



Los usos de la historia para construir proyectos de futuro: identidad, dinámicas territoriales y desarrollo en zonas rurales de Iberoamérica

*Mario Samper Kutschbach**

Resumen: Este ensayo se refiere a la utilidad del conocimiento histórico para la construcción social de estrategias de desarrollo a largo plazo por parte de los actores sociales e institucionales de los territorios rurales de países iberoamericanos. Por conocimiento histórico aplicado al desarrollo territorial se entiende aquel que se genera o aplica en función de procesos de gestión social y gobernanza participativa de los territorios, predominantemente rurales. Su finalidad es comprender las dinámicas ambientales, económicas y tecnológicas, sociales, político-institucionales y culturales, en apoyo a la construcción e implementación de propuestas de futuro y apuestas estratégicas de cada territorio. El enfoque territorial sistémico plantea que los territorios son sistemas complejos, multidimensionales, dinámicos y abiertos, y su desarrollo es un proceso social participativo y endógeno, enmarcado en políticas públicas. Aborda el territorio como una construcción sociocultural e histórica y destaca la importancia de las identidades territoriales en los procesos de desarrollo. Este trabajo se refiere especialmente a la función de la gestión del conocimiento, tanto histórico como actual, en experiencias de desarrollo territorial en España, Brasil, Colombia y América Central. Subraya la importancia de la historia, entendida como estudio de las sociedades en el tiempo no solo pretérito sino también presente y futuro, para abordar cuestiones medulares del desarrollo, en general, y del desarrollo territorial, en particular.

Palabras clave: desarrollo, ruralidad, territorio, historia aplicada, Ibero América.

Abstract: This essay addresses the social use of historical knowledge for the design and implementation of long-term development strategies by social and institutional stakeholders

Fecha de recepción: 25/05/14 • Fecha de aprobación: 17/08/14

* Costarricense y Colombiano. Doctor en Sistemas de Producción para Agricultura Tropical Sostenible, Universidad de Costa Rica. Doctor en Historia por la Universidad de California, Berkeley, EE. UU. Especialista internacional en Agricultura, Territorios y Bienestar Rural-Coordinador de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Correo electrónico: mario.samper@gmail.com

in rural areas of Ibero-American countries. Applied historical knowledge in connection with area-based development refers to knowledge generated and/or applied in support of social management and participatory governance of predominantly rural areas. Its purpose is to understand the environmental, economic and technological, social, political/institutional and cultural dynamics, as a contribution to area-based development strategies in relation to a socially-constructed project for the future. The area-based, systemic approach views rural areas as complex, multidimensional, dynamic and open systems, and their development as a participatory and endogenous social process set within the framework of public policies. Rural areas are social, cultural and historical constructs, and collective, area-based identities are crucial for their development. This essay refers specifically to the role of knowledge management, both regarding past history and present-day realities, in area-based development experiences in Spain, Brazil, Colombia, and Central America. It highlights the importance of an understanding of history as the study of societies over time, not only their past but also their present and future, to address core issues of development, in general, and area-based development, specifically.

Keywords: development, rurality, territory, Applied History, Ibero-America.

Introducción

Este ensayo pretende aportar a la discusión sobre los usos actuales del conocimiento histórico para el desarrollo de los territorios rurales en países iberoamericanos. Nos referimos tanto a las contribuciones de la investigación histórica convencional o aplicada como al conocimiento de la gente de esos territorios acerca de su propia historia, y al diálogo entre ambos tipos de saber. La complementariedad entre estas formas de conocer el pasado, pero también la realidad actual del territorio y sus perspectivas futuras, enriquece la comprensión de las dinámicas territoriales por parte de los actores locales y quienes acompañan o apoyan sus iniciativas. Esto, a su vez, les habilita para actuar en el presente con perspectiva histórica, para conservar o fortalecer aquello que fundamenta la identidad colectiva, el sentido de pertenencia y el modo de vida, y para transformar lo que frena la generación de oportunidades y un desarrollo acorde con sus propios requerimientos y potencialidades.

En los párrafos siguientes haremos una breve referencia introductoria a las principales cuestiones planteadas en la invitación a este espacio de reflexión compartida. Luego se ampliará al respecto a partir de varias experiencias iberoamericanas, para concluir con algunas consideraciones de índole más general.

Reflexión inicial

La historia se entiende aquí como estudio de las sociedades en el tiempo, no solo pretérito sino también presente y futuro. Esta idea, que no es nueva pero sí innovadora, invita a repensar el estudio de los procesos sociales -en sentido

amplio y multidimensional- a lo largo del continuum temporal.¹ También permite replantear la relación entre nuestra reflexión y acción en el momento actual, su fundamentación en tendencias o transformaciones anteriores, y la capacidad de imaginar y hacer realidad un futuro sustancialmente distinto.

Para los propósitos de este ensayo, el conocimiento histórico aplicado al desarrollo territorial es aquel que se genera o aplica en función de procesos de gestión social y gobernanza participativa de los territorios, predominantemente rurales. Su finalidad es comprender las dinámicas ambientales, económicas y tecnológicas, sociales, político-institucionales y culturales, en apoyo a la construcción e implementación de propuestas de futuro y apuestas estratégicas por parte de los actores sociales e institucionales de cada territorio.

La acción colectiva de los actores territoriales parte del reconocimiento de su pertenencia a determinado territorio, de su identidad compartida y de sus intereses convergentes o complementarios en torno a ciertas problemáticas o potencialidades clave, como también de la identificación de tendencias fuertes o emergentes ante las cuales es necesario actuar o reaccionar. Al negociar sus propuestas, esos actores van elaborando una agenda consensuada para promover el desarrollo de su territorio en el mediano a largo plazo, y acuerdan acciones concretas a realizar en el corto plazo, algunas de las cuales deberán negociar con representantes de instituciones públicas externas al territorio, o gestionar recursos adicionales a los disponibles localmente, a fin de impulsar esa agenda e iniciativas específicas.

El interés por el territorio como construcción histórica, social y cultural, como un sistema complejo, dinámico y multidimensional, y por sus procesos de desarrollo surge en el marco de una preocupación creciente por las consecuencias negativas de las crecientes disparidades interterritoriales, como también de las inequidades al interior de los territorios, que afectan tanto al bienestar de las poblaciones rurales como al desarrollo de los países y la viabilidad de procesos de integración supranacionales. Parte asimismo de un reconocimiento -algunas veces explícito, otras más bien implícito- del fracaso relativo o absoluto de estrategias anteriores enfocadas en el crecimiento económico más que en el desarrollo sustentable e integral y en el bienestar de la persona humana, en la ejecución local de decisiones centrales más que en la autogestión, y en el tratamiento

1 La propuesta de "historia del tiempo presente" exploró el concepto de historia de la sociedad en el tiempo, y diversos prospectivistas han reflexionado acerca de la pertinencia de la historia no solo para entender el presente sino para pensar el futuro. El autor abordó esta cuestión de manera más amplia en: Mario Samper Kutschbach (coord.), "Perspectivas históricas acerca del porvenir: Evolución metodológica del análisis retro/prospectivo", producto del proyecto de investigación *Historia aplicada y análisis prospectivo*, Escuela de Historia, Universidad Nacional de Costa Rica, versión revisada en julio del 2003. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/z3i4vilmex8bvqb/Perspectivas%20hist%C3%B3ricas%20acerca%20del%20porvenir.doc>

uniforme de realidades territoriales heterogéneas por su historia, por sus recursos naturales, por su tejido social y por su cultura.

Metodológicamente, el abordaje del territorio como construcción socio-histórica se enmarca en el enfoque sistémico territorial, elaborado principalmente en Europa y América Latina, aunque también se nutre de experiencias africanas o asiáticas y se aplica asimismo en otras partes del mundo. Este enfoque entiende que los territorios son sistemas complejos y multidimensionales, abiertos y cambiantes, conformados por un conjunto de subsistemas interactuantes, e insertos a su vez en macrosistemas con los cuales intercambian insumos y productos de diversa índole. La naturaleza sistémica de las dinámicas territoriales está en la base de sus transformaciones a lo largo del tiempo, tanto endógenas como por factores exógenos que inciden en sus varias dimensiones. Lo que sucede en cualquiera de ellas afecta de una u otra manera, directa o indirectamente, con mayor o menor fuerza y con determinada direccionalidad, a lo que transcurre en otras. Por consiguiente, las estrategias de desarrollo sustentable de los territorios tienen que ser integrales y pluridimensionales, apoyarse en una comprensión histórica de la interrelación cambiante entre las distintas facetas del desarrollo a lo largo del tiempo, y actuar simultáneamente en las facetas clave para superar las barreras que lo obstaculizan y desencadenar las potencialidades del territorio.²

Como experiencias concretas pueden consignarse, entre otras, las europeas y latinoamericanas, distintas pero relacionadas entre sí. En este ensayo haremos referencia a algunas de ellas, principalmente para España, Brasil, Colombia y América Central. La española se enmarca en las políticas de desarrollo agrícola y rural de la Unión Europea, en particular del programa LEADER que, a su vez, se alimenta de experiencias anteriores en varios países europeos. La brasileña se asocia principalmente a los dos gobiernos del Presidente Luiz Ignácio “Lula” da Silva, aunque las acciones político-institucionales de ese período se apoyaron en bases conceptuales y metodológicas cuya construcción empezó antes, tanto en Brasil como en Europa. La experiencia colombiana de desarrollo territorial, situada en el contexto andino, tiene asimismo raíces nacionales, circunstancias sociales y político-institucionales propias del país; e influencias internacionales que confluyen en determinado momento para generar procesos territoriales innovadores y, en su fase actual, esperanzadores en el marco de una compleja apuesta por la paz. Una serie de experiencias e iniciativas centroamericanas bien diversas, alimentadas por aportes y aprendizajes europeos y sudamericanos, adquieren una expresión en política pública regional a través de la Estrategia Centroamericana

2 De la abundante bibliografía sobre el enfoque territorial del desarrollo rural, un trabajo interesante por cuanto aborda la relación entre Europa y América Latina es el de Elena Saraceno, “La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano”, *Red Latinoamericana de Educación Rural – RedLer*, s.n.: <http://www.red-ler.org/experiencia-europea-desarrollo-rural.pdf>. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Agricultura Familiar y Desarrollo Sustentable”, Brasilia, EMBRAPA, noviembre de 2001.

de Desarrollo Rural Territorial (2010-2030) - ECADERT, en políticas nacionales gestadas antes de la ejecución de este instrumento del Sistema de la Integración Centroamericana o durante esta, y en múltiples procesos de gestión territorial, todavía incipientes; pero extraordinariamente ricos en aprendizajes, tanto positivos como negativos, por su misma diversidad.

El balance de esas experiencias se retomará en las conclusiones, pero podemos adelantar que el conocimiento histórico tiene una significativa contribución que hacer al desarrollo territorial, incluyendo aportes como el análisis retrospectivo de dinámicas y tendencias en las distintas dimensiones del desarrollo sostenible; la comprensión histórica del funcionamiento integral del sistema-territorio; el fortalecimiento de la identidad territorial fundamentada en una historia y una cultura compartidas, o la contribución de perspectiva histórica para el análisis prospectivo, para la construcción social de un proyecto de futuro y para el diseño de la estrategia de desarrollo a largo plazo del territorio.

La investigación académica convencional sobre procesos históricos, en general, y sobre procesos territoriales, en particular, aporta conocimiento necesario, de utilidad para contextualizar y apoyar tareas como las indicadas; pero es necesario complementarla con investigación histórica aplicada, diseñada en función de los requerimientos de estos procesos y de los actores sociales e institucionales involucrados en ellos. La investigación histórica aplicada al desarrollo de los territorios rurales requiere de una relación dialógica con dichos actores y de la construcción conjunta de conocimiento con ellos.

Para lograr este tipo de relación colaborativa en la investigación histórica, como en otros campos, es necesario un posicionamiento epistemológico que reconozca la validez complementaria de distintos tipos de conocimiento y la importancia del diálogo de saberes para generar procesos y productos cognoscitivos socialmente pertinentes. Esto supone redefinir las interacciones que se establecen en el proceso investigativo y cuestionar la distinción usual entre “sujeto investigador” y “objeto de la investigación”. Se requiere. Asimismo. de una metodología apropiada para “triangular” entre distintos tipos de conocimiento, y para lograr que tanto la generación como la valoración crítica y propositiva de los resultados respondan, efectivamente, a dinámicas sociales en las cuales se enriquezcan mutuamente los aportes de cada cual.

Los criterios de validez y mecanismos de validación del conocimiento generado trascienden los usuales de la comunidad científica, apegados a supuestos de “objetividad” y “cientificidad”, que si bien tienen determinada utilidad y pertinencia para propósitos específicos, son insuficientes para orientar metodológicamente el tipo de proceso cognoscitivo que se requiere. Es necesario apreciar la complementariedad potencial entre distintos abordajes de las cuestiones planteadas, entre distintos tipos de saber, así como su validez relativa y la existencia de otros criterios y mecanismos para validar el conocimiento generado. Uno de

ellos es su pertinencia social, que lejos de contraponerse a la solidez conceptual y al rigor metodológico, requiere de ella, a la vez que puede enriquecer la teoría y el método.

Un aspecto fundamental en la producción de conocimiento histórico para el desarrollo territorial es la apropiación efectiva tanto del proceso como del producto por parte de los actores colectivos del territorio. A fin de cuentas, el valor del conocimiento generado por la investigación social dialógica -en este caso sobre un espacio sociocultural construido a lo largo del tiempo y en continua reconstrucción- no se limita al reconocimiento formal por parte de la comunidad científica, sino al significado y significación que tenga para una comunidad de conocimiento más amplia, en la cual participan también actores sociales e institucionales. Para quienes asumen ese reto, se trata no solo de comprender la realidad, sino de transformarla.

Historia, identidad y territorio

El pasado, presente y futuro de una sociedad -ya sea una civilización, un país, un territorio, una comunidad o un grupo familiar- forman parte de un continuum en el cual nos ubicamos, por la circunstancia de estar vivos aquí y ahora, en determinado momento y lugar. Desde nuestro “momento actual”, siempre fugaz, recordamos e interpretamos y reinterpretemos el pasado, tratando de explicar nuestro presente por nuestro devenir, lo que somos hoy por lo que hemos sido, nuestra realidad actual por sus orígenes. Tratamos de entender de dónde venimos para saber dónde estamos y averiguar hacia dónde vamos, o hacia dónde podríamos ir.

El lugar en que nos encontramos cambia continuamente, aun cuando no nos desplazemos físicamente de un sitio a otro. El sentido del lugar, su significado, es relacional, y responde a un conjunto siempre cambiante de interrelaciones en las múltiples facetas de la realidad tanto física como social y cultural. Este lugar en que estamos, aunque parezca ser el mismo de ayer, ya no lo es, y tampoco será el mismo mañana, aunque permanezcamos aquí, mirando aquellos árboles por esta ventana. Tanto los árboles, como quien los mira, nos habremos transformado, e incluso la mirada misma, nuestra manera de observar y de interpretar lo que percibimos con la vista -pero no solo con ella- habrá cambiado. El sentido que tendrá este lugar, en el futuro próximo o mediato, responderá tanto a los cambios sucedidos en su interior como en su entorno; pero, sobre todo, a la modificación de sus interrelaciones.

Las identidades colectivas, en general, y las territoriales, en particular, son una construcción y reconstrucción sociocultural e histórica que nos da un sentido de pertenencia a una colectividad y a determinado lugar. El territorio, entendido

como espacio social resultante de la interacción entre los seres humanos y de estos con su entorno natural, es un ámbito identitario, en el cual nos reconocemos como cohabitantes de ese lugar, copartícipes de un entramado social conformado por redes y relacionamientos solidarios o conflictivos, y corresponsables del desarrollo de ese espacio compartido.

La proximidad socio-geográfica, las redes formales e informales, el tejido social mismo del territorio, aunado al sentido de pertenencia, identidad y corresponsabilidad -cualesquiera que sean nuestras divergencias o intereses contrapuestos- facilitan la gestión y gobernanza territorial. Para que esta última tenga legitimidad y eficacia, es necesario que participen activamente, con capacidad decisoria, los diversos actores sociales e institucionales, gobiernos locales o mancomunidades, organizaciones de productores y grupos de base, empresas privadas o cooperativas, ONG y agrupaciones políticas, entre otras. En la base de esa gestión de proximidad se encuentra la capacidad de proponer y negociar agendas de desarrollo, de consensuar un proyecto de futuro y elaborar una estrategia para hacerlo realidad, de movilizar voluntades y acciones colectivas, en función de ese norte y derrotero.

El desarrollo de los territorios rurales en países iberoamericanos

La experiencia europea de desarrollo territorial -y por su intermedio los aprendizajes al respecto en otras partes del mundo- fue conocida, valorada y “tropicalizada” tanto en América del Sur como en Centroamérica y el Caribe, hibridizándose con la extensa y variada experiencia latinoamericana en desarrollo rural y gestión territorial, rica en aprendizajes tanto positivos como negativos.

Con antecedentes y experiencias tan diversas como los distritos industriales italianos, el ordenamiento territorial descentralizado alemán o la gobernanza territorial francesa, el programa LEADER -Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural, por sus siglas en francés-, de la Unión Europea, adoptó desde 1989 un enfoque territorial del desarrollo rural. Entre sus elementos principales cabe destacar la formulación participativa de estrategias de desarrollo diferenciadas por territorios rurales, con partenariados público-privados y un enfoque ascendente que otorga a los actores locales coaligados un poder decisorio en la elaboración y ejecución de dichas estrategias, concebidas y aplicadas de manera multisectorial.

En España, durante sucesivas fases del programa LEADER se establecieron numerosos grupos de acción local que ejecutaron proyectos de desarrollo rural cofinanciados en territorios de las distintas comunidades autónomas. También se elaboraron planes, estrategias y programas de desarrollo rural en los planos nacional, comunitario autónomo y territorial, y en el 2007 la Ley para el

Desarrollo Sostenible del Medio Rural. En la gestión tanto de las políticas como de los procesos territoriales han participado diversos actores, tanto institucionales y sociales como de los gobiernos autónomos y locales.

El sector académico ha contribuido a la formulación e implementación de las políticas como al fortalecimiento de capacidades y la gestión del conocimiento en torno a la experiencia española en desarrollo rural con enfoque territorial. Así, por ejemplo, desde la Universidad de Córdoba se han hecho contribuciones relevantes a la política y legislación española de desarrollo del medio rural, como también a la planificación del desarrollo territorial de Andalucía, a la investigación y a la formación sobre desarrollo rural con enfoque territorial, tanto en España como en América Latina.³ En esa misma comunidad autónoma, la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, vinculada a la homónima universidad jesuita, es un influyente centro universitario de formación de posgrado, investigación y acción en el campo del desarrollo y la cooperación, con una presencia importante en América Latina.⁴

La formación inicial de cuadros técnicos latinoamericanos en España facilitó la familiarización de quienes impulsarían procesos en los países iberoamericanos con la experiencia europea en general y la española en particular. Paralela y posteriormente, la cooperación española y algunos proyectos internacionales promovieron su difusión y adaptación en países latinoamericanos. Tal fue el caso de la primera y segunda versión del proyecto Experiencias Piloto de Desarrollo Rural Local en América Latina (EXPIDER) y, más recientemente, el proyecto Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina (PIDERAL). Presidentes de grupos de acción local (GAL) y académicos españoles también han aportado directamente, en Centro y Sudamérica, al fortalecimiento de capacidades, al desarrollo de experiencias de gestión territorial y a la formulación de políticas públicas apoyadas en ellas.

Entre los diversos aportes y aprendizajes derivados de la experiencia española para América Latina, a pesar de las hondas diferencias entre el contexto

3 Un destacado académico de la Universidad de Córdoba, el Dr. José Emilio Guerrero, además de su labor docente en Europa y América Latina, y de sus numerosas publicaciones sobre el tema, ha sido integrante de la mesa de Asociaciones para el asesoramiento a la Ley Española de Desarrollo Rural Sostenible; miembro del Comité Asesor del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación para la definición de la Política Agraria Común; Secretario General de Agricultura y Ganadería del Gobierno de Andalucía; responsable del diseño y desarrollo del plan de modernización del mundo rural de Andalucía, y responsable del Servicio Centralizado de Información del Territorio de la Universidad de Córdoba.

4 Académicos vinculados a Fundación ETEA han participado activamente en la cooperación española para el desarrollo rural con enfoque territorial en América Latina. Entre sus colaboraciones pueden mencionarse la participación de Francisco Amador en los proyectos EXPIDER y PIDERAL, como también en el Grupo de Expertos que formuló el marco de referencia inicial para el proceso de consultas durante la formulación de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 – ECADERT, y las de Pedro Caldentey y Vicente González en el apoyo de Fundación ETEA a esta iniciativa regional y en la coordinación de las cooperaciones brindada por el Fondo España-SICA, en el marco del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica.

europeo y latinoamericano, cabe destacar, para los propósitos de este ensayo, la importancia de las raíces identitarias, necesariamente históricas, en la conformación de los territorios, y la valorización del patrimonio histórico de cada territorio en sus estrategias de desarrollo.

La heterogeneidad e idiosincrasia latinoamericana, arraigada en su propia historia, así como la gran diversidad de procesos territoriales y contextos nacionales, generó una amplia gama de dinámicas político-institucionales y de gestión del desarrollo de los territorios rurales. Estas confluyeron con la traslación del Viejo al Nuevo Mundo de elementos de la experiencia europea, que lejos de ser aplicados mecánicamente fueron sometidos a una valoración en términos de su idoneidad, pertinencia y viabilidad. Más que una mera adaptación del esquema europeo o de su versión ibérica, hubo una convergencia constructiva, con aportes conceptuales y metodológicos, políticos y prácticos, derivados de trayectorias y elaboraciones latinoamericanas, en diálogo con las de España y la Unión Europea.

El Grupo Interagencial de Desarrollo Rural, establecido en el 2000, generó un espacio de reflexión, intercambio y elaboración conceptual conjunta por representantes de las principales agencias de cooperación internacional relacionadas con el desarrollo rural en América Latina.⁵ Con variantes por las áreas de competencia y énfasis propios de cada institución, se armonizaron conceptos y abordajes en torno al enfoque territorial.

Diversas experiencias nacionales y una supranacional de política pública para el desarrollo territorial, así como procesos territoriales de muy variada índole, algunos de ellos sistematizados, han generado un rico acervo de aprendizajes tanto positivos como negativos. Su contextualización histórica, discusión comparada e interpretación en términos del enfoque sistémico del desarrollo sustentable centrado en la persona humana han contribuido, asimismo, a nuevas elaboraciones conceptuales. En los apartados siguientes se hará referencia, de manera selectiva y sucinta, a algunas de esas experiencias latinoamericanas.

Territorios de identidad y de ciudadanía en Brasil

Un aspecto fundamental de la experiencia brasileña es que el origen de las políticas públicas de desarrollo territorial está directamente ligado a los movimientos sociales, tanto por la cuestión agraria a fines del siglo XX como en sus formas asociativas, en particular el movimiento cooperativo, y en sus expresiones

5 El Grupo Interagencial de Desarrollo Rural lo conformaron ocho agencias de cooperación técnica y financiamiento para el desarrollo: Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Instituto Interamericano de Cooperación a la Agricultura (IICA), Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

políticas. Se inscribe asimismo en la redemocratización del Estado Federal después de la dictadura militar de 1965-85, y el ascenso de un movimiento político de base popular, fundado en 1980 al calor de las luchas sindicales, que asumió el Poder Ejecutivo a partir del 2002.

Desde el gobierno anterior, se habían dado algunos pasos iniciales, como la creación del Ministerio de Política Fundiaria y Desarrollo Agrario en 1999, por decreto provisional, sobre la base del cargo anterior de ministro de Estado Extraordinario de Política Fundiaria, establecido tres años antes en respuesta a un grave conflicto agrario. En el 2000, se estableció oficialmente el Ministerio de Desarrollo Agrario, y al año siguiente asumió las funciones relacionadas con la agricultura familiar, que anteriormente atendía el Ministerio de Agricultura. En ese mismo año se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (CNDRS).

En términos político-institucionales, la decisión de impulsar el desarrollo con enfoque territorial en Brasil, por parte del Presidente Ignacio “Lula” da Silva, se tradujo en la conformación de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), Programa de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales y el apoyo del mandatario al Programa de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales. Esa decisión, y la designación de Humberto Oliveira para encabezar esa Secretaría, expresaron asimismo el involucramiento activo de los movimientos sociales en la generación y ejecución de políticas públicas y nuevos programas para apoyar procesos de desarrollo con una fuerte participación de la sociedad civil en los territorios rurales.

El propósito para el cual se estableció la SDT fue articular, promover y apoyar las iniciativas tanto de la sociedad civil como de la institucionalidad pública en pro del desarrollo de las regiones donde predominan la agricultura familiar y los beneficiarios de la reforma y reordenamiento agrario. Las acciones de la SDT se han orientado a fortalecer la capacidad de gestión de los territorios rurales, a fin de contribuir a la reducción de las desigualdades regionales y sociales, así como a la integración de los territorios rurales en el proceso de desarrollo nacional.

En el 2002, la SDT y el CNDRS impulsaron la formulación participativa del Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable. También se crearon Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable y, posteriormente, empezaron a establecerse los Colegiados Territoriales, con participación paritaria de la sociedad civil y el sector público.

Por otra parte, hacia el 2003 se formuló la Política Nacional de Desarrollo Regional, del Ministerio de Integración Nacional, que definió microrregiones diferenciadas entre sí como espacios locales de actuación.

Paralelamente, la SDT definió y luego validó con actores locales, en cuanto a su cobertura y características definitorias, sucesivos conjuntos de territorios rurales sustentables para la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales (PRONAT). Entre ellos, sobresalen los Territorios de Identidad y los Territorios de Ciudadanía, asociados a programas homónimos impulsados respectivamente, y de manera complementaria, desde la SDT y desde la Presidencia de la República Federal.

Los 164 territorios de identidad del PRONAT fueron definidos por los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable, pero su delimitación final la hicieron los respectivos Colegiados Territoriales.

Los 120 territorios de ciudadanía, un subconjunto del total anterior, fueron priorizados en el marco del programa de combate a la pobreza y la agenda social del gobierno entre 2008 y 2009. Los objetivos buscados eran la inclusión productiva de las poblaciones pobres; la integración de políticas públicas con planificación territorial, y la ampliación tanto de los mecanismos de participación social como de la oferta de los programas básicos de ciudadanía.

Un aspecto interesante del proceso brasileño, en lo referente a los territorios rurales, es que su conformación no se ha limitado a los programas oficiales comentados, sino que los ha desbordado. Algunos gobiernos estatales han comenzado a ampliar la territorialización al conjunto del Estado, y un número creciente de territorios se han definido como tales al margen de iniciativas gubernamentales, aunque siguiendo criterios similares en cuanto a la organización de los colegiados territoriales, elaboración de planes de desarrollo, y otros aspectos de la gestión territorial.

La incorporación del elemento identitario en la definición inicial y en la validación social de los territorios rurales, aunada al reconocimiento de su naturaleza histórica y cultural, de su continua construcción y reconstrucción social a lo largo del tiempo, permitió trascender en buena medida la demarcación meramente técnica o político-administrativa de las unidades territoriales en Brasil. La misma población rural participa en la definición de sus propios territorios, negociando y renegociando su cobertura geográfica y social con las instancias públicas, estableciendo colegiados territoriales como espacios de concertación e incidencia en la ejecución de las políticas y de los presupuestos institucionales, elaborando su visión del futuro de cada territorio a partir de una identidad que se expresa en el nombre otorgado, en propuestas estratégicas y en acciones colectivas para impulsarlas. Estas, a su vez, se enmarcan en políticas públicas y acciones institucionales territorializadas o en vías de territorialización, pero que responden a lógicas, directrices y programas nacionales y, en países federales como Brasil, también estatales.

El sector académico contribuyó tanto a la creación de condiciones previas como durante la elaboración e implementación de la nueva política de desarrollo territorial. Entre otras instituciones de educación superior, destaca el papel de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro, con su Programa de Posgrado en Ciencias Sociales sobre Desarrollo, Agricultura y Sociedad (CPDA). Este programa ha impulsado la enseñanza investigación, extensión e intercambio en ciencias sociales aplicadas al conocimiento del mundo rural, tanto brasileño como latinoamericano. Tuvo a su cargo la Maestría en Planeamiento y Políticas de Desarrollo Agrícola y Rural para América Latina, con apoyo de FAO, el cual impartió formación de posgrado en este campo a brasileños e hispanoamericanos a lo largo de los años noventa. Desde mediados de ese decenio, ha impartido asimismo un doctorado, ha contribuido activamente a cursos nacionales e internacionales en desarrollo rural, y ha constituido un centro de pensamiento crítico y propositivo en su campo.

La experiencia brasileña, con las particularidades propias de un gran país federal y de un proceso sociopolítico distinto al de otros países latinoamericanos, ha sido y sigue siendo un referente importante para procesos de desarrollo rural con enfoque territorial. Algunos aspectos claramente pertinentes y de especial relevancia han sido el énfasis en la identidad territorial como construcción histórica y rasgo cultural; la participación activa y decisoria de la sociedad civil; la generación de espacios de concertación y negociación entre actores institucionales y organizaciones sociales en los territorios, y la articulación político-institucional del apoyo a procesos de desarrollo endógenos, en el marco de políticas y programas nacionales.

Territorios andinos e identidades en conflicto

En diferentes momentos a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, los países andinos adoptaron políticas e impulsaron programas de desarrollo rural y ordenamiento territorial, así como reformas agrarias, con variaciones importantes de acuerdo con el contexto nacional respectivo. Por lo general, hubo un grado importante de conflictividad social en el campo, con diversos tipos de expresión política, y en ciertos casos incluso una insurgencia de base rural.

Aquí centraremos la atención en el caso colombiano, que comparte algunos rasgos, pero tiene también particularidades importantes en cuanto a sus dinámicas político-institucionales, como también a las identidades territoriales, a la conflictividad social agraria y a medio siglo de guerra interna, ampliamente extendida en zonas rurales y con múltiples ramificaciones tanto en el pasado como en la coyuntura actual. Las estimaciones del número de personas muertas durante esta guerra oscilan entre medio millón y 700.000. A ello se suma el desplazamiento interno forzoso y desposesión de alrededor de 3.7 a 5.5 millones de

campesinos en el fuego cruzado entre guerrillas, ejército, paramilitares, hacendados y narcotraficantes.

Durante los años sesenta, el primer gobierno del Frente Nacional que coaligó a liberales y conservadores intentó una reforma agraria, en el contexto internacional de la Alianza para el Progreso y la Revolución Cubana. Institucionalmente esto se tradujo en la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y el Fondo Nacional Agrario, administrado por el INCORA, como “instrumento al que ingresan las tierras con fines distributivos. Las tierras adquiridas mediante las modalidades de compra, expropiación o cesión ingresan a dicho fondo y quedan como patrimonio de ese instituto, para luego destinarse a la dotación de familias de escasos recursos económicos”.⁶ Además de dotar de tierras a campesinos carentes de ellas, se pretendía adecuarlas para la producción, y dotar a los adjudicatarios de servicios sociales básicos y otros apoyos complementarios. En la práctica, la cantidad de tierra que se redistribuyó en esa década fue claramente insuficiente para lograr el principal objetivo de la ley, de eliminar tanto la inequitativa concentración de la propiedad rústica como su fraccionamiento antieconómico en minifundios.

Los años sesenta fueron un período de fuerte movilización social agraria, y se creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), que presionó por la redistribución de tierras de haciendas. Por otra parte, en 1965 se fundaron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), “que expidió en sus primeras manifestaciones una plataforma agraria donde la redistribución de la propiedad era una de las principales reivindicaciones del movimiento campesino”.⁷

A principios del decenio siguiente, la reacción política de hacendados y grupos conservadores generó una suerte de “contrarreforma agraria”, que tendió a frenar las expropiaciones y procesos redistributivos. Como alternativa, se promovió la colonización dirigida hacia las zonas rurales menos pobladas del país.

Desde la década de 1970, Colombia impulsó políticas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) que buscaban aumentar la producción agropecuaria y mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores, para lo cual se impulsó políticas y proyectos multisectoriales. En general, el DRI respondió a directrices generadas desde la institucionalidad pública nacional, respaldada por cooperación internacional, más que a procesos generados desde los territorios en función de sus propias particularidades, requerimientos, vocaciones y potencialidades. Seguramente no fue casual que la implementación de esta política coincidiera con el debilitamiento de la reforma agraria:

6 Álvaro Balcazar, Nelson López, Martha Lucía Orozco y Margarita Vega, *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria* (Santiago, Chile: CEPAL, 2001), 11.

7 Absalón Machado, “La reforma agraria en la Alianza para el Progreso” (Bogotá, Colombia: Ponencia presentada en el seminario internacional *50 años de la Alianza para el Progreso en Colombia: lecciones para el presente*, Centro de Estudios Estadounidenses, septiembre de 2011), 10.

“Surge el DRI (Desarrollo Rural Integrado) como una estrategia complementaria a los programas de reforma agraria que pretende apoyar campesinos con potencialidad para convertirse en pequeños empresarios. Las acciones del INCORA se reducen de manera drástica y se restringen solamente a áreas con conflictos sociales graves y a apoyar y desarrollar programas en zonas de colonización”.⁸

Por otra parte, desde mediados de los años ochenta inició un proceso de descentralización de funciones estatales y presupuesto público, elevado a rango constitucional en 1991, cuando se estableció asimismo la planificación ascendente y participativa. Así, se formaron los Consejos Territoriales de Planeación, activamente involucrados en la formulación de planes de desarrollo en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, para normar el proceso de descentralización, solo se aprobó veinte años después, por la dificultad para lograr un consenso nacional para el nuevo pacto territorial que requiere el país, lo cual a su vez obedece, según el criterio de un experto, a la existencia de “profundos conflictos políticos no resueltos”.⁹ La Ley Orgánica aprobada se fundamenta en la división político-administrativa del país, pero también permite establecer zonas de inversión especial para superar la pobreza “como instrumento para superar condiciones de desequilibrio económico y social entre las regiones de planeación y gestión y entre los distintos entes territoriales del país” -artículo 34-. Esa ley, crea, asimismo, un Fondo de Compensación Regional como “mecanismo de generación de equidad y reducción de pobreza entre las entidades territoriales del país” para financiar proyectos en las zonas de inversión especial -artículo 35-.

En el 2003, se suprimió el INCORA, y se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. La función de este es ejecutar y coordinar las políticas de desarrollo rural integral establecidas por el Gobierno nacional, con el fin de facilitar el acceso de las comunidades rurales a los factores productivos y bienes públicos, con miras al mejoramiento de su calidad de vida. En el contexto actual, este cambio institucional sugiere la transición desde un abordaje “agrarista” hacia otro que además de intervenir en la tenencia de la tierra, la relacione con otras facetas del desarrollo de los territorios rurales.

La Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial del INCODER 2010-2014 propuso que:

“concentre sus esfuerzos en poblaciones -víctimas del desplazamiento y la violencia, de mayor nivel de pobreza, etnias y de pequeños y medianos productores-, y zonas

8 Balcazar, *et al.*, 15.

9 Rafael Echeverri Perico, *Identidad y territorio en Brasil* (Brasil: Instituto Interamericano de Cooperación a la Agricultura - IICA y Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, versión preliminar, s.f.), 25.

geográficas del territorio nacional, donde el gobierno nacional ha definido ya unas prioridades de actuación -Zonas de Consolidación, Zonas de Desarrollo Alternativo, Zonas de Frontera- y en aquellas donde el Instituto requiere promover procesos sostenidos de desarrollo, como las Zonas de Reserva Campesina, Resguardos Indígenas, y Titulaciones Colectivas a Comunidades Negras [...] El INCODER identificará Áreas de Desarrollo Rural (ADR), definidas como territorios que comparten características relativamente homogéneas en lo físico, económico, cultural y social. Las Áreas de Desarrollo Rural se constituirán en las unidades básicas de planificación y de ejecución de los programas y proyectos de desarrollo rural".¹⁰

Los movimientos sociales en el campo colombiano han sido actores relevantes e impulsores de cambios en la actuación político-institucional. Desde las luchas por la tierra en la segunda mitad del siglo veinte hasta los paros agrarios y el Congreso Agrario Nacional del 2013, las organizaciones campesinas e indígenas y afrodescendientes se han posicionado activamente ante la problemática agraria y rural, profundizada a partir de la primera década del siglo. Sus planteamientos han sido críticos y propositivos respecto de las políticas públicas, demandando espacios para la construcción de políticas de transformación agraria y desarrollo de los territorios rurales.

En el marco de las actuales conversaciones para poner fin al conflicto armado interno más prolongado de la historia latinoamericana, el primer tema de negociación y acuerdo ha sido justamente el referente a la problemática agraria y el desarrollo territorial. En este contexto, con todas sus incertidumbres y fuerzas encontradas, hay al menos una oportunidad de construir futuros esperanzadores a partir de la dolorosa y aleccionadora historia de este país andino.

Algunos centros de investigación y educación superior, como la Universidad Javeriana y la Universidad Nacional, han cumplido una función relevante en el estudio de la problemática agraria, en perspectiva tanto histórica como actual; en la formación de alto nivel en desarrollo rural; en los debates nacionales al respecto, y en la elaboración de propuestas para abordar la cuestión agraria y el desarrollo de los territorios rurales.

La experiencia colombiana, con su clara especificidad, se inscribe en el ámbito mayor de la integración andina. En el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se han hecho esfuerzos por elaborar un marco regional de políticas para el desarrollo agrícola y, más recientemente, para el desarrollo rural. Para lo primero, el Acuerdo de Cartagena por el cual se estableció la CAN señaló, desde 1969, que los países miembros ejecutarían un Programa de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial, armonizarían sus políticas y coordinarían sus planes nacionales, de naturaleza sectorial. Varias décadas después, hacia el 2004, la CAN adoptó un Plan Integrado de Desarrollo Social, uno de cuyos propósitos

10 Álvaro Francisco Uribe Cálad y Juan Manuel Ospina Restrepo, *Estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial (2010-2014)* (Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, 2011).

es la reducción de asimetrías territoriales -en el ámbito rural y en su relación con lo urbano, así como en las zonas de frontera- y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables.

Más recientemente se estableció el Foro Andino de Desarrollo Rural, como “una plataforma de aprendizaje regional, valoración de instrumentos de política, reflexión sobre las nuevas visiones de la ruralidad y diseño de propuestas de política de desarrollo rural territorial para construir procesos de cambio más coherentes y sistémicos”. Así, uno de los objetivos específicos del mencionado Foro Andino de Desarrollo Rural señala que se trabajará para “definir modelos de gestión e instrumentos metodológicos en desarrollo rural territorial, para fortalecer capacidades y promover su escalamiento a nivel de políticas públicas, mediante la identificación de experiencias, la selección de territorios de referencia y la sistematización de las mismas”. Uno de los principales desafíos que se planteó dicho foro fue “Disponer de una propuesta de Estrategia Andina de Desarrollo Rural con enfoque territorial”.

En el 2011, la Secretaría General de la CAN presentó una propuesta de Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Territorial Rural en La Comunidad Andina, la cual se ha discutido desde entonces en grupos técnicos para su posterior presentación ante el Consejo de Ministros de Agricultura de la CAN. En el 2013 se tomó la decisión de establecer el Comité Andino del Desarrollo Rural Territorial. Estos mecanismos e iniciativas aún no han desembocado en la aprobación de una estrategia común para el desarrollo rural con enfoque territorial, pero sí han establecido las bases para colaboraciones e intercambios, como también para posibles convergencias. Resta por saber si se logrará consensuar e implementar efectivamente un abordaje común, el cual necesariamente tendrá que respetar las soberanías nacionales y muy diversas trayectorias y situaciones de los países integrantes de la Comunidad Andina de Naciones, geográficamente vecinas pero con historias y disyuntivas actuales claramente diferenciadas entre sí.

Territorios centroamericanos e integración social

En América Central, que en su conjunto tiene una escala geográfica y poblacional aproximadamente comparable a la de Colombia en términos de orden de magnitud, la existencia de varios Estados nacionales ha conllevado una diversidad de contextos político-institucionales para el desarrollo de los territorios rurales, cada uno de los cuales ha evolucionado a ritmos dispares y por vías distintas. Cada país tiene sus propias políticas y programas de desarrollo rural, resultantes de procesos diferenciados entre sí, aun cuando tengan algunos denominadores comunes. La institucionalidad nacional para abordar la problemática agraria y promover el desarrollo rural es igualmente diversa, con énfasis

variables a lo largo del tiempo y de un país a otro en el acceso a la tierra y los asentamientos campesinos derivados de las reformas agrarias, o en el acceso a mercados, asistencia técnica, educación, salud y otros servicios públicos.

A todo ello se suma la historia diferenciada al interior de la región en lo referente a los movimientos sociales en el campo y la conflictividad agraria en particular, y las modalidades y resultados de las respectivas reformas agrarias. En varios de los países, ellos se inscribe en los impactos directos y consecuencias derivadas de las guerras civiles de los años setenta u ochenta del siglo XX, sus desenlaces finales y los acuerdos de paz en algunos de ellos, y el cumplimiento -o no- de lo acordado en lo referente a la problemática agraria y rural.

Por otra parte ha existido, desde la década de 1960, un proceso integracionista, inicialmente a través del Mercado Común Centroamericano y la Organización de Estados Centroamericanos, con sus altibajos y eventual desarticulación. A partir de 1991 el proceso se revitalizó con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la conformación de una serie de órganos e instancias especializadas del SICA. En este nuevo marco, se formularon múltiples instrumentos, políticas y estrategias, tanto sectoriales como intersectoriales. Tres de ellas atañen más directamente al desarrollo rural y reflejan la evolución desde un abordaje inicialmente centrado en la agricultura -Política Agrícola Centroamericana 2008-2017, conocida como PACA-, pasando por su articulación con cuestiones ambientales y de salud pública -Estrategia Regional Agroambiental y de Salud 2009-2024, ERAS-, hasta una visión más integral del desarrollo de los territorios rurales -Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 – ECADERT-.

La ECADERT, por su parte, integra y sintetiza múltiples aportes y experiencias, tanto político-institucionales como de gestión territorial, desarrolladas en varios países de la región entre fines del siglo XX y principios del XXI. Incorpora, asimismo, elementos derivados de las elaboraciones conceptuales y metodológicas internacionales, tanto en Europa como en América Latina.

Aunque la formulación de la ECADERT no fue una respuesta directa a movilizaciones populares o a la presión de organizaciones de base, diversos movimientos sociales participaron en mayor o menor grado en la elaboración de la propuesta, tanto en las consultas nacionales o territoriales como en talleres y consultas regionales. Estas últimas incluyeron a organizaciones de mujeres y de jóvenes, afrodescendientes e indígenas, y al Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, que agrupa a un conjunto de organizaciones regionales de la sociedad civil.

Varios centros de educación superior centroamericanos participaron en la formulación de la ECADERT, con aportes relevantes en lo referente a gestión del conocimiento y formación de capacidades, ejes transversales de ese instrumento

de política regional. Algunas de ellos, como la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, de El Salvador, aportaron también su experiencia y visión en lo referente a la vinculación universidad-territorio.

Un número creciente de universidades y centros de educación superior, así como algunos centros no universitarios de investigación para el desarrollo y la incidencia, se han involucrado activamente en la ejecución de la ECADERT. Su participación ha sido determinante en la conformación de un fuerte programa regional de formación de capacidades en gestión del DRT, y más recientemente en el establecimiento de equipos nacionales de formación en el mismo campo. También se ha constituido una red regional de gestión de conocimiento para el desarrollo territorial, y se producen diversos tipos de bienes públicos internacionales relacionados, entre otros asuntos, con la gestión de las políticas públicas y de los territorios; con el fortalecimiento de capacidades para la gestión territorial; con el intercambio, sistematización y discusión comparada de experiencias; con la gestión de la información, la elaboración de estudios base, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas.

El concepto de territorio en la ECADERT, elaborado a partir de una confrontación de la teoría y la experiencia internacional con su abordaje en la región, sintetiza la comprensión compartida de quienes participaron en la elaboración de este instrumento de integración regional:

“El territorio es un espacio socio-geográfico construido cultural e históricamente por la interacción entre los seres humanos y de éstos con la Naturaleza en su conjunto. El territorio constituye un sistema complejo y dinámico, con múltiples dimensiones entrelazadas, incluyendo la ambiental, económica, político-institucional, social y cultural.

Sobre la base de las condiciones biofísicas locales, transformadas por la acción humana, se crean ámbitos territoriales, enmarcados por factores socio-económicos, relaciones sociales e identidades colectivas. Los territorios cambian y se desarrollan por los procesos dinámicos de satisfacción de las necesidades de los seres que viven en ellos, como también de grupos humanos en otros lugares.

Las comunidades que conforman el territorio utilizan su base de recursos naturales para establecer sus formas de producción, consumo e intercambio, sus estrategias económicas y sus modos de vida, que expresan prácticas, principios y valores regulados por determinados sistemas de organización social y político-institucional. El territorio está asociado a un sentido de identidad y pertenencia, producto de su historia. Su organización se sustenta en una trama de tejidos sociales que permite a la población del territorio manejar situaciones de incertidumbre, solucionar problemas comunes, construir un proyecto de futuro y lograr aspiraciones compartidas”.¹¹

En distintos países, las políticas oficiales y la institucionalidad pública tienen conceptos de territorio específicas de su propio marco legal y normativo.

11 Consejo Agropecuario Centroamericano, *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial -ECADERT (2010-230)* (San José, Costa Rica: IICA), 17.

Por lo general, la legislación reconoce solamente a las unidades político-administrativas, básicamente los municipios y las provincias o departamentos. Los sistemas nacionales de planificación y ciertas normas de ordenamiento territorial reconocen regiones de planificación, algunas veces de origen histórico y otras veces asociadas a cuencas u otros elementos físico-geográficos. Por otra parte, cada institución estatal con cobertura nacional suele tener su propia zonificación. Todo ello genera una territorialización compleja y plantea el reto de abordar la relación entre los territorios, en cuanto construcciones sociohistóricas e identitarias y el ordenamiento territorial de cada país.

Los grupos humanos en los territorios rurales tienen, asimismo, sus propios conceptos y referentes culturales acerca del territorio; pueden o no utilizar el término, pero se refieren, de una u otra manera, a su manera de entender la territorialidad. Estas concepciones frecuentemente son más ricas y tienen mayor profundidad que las de los instrumentos de política, por cuanto se basan en una larga experiencia colectiva y en un complejo conjunto de interacciones, remontrándose incluso a sus orígenes e integrando aspectos medulares de su visión de mundo, incluida la relación con sus ancestros. El concepto de territorio en la ECADERT se ha enriquecido mediante su apropiación crítica y propositiva por parte de grupos u organizaciones de gestión territorial, de acuerdo con su propia vivencia y cosmovisión.

Las identidades territoriales centroamericanas se fundamentan claramente en la historia de cada territorio, en su cultura compartida y un sentido de pertenencia construido socialmente a lo largo del tiempo. Incluso en territorios multiétnicos, la problemática común, las convergencias entre pobladores con distintos orígenes y el espacio sociogeográfico construido socialmente por ellos, generan elementos identitarios compartidos, unen y permiten generar mecanismos de gestión territorial. Los territorios no son construcciones estáticas e inamovibles, con linderos definitivos y ubicaciones inalterables, sino un conjunto dinámico de relaciones: entre individuos, familias, comunidades y pueblos; entre ese conglomerado social y el conjunto de ecosistemas con los cuales interactúan y de los cuales forman parte; entre el territorio como sistema complejo y su entorno nacional, regional y mundial, como también entre sus raíces históricas, su presente y su porvenir.

Reflexiones finales

Los territorios rurales, como espacios y sistemas sociogeográficos construidos históricamente, se fundan en la identidad territorial, el sentido de pertenencia y el conjunto de redes y relacionamientos que permiten gestionar mancomunadamente su desarrollo, sus recursos y sus iniciativas. Sus proyectos de futuro, con los cuales terminan de constituirse en territorios con capacidad

propositiva, de movilización y de acción concertada, se elaboran en el presente con los materiales del pasado, todo un conjunto de acervos territoriales: un medio natural transformado por la intervención humana, que transforma también a quienes actúan sobre él, en una suerte de coevolución; una economía rural compleja y cambiante, con múltiples actividades entrelazadas, directa o indirectamente relacionadas con ese medio natural en vías de artificialización; un modo de vida asociado a esa interacción sociedad-naturaleza, y un tejido social resultante de la dinámica de las redes y relaciones entre los pobladores y pobladoras del territorio, generación tras generación; una institucionalidad social y mecanismos de gobernanza del territorio, de expresión y resolución de intereses conflictivos o convergentes, de negociación de agendas para el desarrollo y de movilización de voluntades para impulsarlas; un bagaje cultural e identitario que integra y diferencia, que fortalece la cohesión territorial y demarca sus linderos, variables en el tiempo.

Tal como lo expresó el presidente de un Grupo de Acción Local español, “no hay territorio sin proyecto de futuro”, y por supuesto que tampoco hay territorio sin pasado. Cualquier territorio no solo es el resultado de una construcción histórico-social, sino que su visión prospectiva y propositiva, su apuesta estratégica, se funda necesariamente en su trayectoria, en el reconocimiento de sus raíces más profundas, de su trayectoria a lo largo del tiempo, y de su proyección hacia el porvenir. Aun cuando la propuesta signifique una ruptura radical con aspectos fundamentales de su pasado, parte necesariamente de ellos, y tiene que tomarlos en cuenta para que no se conviertan en un lastre insuperable, sino en el punto de partida para un futuro distinto. Construimos siempre sobre un presente que es producto del pasado, y partimos inevitablemente de lo que hicieron o dejaron de hacer nuestros antepasados. Aunque adoptemos una postura fuertemente crítica al respecto, o propongamos un derrotero muy distinto, ese es nuestro referente obligado, y si desconocemos el peso de la historia en nuestra vida social como en la personal, difícilmente podremos cambiarla.

Desde la perspectiva del enfoque territorial, las iniciativas endógenas impulsadas por plataformas de concertación entre actores sociales, gobiernos locales y organizaciones de sociedad civil de los territorios dialogan necesariamente con la institucionalidad pública nacional presente en los territorios o relacionada con ellos. Este diálogo, mediante el cual han de negociarse las propuestas o demandas generadas desde el territorio con la oferta estatal de inversión pública y apoyo técnico, se enmarca necesariamente en las políticas tanto sectoriales como intersectoriales e, idealmente, en una visión y estrategia nacional de desarrollo territorial para el mediano y más largo plazo. Esta responde también, de manera explícita o implícita, a un proyecto de futuro para el país y a determinada comprensión del papel del desarrollo de los territorios rurales en el de la sociedad como un todo. Esta comprensión, a fin de cuentas política, así como la

visión prospectiva y la estrategia correspondiente, suponen un posicionamiento respecto de la evolución reciente y situación actual del país y de sus territorios, y en particular de las disparidades inter e intraterritoriales. También conllevan un análisis y valoración de las tendencias fuertes, declinantes o emergentes. La decisión sobre la conveniencia y viabilidad de continuar el derrotero histórico o de romper con él es igualmente política, pero debería ser consensuada socialmente. Esto supone una apreciación sobre lo que es deseable conservar y lo que es necesario transformar, para lograr el tipo de sociedad que se propone.

La gestión del conocimiento -incluyendo la investigación histórica- desempeña una función importante tanto para las políticas públicas como en los territorios. El presente no puede interpretarse sino en relación con el pasado, y el análisis retroprospectivo es fundamental para el análisis y proyección de tendencias. El estudio y comprensión de los procesos históricos pertinentes es clave para aprehender la realidad actual de los países y territorios, pero especialmente para la construcción de sus proyectos de futuro y sus estrategias de desarrollo.

La investigación histórica, con sus diversos énfasis temáticos y herramientas para el estudio de procesos ambientales, tecnológicos, económicos, demográficos, sociales, político-institucionales y culturales -entre otros- puede ofrecer análisis en profundidad de aspectos específicos del desarrollo territorial, pero además permite abordar sus interconexiones dinámicas e integrarlas en interpretaciones totalizantes del devenir de las sociedades rurales, de su relación coevolutiva con el medio natural y de sus interacciones con el entorno mayor del que forman parte. La periodización interpretativa de los procesos territoriales, en cada una de sus dimensiones y en su integralidad, es un aporte importante de la investigación histórica tanto a la gestión del conocimiento como a la toma de decisiones por parte de los actores sociales e institucionales, gobiernos locales o mancomunados y otras fuerzas vivas de cada territorio. Su análisis comparado y su interpretación más general son igualmente útiles para la discusión sobre el desarrollo territorial y para la actuación de los responsables político-institucionales en cada país o en ámbitos supranacionales.

La comprensión dinámica e integral de las relaciones sistémicas cambiantes entre los distintos componentes del desarrollo sostenible, en los planos regional, nacional y territorial, parte -como toda pesquisa histórica- de cuestiones e interrogantes actuales, cuya respuesta se busca en un pasado que puede ser más remoto o más próximo y referirse a la más larga o más corta duración. Su pertinencia trasciende; sin embargo, la actualidad, lo inmediato y coyuntural: importa, a fin de cuentas, si nos ayuda a pensar y a construir el porvenir.

La historia, entendida como estudio de las sociedades en el tiempo no solo pretérito sino también presente y futuro, tiene por lo antedicho una gran relevancia potencial para abordar cuestiones medulares del desarrollo, en general, y del desarrollo territorial en particular. Tanto la investigación académica

convencional sobre los procesos de desarrollo como la historia con fines aplicados tienen mucho que decir al respecto, conversando con otras ciencias sociales y también naturales, pero también en una conversación social más amplia sobre las políticas públicas y los procesos de gestión del desarrollo, sobre las disyuntivas que enfrentan nuestras sociedades y sobre lo que nos proponemos hacer al respecto. Seguramente no podremos lograr todo lo que soñamos, pero sí tenemos la oportunidad, el privilegio y la obligación de tratar de hacer, colectiva y colaborativamente, alguna diferencia en el mundo real.