorro de energía y cadenas locales de suministro de energía renovable; el conocimiento tradicional y la artesanía, en función de lo establecido por los fondos concretos que lo financian y de las necesidades y el potencial de intervención identificadas en los diferentes programas. Los temas específicos se identifican, a su vez, en los programas en relación con las necesidades abordadas en el diagnóstico de las áreas internas y de forma concertada entre los diferentes Fondos, con el apoyo y el acompañamiento de un comité ministerial específico para las áreas internas.

PARAGUAY

Diagnóstico de base. Políticas de desarrollo territorial. PARAGUAY

Víctor Ignacio Vásquez Aranda (Investigación para el Desarrollo - ID); Carmiña Soto (Universidad Nacional de Asunción); Andres Molina (Universidad San Carlos)

Evaluación histórica de los procesos de planificación y gestión del desarrollo rural en el país

En general, la implementación de políticas de desarrollo en el Paraguay se caracteriza por la reacción a factores exógenos al proceso de planificación. Ejemplos de este fenómeno son la construcción de las represas hidroeléctricas con Brasil y Argentina, la creación del MERCOSUR, y la internalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros. Esto denota la sensibilidad al cumplimiento de agendas externas antes que la propia y la ausencia de una agenda interna. Los cambios en la organización política del país incorporados por la nueva Constitución Nacional promulgada en 1992 instauraron procesos electivos en los Municipios con el objetivo primordial de descentralizar la administración del Estado. Con esto, los gobiernos municipales fueron tomando mayor protagonismo en la solución de los problemas locales. En ese contexto, se puede afirmar que los gobiernos municipales buscan soluciones a los problemas de sus habitantes sin realizar un esfuerzo de conexión o coordinación con las políticas de desarrollo a nivel departamental y nacional. En los últimos 12 años, el Gobierno Nacional ha tratado de ejercer liderazgo a través de planes nacionales, promoviendo el establecimiento de Consejos de Desarrollo Municipal con el objetivo de disminuir los costos de transferencia y oportunidad incurridos en iniciativas menos ordenadas en el pasado.

Las políticas de desarrollo rural territorial en Paraguay, mayoritariamente, han carecido de pragmatismo y de adecuada focalización, centrándose en temas dispersos y poco relevantes, adoleciendo de una visión integral o sistémica del desarrollo. Otra característica de Paraguay es que, en general, las políticas son diseñadas a nivel del gobierno central, sin la participación efectiva y equitativa de los diferentes actores sociales, especialmente del sector rural, lo cual lo califica como una política poco inclusiva.

A más de lo mencionado, el modelo de políticas públicas en Paraguay ha sido corto placista respondiendo a periodos de gobierno (de 5 años) dificultando proyectar las acciones hacia una visión país. De alguna manera, inciden en esta visión cortoplacista las restricciones que impiden que el Presidente de la República y los Gobernadores puedan ser re-electos para un segundo periodo de cinco años. Sin embargo, se puede decir que esta situación comienza a revertirse en el año 2014, cuando se elabora y pone en práctica el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (STP, 2014), organizado en tres ejes estratégicos

cruzados con cuatro líneas transversales de cuya intersección surgen los doce objetivos seleccionados.

Los ejes estratégicos son: 1. Reducción de la pobreza y desarrollo social. Este eje se orienta a promover los esfuerzos necesarios para cubrir las necesidades básicas de toda la población; implica “ubicar en el centro de los esfuerzos públicos la dignidad, el bienestar, las libertades y posibilidades de realización integral de las personas”. 2. Crecimiento económico inclusivo. Plantea estrategias para mejorar y diversificar la productividad “promoviendo la participación de todos los agentes económicos y compartiendo los resultados del crecimiento principalmente con el 40% de la población de menores ingresos” 3. Inserción de Paraguay en el mundo. Tiene como propósito lograr un mejor posicionamiento e imagen país a través de diversas estrategias. Implica “configurar condiciones para facilitar la inversión en el país, así como el acceso a oportunidades de inversión en el exterior y proporcionar a las personas mayor disponibilidad de bienes a menores costos”, entre otros.

Las líneas transversales del PND 2030 son: 1. Igualdad de oportunidades. Generar las condiciones para que todas las personas tengan las mismas oportunidades independientemente de sus condiciones de nacimiento como “el género, la etnicidad, el lugar de nacimiento y el entorno familiar”. 2. Gestión pública transparente y eficiente. Busca “orientar la gestión pública a resultados para la ciudadanía, asegurando un Estado solidario, garante de derechos, abierto, sin discriminaciones y sin tolerancia hacia la corrupción”. 3. Ordenamiento territorial. Busca propiciar estrategias para implementar un modelo de ocupación y organización territorial. Implica “definir el esquema de integración interna entre los municipios, departamentos y regiones, así como con los países vecinos y el resto del mundo”. 4. Sostenibilidad ambiental. Propone mitigar los efectos negativos generados por la actividad económica y los asentamientos humanos. Busca “mejorar considerablemente la calidad de vida de la población en asentamientos humanos, con viviendas mejoradas, acceso universal al agua potable, a servicios básicos de saneamiento y a sistemas de gestión de residuos”.

Por otra parte, se puede decir que también se visualizan avances en la planificación territorial en el área rural a partir de las acciones de los gobiernos locales (departamentales y municipales) quienes han comenzado a elaborar y poner en práctica Planes de desarrollo Ambiental del territorio, con lo cual el uso de los recursos naturales en armonía con el potencial económico local permite un mejor aprovechamiento y ordenamiento de los recursos.

Aún con estos avances, persiste una tensión rural que principalmente gira en torno al acceso a tierra como síntoma o reclamo principal de una parte de la población rural, que tiene a las invasiones y expropiaciones como consecuencias de estos reclamos, y en los que los procesos de planificación no tienen cabida. Esta situación se ve motivada por las grandes asimetrías en cuanto a la tenencia y distribución de tierras en el Paraguay (Índice de Gini a la tierra 0,98). Coexiste en consecuencia un modelo dual de desarrollo rural, donde por un lado se encuentran grandes productores mecanizados (principalmente produciendo el complejo cerealero-oleaginoso) y por otro, las fincas de agricultura familiar campesina, de hasta 50 hectáreas donde la producción y seguridad alimentaria se ven comprometidas dada la oferta de compra de las tierras por parte de los productores mecanizados, que ante la baja productividad y rentabilidad, la familia rural termina vendiendo sus fincas y migrando a los cinturones de pobreza del Área Metropolitana de Asunción.

2. Políticas estructurales de promoción, prácticas, experiencias y herramientas para el desarrollo territorial en Paraguay.

Desde el año 1992, en que se promulgó la nueva Constitución Nacional, se impulsó gradualmente el proceso de descentralización. El resultado ha sido que los gobiernos locales ejecutan de manera independiente proyectos de desarrollo rural. Asimismo, el Gobierno central también ha implementado proyectos de desarrollo rural sin la suficiente articulación entre los mismos. Por ambas partes las iniciativas se han centrado en la producción de algunos pocos rubros agrícolas y pecuarios, y, en su mayoría se han caracterizado por la escasa participación de sus beneficiarios.

Diversos estudios previos (Banco Mundial, 2018) (Vazquez, 2006) han identificado los principales problemas que enfrenta el desarrollo territorial:

- El tratamiento sectorial y desarticulado, así como el escaso pragmatismo para resolver los problemas sistémicos.
- Gestión de políticas, programas y proyectos de tipo descendente (de arriba hacia abajo), con insuficiente participación de actores sociales.
- Oportunidades de desarrollo no aprovechadas para fortalecer la vinculación de la agricultura familiar y las cadenas agro-productivas.

Como resultado de la insuficiente coordinación interinstitucional de las políticas y programas sectoriales, la débil armonización de las políticas, la falta de adaptación a las características y necesidades locales, se perdieron valiosas oportunidades de aprovechar las sinergias entre las políticas, programas y proyectos de diferentes sectores.

Para revertir la superposición y desarticulación de funciones y competencias se ha buscado generar mayor complementariedad entre ellas. En años recientes se han venido produciendo algunos cambios institucionales en ese sentido.

Entre las instancias de articulación interinstitucional, de fortalecimiento de Gobiernos Locales, de difusión de métodos participativos de toma de decisiones, se destaca el Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST), como instancia interinstitucional de supervisión, coordinación y evaluación sectorial. (MAG/SIGEST, 2013)

Otra iniciativa ha sido la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA) como instancia de coordinación para desarrollar el Programa de Reforma Agraria Integral mediante concertación con las instituciones del Estado y atender cuestiones relacionadas a los asentamientos campesinos. El SIGEST debía coordinar interinstitucionalmente el sistema MAG a nivel nacional, y la CEPRA debía coordinar otras 23 instituciones, organizaciones de productores, gobiernos departamentales y gobiernos municipales. El SIGEST sigue operando en la actualidad y el CEPRA desapareció en el año 2013.

Por su parte, la SEAM (actual Ministerio de Desarrollo Sostenible - MADES), en el marco de la Ley de los Recursos Hídricos creó los Consejos de Aguas y adoptó las cuencas hidrográficas como unidad de gestión; al mismo tiempo que, en determinados territorios, también existen Comités de Áreas Protegidas. Esta visión de planificación territorial es aún incipiente debiendo fortalecerse a nivel local.

La gestión territorial tiene como finalidad alcanzar el desarrollo, entendido como un proceso de cambio social progresivo y continuo hacia mejores niveles en la calidad de vida de los habitantes del territorio. Los diferentes actores deberán aportar sus capacidades y participar activamente del desarrollo territorial integral, que implica objetivos de eficiencia económica, equidad social y sustentabilidad ambiental, además de la protección de la identidad cultural.

El buen gobierno y la participación son los fundamentos de la gestión territorial. Cuando la participación incide efectivamente en la toma de decisiones, estas decisiones son más eficaces en términos de calidad de vida y cohesión social. Este tipo de desarrollo rural pretende fortalecer los deberes y los derechos ciudadanos, abriendo procesos participativos de toma de decisiones, democratizando el acceso a los bienes y servicios públicos y a los beneficios del desarrollo nacional. Para el cumplimiento de ese objetivo se deben establecer medios, métodos y prácticas de participación democrática y

descentralizada, se requiere fortalecer espacios de discusión y formulación conjunta de planes de desarrollo territorial, como medios para el empoderamiento efectivo de todos los actores sociales.

Otros elementos relevantes que conforman el marco conceptual del Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales (enfoque territorial) son:

- La voluntad y decisión política al más alto nivel, de manera que se faciliten los procesos de articulación interministerial y la participación de instancias institucionales nacionales y los gobiernos locales y gobernaciones.
- El enfoque sistémico es la base sobre la cual se fundamenta la gestión participativa del desarrollo sostenible de los territorios rurales y plantea una visión de largo plazo.
- La estrategia debe ser concebida como una propuesta nacional con sus correspondientes Leyes, Políticas, Programas y Proyectos.
- La multidimensionalidad está determinada por las cuatro dimensiones básicas del enfoque sistémico del desarrollo sostenible (Ambiental, Económica, Social, Institucional).
- Las mujeres y los jóvenes como actores vitales en la gestión de los territorios.
- El territorio rural incluye también a pequeños y medianos centros urbanos.
- Racionalizar los procesos productivos rurales primarios y secundarios desde la perspectiva social, económica y ambiental.
- Aumentar el potencial productivo endógeno de cada territorio y su productividad, facilitando su articulación con mercados dinámicos –locales, nacionales o internacionales– como posibles ejes de crecimiento y desarrollo.
- Incentivar la adopción de modos de producción que permitan a los pequeños productores ganar economías de escala, p.ej. asociativismo o cooperativismo.
- Instaurar pautas y normas de gestión ambiental a través de todas las acciones de la estrategia.
- Competitividad de los Territorios.
- La transición o modernización del marco institucional público y privado.

3. Principales actores involucrados y modelos de gobernanza para el desarrollo territorial en áreas rurales

En Paraguay, el desarrollo territorial se halla recogido en la Constitución Nacional del año 1992, donde en el Capítulo IV, Del Ordenamiento Territorial de la República, Sección II, De los Departamentos, la Constitución Nacional establece cuanto sigue:

Artículo 163 - De La Competencia

- ... 2. preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo, y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación.

En la Sección III, De Los Municipios, los Artículos 166 al 171 establecen disposiciones relativas a los gobiernos municipales.

En el Capítulo VI, De la Política Económica del Estado, Sección I, Del Desarrollo Económico Nacional, la Constitución Nacional establece:

Artículo 176 - De la Política Económica y de la Promoción del Desarrollo:

- La política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural.
- El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional.

Artículo 177 - Del Carácter de los Planes de Desarrollo

- Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público.

En este orden de cosas el desarrollo rural es competencia asimismo de los gobiernos municipales. Así, la Ley 3966/2010 Orgánica Municipal es el marco normativo vigente para los gobiernos municipales. En el Capítulo III, De las Funciones Municipales, establece cuanto sigue:

Artículo 12.- Funciones.

- Las municipalidades no estarán obligadas a la prestación de los servicios que estén a cargo del Gobierno Central, mientras no sean transferidos los recursos de conformidad a los convenios de delegación de competencias, previstos en los Artículos 16, 17 y 18.
- Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior y de conformidad a las posibilidades presupuestarias, las municipalidades, en el ámbito de su territorio, tendrán las siguientes funciones:
- En materia de planificación, urbanismo y ordenamiento territorial:

la planificación del municipio, a través del Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio y del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. La misma Ley, en el Título Décimo, De la Planificación y Ordenamiento Territorial del Municipio, Capítulo I, Generalidades, establece cuanto sigue:

Artículo 224.- Planificación del Municipio.

- Las municipalidades establecerán un sistema de planificación del municipio que constará, como mínimo, de dos instrumentos: el plan del desarrollo sustentable del municipio y el plan del ordenamiento urbano y territorial.

Artículo 225.- El Plan de Desarrollo Sustentable.

- El Plan de Desarrollo Sustentable tendrá por finalidad el desarrollo urbano y rural armónico con sus recursos naturales, con miras al bienestar colectivo.
- El Plan de Desarrollo Sustentable es un instrumento técnico y de gestión municipal en el que se define los objetivos, líneas estratégicas, programas y Proyectos en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura orientados a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica en el municipio.
- El Plan de Desarrollo Sustentable tendrá como contenido básico un plan social, un plan económico y un plan ambiental del municipio.
- Los planes operativos y de inversión de la municipalidad deberán responder al Plan de Desarrollo Sustentable.
- Los organismos de la Administración Central, las entidades descentralizadas y las gobernaciones coordinarán con las municipalidades sus planes y estrategias, a fin de armonizarlas con el Plan de Desarrollo Sustentable del municipio.

Artículo 226.- Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial.

- El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial tendrá por finalidad orientar el uso y ocupación del territorio en el área urbana y rural del municipio para conciliarlos con su soporte natural.
- El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial es un instrumento técnico y de gestión municipal donde se definen los objetivos y estrategias territoriales en concordancia con el Plan de Desarrollo Sustentable y contiene como mínimo los siguientes aspectos:
 - a. la delimitación de las áreas urbana y rural;
 - b. la zonificación del territorio: establecimiento de zonas con asignaciones y limitaciones de usos específicos en función a criterios de compatibilización de actividades, optimización de sus interacciones funcionales y de concordancia con la aptitud y significancia ecológica del régimen natural;

Con la adopción de medidas vinculadas al proceso presupuestario por parte del gobierno, las autoridades Departamentales y Municipales se vieron obligadas a presentar sus Planes de Desarrollo a la Secretaría Técnica de Planificación en base a lo establecido por la Ley 5554/2016 que aprueba el Presupuesto General de la Nación (PGN), y a lo dispuesto en el Artículo 327 del Decreto No. 4774/2016, que reglamenta la Ley de PGN 2016.

Dado que el desarrollo territorial (DT) es un proceso complejo e inter-institucional, la estructura de gobernanza (interacción entre actores-instituciones-normas y políticas) de desarrollo territorial (DT) en Paraguay, a más de los municipios, se halla compartida básicamente por instituciones que pueden ser consideradas como rectoras y ejecutoras de primer nivel, es decir aquellas en cuyo mandato legal se halla contemplado el desarrollo territorial.

En esta categoría se halla, la Secretaría Técnica de Planificación (STP), que es la institución rectora del DT, en tanto como institución ejecutora a nivel nacional, se encuentra el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que a través de la Dirección de Extensión Agraria que aglutina una serie de oficinas regionales, realiza extensión rural. También el MAG, en el año 2008, creó el Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST). Asimismo, el concepto de desarrollo territorial rural se aplica aunque sea de manera poco profunda por el Instituto de la Tierra y el Trabajo (INDERT) en los asentamientos y colonias rurales adjudicadas por la institución.

En tanto, la gobernanza se da asimismo, con la participación e involucramiento de otro grupo de actores/organizaciones como las ONGs como Investigación para el Desarrollo (ID), Gestión Ambiental (GEAM), Fundación Moisés Bertoni (FMB) entre otras, que trabajan en la construcción de capacidad a nivel local para la implementación de políticas de DT. También en este nivel se halla la Academia, la Instituciones de Educación Superior (IES), quienes aportan a la sociedad mediante la generación de conocimientos producidos en los trabajos finales de grado y en las tesis y como se menciona las Agencias de Cooperación Internacional.

Sin embargo, en el documento denominado Estudios de casos sobre el desarrollo de los territorios rurales en América Latina y el Caribe (JICA, 2012), se menciona que las instituciones/organizaciones que llevan a cabo los procesos de DT están “débilmente cohesionadas”, teniendo cada una su visión, estrategia e intereses en torno al desarrollo territorial.

4. Diagnóstico de las capacidades institucionales para la promoción y la gestión de políticas e iniciativas de desarrollo territorial en el ámbito rural

En el documento denominado “Guía para el desarrollo territorial en Paraguay. Experiencias del Proyecto Katupyry” (JICA, 2016) se resaltan algunas cuestiones inherentes a la capacidad institucional actual y deseable en torno al desarrollo territorial. Dicho documento menciona que aún persiste en el país el modelo tradicional del desarrollo, caracterizado por una estructura centralizada, verticalista y sectorial, se encuentra aun fuertemente arraigado entre los actores territoriales, por este motivo es importante insumir gran cantidad de tiempo y esfuerzos en la socialización de los conocimientos, de los principios, fundamentos y ventajas que implica la implementación del enfoque Territorial, con el fin de lograr la comprensión acabada del mismo. Considerando que el enfoque territorial implica el protagonismo principal de los actores en todos los niveles (central, departamental y distrital), la etapa inicial de implementación demanda un alto porcentaje de tiempo y esfuerzos enfocados a la comprensión y apropiación del enfoque.

La multidimensionalidad y multisectorialidad del desarrollo, implican la participación e inclusión de diversos actores que confluyen en un espacio de ideas, experiencias y puntos de vista por lo general divergentes entre sí, por lo tanto, es importante centrar esfuerzos tendientes al entendimiento mutuo entre los actores territoriales que permitan definir y consensuar asertivamente los conceptos, objetivos y estrategias en común.

Principalmente en la etapa inicial del proceso, los esfuerzos deben centrarse en el mejoramiento de los mecanismos de coordinación, articulación y participación entre las instituciones y organizaciones, sin dejar de lado el establecimiento resultados alcanzables en el corto plazo que permitan validar las ventajas propugnadas por el enfoque.

Las acciones pactadas en torno al desarrollo territorial dependen en gran medida de las instituciones/organizaciones presentes en el territorio, por lo tanto, las mismas deben estipular, paralelamente a las acciones territoriales, esfuerzos tendientes al fortalecimiento interno. El fortalecimiento institucional implica el compromiso y la voluntad de las autoridades involucradas en el nivel central, departamental y distrital, de manera tal a respaldar las acciones e ideas suscitadas por el equipo técnico facilitador que lleva adelante los procesos, de manera tal a transmitir aspectos positivos muy importantes para la instauración de los mecanismos de gestión e incentivos necesarios que requieren la Instancia Estratégica/Territorial para su consolidación. La implementación de un sistema de gestión territorial debe empezar con el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones que formarán parte del sistema, apuntando este fortalecimiento al mejoramiento de las capacidades del funcionariado, la adecuación de la organización para

la coordinación y articulación con diversos sectores, la eliminación de mecanismos burocráticos etc.

La debilidad institucional, traducida en excesivas burocracias, indefinición de roles y funciones, mecanismos de comunicación lentos o poco claros, inciden directamente en la coordinación y articulación territorial, lo cual genera desmotivación y desconfianza por parte de los actores territoriales. A nivel institucional representan aspectos claves:

- La definición de roles, funciones y responsabilidades del funcionariado, lo cual permite comprender con mayor claridad y pertinencia las responsabilidades a ser asumidas en el marco de la instancia territorial, generando además la complementación de las acciones, en lugar de la superposición y/o dispersión de las mismas.
- Fortalecimiento de los recursos humanos enfocados a la comprensión del enfoque territorial, aspectos referentes a sus competencias y la formación de capacidades blandas (cambio actitudinal, liderazgo, empatía, compromiso, diversidad etc.).
- La estabilidad de los recursos humanos asignados para la implementación del sistema, ya que una constante rotación, genera retrasos en la ejecución del modelo de gestión.

5. Principales iniciativas de formación superior vinculadas al desarrollo territorial (Cursos de especialización, posgrado, maestrías, doctorados, etc.)

Universidad Nacional de Asunción

A nivel de las universidades, el abordaje del desarrollo territorial con enfoque rural se dio en la formación de grado, donde las carreras agrícolas, como las Ingenierías Agrícolas o Agropecuarias incluían en su malla curricular módulos o Materias inherentes a esta temática. Con la reforma de los planes curriculares, especialmente en la década de los noventa, especialmente en la Universidad Nacional de Asunción, van creándose Carreras de grado más vinculadas de manera directa con el desarrollo territorial o el Desarrollo Sustentable como la Ingeniería Ambiental, por ejemplo o la creación de la carrera de Ingeniería en Ecología Humana donde el énfasis de la relación hombre-medio resulta su eje fundamental.

Con respecto a los programas de postgrado, estas tuvieron su origen en la década de los noventa, donde paradójicamente uno de los primeros programas de Maestría dictado por la UNA fue el de Ciencias Ambientales y Políticas Públicas, enfocándose el desarrollo territorial como componente fundamental. Posteriormente fue incorporándose a la oferta de programas otras como la Especialización y Maestría en Evaluación de Impacto Ambiental, donde también el abordaje del componente biótico suelo y su interrelación con el ecosistema fueron analizados. La oferta académica ha ido evolucionando acorde a las

demandas emergentes así se diversificaron los cursos llegándose a ofrecer Maestrías como Desarrollo rural, Maestría en sociología y territorio entre otros, pero que han discontinuado debido a la falta de financiamiento principalmente.

En la actualidad, en la Universidad Nacional de Asunción, los programas de maestrías vigentes relacionados de manera directa con la problemática del desarrollo territorial son tres y dos maestrías que lo abordan de manera indirecta.

Las maestrías de enfoque directo son:

- Maestría en Manejo de Recursos Naturales y Gestión Ambiental del Territorio. Es un programa académico, fortalecido por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con lo cual se tiene como objetivo el fomento de la investigación, siendo una de sus líneas de investigación el Desarrollo territorial. La maestría cuenta con estudiantes de dedicación exclusiva que desarrollan investigaciones junto con tutores asignados.
- Maestría en Ciencias del Suelo y Ordenamiento Territorial, ambos programas dictados por la Facultad de Ciencias Agrarias.
- Maestría en Desarrollo Sostenible dictada por la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales.

La problemática territorial asimismo, se aborda desde dos maestrías más:

- Maestría en Gestión de Agronegocios
- Maestría en Zootecnia con énfasis en Sistemas Pecuarios dictados también por la Facultad de Ciencias Agrarias.

Universidad San Carlos

Atendiendo que el sector de Agronegocios sigue siendo un sector económico estratégico en Paraguay y de gran importancia económico-financiero en el conjunto de la economía paraguaya. Su crecimiento sostenido viene generando puestos de trabajo, reactivación de la agroindustria y una mejor distribución de ingresos en diversas partes del país. En este escenario se suma la creciente incorporación de emprendedores en este campo, quienes están fomentando la cultura de calidad con estándares internacionales. La Universidad San Carlos, para responder a las necesidades de formación de especialistas en el área y apoyar los procesos de crecimiento económico del país, ha diseñado un moderno e innovador Programa Internacional de Maestría en Agronegocios y Desarrollo Rural (Agribusiness and Rural Development) .

Por otra parte, la gestión ambiental engloba el conjunto de actividades o estrategias que podemos desarrollar para cuidar el medio ambiente y prevenir los problemas ambientales, cómo utilizar de manera racional los recursos que nos ofrece el planeta (sobre todo aquellos que son limitados) y cómo conseguir un equilibrio adecuado entre el crecimiento de la población y el desarrollo económico; por ello, la Universidad San Carlos con la propuesta del curso de Maestría en Gestión Ambiental el objetivo es buscar que el profesional tenga una formación sólida en las gestiones ambientales, mediante un conocimiento integral de las relaciones entre sociedad y medio ambiente, contaminación, legislación y educación ambiental, además de manera particular que pueda reflexionar, analizar y evaluar las condiciones del medio ambiente regional, identificando necesidades y/o problemas prioritarios que sean susceptibles de ser atendidos a través de planes, programas o proyectos de aplicación. La Maestría responde al compromiso de la Universidad San Carlos como institución formadora de profesionales e investigadores que aporten a la solución de problemas ambientales del país y que puedan proponer alternativas para la consolidación del Desarrollo Sostenible.

6. Principales temas e iniciativas de investigación relacionados con el desarrollo rural y territorial, y cuestiones de patrimonio cultural en las áreas rurales

Las iniciativas de investigación relacionadas al desarrollo rural y territorial, así como al patrimonio cultural del país, se realizan principalmente al interior de las universidades por varias vías, entre las que se destacan:

- Trabajos de tesis en maestrías o doctorados o trabajos final de grado (TFG) realizados por los estudiantes que pretenden los grados académicos a nivel de licenciatura o ingeniería. Estos trabajos se desarrollan bajo la orientación de un tutor o asesor de tesis quien podría acompañar en la selección del tema de tesis o investigación que se halla relacionado con la carrera o programa de postgrado cursado. Las carreras de relacionadas a la agrícola, el desarrollo sustentable, la gestión ambiental y el ordenamiento territorial, tienen como línea de investigación prioritaria el desarrollo territorial.
- Otro nicho de investigación está constituido por los Núcleos o Grupos de Investigación creados a nivel de unidades académicas y que constituyen estructuras que aglutinan investigadores afines a ciertas áreas del conocimiento que desarrollan proyectos de investigación continuos.
- Otra instancia constituye la elaboración de trabajos técnicos encomendados para responder a las demandas tanto del sector privado como provenientes del sector público, donde investigadores generalmente categorizados en el Programa Nacional de Incentivo a Investigadores (PRONII) financiado por el Consejo nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), quienes junto con investigadores junior desarrollan los productos investigativos solicitados. El PRONII incluye a investigadores que trabajan en las

universidades públicas y privadas, así como en centros de investigación, tales como Investigación para el Desarrollo.

Una fuente importante para el financiamiento de investigaciones y la implementación de proyectos de desarrollo rural, en el ámbito de las entidades gubernamentales, está constituida por la cooperación para el desarrollo. Varios organismos multilaterales tales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, y las entidades del Sistema de las Naciones Unidas, tales como FAO, UNICEF, PNUD, y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), entre otros. La cooperación bilateral también ha contribuido de manera significativa en Paraguay, a través de iniciativas financiadas por organismos tales como la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la Agencia de Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Alemana de cooperación (GIZ), entre otros.

Con relación a los temas culturales del medio rural, la carrera que podría tener mayor relación con el tema es la de Ingeniería en Ecología Humana de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción. Esta carrera enfatiza la relación de los seres humanos con el medio ambiente y considera los aspectos culturales desde una perspectiva amplia, especialmente en el medio rural, donde se realizan las actividades productivas agrícolas y ganaderas que constituyen la base productiva del país.

Existen otras carreras de la Universidad Nacional de Asunción que abordan aspectos puntuales del proceso de desarrollo económico y social del país. Entre estas se destacan la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, a través de la carrera de economía, y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte (FADA), que incluye los aspectos del patrimonio cultural y arquitectónico nacional. En esta línea también se podría incluir a la recientemente creada Facultad de Ciencias Sociales (FACSO).

7. Principales iniciativas de fortalecimiento institucional, de mejora de la gobernanza territorial y de los mecanismos de promoción del desarrollo territorial en los países involucrados

Plan Nacional de Desarrollo 2030

En el año 2014, el gobierno adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2030, elaborado de manera participativa bajo el liderazgo de la Secretaría Técnica de Planificación (STP). (STP, 2014) Los objetivos del PND 2030 se encuentran alineados a las metas y al plazo establecido para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS 2030), adoptados por las Naciones Unidas en el año 2015.

El Plan Nacional de Desarrollo 2030 cuyos Ejes Estratégicos son: A. Igualdad de Oportunidades B. Gestión Pública Eficiente Y Transparente C. Ordenamiento Territorial D. Sostenibilidad Ambiental y los objetivos estategicos son:

1. REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL Desarrollo Social Equitativo Servicios Sociales de Calidad Desarrollo Local Participativo Hábitat Adecuado y Sostenible
2. CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO Empleo y Protección Social Competitividad e Innovación Regionalización y Diversificación Productiva Valoración del Capital Ambiental
3. INSERCIÓN DE PARAGUAY EN EL MUNDO Igualdad de Oportunidades en un Mundo Globalizado Atracción de Inversiones, Comercio Exterior e Imagen País Integración Económica Regional Sostenibilidad del Hábitat Global

Fuente: STP. PND 2030. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/pnd/>

Con relación a la estrategia de desarrollo rural, el documento descriptivo del PND 2030 que contiene el detalle de los fundamentos que respaldan los objetivos y las metas adoptados, contiene el análisis de los factores que determinan la baja productividad de la agricultura familiar, que se resumen en: i) limitada aplicación de tecnologías mejoradas de producción, ii) tenencia irregular de las tierras, iii) debilidad organizativa y iv) escasa infraestructura vial.

Al momento de preparar el presente reporte, representantes del gobierno nacional que habían asumido en agosto de 2018 anunciaron que darían continuidad al PND 2030. La Secretaría Técnica de Planificación Económica y Social de la Presidencia había declarado una acción prioritaria institucional el impulso del proceso de actualización del Plan a través de un trabajo abierto y participativo en el cual se invitaría a participar a líderes y actores relevantes del sector público y privado.

Marco Estratégico Agrario del MAG

Las estrategias de desarrollo sectorial del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) se encuentran delineadas en el Marco Estratégico Agrario (MEA), Directrices Básicas 2014-2018, que fue elaborado para “encarar el proceso de desarrollo del sector agrario y rural de manera ordenada, transparente y eficiente”. El MEA es un documento de alcance sectorial que involucra al conjunto de instituciones agrarias para propiciar “una gestión integrada, estratégica y operativamente consistente, con sentido de Estado”. (MAG/SIGEST, 2013)

Adicionalmente, el MAG define que el MEA Directrices Básicas 2014-2108 es el “conjunto de políticas y estrategias para el desarrollo agrario y rural; es una hoja de ruta diseñada con visión de largo plazo, construida a base de consensos en torno a una orientación renovada y duradera del proceso de desarrollo sectorial, con proyección y enfoque territorial”.

El MEA establece un conjunto de 6 ejes de políticas bajo una visión integrada, y complementaria que incluyen intervenciones esenciales para afrontar los desafíos que surgen del “contexto cambiante, dinámico y complejo, característico de los procesos de desarrollo agrario y rural”.

Cabe señalar que la versión original del MEA fue aprobada inicialmente en el mes de junio del año 2009, y que su elaboración contó con el apoyo técnico de FAO e IICA. La versión ampliada del MEA fue aprobada en el mes de marzo del año 2011 (MEA Ampliado 2009-2018).

Ejes del Marco Estratégico Agrario. Directrices Básicas, 2014-2018

1. Competitividad agraria
2. Desarrollo de la agricultura familiar y seguridad alimentaria
3. Desarrollo forestal sostenible y provisión de servicios ambientales
4. Desarrollo pecuario y granjero
5. Gestión de riesgos asociada a la variabilidad y al cambio climático
6. Integración social, empleabilidad y emprendedurismo rural

Plan Estratégico Institucional (PEI)

El PEI es el complemento del MEA y establece los lineamientos generales y específicos para que el MAG implemente efectivamente los ejes estratégicos aprobados por la institución. (MAG, 2014)

Objetivos estratégicos del PEI

1. Promover la competitividad agropecuaria para la inserción de productos agropecuarios al mercado nacional e internacional.
2. Fortalecer la agricultura familiar.
3. Fortalecer la institucionalidad y mejora de los procesos operativos y administrativos.

4. Promover e impulsar el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales productivos como el bosque, el suelo y el agua.

El Plan Estratégico Institucional (PEI) es presentado por el MAG como “el principal instrumento de gestión del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que en el marco de las políticas nacionales, sectoriales e institucionales, orienta la gestión estratégica de mediano plazo de la institución, direccionando la inversión pública para los próximos años de modo a posibilitar el cumplimiento de los objetivos establecidos en materia de desarrollo agrario, respondiendo a las demandas prioritarias de la población”.

Si bien estos documentos (MEA y PEI) se encontraban vigentes al momento de realizar el presente reporte, se asume que la nueva administración gubernamental electa en abril de 2018 se encontraría en el proceso de diseñar las nuevas estrategias de desarrollo sectorial del MAG para el periodo 2018-2023. Al cierre del primer trimestre de 2019 no se contaba aún con una nueva definición de las estrategias sectoriales.

Contexto institucional

El Marco Estratégico Agrario del Ministerio de Agricultura y Ganadería aprobado en el año 2009 y vigente hasta el 2018 en su versión ampliada, adoptó los ejes estratégicos como base para el fortalecimiento de la Agricultura Familiar Campesina y el desarrollo rural sostenible.

Cabe señalar que a principios del nuevo milenio se inició un proceso de creación de autarquías especializadas, que se fueron desprendieron gradualmente del Ministerio de Agricultura y Ganadería y que determinaron la creación de nuevos organismos:

- Secretaría del Ambiente – SEAM, creada por Ley 1.561/2000. Actualmente, la SEAM ha sido reemplazada por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible– MADES, creado por Ley 6.123/2018.
- Instituto Nacional de Cooperativismo – INCOOP, creado por Ley 2.157/2003.
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra - INDERT, creado por Ley 2.419/2004
- Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal – SENACSA, creado por Ley 2.426/2004

- Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas – SENAIVE, creado por Ley 2.459/2004
- Instituto Forestal Nacional – INFONA, creado por Ley 3.464/2008
- Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria – IPTA, creado por Ley N° 3.788/2010.

La creación de estas autarquías tenía por objetivo fortalecer a las instituciones sectoriales para promover políticas públicas especializadas. Sin embargo, en el mediano plazo, se puede observar que se ha producido una atomización en la definición e implementación de las estrategias sectoriales y que se ha reducido la capacidad para promover iniciativas de desarrollo integral desde el nivel central, a cargo del MAG.

A fin de resolver la situación generada con la creación de las autarquías, el MAG estableció dos instancias de coordinación:

- Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST), se creó por Decreto N° 169/08 y reglamentado por la Resolución MAG N° 356/08 y está conformado por instituciones autárquicas sectoriales representadas por sus respectivos titulares y presidido por el Ministro de Agricultura y Ganadería, en carácter de instancia interinstitucional de supervisión, coordinación y evaluación de las políticas sectoriales.
- Las Mesas de Coordinación Interinstitucional Departamental para el Desarrollo Agrario y Rural (MECID-DAR), fueron establecidas en varios departamentos con representantes de las instituciones sectoriales, además de autoridades locales y otros actores relevantes públicos y privados, tales como organizaciones de productores, empresas privadas y cooperativas, entre otros con el objetivo de articular las políticas de desarrollo sectorial desde un enfoque de desarrollo territorial.

Pese a las buenas intenciones que condujeron a la creación de ambas instancias de coordinación, las mismas han funcionado de manera irregular y sus acciones no han tenido un impacto significativo en el desarrollo rural, en especial en el sector de la agricultura familiar.

Bibliografía

ARGENTINA

ALBALADEJO, C. BUSTOS CARA R. GISCLARD, M. Transformaciones de la actividad agropecuaria, de los territorios y de las políticas públicas: entrelazamientos de lógicas. EDIUNS 2014, Bahía Blanca, 536 p. (ISBN 978-987-1907-80-9).

BUSTOS CARA, R y HAAG, M.I. (2017) "Formas de intervención y competencias de los agentes de desarrollo. El caso del turismo rural en el marco del Programa Cambio Rural". En X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos. UBA. ISSN 1851-3794.

CARBALLO GONZALEZ, C. (2007) "50 años de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural en el INTA". En Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios. Buenos Aires. N° 26-27, 1 y 2 semestre de 2007.

Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios RIEA

CONEAU. Posgrados acreditados de la Republica Argentina. Edición 2019. Ministerio de Educación

GOULET, Frédéric, LE COQ Jean-Francois, SOTOMAYOR, Octavio (2019) Sistemas y políticas para el sector agropecuario en América Latina.

JARA, Cristian Emanuel, RODRIGUEZ SPERAT Ramiro, GOMEZ HERRERA Andrea (2019) Desarrollo Rural y Agricultura familiar en argentina, una aproximación desde las políticas estatales. Revista de Economía y Sociología Rural, 57(2), 339-352.

MANCANO FERNANDES B.(2004) Questao Agraria: conflictualidade e desenvolvimento territorial. Lincol Institute of Land Policy- Harvard University.

MANZANAL, M. NEIMAN, G. (Comp.) Las Agriculturas Familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos. Ediciones CICCUS, Bs. As. 2010, 328p.

PETROUILLEAU, María Mercedes, MIONI, Walter F. ARANGUREN Cecilia (org.) (2017) Políticas públicas en la ruralidad argentina. Ediciones INTA, Instituto de Prospectiva y Políticas Publicas.

PROCISUR (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay) IICA. Plataforma Regional innovaciones Institucionales para el Desarrollo PRINIDES. El Rol de los territorios en un marco de innovación y desarrollo. Buenos Aires 2013.

ROMERO, F. (2008) "Las políticas de Desarrollo Rural en la Argentina reciente. Programas y Proyectos recientes en el Sudoeste Bonaerense. Tesis de de Magister

en Desarrollo y Gestión Territorial. Bahía Blanca. UNS. Acercándonos editorial: Ediciones del CEISO, 2012, 290p.

SILL, M., GUIBERT, M., y BUSTOS CARA, R. (2015) "Atlas de Argentina Rural". Ed. Capital Intelectual. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

SILL, Marcelo, La Argentina Rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales. Ediciones INTA, Buenos Aires, 2005. 108 pp.

BOLIVIA

Albarracín Deker, Jorge. Estrategias y planes de desarrollo agropecuario en Bolivia, la construcción de la ruta del desarrollo sectorial (1942-2013). La Paz: CIDES / UMSA - PLURAL, 2015.

Bazoberry Chali, Oscar. «Ruralidad plurinacional y expansión del capital en Bolivia.» En América Latina en la mirada: las transformaciones rurales en la transición capitalista, de Blanca (Coordinadora) Rubio, 253 - 288. DF-México. UNAM, 2018.

Bazoberry Chali, Oscar. «Bolivia, desarrollo rural constitucionalizado.» En Miradas: Nuevo Texto Constitucional, 645 - 654. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional - Universidad Mayor de San Andrés - IDEA, 2010.

Faguet, J. P. (2003). Decentralization and local government in Bolivia: an overview from the bottom up. Crisis States Programme Working Paper, (29).

Andersen, L. E. & L. C. Jemio (2015) La dinámica del cambio climático en Bolivia (Eds). La Paz: Fundación INESAD.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Bolivia. Presupuesto General del Estado 2018. La Paz: MEFP, 2018.

Paz Ballivián, D. (2011). DESARROLLO RURAL. Temas Sociales, (31), 143-156.

Renaboldo, Claudia, y Marcelo Uribe. Catastro de políticas y programas de desarrollo rural en Bolivia basados en un enfoque territorial. Documento de trabajo N° 14, Santiago: RIMISP, 2008.

Soliz, Lorenzo (2016). "Cambios, persistencias y desafíos del mundo rural". Umbrales. Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, 30 (julio): 215-241.

Wanderley, F. (coord.), Sostre, F. & Farah I. (2015). La economía solidaria en la economía plural. Discursos, prácticas y resultados en Bolivia. La Paz: CIDES-UMSA/HEGOA.

Wanderley, F., Sostres, F. & Farah, I. (2016). Reflexiones sobre políticas, programas y proyectos orientados al desarrollo económico local solidario. Documento de Trabajo N. 2. La Paz: CIDES-UMSA/HEGOA.

Benavent, M. (2015), Introducción a la teoría de la planificación territorial, Sevilla, Universidad de Sevilla.

Benavent, M (2017): "Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión". Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Vol.189, 353-368.

Bransis, D. y Morales, G. (2016), Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España, Madrid, Biblioteca Nueva.

Cejudo García, E. (2018), España, Estado autonómico. En M. Sili (ed.): Gobernanza territorial. Problemáticas y desafíos de la planificación del territorio en el contexto de la globalización,

Esparcia, J., Noguera, J., y Pitarch, M. (2000): "LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras". Documentos de Análisis Geográfico 37: 95-113.

Farinós, J., Ojeda, J.F. y Ttrillo, J.M. (2019), España: Geografías para un Estado posmoderno, Madrid/Barcelona: AGE y Geocrítica.

Farinós, J. (coord.) (2018), Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI. Valencia: Tirant lo Blanch.

Farinós, J. (2017): "La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental y urbana. ¿Gobernanza territorial sin territorio?". En SERRANO, A (coord.) Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio. Valencia: Cátedra de Cultura Territorial Valenciana-Universitat de Valencia, pp. 213-245.

Farinós, J., et al. (2017), "Situación y evolución de la política de Ordenación del Territorio en los gobiernos y administraciones de las CC.AA.", en AGE, Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid y AGE, pp. 2.460-2.470.

Farrell, G. y Thirion, S. 2005. "Social capital and rural development: from win-lose to win-win with the LEADER Initiative". En Winning and losing. The changing geography of Europe's rural areas, ed. D. Schmied, 45-61. London: Ashgate.

García, J., Febles, M. y Zapata, V. 2005. "La Iniciativa Comunitaria LEADER en España". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles 39: 361-398.

García Docampo, M. (2014), "Identidades territoriales. De la teoría del territorio a la gobernanza de los problemas identitarios", en Lamela, C., Cardesín, J. M. y García, M. (eds.): *Dinámicas territoriales en España. Problemas y tendencias en la estructura y ordenación del territorio*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 297-327.

Hildebrand, A. (2017), *Gobernanza metropolitana y planificación territorial. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Valencia, Universidad de Valencia. Colección Desarrollo Territorial, 18.

Jurado Almonte, J. M. (2011), "Ordenación del territorio y Urbanismo. Conflictos y oportunidades", en Jurado, J. M. (coord.) (2011) *Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades*, Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, pp. 51-80.

Linz, J. J. (2008), "Construcción temprana del Estado y nacionalismos periféricos tardíos frente al Estado: el caso de España", en Linz, J. J. *Nación, Estado y lengua*, Obras escogidas, edición de T. R. Montero y T. Jeffrey, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 75-120 (Traducción del texto de 1973).

Molinero, F. (2017). *La España profunda*. En: AA.VV.: *Agricultura Familiar en España. Anuario 2017. Agricultura, desarrollo e innovación en los territorios rurales*. Madrid: Fundación de Estudios Rurales, 34-43.

Nel-lo, O. (2012), *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Peiró, E. (2016), "Planes Sectoriales para la Ordenación del Territorio en España: una aproximación", VIII Congreso Internacional de la Ordenación del Territorio, FUNDICOT, pp. 306-322.

Plaza, J. I. 2006. "Territorio, Geografía Rural y políticas públicas. Desarrollo y sustentabilidad en las áreas rurales". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 41: 69-95.

Ploeg, J. D. van der, Renting, H. and Brunor, G. 2000. "Rural development: from practices and policies towards theory". *Sociologia Ruralis* 40 (4): 391-408.

Ray, C. 2006. "Neoendogenous rural development in the EU". En *Handbook of rural studies*, eds. P. Cloke, T. Marsden y P. Mooney, 295-336. London: Sage.

Rodríguez, F. (2010), "El estado de la ordenación del territorio en España", *Cuadernos Geográficos*, 47 (2), pp. 9-16.

Rodríguez Carreras, R. (2017), "Hacia una democracia participativa". Disponible en <https://www.unibarcelona.com/es/actualidad/ordenamiento-territorial/democracia-planificacion-territorial>

Romero, J. (2017), "El gobierno del territorio en España. Organización territorial del Estado y políticas públicas con impacto territorial", en AGE, Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid y AGE, pp. 2379-2393.

Romero, J. y Boira, J.V. (2017), "El contexto geopolítico", en Romero, J. (coord.). Geografía Humana de España, Valencia, Universidad de Valencia, pp. 58-157.

Romero, J. y Boix, A. (2015), Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local, Valencia, Universidad de Valencia. Colección Desarrollo Territorial, 17.

Romero, J. y Farinós, J. (2006), Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos, Valencia, Universidad de Valencia

Woods, M. 2011. Rural geography. London: Routledge.

Zoido, F. (2010), "Ordenación del territorio en Andalucía. Reflexión personal", Cuadernos Geográficos, 47 (2), pp. 189-221.

ESPANA

Benavent, M. (2015), Introducción a la teoría de la planificación territorial, Sevilla, Universidad de Sevilla.

Benavent, M (2017): "Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión". Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Vol.189, 353-368.

Bransis, D. y Morales, G. (2016), Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España, Madrid, Biblioteca Nueva.

Cejudo García, E. (2018), España, Estado autonómico. En M. Sili (ed.): Gobernanza territorial. Problemáticas y desafíos de la planificación del territorio en el contexto de la globalización,

Esparcia, J., Noguera, J., y Pitarch, M. (2000): "LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras". Documentos de Análisis Geográfico 37: 95-113.

Farinós, J., Ojeda, J.F. y Ttrillo, J.M. (2019), España: Geografías para un Estado posmoderno, Madrid/Barcelona: AGE y Geocrítica.

Farinós, J. (coord.) (2018), Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI. Valencia: Tirant lo Blanch.

Farinós, J. (2017): "La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental y urbana. ¿Gobernanza territorial sin territorio?". En SERRANO, A (coord.) Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio. Valencia: Cátedra de Cultura Territorial Valenciana-Universitat de Valencia, pp. 213-245.

Farinós, J., et al. (2017), "Situación y evolución de la política de Ordenación del Territorio en los gobiernos y administraciones de las CC.AA.", en AGE, Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid y AGE, pp. 2.460-2.470.

Farrell, G. y Thirion, S. 2005. "Social capital and rural development: from win-lose to win-win with the LEADER Initiative". En Winning and losing. The changing geography of Europe's rural areas, ed. D. Schmied, 45-61. London: Ashgate.

García, J., Febles, M. y Zapata, V. 2005. "La Iniciativa Comunitaria LEADER en España". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles 39: 361-398.

García Docampo, M. (2014), "Identidades territoriales. De la teoría del territorio a la gobernanza de los problemas identitarios", en Lamela, C., Cardesín, J. M. y García, M. (eds.): Dinámicas territoriales en España. Problemas y tendencias en la estructura y ordenación del territorio, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 297-327.

Hildebrand, A. (2017), Gobernanza metropolitana y planificación territorial. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España, Valencia, Universidad de Valencia. Colección Desarrollo Territorial, 18.

Jurado Almonte, J. M. (2011), "Ordenación del territorio y Urbanismo. Conflictos y oportunidades", en Jurado, J. M. (coord.) (2011) Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades, Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, pp. 51-80.

Linz, J. J. (2008), "Construcción temprana del Estado y nacionalismos periféricos tardíos frente al Estado: el caso de España", en Linz, J. J. Nación, Estado y lengua, Obras escogidas, edición de T. R. Montero y T. Jeffrey, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 75-120 (Traducción del texto de 1973).

Molinero, F. (2017). La España profunda. En: AA.VV.: Agricultura Familiar en España. Anuario 2017. Agricultura, desarrollo e innovación en los territorios rurales. Madrid: Fundación de Estudios Rurales, 34-43.

Nel-lo, O. (2012), Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña, Valencia, Tirant lo Blanch.

- Peiró, E. (2016), "Planes Sectoriales para la Ordenación del Territorio en España: una aproximación", VIII Congreso Internacional de la Ordenación del Territorio, FUNDICOT, pp. 306-322.
- Plaza, J. I. 2006. "Territorio, Geografía Rural y políticas públicas. Desarrollo y sustentabilidad en las áreas rurales". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles 41: 69-95.
- Ploeg, J. D. van der, Renting, H. and Brunor, G. 2000. "Rural development: from practices and policies towards theory". Sociologia Ruralis 40 (4): 391-408.
- Ray, C. 2006. "Neoendogenous rural development in the EU". En Handbook of rural studies, eds. P. Cloke, T. Marsden y P. Mooney, 295-336. London: Sage.
- Rodríguez, F. (2010), "El estado de la ordenación del territorio en España", Cuadernos Geográficos, 47 (2), pp. 9-16.
- Rodríguez Carreras, R. (2017), "Hacia una democracia participativa". Disponible en <https://www.unibarcelona.com/es/actualidad/ordenamiento-territorial/democracia-planificacion-territorial>
- Romero, J. (2017), "El gobierno del territorio en España. Organización territorial del Estado y políticas públicas con impacto territorial", en AGE, Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid y AGE, pp. 2379-2393.
- Romero, J. y Boira, J.V. (2017), "El contexto geopolítico", en Romero, J. (coord.). Geografía Humana de España, Valencia, Universidad de Valencia, pp. 58-157.
- Romero, J. y Boix, A. (2015), Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local, Valencia, Universidad de Valencia. Colección Desarrollo Territorial, 17.
- Romero, J. y Farinós, J. (2006), Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos, Valencia, Universidad de Valencia
- Woods, M. 2011. Rural geography. London: Routledge.
- Zoido, F. (2010), "Ordenación del territorio en Andalucía. Reflexión personal", Cuadernos Geográficos, 47 (2), pp. 189-221.

FRANCIA

ALGUNAS RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Obras generales en francés para familiarizarse con los espacios rurales franceses

- * ARLAUD Samuel, JEAN Yves y ROYOUX Dominique (dir.), 2005, *Rural-Urbain : nouveaux liens, nouvelles frontières (Rural-Urbano: nuevos vínculos, nuevas fronteras)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Col. Espaces et territoires, 508 p.
- * BOURON Jean-Benoît, GEORGES Pierre-Marie, 2015, *Les espaces ruraux en France (Los espacios rurales en Francia)*, París, Ellipses, 455 p.
- * CHARVET, Jean-Paul, 2018 (3^a ed.) *Atlas de l'agriculture. Mieux nourrir le monde (Atlas de la agricultura. Nutrir mejor al mundo)*, París, Éd. Autrement, 95 p.
- * JEAN Yves, PÉRIGORD Michel, 2017 (2^a éd.), *Géographie rurale. La ruralité en France (Geografía rural. La ruralidad en Francia)*, París, Éd. A. Colin, Colección 128, 128 p.
- * JEAN Yves, RIEUTORT Laurent (dir.), 2018, *Les espaces ruraux en France (Los espacios rurales en Francia)*, París, Éd. A. Colin, 494 p.
- * MARGETIC Christine, ROTH Hélène, POUZENC Michaël (dir.), 2018, *Les campagnes européennes : espaces d'innovations dans un monde urbain (Los campos europeos: espacios de innovaciones en un mundo urbano)*, Toulouse, Presses Universitaires du Midi, 222 p.
- * PERRIER-CORNET Philippe (dir.), 2002, *A qui appartient l'espace rural ? Enjeux publics et politiques (¿A quién pertenece el espacio rural? Desafíos públicos y políticos)*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube / DATAR, 143 p.

Artículos de revistas sobre temas relativos a los espacios rurales franceses

- * BARTHE Laurence, DUVERNOY Isabelle, EYCHENNE Corinne y MILIAN Johan (2012 y 2013), Dossier de artículos «Agriculture et développement territorial» (Agricultura y desarrollo territorial), *Revista Sud-Ouest européen*, N° 34 (Parte I) y N° 35 (Parte II), Disponible en <https://journals.openedition.org/soe/74> y <https://journals.openedition.org/soe/530>
- * BOURON Jean-Benoît, LE GALL Julie (coord.), 2018, Dossier de artículos «Les espaces ruraux et périurbains en France : populations, activités, mobilités» (Los espacios rurales y periurbanos en Francia: poblaciones, actividades, movilidades), Disponible en <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/france-espaces-ruraux-periurbains>
- * CHEVALIER Pascal, 2005, Activités tertiaires et dynamiques rurales (Actividades terciarias y dinámicas rurales), *Annales de géographie (Anales de geografía)*, n° 641, p. 27-48. Disponible en <https://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2005-1-page-27.htm?contenu=resume>
- * DELFOSSE Claire, 2018, «La culture dans les ruralités : lieux et réseaux» (La cultura en las ruralidades: lugares y redes), p. 332-355. In: JEAN Yves y RIEUTORT Laurent (coord.), *Les espaces ruraux en France (Los espacios rurales en Francia)*, París, Éd. A. Colin, 494 p.

* PISTRE Pierre, 2016, Recensements de la population pour l'étude des reprises démographiques et des migrations résidentielles dans l'espace peu dense (19752011) (Censos de la población para el estudio de las recuperaciones demográficas y las migraciones residenciales en el espacio poco denso (19752011)), *Économie et Statistique (Economía y estadística)*, n° 483-484-485, p. 151-178. Disponible en https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2016_num_483_1_10677

* POULOT Monique, 2015, Être ou ne pas être rural... quand le rural se décline en ville comme à la campagne (Ser o no ser rural... cuando lo rural se declina tanto en la ciudad como en el campo, *Revista Pour*, n° 228, p. 69-76.

* RIEUTORT Laurent, 2009, Dynamiques rurales françaises et re-territorialisation de l'agriculture (Dinámicas rurales francesas y reterritorialización de la agricultura), *L'information géographique (La información geográfica)*, n° 1, p. 30-48. Disponible en <https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2009-1-page-30.htm>

Sitografía en francés

<https://www.cget.gouv.fr/>

<http://www.europe-en-france.gouv.fr/L-Europe-s-engage/Fonds-europeens-2014-2020>

<https://www.reseaurural.fr/>

En complément à l'ouvrage de J.-B. Bouron et P.-M. Georges, ver los mapas en colores en el sitio web <https://geotheque.org/>

En complément à l'ouvrage de J.-B. Bouron et P.-M. Georges, voir les cartes en couleurs sur le site <https://geotheque.org/>

ITALIA

Albrechts L., Balducci A. (2013), "Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans", *disP the planning Review*, vol. 49, 3, pp. 16-27.

Belliggiano A., Salento A. (2014), "L'improbabile eterarchia dei Gruppi di azione locale. Una ricerca sul Gal pugliese «Terra dei Messapi»", in S. De Rubertis, R. D'Amico (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, pp. 89-109.

Belliggiano, A., Labianca, M. (2018), *Italia, ¿ un modelo de gobernanza compatible con la Estrategia Europa 2020?.* Perspectives on rural development, 2018(2), 199-226

Bolgherini S., Messina P. (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, pp. 51-69.

- Conti S., Salone C. (a cura di) (2011), Programmazione integrata e politiche territoriali. Profili concettuali, esplorazioni progettuali, IRES Piemonte, 244.
- De Rubertis S. (2013), Spazio e sviluppo nelle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno. Il caso della programmazione integrata in Puglia, Bologna, Pàtron.
- De Rubertis S. (a cura di) (2010), Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia, Lecce, SIBA
- Dipartimento della Funzione Pubblica, (a cura di) (2006), La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori. Analisi e strumenti per l'innovazione, I Manuali, Roma, Rubbettino.
- EU, Leader European Observatory (1997), Innovation and Rural Development, The Observatory Dossiers n. 2.
- EU, Leader European Observatory (1997), Innovation and Rural Development, The Observatory Dossiers n. 2
- Healey P. (2013), "Circuits of Knowledge and Techniques: The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices", International Journal of Urban and Regional Research, 37.5, pp. 1510–26.
- Huxley M. (2013), "Historicizing Planning, Problematizing Participation", International Journal of Urban and Regional Research, vol. 37, pp. 1527-41.
- IFEL (2017a), La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020, Fondazione ANCI.
- IFEL (2017b), Sviluppo urbano e politica di coesione nel settennio 2014-2020. Stato di avanzamento delle agende urbane regionali, Fondazione ANCI.
- Kunzmann K.R. (2013), "Strategic Planning: A Chance for Spatial Innovation and Creativity", disP the planning Review, vol. 49, 3, pp. 28-31.
- Labianca M. (2014), Pianificazione strategica e identità territoriale. Un'applicazione alle aree vaste della Regione Puglia, Bari, WIP.
- Lanzalaco L. (2009), "Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili", in Messina P. (a cura di), Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio, Padova, CLEUP, pp. 177-190.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2007), Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, giugno.

Salvato M. (2014), "La politica di riordino istituzionale in Italia fra centralismo e autonomismo", in S. Bolgherini, P. Messina (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, pp. 51-69.

PARAGUAY

Banco Mundial. (2018). *Diagnóstico Sistémico del País*. Asunción.

JICA. (2012). *Estudio de Casos sobre el Desarrollo de los Territorio Rurals en América Latina y el Caribe*. Asunción: Agencia de Cooperacion Internacional del Japón.

JICA. (2016). *Guía para el Desarrollo Territorial en el Paraguay. Experiencias del Proyecto*. Asunción: Agencia de Cooperacion Internaiconal del Japón.

MAG. (2014). *Plan Estratégico Institucional 2014-2018*. Asunción: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

MAG/SIGEST. (2013). *Marco Estratégico Agrario. Directrices Básicas 2014-2018*. Asunción.

STP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2030*. Asunción: Secretaría Técnica de Planificación.

Vazquez, F. (2006). *Territorio y Población*. Asunción: ADEPO, UNFPA, GTZ.