



ANÁLISIS DE  
**EXPERIENCIAS  
INTERNACIONALES**  
EN ORDENAMIENTO SOCIAL DE  
LA PROPIEDAD: LOS CASOS DE  
MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA



MINAGRICULTURA



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN





**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**  
Presidente de la República de Colombia

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y  
DESARROLLO RURAL, MADR

**AURELIO IRRAGORRI VALENCIA**  
Ministro

**JUAN PABLO DÍAZ GRANADOS**  
Viceministro de Desarrollo Rural

**HERNÁN MIGUEL ROMÁN CALDERÓN**  
Viceministro de Asuntos Agropecuarios

UNIDAD DE PLANIFICACIÓN  
RURAL AGROPECUARIA, UPRA

**FELIPE FONSECA FINO**  
Director General

**DORA INÉS REY MARTÍNEZ**  
Directora Técnica de Ordenamiento de la  
Propiedad y Mercado de Tierras

**DANIEL ALBERTO AGUILAR CORRALES**  
Director Técnico Uso Eficiente del Suelo y  
Adecuación de Tierras

**DANIEL MAURICIO ROZO GARZÓN**  
Jefe de la Oficina de Tecnologías de la  
Información y las Comunicaciones

ASESORES DE LA DIRECCIÓN

**EMIRO JOSÉ DÍAZ LEAL**  
Asesor de Planeación

**CAMILO ANDRÉS PULIDO LAVERDE**  
Asesor de Control Interno

**JOHANA TRUJILLO MOYA**  
Asesora de Comunicaciones

**DENNIS BERMÚDEZ MURILLO**  
Asesor Jurídico

**LUZ MARINA ARÉVALO SÁNCHEZ**  
Asesora Técnica

ANÁLISIS DE  
**EXPERIENCIAS  
INTERNACIONALES**  
EN ORDENAMIENTO SOCIAL DE  
LA PROPIEDAD: LOS CASOS DE  
MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA

**ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS  
INTERNACIONALES EN ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD:  
LOS CASOS DE MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA**

**EDITORES**

Felipe Fonseca Fino  
Dora Inés Rey Martínez

**COORDINADOR TÉCNICO**

Luis Fernando Sandoval Sáenz

**AUTOR**

Rafael Echeverri Perico  
Equipo Consultor Corporación Latinoamericana Misión Rural

**REVISIÓN DE TEXTO Y ESTILO**

Andrea Moreno Reina  
Claudia Estrada Santiago

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Claudia Melo Rodríguez  
Lorena Maryeth Rodríguez Martínez  
Oficina Asesora Comunicaciones

**FOTOGRAFÍA**

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Banco Agrario  
INCODER  
CORPOICA

2014

**ES PROPIEDAD DEL ESTADO**

Derechos reservados. Queda estrictamente prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización expresa de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA.

Foto portada cortesía Banco Agrario

**Código ISBN**

978-958-5552-26-5

## Resumen

En el propósito de formular un Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Colombia, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, ha realizado un análisis del panorama internacional y de las políticas públicas que en materia de distribución de la propiedad rural y estructura agraria, acceso a tierras, regularización del mercado de tierras rurales, regulación de los derechos de dominio, administración de tierras del Estado y otros asuntos clave del Ordenamiento Social de la Propiedad; han surgido como instrumentos de reforma agraria en América Latina durante el último siglo.

Las experiencias de México, Brasil y Argentina, cuyas realidades, procesos sociales y político-institucionales exhiben marcadas diferencias; son expuestas y analizadas a la luz de su pertinencia, aplicabilidad y relevancia para el caso colombiano; de cuyo análisis se desprenden sendas recomendaciones y reflexiones en materia de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial y transformaciones de la institucionalidad local y regional para la participación y gestión social de las políticas públicas en los territorios rurales.

## Palabras Clave

Reforma Agraria, concentración, ordenamiento de la propiedad, reparto agrario, ejido, núcleo agrario, acceso a la tierra, propiedad social, ejidatarios, comuneros, organizaciones campesinas, asentamientos de reforma agraria, agricultura familiar, desarrollo rural, enfoque territorial, PROINDER, PRONAF.

## Abstract

In order to formulate a Social-Ordering of Rural Property Plan in Colombia, the Rural Agricultural Planning Unit UPRA, has made several analysis of international scene and public policies regarding to rural property distribution and agrarian structure, access to land, rural land market regularization, regulation of ownership rights, government property management and other key issues of Social-Ordering of the Property; that have emerged as instruments of agrarian reform in Latin America during the last century.

The experiences of Mexico, Brazil and Argentina, whose realities, social and political-institutional processes exhibit huge differences; are reported and analyzed focusing on their relevance, applicability and relevance to the colombian case; from whose analysis emerges a set of recommendations and reflections on Integral Rural Development with a Territorial Approach and transformations of local and regional institutions for social participation and management of public policies in rural areas.

## Key Words

Agrarian Reform, property concentration, ordering of ownership, land distribution, ejido, agrarian core, access to land, social property, comuneros, farmers organizations, agrarian reform settlements, family farming, rural development, territorial approach, PROINDER, PRONAF.

Este documento es propiedad intelectual de la UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA - UPRA. Sólo se permite su reproducción parcial cuando no se use con fines comerciales y citando este documento como: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA. (2014). Análisis de experiencias internacionales en ordenamiento social de la propiedad: los casos de México, Brasil y Argentina. Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional.

# Tabla de contenido



Foto: Cortesía MADR

<b>CAPÍTULO 1 PRESENTACIÓN</b>	<b>8</b>	3.7. Áreas de resultado como orientadoras de la gestión de la política pública	66
<b>CAPÍTULO 2 LA EXPERIENCIA REVOLUCIONARIA DE MÉXICO</b>	<b>13</b>	3.8. Delimitación de los territorios: del concepto a la acción	68
2.1. Las bases del proceso agrario mexicano	15	3.9. La construcción de los colegiados territoriales en red	69
2.2. Marcos normativos y políticas agrarias y concurrentes para el ordenamiento de la propiedad	25	3.10. Soporte técnico en campo a la creación del proceso territorial	70
2.2.1 La institucionalidad agraria de México	25	3.11. La gestión social y el papel de los planes territoriales	71
2.2.2. Nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	30	3.12. La información como soporte técnico de la acción	73
2.2.3. Asentamientos humanos y el ordenamiento territorial de México	32	3.13. Movilización y participación política de los territorios	74
2.2.4. Los principios de ordenamiento y equilibrio ecológico y protección al ambiente	35	3.14. Proyectos estratégicos territoriales	77
2.2.5. Desarrollo Rural Sustentable: una nueva generación de políticas públicas	39	3.15. Las células territoriales y el papel de las universidades	77
2.3. La planeación federal para el ordenamiento de la propiedad rural	48	3.16. Territorios de ciudadanía	78
		3.17. La gestión articulada federal y de los estados	81
		3.18. El proceso de tierras en el marco territorial	82
<b>CAPÍTULO 3 UNA ESTRATEGIA TERRITORIAL PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA REFORMA AGRARIA EN BRASIL</b>	<b>51</b>		
3.1. Concentración y tenencia de la tierra	53	<b>CAPÍTULO 4 UN MODELO INTEGRAL DE APOYO A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES EN ARGENTINA</b>	<b>83</b>
3.2. Construyendo una institucionalidad para los territorios rurales	57	4.1. La política para la agricultura familiar	84
3.3. El ordenamiento de la propiedad inserto en un marco del desarrollo territorial	61	4.2. El diseño estructural de atención a la agricultura familiar	85
3.4. Un ámbito institucional para el desarrollo territorial	62	4.3. La estrategia territorial de ordenamiento	88
3.5. El cambio de foco: de los agricultores y asentamientos de reforma agraria al territorio	63	4.3.1 Principios rectores del ordenamiento, Argentina 2005	89
3.6. Directrices y criterios de la estrategia territorial	65	4.4. Metodología de planeación	89
		Conclusiones y recomendaciones	91
		Bibliografía	95

# CAPÍTULO 1

## Presentación



Foto: Cortesía CORPOICA

El documento contiene el análisis de las experiencias internacionales en ordenamiento social de la propiedad. Los casos de México, Brasil y Argentina, que permiten abordar la construcción metodológica del ordenamiento social de la propiedad rural y su pertinencia para el caso de Colombia.

### **Pertinencia de experiencias internacionales: aporte para el caso colombiano**

Las experiencias internacionales en cuanto a ordenamiento de la propiedad presentan un amplio abanico de aprendizajes, producto de un sinnúmero de estrategias de política pública asociadas a procesos de reforma agraria que han intentado dar respuesta a uno de los principales desafíos del desarrollo rural en América Latina, expresado en una herencia de estructura agraria ineficiente económicamente, inequitativa socialmente, insostenible ambientalmente y conflictiva políticamente.

El enfoque de reforma agraria que orientó las políticas rurales de los años 60 y 70 tuvo importantes antecedentes en los procesos de transformación agraria de países como China, Taiwán y Japón en la década del 40 y en un estudio de la FAO de 1950, donde se estudió la relación entre el régimen de la propiedad rural y el grado de desarrollo de los territorios rurales (Sepúlveda et al., 2003). La CEPAL por su parte, planteó de igual manera la necesidad de una reforma en la estructura de tenencia de la tierra que permitiera elevar el nivel de calidad de vida de la población rural, favorecer la movilidad social, satisfacer la demanda en seguridad alimentaria y aprovechar el potencial de ahorro (Grupo Esquel, 1989).

Las recomendaciones en política que surgieron de estos planteamientos fomentaron medidas de transformación de los regímenes de tenencia de la tierra, mediante la sustitución de sistemas de arrendamiento por sistemas de propiedad, la creación de cooperativas de crédito y comercialización, el establecimiento de servicios de capacitación y asistencia tecnológica y el fomento de la industria rural (Sepúlveda et al., 2003).

Un importante impulso para los procesos de reforma agraria estuvo representado por el respaldo externo, en gran medida de Estados Unidos, proveniente de la Alianza para el Progreso a finales de los 50. La Alianza para el Progreso específicamente impulsaba a los programas de reforma agraria que modificaran el régimen de latifundio por sistemas de propiedad con acceso a créditos, asistencia técnica y comercialización.

En América Latina a lo largo del siglo XX, se dieron varios procesos de reforma agraria, en distintas circunstancias y momentos, con diferentes resultados. Se puede hablar de tres tipos de reforma agraria en los países de la región: 1) producto de grandes revoluciones populares, 2) por vía de la institucionalización del régimen de tierras y 3) cifrada en la atención a la estructura distributiva.

Las dos grandes revoluciones populares, que dieron pie a reformas agrarias profundas sucedieron en México (1910) y en Bolivia (1952). Este tipo de reforma agraria se caracterizó por una extensa entrega de tierras a familias campesinas (100 millones de hectáreas en el caso mexicano), creación de ejidos y minifundios, apertura de la frontera agrícola y el fomento a una agricultura comercial y agroindustrial más sólida. Sin embargo, en ambos casos la pobreza rural no se redujo, se han dado procesos de migración hacia las ciudades de gran magnitud y se han presentado casos de tercerización de la economía y protestas y conflictos sociales.

El segundo tipo de reforma agraria se dio a través de la institucionalización del régimen de tierras, provocando alteraciones significativas en los índices de concentración de la tierra. Además de la transferencia sustancial “de tierras de grandes terratenientes a familias de campesinos, [...] se creó una agricultura reformada que pasó a constituir un subsector intermedio en el marco de una agricultura dividida entre un sector comercial moderno, hegemonizado por el agronegocio, y un sector campesino tradicional dedicado tanto a la producción de subsistencia como a la venta de excedentes en el mercado”. Entre los países que aplicaron este tipo de reforma se pueden mencionar Guatemala, Chile, Perú, Nicaragua y El Salvador. Al igual que con las reformas producto de las revoluciones populares, los índices de pobreza, la crisis del sector y las protestas sociales no mostraron resultados positivos para la reforma agraria.

Finalmente, países como Brasil, Venezuela, Colombia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Honduras aplicaron refor-

mas superficiales que básicamente buscaban atender a la estructura distributiva de las tierras. Este tipo de reformas propiciaba incentivos para la distribución de grandes propietarios a campesinos en el marco de la Alianza para el Progreso, buscando generar un colchón de granjeros medianos entre la masa campesina tradicional y la gran propiedad comercial moderna. Los resultados de este tipo de reformas han sido muy pobres, a la vez que se generaron burocracias pesadas que no fueron capaces de prestar un adecuado soporte técnico y financiero para los asentamientos rurales producto de la reforma.

Con el propósito de contribuir al análisis de modelos de políticas públicas en América Latina, que permitan ampliar el espectro de opciones para ser consideradas en el diseño del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Colombia, se presentan a continuación tres experiencias de países con realidades y procesos político institucionales con marcadas diferencias. Se ha buscado presentar los aspectos más significativos del estado reciente de los procesos de ordenamiento de la propiedad, destacando de cada uno de ellos los aspectos que pueden ser más significativos para la experiencia colombiana.

Hay experiencias de desarrollo rural que se centran en el fortalecimiento integral de la agricultura familiar y de los pequeños productores, en el marco de estrategias agropecuarias de combinación y complementariedad con las dinámicas agroempresariales, particularmente de tipo exportador. Entre estos países se destacan México, Brasil y Argentina.

Dado que uno de los pilares de la discusión sobre el modelo agropecuario de Colombia se cruza directamente con estos procesos, la experiencia de políticas públicas de estos países aporta elementos claves para las definiciones estratégicas del país.

En el caso de México, cuya reforma agraria, de origen revolucionario, es emblema mundial de un modelo profundo y estabilizado de ordenamiento de la propiedad. Se analizan los procesos históricos que fueron conformando una estructura agraria particular y los más importantes componentes de la política pública, su evolución y el proceso reciente de planificación.

Brasil es un ejemplo de reforma agraria de tipo institucionalista del régimen de tierras que no ha logrado cambiar profundamente el estado de desigualdad en la distribución de la tierra, pero que ha acompañado, o enmarcado, su proceso de ordenamiento de la propiedad en un modelo de desarrollo territorial para la agricultura familiar, como una de las más importantes innovaciones institucionales que se han puesto en marcha en el continente. En este análisis se destacan los procesos políticos e institucionales que marcan el desarrollo de los territorios rurales del país.

La tercera experiencia que se presenta es la de Argentina, en donde el proceso de reforma agraria ha tenido un tránsito

En el caso de México, cuya reforma agraria, de origen revolucionario, es emblema mundial de un modelo profundo y estabilizado de ordenamiento de la propiedad.

muy diferente a la mayoría de países de la región, siendo característica de una reforma con menor intervención pública y un sustento de mercado en las formas de tenencia y uso de la propiedad rural.

Estas tres experiencias proporcionan elementos de reflexión sobre las prioridades y énfasis que ha de tomar el ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia, aportando elementos que enriquezcan las opciones de gestión, en torno a la política de ordenamiento social de la propiedad rural. El caso de México, se constituye en el más emblemático de reforma y reparto agrario exitoso que se encuentra en el continente, tanto en la profundidad y alcance de la distribución, como en los modelos de gestión de las políticas públicas de desarrollo rural ajustados a las condiciones particulares de gestión de delimitaciones territoriales en los ejidos y tierras comunales, que pueden aportar experiencias para los modelos de Zonas de Reserva Campesina, entre otros mecanismos que están sobre la mesa de discusión en Colombia. En el caso de Brasil, la relación entre el modelo territorial de desarrollo rural y las tendencias de aplicar el enfoque territorial en las políticas de desarrollo y en los acuerdos que se adelantan en torno a la negociación de la paz. El modelo brasileño, por las similitudes existentes con amplias regiones de Colombia, permite identificar aspectos claves de aplicación del enfoque territorial en el país. El caso de Argentina tiene importancia en cuanto se ha introducido la estrategia de ordenamiento territorial de la agricultura y del desarrollo rural, lo cual tiene proximidad con las bases conceptuales del ordenamiento social de la propiedad, como parte de los procesos de ordenamiento territorial en Colombia. La experiencia argentina permite visualizar experiencias concretas de aproximar el ordenamiento a la política sectorial.

# CAPÍTULO 2

## La experiencia revolucionaria de México



Foto: Cortesía CORPOICA

Para analizar la experiencia mexicana en cuanto al ordenamiento de la propiedad, nos referiremos a la experiencia reciente del Plan Federal Agrario, adelantado por el país durante el último sexenio presidencial. Actualmente, se están aplicando reformas institucionales y se encuentra en elaboración el Plan Sectorial en el marco del nuevo Plan Federal de Desarrollo 2013 - 2018, razón por la cual, nos referiremos al proceso histórico y la experiencia hasta el 2012.

México tiene una extensión cercana a los 2 millones de kilómetros cuadrados y una población de 112 millones de habitantes, de los cuales el 21% residen en zonas rurales. La tenencia de la tierra en México tiene una estructura particular, muy diferente del resto de países latinoamericanos, resultado del proceso revolucionario de inicios del siglo XX. El 53% del territorio nacional corresponde a propiedad social, conformada por modelos ejidales y comunales de tenencia que conforman los núcleos agrarios.

La estructura básica de la propiedad social en México es el ejido, como fundamento del reparto agrario, cuya dotación de tierra se dedica a tres partes, una, a parcelas de usufructo individual, otra, a tierras comunes, y una más a un centro poblado. Su estructura se basa en una asamblea de ejidatarios, que atiende los asuntos generales del ejido; un comisariado que lo representa; y un consejo de vigilancia. Existen 31.623 ejidos que cubren el 44% del territorio nacional, de los cuales se encuentran formalizados más de 29.000.

Las tierras constituidas en comunidades, son aquellas tierras que fueron restituidas, cuyo origen es posesión ancestral o títulos virreinales de reconocimiento de comunidades y cuentan con una estructura similar a los ejidos. Existen 2.383 comunidades que abarcan el 9% del territorio.

Las colonias agrícolas o ganaderas corresponden a modelos de reparto, de características similares al modelo ejidatario, pero donde aplican las normas de enajenación de la pequeña propiedad privada y constituyen un 2% del territorio. Los territorios nacionales están compuestos por los baldíos deslindados de la Nación, correspondientes al 4% del territorio. El resto del territorio se constituye por propiedad privada, en un 38% del total y otras formas en el 3%.

La propiedad social se distribuye en un 65% de tierras comunes, 32% de tierras parceladas de uso individual y 3% de asentamientos humanos. En las tierras de uso común, solo el 7% se dedica a explotación agropecuaria. Estas cifras permiten estimar que el uso productivo de la tierra en México se estructura en un 68% en propiedad privada y un 32% en explotaciones dentro de los núcleos agrarios.

## 2.1. Las bases del proceso agrario mexicano

Es necesario iniciar la revisión por el concepto del ejido, como institución fundamental del campo mexicano. El ejido es heredero de instituciones españolas y de la tradición mexicana. En esencia, se trata del territorio que debe garantizar el sustento de un poblado; su definición es heredera de una concentración de población que define un espacio para uso común que garantice la expansión del núcleo, los espacios de uso común para producción o esparcimiento y la asignación de parcelas productivas para uso privado. El ejido es una estructura básica de un paisaje que integra lo urbano y lo rural, en una concepción moderna de los términos.

El calpulli es la base de la organización del acceso a la tierra de las culturas aztecas que encontraron los españoles a su llegada a Tenochtitlan, Valle de México. Si bien la propiedad de la tierra estaba basada en un esquema de castas, la explotación del suelo estaba organizada en un modelo de núcleos de población, que disponían de tierras para cultivos privados, familiares, los calpullalli, y tierras comunales, altepetlalli, explotados entre todos los pobladores.

La figura se retoma durante la época colonial, luego de las precarias formas que tomó la encomienda y las concentraciones de tierra de señores e iglesia en los diferentes procesos de expropiación de las tierras indígenas. El ejido, desde su inicio, contempla un poblado y sus áreas de sustento y expansión, como fue determinado por la Corona Española en el siglo XVI. Esta figura se constituye en una institución que traspasa los tiempos y los avatares del despojo. Durante los siglos de la colonia, esta institución se mantiene como referente de uso y apropiación del territorio en la mayor parte del país, a pesar de que el signo continuado fue el de la consolidación de modelos de concentración de la propiedad en modelos claramente feudales (SEDATU, 2012).

Después del proceso independentista esta institución se vio afectada por diferentes procesos de expropiación y concentración que dieron forma y consolidación a la hacienda como modelo básico de la estructura agraria de México que se consolida durante el siglo XIX, llegando a constituir una de las concentraciones de propiedad más altas del mundo. La concentración, los procesos de expropiación y la aplicación de modelos de profunda injusticia social, son caldo de cultivo del proceso revolucionario, de fuerte sustrato campesino. A principios del siglo XX las contradicciones en torno a la tierra y la profunda exclusión de la población campesina sirven de semilla de la primera revolución campesina y obrera triunfante de América. Cifras como la que indica que el 0.2% de los propietarios de tierra concentraban el 87% del total de la tierra, permiten entender el extremo de inequidad alcanzado en el campo mexicano.

Las luchas sociales y el enorme descontento acumulado por el modelo de expoliación establecido durante las décadas de gobierno porfirista, dieron origen a la Revolución Mexicana, estallido social con convergencia de múltiples intereses y vertientes, que condujeron a un proceso de redefinición del Estado Mexicano. Durante cerca de 20 años, 1910 a 1930, se produjeron múltiples procesos de reforma de la estructura de la tierra. Dos corrientes, entre otras, pueden destacarse como emblemáticas, que expresan las bases de un debate que subsiste desde antes de la Constitución de la República. Se trata de la propiedad privada o colectiva dentro de los procesos de reforma agraria o, en términos más precisos, de reparto agrario. El movimiento liderado por Emiliano Zapata, influyó para que se estableciera un tipo de reparto agrario que restituyera los principios del ejido con la colectivización y sentido público de la tierra, según la cual, como en épocas precolombinas, era dado en usufructo a los pobladores de los asentamientos para su uso y explotación. En cambio el modelo preconizado por Francisco Villa, buscaba más los modelos de reparto de la pequeña propiedad privada, en manos de campesinos (SEDATU, 2012).

Estas diferencias de aproximación al tema agrario tendrán, como veremos, un significativo protagonismo en la historia del desarrollo del campo mexicano. En lo que si se dio coincidencia en todas las vertientes revolucionarias fue en la limitación del tamaño de la propiedad y la declaración de guerra al latifundio, aún cuando no será fácil su extinción.

En el trasfondo de este proceso se encuentra el fortalecimiento político de las organizaciones campesinas y su representación política (De Gramont, 2007). La lucha por la tierra significó la esencia del pasado revolucionario de las organizaciones campesinas. Se puede afirmar que durante las primeras seis o siete décadas de la revolución mexicana, el eje central de la lucha campesina fue por la tierra y por la defensa del modelo del ejido, como expresión fuerte de un modelo agrario de enorme calado en la cultura y la historia. La conformación de Ligas Campesinas en diferentes estados de la república, ejercieron presión permanente para el logro de estos objetivos.

Uno de los principios más importantes, que se habrá de imponer, es el sentido colectivo, que favoreció la formación de organizaciones campesinas basadas en las estructuras del ejido, lo cual refuerza una tradición de lucha agraria y de reivindicación de los derechos indígenas y campesinos que subsistió durante el siglo XIX y que fue recurrente en los diferentes momentos del proceso republicano de Benito Juárez y reformista de Porfirio Díaz.

El ejido cuenta con una asamblea de ejidatarios, con organización reglada en la ley y que le asigna responsabilidades y fomenta su organización. Esta capacidad organizativa será característica

permanente de los procesos reivindicativos y de las diferentes expresiones políticas a lo largo del siglo XX.

La Revolución Mexicana produce un marco constitucional que busca reflejar la esencia de la lucha social. Entre los procesos de construcción de un nuevo Estado, se destacan especialmente el reconocimiento de estructuras territoriales importantes. Una de ellas es la figura de la institucionalidad local, la cual es reflejada en la Ley del Municipio Libre, que se expide en el marco revolucionario, aún antes de la Constitución y que luego ésta asume en su integridad. Es México pionero en la elección popular de autoridades locales y en el reconocimiento del espacio institucional del municipio como una instancia básica para la construcción de la institucionalidad pública. Esto es particularmente relevante, dado que en los albores del siglo XX, la estructura de México era predominantemente agraria y rural. Las autoridades y poderes políticos locales tienen una especial importancia en la construcción de la actual estructura política mexicana (SEDATU, 2012).

El otro aspecto importante del nuevo pacto social posrevolucionario es el referente a la tierra. El artículo 27 de la Constitución de 1917, estableció la base del proceso agrario, y rural, de México. Este artículo, en torno del cual girará, durante el último siglo, la historia de los procesos sociales ligados al campo mexicano, definió los principios básicos de la propiedad. Es la base de la estructura agraria, pero también de las riquezas naturales y del patrimonio estratégico de la Nación. Establece el límite a la propiedad, el régimen de los ejidos, los derechos de los campesinos, la limitación a la creación de empresas rurales para la explotación de la tierra, el carácter inalienable de la propiedad ejidal, el régimen de comuneros y ejidatarios y establece las responsabilidades del Estado para la preservación y promoción de los modelos campesinos como parte esencial y estratégica del campo mexicano.

La conformación del espacio rural del país puede seguirse en el proceso denominado reparto agrario que establece las bases de la actual sociedad rural. En este proceso se pueden distinguir tres grandes etapas, en las que primará el debate entre la privatización de la pequeña agricultura o el modelo colectivo básico del ejido.

La primera que corresponde al proceso iniciado en el momento mismo de la revolución entre 1915 y 1934, de grandes convulsiones en la construcción de la nueva institucionalidad, donde la idea del movimiento constitucionalista liderado por Venustiano Carranza impone la idea de que el ejido será una forma transitoria hacia la creación de un amplio sector de pequeños propietarios rurales. Esta visión se aplica en las definiciones y principios incorporados en el artículo 27 de la Constitución, donde se retoma el sentido de que la tierra, y sus riquezas, es de interés público y de dominio de la Nación, quien puede otorgarla en diferentes formas de usufructo, garantizando su función social. Durante este período prima la idea



Foto: Cortesía CORPOICA

del ejido y el reparto como un camino para la creación de una base para la propiedad privada. Sin embargo, el proceso de reparto en este período es lento y no se logra modificar sustancialmente la estructura agraria, a pesar de las reformas institucionales, debido a problemas de gobernabilidad y precaria institucionalidad que logró que prevalecieran los intereses de los hacendados sobre los débiles movimientos y organizaciones campesinas y de pobladores rurales. No se debe olvidar que el modelo de ejido no sólo se liga a parcelas agrícolas, sino que prima el concepto de los poblados, en un modelo que se denomina núcleos agrarios.

La segunda, se inicia en 1934 con la aceleración del proceso de distribución de la tierra. La revolución mexicana, al igual que los procesos de independencia, no significó una transformación pronta de la estructura y concentración de la tierra. Pasarían varias décadas antes de que se produjera el real reparto agrario, el cual, en su fase más importante se origina en la década del los años 30 del siglo pasado, durante el Gobierno de Lázaro Cárdenas, donde se alcanzan significativas transformaciones en la estructura de la tierra, producto de la reinstauración amplia y generalizada del ejido, como modelo privilegiado de acceso del campesinado a la tierra y a medios de sustento. Este período significó una profunda transformación social y política, y la realización de muchos de los sueños revolucionarios, que significó pasar de 11% a 52% la participación de la producción ejidal como proporción de la producción agrícola total en sólo una década (SEDATU, 2012). En la base del reparto agrario de Cárdenas se encontraba la concepción del ejido como figura colectiva, lo cual significó, adicionalmente, el fortalecimiento de diferentes formas de organización.

Dentro del modelo de alta intervención pública del Estado Mexicano Revolucionario, la organización social se constituía en una prioridad. Por ello crea y promueve organizaciones de base ligadas al partido de gobierno, Partido Revolucionario Institucional, PRI, la Confederación Nacional Campesina, CNC, que aglutina las Ligas campesinas y se constituye en un órgano de expresión de las demandas de ejidatarios, comuneros y pequeños agricultores. La CNC cumple un importante papel en las definiciones de políticas para la defensa del ejido y los modelos de propiedad social (Guzmán, 2000).

Al proceso intenso de reparto agrario cardenista, siguió una estrategia de colonización que fue impulsada por los gobiernos sucesivos, con el fin de promover la pequeña propiedad e incorporar tierras a la frontera agrícola. Estas estrategias correspondieron nuevamente a visiones alternativas de fomento a la propiedad individual, frente a la colectiva, propia de los ejidos. No obstante, durante este período se desarrolló una sólida institucionalidad pública de soporte que significó una alta intervención del Estado en

el proceso campesino, particularmente en los ejidos, donde la administración y decisiones productivas de los campesinos estaban fuertemente intervenidas por las decisiones públicas. La inversión pública en el sector se incrementó, particularmente en el financiamiento de obras de riego e infraestructura de transporte.

Durante este período, hasta inicio de los años 70, la producción agrícola creció en forma significativa, formando parte importante del gran auge económico mexicano. Sin embargo, este período vio el crecimiento y fortalecimiento de las empresas comerciales agrícolas, antes que la consolidación de modelos campesinos eficientes e integrados en los mercados. Sucesivas políticas agrarias introdujeron modificaciones a las estrategias de intervención y apoyo a los ejidatarios y colonos, en el marco de un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones que condujo a la consolidación del modelo industrial y de su referente espacial: la urbanización. Las condiciones macroeconómicas implicaron un sesgo urbano que se tradujo en procesos de descapitalización del campo y el freno al crecimiento de la actividad agrícola, particularmente manifiesto en un retroceso en la ampliación de la frontera agrícola que se evidencia a inicios de la década de los años 60.

Durante los períodos presidenciales de Díaz Ordaz y Echeverría, en los años 80, se reactivó el reparto agrario y nuevamente se le otorga importancia al ejido como modelo colectivo de explotación agrícola, en un intento por enfrentar el escenario de polarización en el campo, ya no referido a la concentración de la tierra, sino a los diferenciales de desarrollo de la agricultura comercial y la campesina, que registraba enormes deficiencias en su productividad, organización económica, formalización y fragmentación. Particularmente este último aspecto seguirá afectando la vida de los ejidos, producto de los mecanismos de cesión inflexible de los derechos de usufructo, que por la vía de la herencia, principalmente, fueron subdivididos hasta límites que hicieron del minifundio un problema estructural para la producción agrícola campesina.

Una de las principales estrategias introducidas en la política agraria, fue la de promover y favorecer modelos asociativos al interior de los ejidos, con el propósito de darle un sentido empresarial a la explotación agrícola, que lograra un mejor nivel de integración a las dinámicas de los mercados favorecidos por el crecimiento de la demanda, producto de la intensa urbanización. Este aspecto es de significativa relevancia en el proceso campesino mexicano, ya que enfrenta al modelo tradicional de la explotación colectiva del ejido, fuertemente dirigida por las políticas públicas y la intervención de sus aparatos burocráticos, con un modelo basado en organizaciones de productores para el uso asociativo de las tierras parceladas para explotación individual y de tierras comunes con una orientación más clara de vínculos de mercado (Gómez, 1996).



Foto: Cortesía CORPOICA

Esta estrategia condujo a una nueva forma de organización del ejido y a nuevas formas de organización en zonas de colonización. El ejido cuenta, desde su inicio, con una estructura de organización basada en su asamblea y en decisiones colectivas, sin embargo, esta estructura no necesariamente se tradujo en el fortalecimiento de organizaciones sociales de base campesina que actuaran como interlocutoras fuertes al reivindicar sus derechos frente al Estado.

La lucha campesina ha estado presente en la discusión de los enfoques de la política agraria y en las definiciones de los instrumentos de intervención. Sin embargo, hay un hecho político particular en México que marca estos movimientos. El proceso político revolucionario evolucionó en las décadas posteriores a la revolución hacia la creación de un modelo político basado en un partido único, con una amplia estructura corporativa que promovió las organizaciones sociales, sindicales, obreras y campesinas, que ejercieron significativa presión y se constituyeron en actores relevantes, con la aparición de múltiples organizaciones de reivindicación y de carácter contestatario. La mayor parte de las organizaciones mencionadas tienen adscripción al Partido Revolucionario Institucional, PRI, el cual gobernó desde su conformación en los años 20, hasta el final del siglo.

El eje central de la lucha campesina, hasta los años 80, se centró en el discurso reivindicativo del acceso a la tierra, el fortalecimiento del ejido como estructura básica y la formulación de políticas integrales de apoyo a la producción campesina, tanto al interior de los ejidos, como en la pequeña producción privada fuera de ellos. Igualmente, se manifestaban por los derechos de los trabajadores agrícolas de las empresas comerciales que explotaban el campo.

En 1984 se crea el Consejo Nacional Agropecuario, CNA, como gremio cúpula de las empresas agrícolas, que agrupó a las más importantes agremiaciones de productores grandes y medianos, con la finalidad de representar a la iniciativa privada en el campo. Hoy está constituida por más de 80 organismos empresariales regionales y nacionales. El CNA ha tenido gran influencia en las decisiones de política pública, defendiendo la libre empresa, la protección de la agricultura en los escenarios de libre comercio y la inversión pública en apoyo a la agricultura. Si bien, sus plataformas consideran temas como la pobreza rural, esta organización tiene un discurso mucho más focalizado en los intereses sectoriales de la agricultura y no en el sentido amplio de lo rural.

La situación de la producción campesina, a inicios de los años 80, seguía siendo altamente dependiente de los recursos públicos y de la intervención de un conjunto amplio de instituciones oficiales en los procesos productivos y de desarrollo. Esto ayudó a que la profunda crisis económica de los años 80 golpeara do-

blemente a la economía campesina e hiciera más evidentes las restricciones y limitaciones que el modelo de reparto agrario tenía y la persistencia de enormes rezagos y problemas sociales. A finales de los años 80 se hacía evidente la contradicción entre los logros políticos que entraña el acceso a la tierra para millones de campesinos y las carencias en desarrollo social que se manifiestan en la persistencia de altos índices de marginación al interior de las tierras de propiedad social.

La tercera etapa se inicia con los años 90, en el marco del cambio del modelo económico de México y el ingreso de lleno en las reformas institucionales propias del Consenso de Washington, con reformas macroeconómicas por la estabilidad, apertura comercial, fortalecimiento del mercado, reforma y reducción del Estado y menor intervención pública. El marco más significativo de estas reformas lo constituye la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que establece un escenario de desafíos muy importante para la agricultura.

En el marco de las dificultades propias del desarrollo de los ejidos, se abre el proceso de reforma más profunda en la legislación agraria, con la reforma al artículo 27 Constitucional, como resultado de un proceso político de modificación profunda de las estrategias de desarrollo agrario, campesino y rural. Este proceso abarca la década de los 90 y concluye con la expedición de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001.

El eje central de la reforma se basó en la necesidad de darle a la propiedad social un nuevo carácter jurídico que le permitiera una mejor inserción en las dinámicas capitalistas de la inversión, capitalización y modernización empresarial de los ejidos. Se buscaba, en el marco de las nuevas políticas de cambios estructurales, incorporar al campo en las reformas. Menos intervención estatal, mayores garantías a los derechos de propiedad de los campesinos, eliminación de restricciones a la participación de empresas comerciales en la explotación de los ejidos y abrir las posibilidades de inversión privada en las tierras ejidales. Todo esto implicó una reforma constitucional y ajustes a la ley agraria.

Durante los años 90 a 92 se produce una verdadera efervescencia de debates y luchas en torno a las reformas. Las organizaciones campesinas intentaron hacer frente común con la conformación del Congreso Agrario Permanente, que abrió procesos amplios de debate y elaboró propuestas alternativas. En esencia, la naturaleza de la lucha campesina se centraba en cómo enfrentar el riesgo de una nueva concentración de la propiedad por parte del capital privado y las posibilidades de la expulsión de los campesinos de sus tierras y ejidos, al privilegiar la propiedad privada sobre la propiedad social. Uno de los puntos centrales de la reforma consistió en la declaración del final del reparto agrario que había constituido el sustento de la reforma agraria desde el momento mismo de la revolución.

Este proceso, de profundas implicaciones jurídicas, pero especialmente políticas y económicas, se tradujo en una reforma negociada con dificultades, la cual fue finalmente validada por la mayor parte de las organizaciones campesinas, dando paso a un proceso de reforma que ayudó a completar el panorama de un país ajustado a las reformas estructurales, donde el mercado tenía un papel privilegiado como motor de desarrollo. Este proceso fue acompañado de una reestructuración del aparato público, cuyo rasgo distintivo fue el de desmontar muchas de las estructuras burocráticas de apoyo al campo, aunque nunca con los alcances que se vieron en otros países latinoamericanos que siguieron procesos similares.

Las reformas a la Ley Agraria y el proceso de formulación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, LDRS, constituyen el nuevo marco con el cual se inicia al presente siglo. Hasta estas reformas, las estrategias de desarrollo agrario y campesino y la lucha de las organizaciones del campo se habían concentrado en la reivindicación campesina y de sus derechos sobre la tierra, principalmente. Pero a partir de la LDRS se abre una mayor perspectiva ligada a lo rural como una categoría más amplia y abarcante que lo estrictamente agrario. La LDRS pasó por profundos procesos de debate, que condujeron, incluso, a que una primera versión aprobada por el Congreso de la Unión, fuera vetada por el Gobierno del Partido Acción Nacional PAN en 2000, para que una vez fuera reformulada se encontrara el consenso político amplio a finales de 2001.

La importancia de lo rural está manifiesta en las estrategias de política pública referidas al campo y a la agricultura, contenidas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y de toda la institucionalidad que de ella se deriva, la cual mantiene la marca clara de lo rural, como una representación de ese mundo agrícola. El caso de esta Ley, es especialmente significativo ya que bajo la denominación de desarrollo rural, engloba todos los aspectos relativos a la agricultura, incluyendo la agricultura familiar, la de propiedad social, la comercial y la agroexportadora, al igual que un claro enunciado a la convocatoria de todos los marcos de políticas sectoriales que tienen vínculo con la agricultura y el espacio rural. Se incluyen mecanismos de gestión que involucran lo ambiental, económico, social, infraestructura, laboral y político institucional. Este marco normativo y de política de Estado evidencia la importancia política del concepto de lo rural, vinculado a lo agrícola, en el entramado de intereses y discursos políticos reivindicativos de los productores agrícolas.

Las organizaciones campesinas y empresariales de México suscribieron un acuerdo amplio con el Gobierno, como expresión de un pacto para el desarrollo rural sustentable. Este acuerdo tiene enorme significancia en cuanto refuerza las transformaciones establecidas por la Ley de Desarrollo Rural

Sustentable. Su valor, de orden político, es un aval social a los desarrollos normativos que significó la Ley y un avance en el protagonismo político de la sociedad rural.

Si bien, los contenidos del Acuerdo Nacional para el Campo, que hoy se encuentra en proceso de reedición, no difieren sustantivamente los énfasis y contenidos de la Ley, su naturaleza política y la amplia convocatoria de la cual nació, le otorga un papel muy importante que compromete el desarrollo de la política pública y el compromiso de participación de los diferentes agentes del sector. Las prioridades establecidas en el Acuerdo marcan una orientación, políticamente estratégica, sobre las acciones que se esperan de la institucionalidad pública. Puede afirmarse que el Acuerdo es la carta de adhesión de la sociedad rural a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es el establecimiento de compromisos del Estado para la puesta en marcha de los procesos de reordenamiento del campo mexicano, pero sobre todo, es el reconocimiento de las organizaciones sociales y civiles de la legitimidad de las orientaciones de la Ley. En última instancia, si la Ley es el instrumento para el desarrollo rural sustentable, el Acuerdo es el ambiente para su utilización.

El eje central del Acuerdo es el concepto de reforma, de cambios estructurales y de transformación, dejando clara la necesidad de procesos de transición, en lo económico, en lo social, en lo político y en lo institucional. Este sentido de reforma establece una condición de ajuste que debe ser considerada como un principio básico de la política pública. Se enfatiza el sentido transicional de la política, la obligación de establecer metas y objetivos de cambio en las condiciones de operación de los territorios rurales y de su vínculo con la economía, la sociedad y la institucionalidad nacional.

Los principios del Acuerdo ilustran con claridad las banderas políticas que cobijan la estrategia de desarrollo rural. En primera instancia el reconocimiento de que el territorio rural es estratégico para el desarrollo de México, más allá de consideraciones de equidad, dado que condiciona la viabilidad, sostenibilidad y eficiencia de un modelo de desarrollo armónico. Reivindicando los valores de la sociedad rural, los aportes de su economía, las reservas naturales y su papel en la construcción de un modelo mexicano propio, de la cultura y la historia, en la consolidación de la Nación, se define que la necesidad de una reforma que garantice un verdadero desarrollo rural, es de prioridad para toda la sociedad mexicana y que el Estado ha de responder en consecuencia.

Los dieciséis (16) principios rectores del Acuerdo refuerzan la esencia de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable haciendo énfasis en los aspectos económicos productivos y en los componentes sociales y políticos. Uno de los temas destacables es el de las autonomías y corresponsabilidad en el reconocimiento de las comunidades y del empresariado rural como sujetos de su propio desarrollo,

Las prioridades establecidas en el Acuerdo marcan una orientación, políticamente estratégica, sobre las acciones que se esperan de la institucionalidad pública.

asignándoles un papel central en la gestión de las estrategias de desarrollo. El fundamento de reconocimiento de sus autonomías conduce a un modelo que parte del reconocimiento y valoración de las características, intereses, visiones y metas propias de las comunidades. Este supuesto implica la necesidad de contar con estrategias diferenciadas, producto de un conocimiento pleno y cabal de la enorme diversidad de la población rural.

El énfasis en la transición se establece tanto en lo económico, como en lo social, definiendo las prioridades de acción en el marco del logro de metas que cambien las tendencias de pobreza, falta de competitividad e inequidad, como condición para que México encuentre una senda segura y sostenible de desarrollo. En otros términos, la superación de la pobreza o la recuperación de la eficiencia económica no son las metas, sino las condiciones que harán posible un verdadero desarrollo, por ello las reformas y la transición han de garantizar estos logros básicos.

Todos los aspectos de los ajustes institucionales tienen impacto sobre el desempeño, competencias y funciones de las organizaciones públicas del orden federal, central y descentralizado, que deben ajustarse a las nuevas condiciones de articulación y ordenamiento en los tres niveles de gobierno. Para ello, se acuerda el desarrollo y ajuste de nuevas reglas de juego, de lineamientos de operación y de relaciones interinstitucionales. El eje central de estos ajustes institucionales está íntimamente ligado con principios de descentralización, federalización y municipalización.

En el campo político, el Acuerdo Nacional para el Campo establece la importancia de encontrar mecanismos de manejo de los conflictos propios de las situaciones particulares del campo mexicano, de forma que sea preservada la democracia, la participación y la justicia como camino para el logro de la gobernabilidad (Hewitt, 2007). Uno de los temas centrales de este propósito es el de la atención focalizada de los conflictos originados por la ilegalidad jurídica, los negocios ilícitos y la violencia. Se defiende la necesidad de trabajar en una cultura de convivencia, reconciliación y recuperación de valores.

## 2.2. Marcos normativos y políticas agrarias y concurrentes para el ordenamiento de la propiedad

### 2.2.1 La institucionalidad agraria de México

La legislación agraria de México se considera una de las más evolucionadas y de largo alcance entre todos los países de América Latina (Cámara de Diputados, 2012). Producto del proceso revolucionario de inicios del siglo XX, se establecieron criterios de intervención en el mundo rural y agrario que dibuja un marco de los espacios rurales con un detallado y complejo conjunto de normas, definiciones, acotamientos y condiciones para el acceso, ocupación y uso de la tierra.

El tema agrario en México está en la base de la construcción del Estado moderno, a partir del reparto agrario ocurrido en la primera mitad del siglo XX, que rompió la estructura feudal basada en la gran hacienda, y una concentración de la tierra heredera de la estructura feudal de la Colonia Española. El reparto agrario significó la instauración de una sociedad rural basada en propietarios bajo modalidades innovadoras de acceso colectivizado a la tierra, basada en el ejido y tierras comunales que se constituyeron a partir de la expropiación de las viejas haciendas y la constitución de las figuras jurídicas del ejidatario y comunero, a quienes se les asignó tierra que les permitió tener una porción para uso colectivo, parcelas individuales para uso privado y áreas para construir sus propios asentamientos humanos. La importancia de este modelo, y su diferencia con otros procesos de reforma agraria de América Latina, fue que alcanzó una proporción muy amplia, llegando al 52% del territorio nacional, con una cifra de más de 100 millones de hectáreas de la denominada propiedad social, conformada por cerca de 30.000 ejidos.



Foto: Cortesía CORPOICA

La Ley agraria es el soporte fundamental de todo este proceso, estableciendo la base normativa y política del mundo rural, en su dimensión agraria, esto es, en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones campesinas.

*Artículo 40.- El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.*

*Artículo 50.- Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico; propiciarán el mejoramiento de las condiciones de producción promoviendo y en su caso participando en obras de infraestructura e inversiones para aprovechar el potencial y aptitud de las tierras en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo.*

*Artículo 60.- Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y técnica, y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.*

Como se puede apreciar en las anteriores declaraciones de la Ley, hay una concepción amplia y suficiente del desarrollo rural, de la producción agrícola y del trabajo rural. La panorámica visión de lo rural, incluye una aproximación amplia al concepto de trabajador rural, lo que le da un alcance, en forma similar a la LDRS, que entraña un sentido multisectorial. La Ley Agraria es absolutamente complementaria a la de desarrollo rural, aún cuando su aplicación está más ligada a la propiedad social.

*Artículo 43.- Son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal.*

*Artículo 44.- Para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en: I. Tierras para el asentamiento humano; II. Tierras de uso común; y III. Tierras parceladas.*

*Artículo 45.- Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables.*

*Artículo 63.- Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Se dará la misma protección a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento.*

*Artículo 73.- Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.*

La norma establece con precisión las formas de gestión de la tierra y la organización para su gestión colectiva. Como hemos mencionado, las organizaciones ejidatarias tienen una enorme importancia en la estructura política de México, particularmente por su adscripción política al Partido Revolucionario Institucional, PRI, que detentó el poder desde los albores de la revolución en los años 20 del siglo pasado, hasta el final de siglo, siendo el promotor y ejecutor de la distribución de la tierra. Esto significó que la organización agraria, campesina o rural, ha tenido una fuerza importante al interior de la política electoral mexicana, con organizaciones ligadas orgánicamente al partido, hoy de regreso en el poder. La fuerza de la organización rural está muy ligada a esta vinculación corporativa con el partido y el Estado durante décadas, y esta Ley legitima sus bases políticas.

Uno de los aspectos más interesantes de los procesos vividos por la propiedad social es que ha evolucionado a la par de los procesos de transición que fueron conformando el país urbano de hoy. Si bien, es fácil entender los ejidos como una expresión nítida de lo rural, esto se ha ido transformando con el tiempo, y de la economía campesina, sustento de la propiedad social, se ha pasado a un espacio diverso, transformado e intervenido por múltiples procesos de urbanización al interior de los ejidos mismos. Así lo reconoce la Ley que determina que el proceso de urbanización no significa el fin de los ejidos, ni le da mayor importancia a lo que pudiéramos denominar la pérdida de ruralidad.

*Artículo 87.- Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.*

Las comunidades rurales tienen una alta capacidad para establecer los procesos de desarrollo y de formas de ocupación del suelo, en las áreas de propiedad colectiva, así como la posibilidad de darle manejo a sus derechos particulares sobre las tierras parceladas para explotación individual, esto es, encontrar soluciones colectivas a los conflictos internos de los ejidos. La institucionalidad existente en los ejidos, muestra una capacidad importante de autonomía y autogestión del territorio por parte de la población campesina, pero es necesario destacar que este derecho de participación y poder dentro de las zonas ejidales, está restringido a la población campesina, es decir a aquella que es sujeto de derechos agrarios por ser receptor o poseedor de una parcela, o heredero de ella. Esto no significa que todos los ejidatarios estén inexorablemente ligados a la actividad agrícola, de hecho muchos de ellos no explotan sus parcelas, lo que hace que estas comunidades agrarias sean diversas, pudiendo incluir, como de hecho se da, comunidades realmente urbanas. Estas situaciones están previstas en la Ley y se otorgan facultades para diferentes usos y modelos de organización social y comercial.

*Artículo 100.- La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. La asamblea, con los requisitos de asistencia y votación previstos para la fracción IX del artículo 23 podrá decidir transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo y en los términos previstos por el artículo 75.*

*Artículo 101.- La comunidad implica el estado individual de comunero y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiado por la cesión de derecho de un comunero adquirirá la calidad de comunero.*

Uno de los aspectos más importantes de la Ley Agraria es que desarrolla el mandato constitucional que prohíbe taxativamente la existencia del latifundio en México, como producto y bandera de la Revolución Mexicana, así como cualquier otra concentración de la propiedad de la tierra. Esto tiene una profunda implicación de orden político, por supuesto, pero adicionalmente ha significado una estructura agraria particular, significativamente diferente a la de otros países latinoamericanos. Como veremos, este hecho no necesariamente ha significado el desarrollo y la corrección de los graves desequilibrios territoriales que tiene México, sin embargo, no hay duda de su papel catalizador de procesos políticos y la ganancia neta en gobernabilidad alcanzada por el país. El reparto agrario estuvo en la base del milagro mexicano de los años 60 y 70 del siglo pasado, cuando alcanzó los más altos niveles de crecimiento y distribución, bajo un fuerte modelo de estado de bienestar.

*Artículo 115.- Para los efectos del párrafo tercero y la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideran latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad.*

*Artículo 126.- Las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual y deberán cumplir con los siguientes requisitos: Deberán participar en la sociedad, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad los límites de la pequeña propiedad individual. Al efecto, se tomará en cuenta la participación de cada individuo, ya sea directamente o a través de otra sociedad; Su objeto social deberá limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto.*

La Ley Agraria establece también las bases para la definición formal de la pequeña propiedad agrícola, que rige como criterio fundamental de focalización y especificidad de las políticas públicas encaminadas al fomento de la agricultura y del bienestar rural. Esta definición enriquece el concepto general de lo agrario.

*Artículo 117.- Se considera pequeña propiedad agrícola la superficie de tierras agrícolas de riego o humedad de primera que no exceda los siguientes límites o sus equivalentes en otras clases de tierras: I. 100 hectáreas si se destina a cultivos distintos a los señalados en las fracciones II y III de este artículo; II. 150 hectáreas si se destina al cultivo*

Esto tiene una profunda implicación de orden político, por supuesto, pero adicionalmente ha significado una estructura agraria particular, significativamente diferente a la de otros países latinoamericanos.



Foto: Cortesía Banco Agrario

*de algodón; III. 300 hectáreas si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quinua, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.*

En 2012 la Cámara de Diputados expidió el reglamento que establece los parámetros operacionales para el ordenamiento de la propiedad rural, en desarrollo de lo establecido por la Ley Agraria. Este marco normativo precisa los lineamientos y procedimientos aplicables al ordenamiento de la propiedad rural, entendida esta en forma restrictiva a la aplicación de los principios de la ley, con respecto a las diferentes intervenciones públicas sobre las condiciones de tenencia de la tierra.

Específicamente reglamenta los procesos como el procedimiento para la investigación y enajenación de los excedentes de la propiedad rural; la expropiación de bienes ejidales y comunales, incluyendo procesos, avalúos e indemnizaciones; los procedimientos sobre los baldíos y nacionales, lo que incluye los deslindes, las formas de enajenación; lo referente a las colonias agrícolas; lo referente al Fondo para el Ordenamiento de la Propiedad Rural; y el funcionamiento del Comité Técnico de Evaluación.

### 2.2.2. Nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

La evolución de la realidad agraria de México, de las formas que han ido dibujando nuevos paisajes en el mundo rural ha conducido a un cambio de visión de enorme significado. Los procesos de diversificación de las economías agrarias hacia modelos multisectoriales, así como del paisaje agrario de la propiedad social, donde se ha vivido con nitidez la transición urbana; cambiando el destino de muchos ejidos hacia estructuras urbanas, localización de actividades económicas secundarias y terciarias, cambio en la esencia misma del campesinado ejidatario, en su concepción fundacional, por un poblador rural diversificado y muchas veces urbanizado; indican que la transición ha alcanzado un nivel avanzado y que se requiere una revisión profunda de la institucionalidad que la cobija, particularmente desde la perspectiva de las políticas públicas.

Esto lo ha enarbolado el nuevo gobierno del PRI que dentro de sus primeras acciones, tramitó en el Congreso de la Unión una reforma de la Ley de Administración Pública, con el propósito de crear un nuevo marco para atender el tema agrario en México (Cámara de Diputados, 2012). Transformación institucional que tiene elementos innovadores, audacia conceptual y enormes desafíos que darán mucho de qué hablar en los próximos años a analistas e investigadores preocupados por la institucionalidad para el mundo rural de nuestros países.

Con el propósito de contar con una política integral que permita el ordenamiento permanente y debidamente planificado del territorio nacional, se crea la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La Secretaría tiene como principal tarea impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos; la regularización de la propiedad agraria y sus diversas figuras que la ley respectiva reconoce en los ejidos, las tierras ejidales, las comunidades, la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, y los terrenos baldíos y nacionales; el desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país y su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios, además de la planeación habitacional, el desarrollo de vivienda y el aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país.

Esta reforma es un parteaguas en la forma como se entiende lo territorial en México y establece un punto central de nuestra discusión del concepto rural en México. La fusión de tres temas esenciales del desarrollo equilibrado y de la cohesión territorial del país, se han integrado en una estrategia que reconoce su carácter sistémico. Lo agrario, lo territorial y lo urbano, juntos, unidos en institucionalidad como reconocimiento de su integralidad en la realidad. Nótese que se habla de lo agrario, no de lo rural. Se podría pensar que esto se debe a la herencia de la secretaría reformada, Secretaría de Reforma Agraria, pero por lo analizado anteriormente, el concepto agrario recoge de mejor forma la realidad del proceso histórico del México revolucionario.

La nueva secretaría, SEDATU, recoge las funciones de ordenamiento territorial y vivienda que se localizaba en la Secretaría de Desarrollo Social, al igual que las de política urbana, que cubre lo regional, por tanto lo rural. Esto en reconocimiento de la transición que ha transformado el mundo rural bucólico en un continuo entre espacios no intervenidos y la ciudad.

Llama la atención que esta nueva secretaría no haya incorporado las estrategias de desarrollo rural que lidera la Secretaría de Agricultura. Puede interpretarse de diferentes formas, incluso considerarse como un hecho fortuito. Sin embargo, en la lógica de racionalizar el espacio, se deben integrar los componentes transversales del desarrollo, esto es, los más territoriales, entre los cuales no se consideraron los sectoriales para la pequeña agricultura con los cuales se asimila tradicionalmente el concepto de desarrollo rural, que en la tradición de nuestros países se ha identificado como políticas, principalmente asistencialistas, hacia los pequeños productores, no una política de aliento territorial.

En contraste, la realidad social, política, económica, física, espacial, territorial de la propiedad social dio nacimiento a una visión territorial integral que va de lo agrario, hasta lo urbano, pasando inexorablemente por lo territorial.

### 2.2.3. Asentamientos humanos y el ordenamiento territorial de México

Sin duda, uno de los principales marcos normativos que define modelos de intervención en los espacios rurales, está constituido por la Ley General de Asentamientos Humanos que asume las definiciones y orientaciones para el relacionamiento de los territorios en un marco de desarrollo, (Cámara de Diputados, 2012). Sus objetivos indican con precisión el alcance de políticas que asumen integralmente el espacio y el territorio.

*ARTICULO 10.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:*

*I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;*

*II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y*

*IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.*

Esta Ley asume definiciones de enorme importancia para nuestra búsqueda de conceptos de lo rural, ya que no le asigna importancia expresa al excluirlo de sus explicaciones centrales. Las definiciones sobre las cuales establece sus políticas son las de asentamientos humanos, centros poblados y desarrollo regional y territorial.

*V. Asentamiento humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran;*

*VI. Centros de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación*

*ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos;*

*VII. Desarrollo regional: el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales;*

*VIII. Desarrollo urbano: el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*IX. Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos: el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;*

En estas definiciones queda claro que los asentamientos humanos corresponden a conglomerados que pueden ser urbanos o rurales, sin necesidad de especificar los segundos, pero definiendo con claridad elementos constitutivos de una precisión territorial, enmarcada en conceptos demográficos, de sistemas de convivencia y área física. En esencia, es la adopción del concepto de territorio como categoría de gestión de política pública. Igualmente, establece la precisión normativa de lo que corresponde a centros poblados, asignándole su carácter urbano, sin precisar los tamaños poblacionales o espaciales para su acotamiento.

Pero posiblemente lo más revelador para nuestra reflexión sobre lo rural, es la forma como se define el desarrollo de los territorios, a partir de la definición explícita del desarrollo urbano y del desarrollo regional, no de un desarrollo rural, indicando que el desarrollo regional integra éste en una visión que no separa los dos conjuntos poblacionales. A cambio, establece la necesidad de contar con un ordenamiento del territorio o de los asentamientos humanos, sean urbanos o rurales.

*ARTICULO 30.- El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante: La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población; El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización; La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional; La adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población; El*

*desarrollo sustentable de las regiones del país; El fomento de centros de población de dimensiones medias; La descongestión de las zonas metropolitanas; La protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas; La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población; La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación; La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población; La conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos; La preservación del patrimonio cultural de los centros de población; El ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población; La regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular; La coordinación y concertación de la inversión pública y privada con la planeación del desarrollo regional y urbano, La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos; y El desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que garanticen la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad.*

En este listado de objetivos de la Ley General, queda clara la inclusión de lo rural en un marco de dinámica integral que involucra lo urbano en una visión regional, mucho más próxima a las visiones de la nueva geografía económica y del espacio como sistema.

Especial significado tiene el mecanismo de operacionalización y aplicación de la Ley de Asentamientos Humanos ya que determina el establecimiento de un Programa Nacional de Desarrollo Urbano que integra todos los objetivos mencionados. Si se analizan con cuidado los contenidos de este plan, es claro que no se refiere exclusivamente a lo que ocurre al interior de los centros poblados, sino que hace referencia general a los asentamientos humanos, que como hemos visto, incluyen a lo urbano y lo rural.

**ARTICULO 13.-** *El programa nacional de desarrollo urbano, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, y contendrá: El diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, sus causas y consecuencias; El patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional; La estructura de sistemas urbanos y rurales en el país; La estrategia general aplicable al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al*

*desarrollo urbano de los centros de población; Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; Las necesidades que en materia de desarrollo urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; Las políticas generales para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población; Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano del país; Las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los centros de población urbanos y rurales del país, así como en las comunidades indígenas; Los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades, y Los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano.*

Si bien, la orientación del Plan de Desarrollo Urbano es más reguladora que de inversión pública, sin excluirla, en comparación con la LDRS, este marco de política pública es determinante sobre el desarrollo de los espacios rurales y sobre las poblaciones en ella residentes. Para nuestra reflexión sobre lo rural, nos queda claro que este enfoque no le asigna ninguna identidad propia independiente de los poblados urbanos en una visión regional de integralidad.

## 2.2.4. Los principios de ordenamiento y equilibrio ecológico y protección al ambiente

Esta Ley, al igual que la de Asentamientos Humanos, constituye cuerpo fundamental de las políticas de Estado de México para el manejo del espacio, su regulación e intervención. Es un cuerpo normativo que se basa en una visión del espacio y determina sus formas de afectación, (Cámara de Diputados, 2012). Por supuesto que el mundo rural, fuera de los poblados, tiene los mayores grados y niveles de intervención pública, soportados en esta norma.

### **Su objetivo se define:**

**ARTÍCULO 10.-** *La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el*



Foto: Cortesía Banco Agrario

territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas; El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas; La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

Las proximidades conceptuales que rigen el equilibrio y ordenamiento ecológico que establece la Ley, sirven para entender la aproximación pública que México aplica para el espacio. Entre ellas hay tres definiciones claves que acompañan las estrategias de intervención:

ARTÍCULO 30.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:  
I.- Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados (...); (...)  
XIII.- Ecosistema: La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados (...); (...)  
XXIV.- Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Para la aplicación de la Ley se determina una zonificación relacionada con las áreas de protección y sus zonas de amortiguamiento, las cuales se refieren casi exclusivamente a áreas rurales.

XXXIX. Zonificación: El instrumento técnico de planeación que puede ser utilizado en el establecimiento de las áreas naturales protegidas, que permite ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos dispuestos en la misma declaratoria. Asimismo, existirá una subzonificación, la cual consiste en el instrumento

técnico y dinámico de planeación, que se establecerá en el programa de manejo respectivo, y que es utilizado en el manejo de las áreas naturales protegidas, con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas mediante la declaratoria correspondiente.

**ARTÍCULO 47 BIS.** Para el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, en relación al establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

I. Las zonas núcleo, tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo, en donde se podrán autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas. Estas zonas podrán estar conformadas por las siguientes subzonas: a) De protección, b) De uso restringido y

II. Las zonas de amortiguamiento, tendrán como función principal orientar a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de ésta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas: a) De preservación, b) De uso tradicional, c) De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, d) De aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, e) De aprovechamiento especial, f) De uso público, g) De asentamientos humanos, y h) De recuperación.

De acuerdo con estos criterios de zonificación, se establecen los principios y mandatos según los cuales el uso y aprovechamiento del suelo están condicionados por objetivos de sustentabilidad que afectan en forma clara el mundo rural, aún cuando no se defina como tal en el cuerpo normativo.

**ARTÍCULO 98.-** Para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán los siguientes criterios: El uso del suelo debe ser compatible con su vocación natural y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas; El uso de los suelos debe hacerse de manera que éstos mantengan su integridad física y su capacidad productiva; Los usos productivos del suelo deben evitar prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ecológicos adversos; En las acciones de preservación y



Foto: Cortesía Archivo UPRA

*aprovechamiento sustentable del suelo, deberán considerarse las medidas necesarias para prevenir o reducir su erosión, deterioro de las propiedades físicas, químicas o biológicas del suelo y la pérdida duradera de la vegetación natural; En las zonas afectadas por fenómenos de degradación o desertificación, deberán llevarse a cabo las acciones de regeneración, recuperación y rehabilitación necesarias, a fin de restaurarlas, y La realización de las obras públicas o privadas que por sí mismas puedan provocar deterioro severo de los suelos, deben incluir acciones equivalentes de regeneración, recuperación y restablecimiento de su vocación natural.*

Las actividades agrícolas están claramente condicionadas por la Ley de Equilibrio Ecológico, estableciendo los alcances y limitaciones que las políticas sectoriales agrícolas y de desarrollo rural, deben imponer a sus programas e intervenciones.

*ARTÍCULO 99.- Los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán en: Los apoyos a las actividades agrícolas que otorgue el Gobierno Federal, de manera directa o indirecta, sean de naturaleza crediticia, técnica o de inversión, para que promuevan la progresiva incorporación de cultivos compatibles con la preservación del equilibrio ecológico y la restauración de los ecosistemas; La fundación de centros de población y la radicación de asentamientos humanos; El establecimiento de usos, reservas y destinos, en los planes de desarrollo urbano, así como en las acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población; La determinación de usos, reservas y destinos en predios forestales; El establecimiento de zonas y reservas forestales; La determinación o modificación de los límites establecidos en los coeficientes de agostadero; Las disposiciones, lineamientos técnicos y programas de protección y restauración de suelos en las actividades agropecuarias, forestales e hidráulicas; El establecimiento de distritos de conservación del suelo; La ordenación forestal de las cuencas hidrográficas del territorio nacional; El otorgamiento y la modificación, suspensión o revocación de permisos de aprovechamiento forestal; Las actividades de extracción de materias del subsuelo; la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de sustancias minerales; las excavaciones y todas aquellas acciones que alteren la cubierta y suelos forestales; y La formulación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere esta Ley.*

## 2.2.5. Desarrollo Rural Sustentable: una nueva generación de políticas públicas

En desarrollo de este principio constitucional se formuló en el 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, LDRS, que se estructura sobre la base constitucional expresada en cuatro (4) mandatos fundamentales: artículo 4 Derechos, artículo 25 Desarrollo, artículo 26 Planeación y artículo 27 Tierra y Bienes de la Nación, dándole un alcance mayor al establecido en el artículo 27 mencionado, al incorporar una visión integral del desarrollo y la planeación, (Cámara de Diputados, 2012).

En la LDRS no existe una definición de lo rural explícita, haciendo referencia a la definición oficial que corresponde al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI; sin embargo, si establece los conceptos claves de objetivo y objeto de la Ley.

*Desarrollo Rural Sustentable. El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.*

*Agentes de la Sociedad Rural. Personas físicas o morales de los sectores social y privado que integran a la sociedad rural.*

En esta definición de la Ley se amplía el sentido constitucional y se integran poblaciones no campesinas y actividades económicas no agrícolas, asumiendo una concepción amplia de territorio con una definición espacial concreta: fuera de los núcleos urbanos.

La LDRS da desarrollo a este principio territorial al mandarar la focalización de las estrategias de política pública, de carácter sectorial e intersectorial, en una estructura de tipo espacial, denominada Distritos de Desarrollo Rural, de características articuladoras.

*Artículo 26.- En los Consejos Estatales se articularán los planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones de la entidad, canalizados a través de los Distritos de Desarrollo Rural. Los consejos municipales, definirán la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales, mismos que se integrarán al programa especial concurrente.*

*Artículo 29.- Los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado...*

*La Secretaría definirá, con la participación de los Consejos Estatales la demarcación territorial de los Distritos de Desarrollo Rural y la ubicación de los centros de apoyo al desarrollo rural sustentable, con los que contará cada Distrito de Desarrollo Rural, procurando la coincidencia con las cuencas hídricas.*

*Mutidimensionalidad y multisectorialidad del desarrollo rural sustentable. La integralidad del desarrollo se especifica en la Ley desde dos aproximaciones. La primera que establece que el territorio rural comprende todas las esferas de la vida social. El bienestar social se considera en sus dimensiones sociales y culturales, remarcando el sentido multidimensional del desarrollo rural. Las dimensiones consideradas en los objetivos de la Ley, incluyen en forma explícita las diferentes esferas del territorio: producción, salud, educación, demografía, vivienda, infraestructura social y productiva, medio ambiente, equidad, desarrollo político, convivencia, cultura, derechos y empleo, entre otras.*

*Artículo 15.- El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior, fomentará acciones en las siguientes materias:*

*I. Actividades económicas de la sociedad rural; II. Educación para el desarrollo rural sustentable; III. La salud y la alimentación para el desarrollo rural sustentable; IV. Planeación familiar; V. Vivienda para el desarrollo rural sustentable; VI. Infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable; VII. Combate a la pobreza y la marginación en el medio rural; VIII. Política de población para el desarrollo rural sustentable; IX. Cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad; X. Equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales; XI. Impulso a la educación cívica, a la cultura de la legalidad y combate efectivo a la ilegalidad en el medio rural; XII. Impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva*

*de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la Nación; XIII. Seguridad en la tenencia y disposición de la tierra; XIV. Promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios; XV. Protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios en particular; XVI. Impulso a los programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situaciones de desastre; XVII. Impulso a los programas orientados a la paz social; y XVIII. Las demás que determine el Ejecutivo Federal.*

La segunda forma está ligada a una visión completa de la economía rural que rebasa la agricultura e involucra todos sus encadenamientos, pero adicionalmente, los sectores de transformación y servicios que hacen presencia creciente en el mundo rural. Incorporando una visión multisectorial y diversificada a la economía rural.

*Artículo 10.- La presente Ley es reglamentaria de la Fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República.*

*Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.*

*Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.*

Involucra explícitamente el manejo de los recursos naturales e incluye, como un sector fundamental, los servicios ambientales. Establece que los servicios ambientales son el aprovechamiento en beneficio de la sociedad de los recursos naturales, incluyendo funciones de provisión de agua, suelo, biodiversidad y de paisaje. Sin duda este constituye uno de los más significativos avances de la ley, en cuanto a integralidad multisectorial de la economía de los territorios rurales.

Define el concepto de objetivos estratégicos nacionales para la producción de alimentos de interés significativo de la población, estableciendo el sentido de multifuncionalidad y externalidades de la producción agrícola, en rubros específicos.

*Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

.....

*XXIX. Servicios Ambientales (sinónimo: beneficios ambientales). Los beneficios que obtiene la sociedad de los recursos naturales, tales como la provisión y calidad del agua, la captura de contaminantes, la mitigación del efecto de los fenómenos naturales adversos, el paisaje y la recreación, entre otros;*

**Multifuncionalidad de la economía rural.** Declara de interés público el desarrollo económico y el bienestar de la población del medio rural independientemente del sector económico al cual está vinculado. Entendiendo que las actividades rurales se definen como cualquier tipo de actividad realizada en el medio rural. Establece las actividades agropecuarias sobre la base de cualquier aprovechamiento de los recursos naturales, ampliando su cobertura más allá de la agricultura y la actividad pecuaria.

*Artículo 20.- Son sujetos de esta Ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural.*

*Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

*I. Actividades Agropecuarias. Los procesos productivos primarios basados en recursos naturales renovables: agricultura, ganadería (incluye caza), silvicultura y acuicultura (incluye pesca);*

*II. Actividades Económicas de la Sociedad Rural. Las actividades agropecuarias y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios;*

Define el concepto de objetivos estratégicos nacionales para la producción de alimentos de interés significativo de la población, estableciendo el sentido de multifuncionalidad y externalidades de la producción agrícola, en rubros específicos. Así mismo, incluye el concepto de soberanía alimentaria, como concepto basado en la producción nacional, lo cual le imprime un sentido de valoración de externalidades adicionales a la producción agrícola del país.

*Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

.....

*XXXII. Soberanía Alimentaria. La libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional.*

Reconoce el principio de vulnerabilidad de la economía rural, introduciendo un criterio adicional a la multifuncionalidad y papel estratégico, en términos políticos, no sólo económicos de la economía del territorio rural (Artículo 4). Más aún, establece la necesidad de valorar las diferentes funciones que cumple la agricultura en el desarrollo (Artículo 5).

*Artículo 40.- Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.*

*Artículo 50.- En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos: I. Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso; II. Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable; III. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país; IV. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y V. Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.*

Ordenamiento y nueva institucionalidad. La concepción de integralidad del desarrollo de los espacios rurales se hace manifiesta en la estructura institucional que determina la Ley. Se establecen dos tipos de estructuras de concurrencia en las acciones que propenden por el desarrollo rural. La primera en términos

sectoriales, al crear una instancia intersecretarial y asignarle una función y responsabilidad de coordinar y concurrir con acciones sectoriales sobre los espacios territoriales. Esta estructura replantea la visión sectorial predominante, determinando un nuevo escenario de planificación, gestión, y programación y manejo de presupuesto. Por otro lado, establece que la política de desarrollo rural debe ser ejercida mediante una relación entre las instancias federales y las territoriales, mediante convenios de ejecución en una estructura de subsidiaridad territorial.

*Artículo 11.- Las acciones para el desarrollo rural sustentable mediante obras de infraestructura y de fomento de las actividades económicas y de generación de bienes y servicios dentro de todas las cadenas productivas en el medio rural, se realizarán conforme a criterios de preservación, restauración, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad, así como prevención y mitigación del impacto ambiental.*

*Artículo 12.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y la conducción de la política de desarrollo rural sustentable, las cuales se ejercerán por conducto de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y mediante los convenios que éste celebre con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos, con los gobiernos municipales según lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución.*

En concordancia con los principios constitucionales y legales de la democratización de la planeación y del desarrollo, se establece una estructura del plan para el desarrollo rural que privilegia la participación activa y protagónica de las organizaciones de la sociedad civil y el ámbito empresarial, y del principio fundamental de ordenamiento territorial que obliga la coherencia entre la planeación federal y la que ocurra en los entes territoriales. Es una expresión clara de un modelo de abajo-arriba en la planificación, que define una de las características y desafíos más destacables de la norma. La descentralización es el fundamento del arreglo institucional que debe dar como resultado un plan integrado desde lo federal, lo estatal y lo municipal.

*Artículo 13.- De conformidad con la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, se formulará la programación sectorial de corto, mediano y largo plazo con los siguientes lineamientos:*

*I. La planeación del desarrollo rural sustentable, tendrá el carácter democrático que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes relativas. Participarán en ella el sector público por conducto del Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en los términos del tercer*

*párrafo del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los sectores social y privado a través de sus organizaciones sociales y económicas legalmente reconocidas y demás formas de participación que emanen de los diversos agentes de la sociedad rural.*

*Artículo 23.- El federalismo y la descentralización de la gestión pública serán criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable. Los convenios que se celebren entre el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, se ajustarán a dichos criterios y conforme a los mismos determinarán su corresponsabilidad en lo referente a la ejecución de las acciones vinculadas al desarrollo rural sustentable. El Plan Nacional de Desarrollo, constituirá el marco de referencia de los tres órdenes de gobierno a fin de que los criterios del federalismo y la descentralización en él establecidos, orienten sus acciones y programas para el desarrollo rural sustentable. Las dependencias y entidades de la administración pública federal darán curso a sus acciones con base en lo previsto igualmente en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Especial Concurrente con atención prioritaria a las zonas de mayor rezago económico y social, ajustándose a lo que ordena la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos legales vigentes.*

Uno de los elementos más significativos en términos de manejo territorial es el referido a la definición, o redefinición, de los distritos de desarrollo rural. Esta instancia existente en la tradicional estructura de ejecución de la política federal, central y sectorial, la cual adquiere una nueva dimensión. Al ser definida por criterios de integralidad territorial, ecosistémica, o cuencas, adquiere un alto valor de ordenamiento ambiental. Pero posiblemente lo más significativo lo constituye el hecho de establecer la existencia de un Consejo Distrital de Desarrollo Rural, con la participación de delegados de los Consejos Municipales. Esto implica que el distrito tiende a transformarse de una instancia de desconcentración desde el nivel central, a una instancia de descentralización desde el nivel municipal. En las funciones de los distritos se reconoce la existencia de niveles regionales intermedios con responsabilidades definidas, que dan fuerza a la gestión territorial.

*Artículo 29.- Los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los*

*gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado. Los Distritos de Desarrollo Rural coadyugarán en el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable e impulsarán la creación de los Consejos Municipales en el área de su respectiva circunscripción y apoyarán la formulación y aplicación de programas concurrentes municipales del Desarrollo Rural Sustentable. Los Distritos de Desarrollo Rural contarán con un Consejo Distrital formado por representantes de los Consejos Municipales. La Secretaría definirá, con la participación de los Consejos Estatales la demarcación territorial de los Distritos de Desarrollo Rural y la ubicación de los centros de apoyo al desarrollo rural sustentable, con los que contará cada Distrito de Desarrollo Rural, procurando la coincidencia con las cuencas hídricas. En regiones rurales con población indígena significativa, los distritos se delimitarán considerando esta composición, con la finalidad de proteger y respetar los usos, costumbres y formas específicas de organización social indígena. Los programas, metas, objetivos y lineamientos estratégicos de los distritos se integrarán además con los que en la materia se elaboren en los municipios y regiones que pertenezcan a cada uno de ellos.*

*Artículo 30.- Cada distrito tendrá un órgano colegiado de dirección, en el que participarán la Secretaría, las dependencias y entidades competentes, los gobiernos de las entidades federativas y municipales que corresponda, así como la representación de los productores y organizaciones de los sectores social y privado de la demarcación, integrada por un representante por rama de producción y por cada Consejo Municipal, en la forma que determine el reglamento general de los mismos. Igualmente contará con una unidad administrativa integrada conjuntamente por la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas en aplicación del Reglamento General y de los criterios de federalización y descentralización administrativa desarrollados en los convenios que celebren las autoridades de ambos órdenes de gobierno. El Reglamento General de los Distritos de Desarrollo Rural, tomando en cuenta a los Consejos Estatales, establecerá las facultades de sus autoridades en las materias a las que se refiere este Capítulo.*

La definición de la estrategia de operación a través de convenios entre el nivel federal con las entidades territoriales, principalmente a nivel estatal y, a través de ellos, a nivel municipal, establece un principio de gestión de programas que favorece la

conurrencia territorial de recursos, con estrategias de cofinanciación y corresponsabilidad que permite la gestión concertada de recursos de los diferentes niveles territoriales, abriendo fisuras en las estructuras locales de inversión pública.

*Artículo 27.- El Gobierno Federal, celebrará con los gobiernos de las entidades federativas con la participación de los consejos estatales correspondientes, los convenios necesarios para definir las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales. En estos convenios se establecerá la responsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas para promover la oportuna concurrencia en el ámbito estatal de otros programas sectoriales que, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sean responsabilidad de las diferentes dependencias y entidades federales.*

El establecimiento de un programa especial concurrente es la expresión concreta de estos principios de planeación y gestión de políticas. Remarca el sentido territorial de la aplicación de acciones sectoriales en forma coordinada, complementaria, sinérgica y coherente en una unidad territorial, particularmente en el municipio. Esto indica una profunda innovación y refuerzo concreto de la visión territorial ya que para su aplicación se hace necesario establecer planes y programas territoriales, que convoquen en el espacio a los diferentes agentes sectoriales en nuevas formas de negociación pública intersectorial y otorga, tácitamente, un papel privilegiado a las instancias locales en la conformación integral de prioridades que afectan las inercias de planeación sectorial.

*Artículo 14.- En el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de las dependencias y entidades que la integren, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable propondrá al Ejecutivo Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7, 9 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 y 26 de la Ley de Planeación, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.*



Foto: Cortesía Archivo UPRÁ

## 2.3. La planeación federal para el ordenamiento de la propiedad rural

En el último plan sectorial agrario, que tiene la responsabilidad del ordenamiento de la propiedad rural en México, se realizó en el marco del proceso de planeación federal en el año 2007, para un período de seis (6) años.

La estructura institucional pública, responsable del ordenamiento de la propiedad, está conformada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU, como rectora sectorial, la Procuraduría Agraria como entidad descentralizada y autónoma, al igual que el Registro Agrario Nacional. Igualmente existe el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. En los núcleos agrarios se cuenta con las organizaciones agrarias y campesinas que representan formalmente los intereses de los ejidatarios y comuneros que tienen la responsabilidad de ejercer las funciones propias de la administración y gestión del núcleo agrario y negociar y concertar con las instituciones públicas.

El proceso de planeación para llegar a la formulación del Plan Sectorial Agrario Federal, cumple los parámetros dispuestos por la Ley de Planeación Democrática de México, pero su base es en la práctica de carácter altamente centralizado en la SEDATU.

Los principales problemas identificados en el Plan se pueden agrupar en: 1. Problemas de incertidumbre en los derechos de propiedad originados en diversas formas de conflictos, informalidad, subdivisión de los ejidos y presiones externas de diverso orden, lo cual se agrava por las demandas para el mantenimiento de los registros agrarios y los desafíos de los procesos de impartición de justicia agraria. 2. El deterioro de los núcleos agrarios como producto de las transformaciones sociales y económicas, pérdida del patrimonio cultural, éxodo, envejecimiento de los ejidatarios y comuneros, carencia de oportunidades de desarrollo y crisis de la agricultura familiar. 3. Debilidad institucional en el espacio local, para atender un modelo autogestionario como el que sustenta el modelo de propiedad social, en particular, la altísima dependencia pública para su gestión. 4. Debilidad de los sistemas de información y de los procesos de planificación al interior de los núcleos agrarios y de las instituciones regionales y locales responsables de la política.

La visión concertada para el horizonte del plan se definió sobre tres componentes estratégicos claves: integración de la economía rural, ordenamiento de la propiedad y capacidad autónoma de los territorios de la propiedad social.

Para el período 2007 - 2012 se definieron ejes de intervención, objetivos, estrategias y líneas de acción que son sintetizadas a continuación:

- > Eje de certeza jurídica de la propiedad: consiste en garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, colonias agrícolas y ganaderas, terrenos nacionales y pequeña propiedad. Las estrategias planteadas para este propósito se definen en torno al fortalecimiento de la justicia agraria mediante procesos de vigilancia, promoción de la conciliación y arbitraje, capacitación, ordenamiento, regularización, desincorporación de tierras para prever el crecimiento urbano, combate a la corrupción, fortalecimiento de las organizaciones de base, asesoramiento jurídico, aseguramiento del pago oportuno de las expropiaciones por utilidad pública, promoción de la paz social y mejoramiento en los servicios del registro público.
- > Eje del Sistema de Catastro Rural e Información Agraria: se basa en crear un sistema que integre toda la información documental, registral, catastral, geográfica y estadística rural. La estrategia consiste en integrar, modernizar y mejorar el catastro y mejorar el acceso a la información por parte de todos los actores involucrados, reforzando la certidumbre jurídica y ampliando los servicios. Las acciones se orientan hacia la aplicación de cédulas de datos, incorporación de la geomática, inclusión de la información agraria al programa sectorial estadístico nacional, sistema de evaluación de desempeño, mantenimiento de la información catastral para el desarrollo rural e integración de la información sobre uso del suelo, condiciones agroecológicas, geográficas y biológicas de los núcleos agrarios.
- > Eje territorial: permite detonar el desarrollo en el Territorio Social (Núcleos Agrarios y Localidades Rurales vinculadas) mediante el fomento del uso sustentable de los recursos naturales en la propiedad social para beneficio económico de la población rural. La estrategia es la de aplicar enfoques de gestión territorial para el logro del desarrollo sostenible, el mejor uso de los recursos y alcanzar grados de bienestar que reviertan el grave proceso emigratorio del campo mexicano. Las acciones priorizadas cubren áreas como un programa de innovación y desarrollo para la convergencia territorial, planes de manejo y ordenamiento ambiental, regularización de asentamientos urbanos, optimización de usos del suelo, proyectos que aprovechen sosteniblemente la oferta ambiental, mitigación de impacto ambiental, acuerdos interinstitucionales con los diversos niveles de gobierno y provisión de bienes públicos territoriales.

- › Eje de agroempresas rentables en los territorios de propiedad social: permite facilitar los mecanismos para la creación de agroempresas y el mejoramiento del ingreso a los emprendedores y población que habita el Territorio Social (Núcleos Agrarios y Localidades Rurales vinculadas). La estrategia se basa en acciones para la dotación de factores productivos y desarrollo de capacidades empresariales en los productores individuales, asociados o colectivos de los núcleos agrarios. Las acciones se orientan al apoyo a emprendimientos innovadores e incremento de productividad, en especial a jóvenes emprendedores, proveer servicios y fomento articulando las instituciones responsables de las políticas de desarrollo rural, financiamiento a proyectos productivos, asistencia técnica y servicios financieros.
- › Eje de desarrollo humano y capital social: consiste en elevar el nivel de desarrollo humano sustentable de la población que habita en el Territorio Social (Núcleos Agrarios y Localidades Rurales vinculadas). La estrategia se orienta al fortalecimiento de la capacidad autogestora de las organizaciones de los productores de los núcleos agrarios, tanto para la resolución de conflictos, como para el logro de capacidades autónomas de desarrollo, sobre la base de mayores oportunidades. Las acciones contemplan integración de la economía campesina a las dinámicas nacionales de crecimiento económico, desarrollo de capacidades en todas las dimensiones, con especial énfasis en derechos ciudadanos, ampliación de la información sobre políticas y derechos, uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación y el apoyo al intercambio de experiencias entre los núcleos agrarios.
- › Eje de atención a grupos vulnerables: contempla garantizar la igualdad de oportunidades a los grupos prioritarios mencionados en el Plan Nacional de Desarrollo y que habitan el Territorio Social (Núcleos Agrarios y Localidades Rurales vinculadas). La estrategia se basa en implementar acciones de discriminación positiva para mujeres, poblaciones indígenas y otros grupos marginados, que amplíe sus oportunidades para el desarrollo. Las acciones incluyen acompañamiento y desarrollo de capacidades focalizadas en proyectos y emprendimientos de estos grupos; eliminación de barreras de acceso a programas públicos; apoyo financiero; sinergias de programas; instituciones y políticas y apoyo a ejidatarios; comuneros y posesionarios en comunidades indígenas y con altos niveles de pobreza para sus emprendimientos productivos.
- › Eje de fortalecimiento institucional: plantea mejorar la atención a la población en el campo mexicano a través del fortalecimiento de las actividades institucionales de las entidades del sector agrario para cumplir con los objetivos sectoriales. La estrategia busca mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones del sector, frente a las demandas de las comunidades residentes en los territorios de propiedad social. Las acciones están dirigidas a promover una cultura de resultados y calidad, articulación intersectorial, combate a la corrupción y cultura de transparencia, evaluación de desempeño e impacto y rendición de cuentas, estrategias de comunicación, fomenta la investigación agraria, mejoras normativas y simplificación de trámites y aproximación de los usuarios profundizando el gobierno electrónico.

# CAPÍTULO 3

## Una estrategia territorial para la agricultura familiar y la reforma agraria en Brasil



Foto: Cortesía INCODER

La experiencia de ordenamiento y planeación territorial en Brasil, ha estado determinada por los parámetros generales implícitos en el marco de la política de desarrollo sustentable que se ha venido desarrollando en los últimos años en el país carioca. En este sentido, se han centrado como bases del desarrollo procesos de reforma agraria y agricultura familiar, para lo cual la planeación, adecuación y distribución de tierras se ha orientado hacia la generación de un modelo agrícola sustentable.

La estructura agraria de Brasil está marcada, al igual que la colombiana, por una alta concentración, siendo de las más altas del continente y del mundo. La reforma agraria ha sido una asignatura pendiente en la historia del país. Sin embargo, se puede reconocer un esfuerzo político durante las últimas tres décadas, desde la superación de la dictadura militar y el establecimiento de la actual Constitución Política.

La política de reforma agraria se ha basado en la constitución de asentamientos de reforma agraria que han surgido en respuesta a intensos procesos reivindicativos de pobladores rurales, particularmente en el nordeste y centro sur del país. Organizaciones campesinas emblemáticas, como el Movimiento de los Sin Tierra, entre otros muchos, han marcado una historia de luchas y conflictos que ha mantenido el tema en las prioridades políticas del país. La toma de terrenos, la lucha de resistencia en torno al expansivo modelo del agronegocio y la fuerza política de las organizaciones de agricultores familiares, han sido una clave para la comprensión del proceso agrario en el país.

El Estatuto de la Tierra de 1964, en período de dictadura militar, es un importante antecedente frustrado de alcanzar la modernización de la agricultura y los territorios rurales, que no logró modificar en forma significativa la distribución de la tierra. La Constitución de 1988 establece los principios de responsabilidad social de la propiedad y establece el derecho a la tierra para los campesinos, sin embargo, los desarrollos legales han significado trabas objetivas para su aplicación, particularmente por las dificultades para alcanzar la posibilidad de expropiar las tierras productivas. Esto ha limitado la redistribución y fundado en una gran medida la reforma agraria en un proceso de colonización, sobre la base de reparto de tierras públicas, antes que en modelos de ordenamiento de la propiedad y redistribución. Incluso, las estrategias de los años 90, fundadas en los mercados de tierras promovidos por la Banca Multilateral, no lograron alterar estructuralmente la situación agraria.

La última década ha significado un intento por vincular la política agraria, a las políticas integrales de desarrollo rural en los asentamientos, logrando incidir en forma significativa en sus condiciones de vida y en su desarrollo. Reformas institucionales acaecidas en estos últimos años han significado una visión más integral de las políticas orientadas a los asentamientos de agricultores familiares y de reforma agraria, para grupos de pequeños productores aglomerados y localizados en zonas de reforma, sea de colonización (tierras públicas) o de tierras redistribuidas por vía de expropiación o de mercado. La marca más nítida de esta estrategia ha sido la concepción de una estrategia eminentemente territorial.

### 3.1. Concentración y tenencia de la tierra

Brasil es un país con una gran extensión de tierra, ocupando el 66% del territorio de América del Sur. Gran parte de este territorio es de cobertura forestal y selvática (56% según cifras de la FAO) y el resto se reparte entre zonas urbanas, pasturas permanentes y cultivos y tierra arable (De Faccio, 2003). El II Plan de Reforma Agraria, resalta los altos niveles de concentración de la tierra, como un importante obstáculo para la puesta en marcha de políticas de desarrollo sustentable, incluso con mayor índice de concentración (0.8 de la escala Gini) que el ingreso (Gini de 0.6) (MDA, 2005) generador de pobreza rural y exclusión social.

Las propiedades con grandes extensiones de tierra (superiores a 2.000 ha) representaban más del 31.6% del área total, mientras que la mayor cantidad de propiedades (31.6%) estaba representada en propiedades de hasta 10 ha, dando origen a “relaciones económicas, sociales, políticas y culturales cristalizadas en un modelo agrícola inhibitorio de un desarrollo que combine la generación de riquezas y el crecimiento económico, con justicia social y ciudadanía para la población rural”

53

#### Estructura de la Tierra en Brasil (2003)

Tamaño predio	Propiedades	% de propiedades	área total (ha)	% de área	área promedio (ha)
Até 10	1.338.711	31,60%	7.616.113	1,80%	5,7
De 10 a 25	1.102.999	26,00%	18.985.869	4,50%	17,2
De 25 a 50	684.237	16,10%	24.141.638	5,70%	35,3
De 50 a 100	485.482	11,50%	33.630.240	8,00%	69,3
De 100 a 500	482.677	11,40%	100.216.200	23,80%	207,6
De 500 a 1000	75.158	1,70%	52.191.003	12,50%	694,4
De 1000 a 2000	36.859	0,90%	50.932.790	12,10%	1381,8
Más de 2000	32.264	0,80%	132.631.509	31,60%	4110,8
Total	4.238.387	100,00%	420.345.362	100,00%	

FUENTE: Traducido de II Plan de Reforma Agraria, 2005

La alta concentración de tierra trae asociada altos niveles de desigualdad en el acceso al ingreso, agudizando la realidad de pobreza de los territorios rurales brasileiros. Para el 2005, el 67.8% de los hogares recibían apenas el 29.3% del ingreso total de los hogares, mientras que el 9.9% de la población percibe el 41.6% del ingreso (De Souza, 2010), lo que sumado, según datos del censo de población del 2000, a 5 millones de familias rurales que viven con menos de dos salarios mínimos mensuales, brinda un panorama complejo de pobreza rural, restricciones en el acceso a bienes y servicios indispensables, altos índices de mortalidad infantil, insalubridad y analfabetismo. Pobreza derivada, entre otras causales, de la restricción en el acceso a tierra suficiente, la falta de títulos de propiedad de las tierras de pequeños productores, tamaños reducidos de parcelas, tierras poco fértiles, mal situadas con relación a los mercados y con pobre dotación de infraestructura productiva (MDA, 2005, pág. 12)

Brasil presenta una gran heterogeneidad en sus condiciones entre regiones. El tamaño del país y las características sociodemográficas de sus poblaciones, han determinado procesos diferenciales en cada región, tanto en relación a la estructura de la tenencia de la tierra como a las condiciones de distribución del ingreso. Las regiones con mayores niveles de pobreza, y pobreza rural, se encuentran en las regiones más densamente pobladas, esto es la región del sudeste (SE) y nordeste (NE) Brasileños, donde se concentra más del 60% de la población total del país. En la región del Nordeste es donde se encuentran los porcentajes más altos de pobreza rural, cerca del 67% de su población rural es pobre (IFAD, 2008).

### Pobreza y Desigualdad del Ingreso Regional, Brasil (2005)

Regiones	Macrorregión	% población	Hog. Pobres	Bajo línea pobreza	Brecha de Pobreza Promedio
Rondonia	N	0,8	0,29	0	0,1
Acre	N	0,3	0,43	0	0,17
Amazonas	N	1,58	0,33	0,01	0,13
Roraima	N	0,19	0,41	0	0,18
Pará	N	3,41	0,41	0,01	0,17
Amapá	N	0,29	0,3	0	0,11
Tocantins	N	0,67	0,37	0	0,14
Maranhao	NE	3,03	0,58	0,02	0,28
Piauí	NE	1,57	0,54	0,01	0,28
Ceará	NE	4,2	0,5	0,02	0,23
RGNorte	NE	1,6	0,45	0,01	0,19
Paraíba	NE	1,91	0,46	0,01	0,2
Pernambuco	NE	4,43	0,48	0,02	0,22
Alagoas	NE	1,52	0,56	0,01	0,25
Sergipe	NE	1,07	0,43	0	0,18
Bahia	NE	7,27	0,46	0,03	0,2
MinasG	SE	10,67	0,24	0,03	0,09
EspSanto	SE	1,87	0,25	0	0,1
RioJaneiro	SE	8,75	0,19	0,02	0,08
SaoPaulo	SE	22,78	0,15	0,03	0,06
Paraná	S	5,65	0,18	0,01	0,07
StaCatari	S	3,25	0,1	0	0,04
RGSul	S	6,14	0,15	0,01	0,06
MtGrSul	CW	1,23	0,24	0	0,09
MtGrosso	CW	1,5	0,23	0	0,08
Goiás	CW	3,06	0,24	0,01	0,09
DF	CW	1,25	0,19	0	0,09
<b>Total</b>	<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>0,28</b>	<b>-</b>

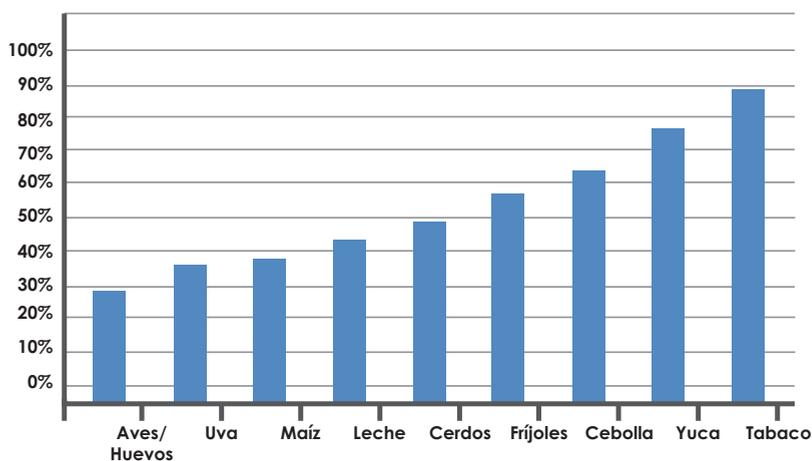
55

**FUENTE:** Tomado de Incremento de la demanda mundial de etanol y la pobreza en Brasil, 2005

La crisis del campo brasileiro, la inadecuada promoción de políticas que generaron brechas, aún mayores en la distribución del ingreso y el desarrollo económico ya desigual entre los grandes hacendados o mejor ubicados en la estructura agraria local y las pequeñas familias campesinas; derivó en un proceso de migración hacia las ciudades como alternativa de subsistencia. Sin embargo, la falta de empleo en la ciudad, la expansión de la frontera agrícola y las crisis metropolitanas agudizaron el conflicto de tierras.

El favorecimiento de la modernización tecnológica para aumentar la productividad física de la tierra y de la fuerza de trabajo se centró en la ampliación de monocultivos en grandes extensiones de tierra y en políticas compensatorias para los pequeños agricultores; asumiendo que la modernización traería consigo el beneficio suficiente para reducir los índices de pobreza rural. Sin embargo, la participación de la actividad de los pequeños productores, o de agricultura familiar como es conocida en Brasil, es alta, corresponde al 84% del total de establecimientos, ocupa el 77% de mano de obra en el campo y es el responsable, en conjunto con los asentamientos, de la reforma agraria de cerca del 38% del valor bruto de la producción agropecuaria, el 30% del área total cultivada, la producción de los principales alimentos que componen la dieta de la población [ ] tiene un papel fundamental en la producción de 12 de los 15 productos que han impulsado el crecimiento de la producción agrícola en los años recientes” (MDA, 2005, pág. 13)

**Participación de la Agricultura Familiar en la Producción Total, Brasil (2005)**



FUENTE: Traducido de II Plan de Reforma Agraria, 2005

Estas condiciones en la estructura de la tierra, la realidad de pobreza rural y desigualdad en el ingreso, pero a la vez las posibilidades que surgen en torno a la agricultura familiar, fueron los principales detonantes del diseño y planificación de un plan de reforma agraria orientado hacia la promoción de viabilidad económica, de seguridad alimentaria y nutricional, de sostenibilidad ambiental para garantizar el acceso a derechos y la promoción de la igualdad, inmersa en el marco de desarrollo territorial sustentable.

## 3.2. Construyendo una institucionalidad para los territorios rurales

El proceso político que dio origen a la estrategia actual de desarrollo rural se remonta a las luchas agrarias y a la construcción de políticas e instituciones cada vez más democráticas para la atención a la agricultura familiar, como respuesta a la presión ejercida por los actores rurales a través de sus propias organizaciones rurales y de movimientos de reivindicación, tanto en la lucha por la tierra, como en la búsqueda de reconocimiento al trabajo rural, a los derechos de los agricultores familiares y, en general, de la sociedad rural.

La crisis desatada a finales de los años 90 por las enormes dificultades del Gobierno Federal para dar respuesta y tratamiento a los movimientos de reivindicación por el acceso a la tierra, que condujo a conflictos y situaciones de gran inestabilidad política en algunas regiones del país, condujeron a un cambio en el status político del tema de la agricultura familiar. Esto desembocó en la decisión del Gobierno de Fernando Enrique Cardozo de reconstruir parte de la institucionalidad pública que había sido desmontada durante el período del presidente Collor de Melo en 1989 (Medida provisoria No. 29, 1989), cuando los vientos de las reformas estructurales fusionaron el Ministerio Extraordinario de la Reforma y el Desarrollo Agrario, con el Ministerio de Agricultura.

En esas circunstancias se crea el Ministerio de Política Agrícola y Desarrollo Agrario a finales de 1999 (Medida provisoria No. 1911-12, 1999), integrando las áreas de reforma agraria y agricultura familiar en una estructura institucional que significó el reconocimiento político a los movimientos sociales y de trabajadores que buscaban reivindicación en el campo. En el año 2000 este toma la actual denominación de Ministerio de Desarrollo Agrario, MDA (Decreto 3338, 2000)

Uno de los aspectos que mayor fortaleza le confiere a la creación de este Ministerio es la definición de un Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar, PRONAF, que involucra los fondos destinados a la asistencia financiera a proyectos de infraestructura y servicios municipales y otros fondos destinados al tema de reforma agraria y agricultura familiar. De esta forma el ministerio cuenta con recursos propios para el desarrollo de sus acciones propias.

Este proceso de cambio tiene un claro significado en términos del balance de poder y de relevancia política de los asuntos agrarios y de agricultura familiar, toda vez que este cambio institucional responde a una demanda de los actores sociales, respecto de la inconveniencia de que estos asuntos corran el riesgo de invisibilidad al pertenecer a un ministerio con responsabilidad principalmente sectorial, con énfasis en la agricultura comercial. Este debate, común a muchos países de la región, tiene un sustrato de carácter político que se expresa en la movilización de las organizaciones sociales y de productores. En síntesis, la recuperación de esta institucionalidad, en Brasil, tiene un trasfondo reivindicativo y político, que refleja el resultado de las luchas de las organizaciones sociales.

El eje central de esta reforma es el de reconocer que el tema de desarrollo rural, reforma agraria y agricultura familiar tiene una naturaleza sectorial diferente a la de la agricultura como sector económico. Sin embargo, el estatuto del MDA no deja su sustrato sectorial, toda vez que su objetivo fundamental está centrado en reforma agraria y promoción del desarrollo sostenible del segmento rural constituido por agricultores familiares' (Decreto 3338, 2000). En este sentido, el MDA es constituido a inicios de la década como un ministerio sectorial, enfocado a la agricultura para un segmento específico de agricultores familiares.

Desde su formalización en 1996 (Decreto 1946, 1996), el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, PRONAF, ha sido el estructurante de las acciones públicas para el desarrollo rural de Brasil. En primera instancia fue creado al interior del Ministerio de Agricultura, pero luego se convirtió en el instrumento de política que ha vertebrado el accionar de Ministerio de Desarrollo Agrario en sus componentes de desarrollo rural.

El ámbito de competencias o temas cubiertos por el PRONAF se centra en las necesidades más importantes de los agricultores familiares, considerando de forma integral los aspectos de fortalecimiento de la empresa agrícola del agricultor familiar (financiamiento, capacidades y tecnología) y su entorno productivo (infraestructura). Los recursos públicos asignados a esta política se constituyeron en fondos que han permitido una estructura fiscal de ejecución que ha prevalecido en el tiempo.

Hay ciertos rasgos desde su diseño original que han significado su sostenibilidad en el tiempo y su capacidad para adaptarse a las diferentes orientaciones de política pública. Entre ellos se destaca su condición descentralizada de ejecución, conibiendo un esquema de gestión con los estados y municipios, donde ellos actúan como cogestores del Programa y se establecen mecanismos de gestión a través de procesos de planeación municipal que conducen a planes de desarrollo rural local, donde se priorizan sus demandas.

La estructura descentralizada del PRONAF, estableció las competencias de las autoridades de las entidades municipales y sus Consejos Municipales de Desarrollo Rural, en el estatal, las respectivas instancias responsables del desarrollo rural y los Consejos Estatales de Desarrollo Rural y en el federal, el Ministerio y el Consejo Nacional del PRONAF, antecesor del actual CONDRAF, con preeminencia pública, pero con la presencia de organizaciones rurales.

La conformación de una instancia colegiada para el logro de procesos consensuados de política pública se crea con el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable, CNDR (Decreto 3508, 2000), bajo los principios de concertación entre las instituciones públicas involucradas y responsables de estrategias públicas que afecten el desarrollo agrario. Este órgano forma parte funcional permanente del ministerio y tiene responsabilidades sobre planeación y orientación de las políticas públicas en el sector. Su composición es primordialmente pública, donde 14 de sus 21 miembros eran funcionarios del Estado, 6 correspondían a organizaciones no gubernamentales y solo uno representaba organizaciones de cooperativas de productores.

El CNDR crea para su operación un conjunto de cámaras técnicas que deben apoyar las decisiones en temas como asistencia técnica y extensión, crédito rural, reforma agraria y presupuesto de inversión.

Es en el año 2003 cuando se crea una de las instancias políticas más significativas en el proceso político agrario de Brasil, al modificarse el anterior Consejo que pasa a denominarse, CONDRAF (Decreto 4854, 2003), que sustituye al anterior CNDR con la participación de los actores sociales, de las organizaciones de productores, sumándose a las instituciones públicas responsables de políticas. Las funciones básicas y responsabilidad orientadora de la política no cambia sustantivamente, sin embargo, su composición sí. De sus 38 miembros, 24 son representantes de los actores sociales del mundo rural, con una amplia pluralidad de participación.

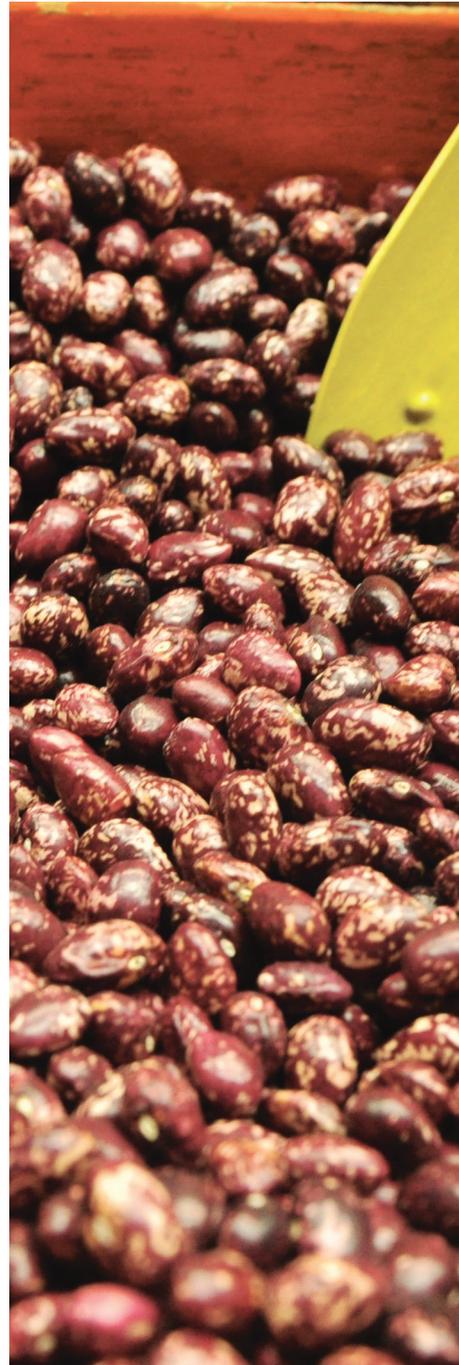


Foto: Cortesía Archivo UPRA

Este cambio implica una serie de escenarios de concertación que abarca temas estratégicos, más que operacionales de la gestión pública. Mientras en CNDR tenía responsabilidades específicas sobre la operación de los principales instrumentos de la política pública, tales como la aprobación de planes de inversión y acción de las instituciones relacionadas al Ministerio, el CONDRAF tiene responsabilidades asociadas con la definición de directrices amplias de política pública en lo referente a las grandes orientaciones para el logro de metas de desarrollo sustentable, de combate a la pobreza, de logro de equidad social, de articulación de políticas, de servir de interlocutor y apoyo a la interpretación de las demandas sociales en las estrategias de las políticas, de proponer alianzas entre actores sociales, académicos y técnicos, y de proponer desarrollos legislativos y estimular mecanismos de participación y control social en el marco de los consejos estatales y municipales.

Sin duda, la concepción del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable, constituyen avances significativos en el reconocimiento y legitimidad de la participación de los actores sociales en las definiciones de política pública en un marco de concertación y consenso.

La participación de las organizaciones sociales y de los grupos de agricultores familiares en los procesos de definición y gestión de la política pública para el desarrollo rural y reforma agraria, ha encontrado un esquema de consolidación a través de los colegiados territoriales. Estas estructuras han ido consolidándose a lo largo del tiempo, iniciando con la estructura de colegiados territoriales del nivel municipal, estatal y federal, desde su denominación en 1996. En un inicio los colegiados se convirtieron en estructuras que permitieron la gestión conjunta de las entidades públicas y los agricultores familiares, aplicando modelos de negociación, consenso y cogestión. Si bien su naturaleza ha sido de carácter consultivo, no obligante para las decisiones de inversión pública, se han convertido en el escenario de construcción de una cultura de planeación, participación y negociación, que trae beneficios al proceso de democratización de las decisiones relacionadas con políticas públicas.

La experiencia de colegiados se ha de considerar como uno de los soportes más significativos de la estrategia de desarrollo de los territorios rurales. Su importancia radica en que se ha transformado en el mecanismo institucional para darle un abrigo a los procesos de participación real, en cuanto por este mecanismo es posible acceder a espacios de representación legitimada con estructuras formales reconocidas por las instancias públicas y la normatividad, lo que significa la institucionalidad de la participación y la creación de mecanismos de viabilización de la reivindicación social.

El papel de los consejos municipales y estatales se relacionó con los procesos de planeación y gestión de las prioridades del

PRONAF en la definición de prioridades locales y regionales para las acciones y programas orientados al desarrollo de la política de apoyo a la agricultura familiar, sobre la base de planes locales centrados en la actividad productiva agrícola de los pequeños productores, creando un antecedente significativo de planeación y gestión participativa.

### 3.3. El ordenamiento de la propiedad inserto en un marco del desarrollo territorial

En el año de 2003, se introduce en la concepción de la política un giro de enorme trascendencia, al considerar que el entorno productivo de los agricultores familiares y de los asentamientos de reforma agraria, va más allá de sus condiciones económico productivas, reconociendo que el espacio geográfico, entorno social, político y cultural, así como las condiciones de la infraestructura natural y construida que rodea la empresa agrícola familiar, son determinantes de la viabilidad de un modelo sustentable de desarrollo rural y de agricultura familiar.

Los cambios en el enfoque son reflejados en el decreto mismo de creación del CONDRAF, donde se establece que será su función considerar el territorio rural como foco de planeación y de gestión de programas de desarrollo rural sostenible, apartir de las interrelaciones, articulaciones y complementariedades entre los espacios rurales y urbanos (Decreto 4854, 2003). Esto implica un giro importante en el enfoque sectorial, centrado en la agricultura familiar y la reforma agraria, con la introducción de un nuevo enfoque de carácter eminentemente territorial, integral y multisectorial. Se puede considerar que este es un paso definitivo en la búsqueda de una política de orientación renovada para el desarrollo rural.

Esta decisión pasa de un foco centrado en los temas fundiarios y de agricultura familiar a una concepción integral territorial, parte del reconocimiento de que los objetivos del desarrollo sustentable sobrepasan la dimensión económico productiva de la agricultura familiar e involucran otras esferas de la vida social.

Así es reconocido en la decisión del Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de conducir la lógica de asignación de prioridades de inversión, al interior del PRONAF Infraestructura, a unidades de carácter territorial a partir del 2003 (Resolución No. 33, 2003), con la adecuación a niveles intermunicipales, reconociendo que esta instancia regional, frecuentemente usada por los estados, tiene la capacidad de potenciar el desarrollo territorial rural y brindar un apoyo más efectivo a los municipios incluidos en dichos recortes territoriales.

Igualmente, se establece la necesidad e importancia de contar con un Plan de Desarrollo Territorial que identifique las prioridades en forma concertada entre los actores sociales y los agentes públicos, definiendo la importancia de los consensos público-privados como marca distintiva del nuevo tipo de política de carácter supra-municipal que integren áreas tales como reforma agraria, asociativismo, comercialización y capacitación, en un marco microregional que involucre las instancias locales, así como los componentes del entorno territorial.

### 3.4. Un ámbito institucional para el desarrollo territorial

A partir del año 2003, se inicia una separación de las competencias específicas territoriales de aquellas relacionadas, más exclusivamente con el apoyo y fomento de la agricultura familiar. Específicamente, el componente relativo al contexto de gestión de las empresas de la agricultura familiar se considera asociada a su ámbito territorial, contemplando la multisectorialidad y multidimensionalidad de los componentes que influyen en las condiciones de desarrollo integral.

De la mano de la secretaría técnica del CONDRAF se estableció un proceso de definición de política centrada en espacios territoriales con recortes diferentes a los municipios o estados, que da desarrollo al planteamiento de orientación territorial general expresado en la reorientación de la política pública de desarrollo rural. Allí se toma la decisión de crear una instancia en la organización del MDA como responsable de los componentes de la política, asociados al entorno integral de la agricultura familiar. Este ajuste se concreta en la creación una estructura que diferencia tres componentes claves de la política, uno a cargo de la reforma agraria y los temas fundiarios, otro responsable de la agricultura familiar propiamente dicha que incluye el crédito, la asistencia técnica, el desarrollo de capacidades y aspectos de comercialización de la agricultura familiar y, un tercero, responsable de los territorios rurales.

Dicha estructura se refleja en tres secretarías, la de Reordenamiento Agrario, con el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria INCRA, adscrito a ella, la de Agricultura Familiar SAF, y la de Desarrollo Territorial SDT. Esta última, nace formalmente en el año de 2004 y queda responsable de los aspectos más estructurales de la estrategia de desarrollo rural y de apoyo al entorno de desarrollo de la reforma agraria y la agricultura familiar. De esta forma se da un paso de significativa importancia en el fortalecimiento de una estrategia con claro enfoque territorial.

La estrategia de desarrollo rural de Brasil queda bajo responsabilidad de la SDT, incluyendo la formulación de planes de desarrollo rural a diferentes niveles territoriales, la negociación de los recursos que los diferentes ministerios dispongan para ser aplicados en el ámbito rural y de coordinar y fortalecer las acciones de los colegiados territoriales. Igualmente, le es asignada la responsabilidad de servir de secretaría del CONDRAF.

En términos de gestión, la SDT se ve reforzada por la decisión del CONDRAF de establecer un criterio territorial al PRONAF, particularmente en su componente de infraestructura, posibilitando una capacidad de ejecución orientada a acciones y programas de carácter integral territorial. Tal como lo expresa el Consejo en resolución de agosto de 2003, “A partir del 2003, la línea de acción del PRONAF; Infraestructura y Servicios Públicos Municipales, debe ser considerado como soporte al desarrollo rural de territorios, contribuyendo con las necesidades de inversión pública e integrado a las acciones de asociatividad, comercialización y capacitación inherentes a la secretaría de CNDRS, además de las otras políticas públicas correlacionadas cuyas acciones y actividades estén previstas en un plan de desarrollo del territorio rural que debe ser construido con la participación de las organizaciones sociales y los gobiernos locales (Resolución No. 33, 2003, art. 2).

De esta forma se dota a la política de desarrollo rural de una instancia orgánica que cuenta con un alto nivel de gestión y un soporte fiscal de inversión, que puede poner en marcha un proceso nuevo de desarrollo rural, dentro de un enfoque territorial, con el apoyo y soporte de las instancias máximas de política representadas en el CONDRAF.

### 3.5. El cambio de foco: de los agricultores y asentamientos de reforma agraria al territorio

En el año 2003, con el reconocimiento político del territorio como expresión de la integralidad del entorno de gestión de la agricultura familiar, se asumen decisiones de carácter político y conceptual, de enorme trascendencia para la construcción de la actual política de desarrollo rural. La recién creada SDT, asume una definición de política llamada a transformar profundamente la orientación y gestión de la política pública del desarrollo rural. Se toma la decisión de introducir la unidad territorial como foco de la política de desarrollo rural, en forma complementaria a la política focalizada en la agricultura familiar que se fortalece en la SAF.

La SDT establece como su misión “Apoyar la organización y el fortalecimiento institucional de los actores sociales locales en la

De esta forma se dota a la política de desarrollo rural de una instancia orgánica que cuenta con un alto nivel de gestión y un soporte fiscal de inversión.

63

gestión participativa del desarrollo sustentable de los territorios; y promover la implementación e integración de políticas públicas” (MDA, 2005). En esta definición se establece el concepto de territorio rural como eje central de las acciones de desarrollo rural.

Para ello se asume una definición de territorio que habrá de marcar en forma profunda la concepción general de la política. En el documento de orientación de la política, la SDT adopta la siguiente definición de territorio: “... *Un espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, que comprende la ciudad y el campo, caracterizado por criterios multidimensionales - tales como el ambiente, la economía, la sociedad, la cultura, la política y las instituciones - y una población con grupos sociales relativamente distintos que se relacionan interna y externamente por medio de procesos específicos, donde se pueden distinguir uno o más elementos, que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial*” (MDA, 2005, pág. 7).

En ella se han de destacar los siguientes aspectos claves: primero, la integración de lo urbano y lo rural en un mismo espacio geográfico que define la integralidad de las relaciones funcionales económicas y sociales entre los espacios de baja densidad poblacional y los núcleos o centros con los cuales se relacionan; segundo, el carácter multidimensional que introduce un balance con la visión predominantemente económica que ha prevalecido las concepciones más tradicionales de desarrollo rural y que introduce los aspectos sociales, ambientales, políticos y culturales como esenciales en la construcción de las acciones y programas; tercero, la introducción del tema de la identidad y su relación con la cohesión social.

Estos son pilares fundamentales que permitieron establecer las rutas de acción de la Política de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales, PDSTR, que estructura la gestión de la SDT desde el año 2004. El territorio como unidad, su carácter multidimensional y la identidad como estructurante, constituyen un paso adelante que le da prioridad, o precisión, al concepto de desarrollo rural, adoptando en todo su significado el desarrollo territorial, en los espacios rurales.

La adopción del territorio como unidad de gestión significó un punto de quiebre por cuanto se introdujo una diferenciación entre el espacio vivo, funcional, con dinámicas sociales y culturales, que no necesariamente corresponden con los recortes espaciales y territoriales de la división político administrativa, reflejada en estados y municipios, como había sido hasta el año 2003. Se introduce el criterio de que la unidad de intervención de la política debe corresponder con la realidad territorial, regional y espacial, como condición para el logro de un mayor impacto de los instrumentos de política.

### 3.6. Directrices y criterios de la estrategia territorial

La adopción de un enfoque territorial para el abordaje de la estrategia, condujo al establecimiento de las directrices básicas que desde el inicio en el 2003, primer año de aplicación del enfoque, ha prevalecido en los lineamientos de gestión territorial (MDA, 2005, pág. 12 y 13).

El punto de partida es asumir el abordaje territorial como orientador general, definiendo al territorio como construcción social y diversa que determina el potencial de desarrollo para los actores rurales. Se entiende el desarrollo sustentable como un proceso que articula las dimensiones económico productivas, ambientales, culturales, sociales e institucionales, donde la participación de los actores sociales es clave, en condiciones de equidad y amplio acceso.

Como base de la gestión territorial se reconoce la planeación desde lo local, de abajo arriba, de carácter participativo, en consonancia con los procesos de descentralización de las políticas públicas y buscando la autogestión de los territorios. En este marco se reconoció la importancia de la organización de los agricultores familiares en asentamientos de reforma agraria y otros actores sociales, de su reconocimiento y empoderamiento para la gestión del territorio, al tiempo de la necesidad de promover las alianzas y la movilización. Esto implica la promoción de todas formas de acciones conjuntas entre las entidades de gobierno de los diferentes niveles territoriales, para el logro de sinergias con las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de productores, trabajadores y pobladores rurales.

En consideración a la condición multidimensional de la política de desarrollo rural se identificó la necesidad de alcanzar esquemas de articulación de la oferta multisectorial de políticas y la demanda social organizada en el territorio, por medio de escenarios de negociación y concertación, de carácter participativo que conduzcan a una estructura real para compartir el poder decisorio en la asignación de prioridades.

Esta estrategia general se orientó con un objetivo explícito de reducción de las desigualdades económicas y sociales, con base en el logro de la inclusión de los agricultores familiares, de trabajadores rurales y de otros actores sociales en economías locales y regionales dinamizadas, que condujo a la implementación de criterios de focalización y priorización de las acciones y programas.

Estos principios requieren un tipo de arreglo institucional que posibilite el proceso de gestión social, para lo cual se asume la necesidad de adoptar o reforzar el modelo de estructuras colegiadas, de carácter consultivo y deliberativo, que se hace necesario reforzar los mecanismos de representación y participación directa de los actores sociales.

Estas directrices se sintetizan en unas prioridades que orientaron la construcción de la estructura general de implementación, las cuales se sintetizan en la necesidad de construir unos órganos colegiados fuertes y con capacidad, un sistema y proceso de planeación y gestión participativa y el desarrollo de capacidades en los actores sociales y agentes públicos para asumir el nuevo modelo de gestión. Adicionalmente, se consideró como un eje central la construcción de una capacidad real para negociar y concertar modelos de articulación de las iniciativas sociales, privadas y públicas en los territorios rurales.

### 3.7. Áreas de resultado como orientadoras de la gestión de la política pública

La estrategia adoptada por la SDT para la formulación de la política de desarrollo de los territorios rurales, se vio especialmente favorecida por la decisión de definir áreas de resultado que orientaran las acciones de las diferentes instancias participantes y de los procesos de planeación. Estas áreas de resultado han sido guías permanentes de los procesos institucionales, públicos y sociales (MDA, 2005).

La primera área de resultado, se definió como el fortalecimiento de la gestión social del territorio, entendida como un proceso de construcción de una visión y acción que conduzca a un futuro compartido por los actores sociales, en el cual la concertación de intereses, visiones y capacidades colectivas se enfrentan en un escenario de discusión y gestión orientados a un proyecto territorial. Para ello se hace indispensable la creación institucional de instancias colegiadas y de procesos de planeación participativa que se traduzca en verdaderos pactos sociales que involucren a los actores sociales, desde sus demandas concertadas, y los agentes públicos, desde su oferta articulada. En un inicio se crearon comisiones de implantación de acciones territoriales que luego dieron paso a los Consejos Territoriales de Desarrollo Sustentable. Se definió como instrumento central de la gestión social territorial, el proceso de formulación de Planes de Desarrollo Territorial Rural que conducen a la identificación y diseño de proyectos específicos que orienten la inversión pública, en un entorno de arreglos institucionales específico.

La segunda área de resultado, se propuso como el fortalecimiento de las redes de organizaciones sociales, como fundamento de todo el andamiaje de la participación social y fuente de la fuerza política que requiere un proceso de esta naturaleza. Se partió de la concepción del capital social como un activo central del territo-

rio, incorporando las redes de cooperación, la creación de confianza para la acción colectiva, la integración de las organizaciones de actores y la solidez de los compromisos y acuerdos logrados entre ellos. Se reconoce que el territorio es escenario natural del conflicto, donde se encuentran intereses diversos, que requieren de un marco para ser abordados, para lo cual el capital social resulta definitivo para establecer la capacidad de cooperación interna y externa y la competitividad sistémica del territorio. En la posibilidad de fortalecer el capital social, se identifica el desarrollo de capacidades humanas para el manejo de las relaciones sociales y en la capacidad del territorio para articular sus propias redes locales, fortalecidas por vínculos con redes externas que permitan incrementar la capacidad local, particularmente en aspectos técnicos de planeación y gestión de proyectos.

La tercera área de resultado, se definió como un modelo de dinamización de la economía local, sobre la base de la creación de oportunidades de integración de las potencialidades endógenas del territorio con el fortalecimiento de las cadenas de valor que posibilitaran la inserción de las pequeñas empresas rurales, de integración funcional de los espacios económicos rurales y urbanos, agrícolas y no agrícolas, que se traduzcan en escenarios de generación de empleo e inclusión social. En particular, se planteó la necesidad de priorizar la creación de mecanismos que promovieran la inserción de los agricultores familiares, las asociaciones de productores y las cooperativas en círculos dinámicos. El eje fundamental es la de la inserción exitosa de los productores locales en los flujos más dinámicos de las economías locales y regionales.

La cuarta área de resultado, se fijó sobre el objetivo de lograr la articulación de la política pública en los espacios territoriales, entendiendo que una de las mayores virtudes del enfoque de territorio es el de aportar una visión integral de los componentes y dinámicas económicas y sociales, así como de los entornos ambientales, culturales y políticos. Las redes institucionales públicas, que tienen una oferta diversa de instrumentos de política para el apoyo al desarrollo, tienen la oportunidad de unirse sinérgicamente en modelos de gestión que están ligados a un proceso de concertación de proyecto territorial, concertado y validado políticamente. Esta estructura de coordinación en la aplicación de los instrumentos de política, se ve especialmente favorecida por la construcción de un plan de desarrollo territorial que actúa como vehículo de interlocución entre la demanda ordenada y la oferta articulada y con mecanismos institucionales de coordinación.

La creación de estas áreas de resultado ha significado un punto de referencia de enorme importancia en su función estructurante de todos los componentes, actores y procesos que conforman el Programa de Desarrollo de los Territorios Rurales desde su inicio en el año 2003.



Foto: Cortesía Archivo UPRA

### 3.8. Delimitación de los territorios: del concepto a la acción

Desde el año 2003, se introduce el concepto operacional del territorio rural, construido a partir de criterios de definición que se soportan en la idea de que un recorte intermedio entre el municipio y el Estado, es más adecuada a los propósitos de desarrollo. “Porque la escala municipal es muy restringida para la planificación y organización de las actividades encaminadas a la promoción del desarrollo y al mismo tiempo la escala estatal es excesivamente amplia para dar cuenta de la heterogeneidad y las particularidades locales que precisan ser movilizadas con este tipo de iniciativa” (MDA, 2005, pág. 8). Por esta razón se establece un criterio de territorio que se asemeja a las microrregiones de planificación<sup>1</sup>, en el entendido de que este nivel “Es la unidad que mejor dimensiona los lazos de proximidad entre personas, grupos sociales e instituciones que pueden ser movilizadas y convertidas en un triunfo crucial para el establecimiento de iniciativas destinadas al desarrollo” (MDA, 2005, pág. 8).

Para la definición de los territorios se estableció un proceso de focalización y priorización que incluyó criterios de ruralidad, entendida desde su concepción de densidad y tamaño poblacional y de predominancia de agricultura familiar, con el que se determinó un proceso que categorizó todas las microrregiones en ‘urbanas’, ‘intermedias’ y ‘rurales’ de acuerdo con las condiciones poblacionales. De esta clasificación resultaron 449 microrregiones rurales, 63 intermedias y 44 urbanas, estableciéndose un primer criterio de elegibilidad en aquellas de carácter rural, las cuales fueron categorizadas en términos de prioridad respecto del peso que tiene la población objetivo de la política de agricultura familiar y reforma agraria, usando para ello indicadores de número de asentados de la reforma agraria, densidad de pequeños productores e indicadores de desarrollo humano. Con estos criterios se hizo la selección de los primeros 40 territorios en el año de 2003.

A partir de esta primera delimitación territorial, de carácter técnico, realizada por la SDT se generó un proceso de delimitación que involucró a los gobiernos estatales y a los actores sociales de las microrregiones seleccionadas. Este proceso significó una convocatoria que buscaba la manifestación de los actores sociales sobre su propia percepción del recorte territorial. Asimismo, tuvo como resultado, la redefinición del espacio, al develarse la identidad subyacente a cada territorio, en un proceso que reafirmó la naturaleza identitaria y cultural de los terri-

<sup>1</sup> Categoría empleada dentro de los procesos de planeación regional de Brasil, construido por el IBGE y que son establecidas a partir de análisis de atributos espaciales. En total Brasil se divide en 556 microrregiones.

torios. Como producto de este proceso, muchos de los recortes, originalmente microrregionales, se transformaron con la inclusión o exclusión de municipios del recorte original.

A diferencia de la primera fase de construcción y selección de microrregiones, la cual corresponde a un proceso netamente técnico, el proceso de delimitación territorial, por criterios de identidad, correspondió a acuerdos entre los actores territoriales y las instancias técnicas y políticas en los Estados y la Federación. De allí que la primera fase de la estrategia se denomina, en forma más que apropiada, territorios de identidad.

A partir de la experiencia del 2003, se inicia un proceso de adición anual de nuevos territorios, que condujo a un crecimiento de la cobertura de los territorios alcanzando más de 3,000 municipios en los años sucesivos.

### 3.9. La construcción de los colegiados territoriales en red

La creación de los colegiados territoriales, CODETER, se convirtió en un eje central de la implementación de la política ya que esta estructura institucional significa la base de participación y representación de los actores sociales locales, el escenario de concertación y negociación, el núcleo central de los procesos de planificación, la instancia de control social y el soporte político para la sostenibilidad de largo plazo de la estrategia.

La conformación de los colegiados se realizó mediante un proceso que contó con el apoyo de los Estados, y se basó en las experiencias previas, tanto de los consejos municipales y estatales, como de experiencias concretas de nivel territorial que habían tenido lugar en diferentes proyectos.

Los CODETER se consideraron piezas fundamentales de la representación y de reivindicación de las demandas y garantía de los derechos. Un hecho de especial significado es la cesión de poder decisorio que implica para el gobierno federal, la creación de espacios que conduzcan a acciones e inversiones públicas surgidas de acuerdos sociales. Este modelo es extremadamente exigente en cuanto a la capacidad y cualificación de estos órganos colegiados, por esta razón, se hizo un especial esfuerzo en convertir a los consejos en un proceso de gestión social.

Tras un proceso de construcción de los colegiados en los primeros territorios en el año 2003, se establecieron las bases que han dado estructura y peso a esta instancia institucional. El CONDRAF formaliza la estructura y funcionalidad de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en el año 2004 (Resolución No. 48, 2004) cuando establece sus lineamientos y directrices

de operación. Es evidente el sentido democratizador que se le quiere imprimir a estos colegiados, tanto en su composición, como en sus atribuciones. Se sintetiza esta expectativa en la definición del papel de los consejos como —espacios de decisión de las cuestiones estratégicas del desarrollo rural con circulación de información entre los consejeros y los que tienen una sociedad organizada, eliminando interferencias y las oligarquías locales en el proceso de decisión político-partidista” (Resolución No. 48, 2004).

Bajo principios de representatividad, diversidad y pluralidad, los CODETER se sustentan en la concepción multidimensional del desarrollo, lo que conlleva a uno de los aspectos claves de su estructura interna caracterizada por la presencia de una amplia gama de grupos de interés, de instituciones públicas y de organizaciones sociales. Se hace énfasis en la necesidad de realizar procesos de convocatoria amplia, como parte de un proceso que se realiza en colaboración entre la SDT y los niveles federales, así como se busca de diferentes formas que las instancias locales y estatales formalicen la existencia y den reconocimiento de los CODETER (Duncan, 2009).

La estructura interna de los CODETER, aún cuando con diferencias regionales, ha seguido una organización basada en una asamblea general, un grupo directivo, un núcleo técnico y cámaras temáticas, cada una con una secretaría. Esta estructura se fue perfilando y ajustando en el tiempo, enfrentando diversos tipos de dificultades para su conformación, pero mostrando sus bondades. La definición de un núcleo técnico es de especial significancia, ya que se busca reunir la capacidad pública existente en los territorios y una red de entidades socias que tienen presencia o intereses en el territorio y que aportan capacidad técnica al grupo de organizaciones sociales y a los agentes públicos que conforman el CODETER.

La evolución de los colegiados es desigual, correspondiendo con diversos grados de desarrollo institucional; sin embargo, es claro que se han ido consolidando y se ha constituido una red de colegiados, a nivel nacional, que muestra un nivel de organización y presencia, que está llamada a jugar un papel significativo en la continuidad y fortalecimiento de la política.

### 3.10. Soporte técnico en campo a la creación del proceso territorial

Para la puesta en marcha de la estrategia territorial se estableció una estructura operativa en la SDT basada en una red de articuladores, conformada por técnicos que han cumplido la función de

promoción, información, acompañamiento, asesoramiento y apoyo para la puesta en operación de los CODETER y de sus agendas.

Una intensa labor de formación y desarrollo de capacidades caracterizó la primera fase de gestión de la red de articuladores, con el propósito de crear una verdadera movilización en torno a la necesidad de implementar este abordaje territorial en las acciones que involucran la política de desarrollo rural, mediante procesos de convocatoria y creación de capacidades de partida, en un proceso que se denominó de cualificación, que se centró, básicamente en la generación de competencias en las redes de apoyo y estas en desarrollo de capacidades en las instancias colegiadas.

Esta labor, que se ha repetido año tras año en la medida en que se han ido incorporando nuevos territorios, fue sucedida por una fase de implementación, en la cual se establecen las bases formales de los CODETER en cada instancia territorial y se define su agenda. Una vez iniciadas las actividades correspondientes a la agenda, se ha seguido un proceso de consolidación y de apoyo como una labor de seguimiento que hace parte de las responsabilidades de la red de articuladores.

La estructura de apoyo a la consolidación de las instancias colegiadas territoriales, por medio de la red de articuladores, significa la concreción del papel facilitador a procesos de desarrollo de carácter autónomo territorial, por parte de la instancia federal.

### 3.11. La gestión social y el papel de los planes territoriales

Un desafío del abordaje territorial es la definición de las responsabilidades y competencias de cada uno de los niveles territoriales, el federal, el estatal, el territorial y el municipal. Así como se afianza el papel de facilitador que debe asumir el nivel federal, en cabeza de la SDT, para el logro de sus metas nacionales, se deben definir los espacios de gestión y decisión de los restantes niveles. En este punto, se identificó la necesidad de ajustar los procesos de planeación para establecer mecanismos de gestión en los territorios, que permitieran un mapa general de acción o de ordenamiento de las competencias territoriales. Este proceso se vuelca en los Planes Territoriales de Desarrollo Rural, PTDRS, que conforman el pilar orientador de la acción de los CODETER y sirve de puente de negociación y acuerdos entre el territorio y la oferta de política pública (MDA, 2005, Doc. de apoyo No. 02).

En el marco de la primera área de resultado se estableció el ciclo de gestión social, como ruta orientadora (MDA, 2005, Doc. institucional No. 3). Este ciclo se inicia con procesos de sensibi-

lización y movilización de los actores sociales, buscando que la acción colectiva se traduzca en la energía o capital social. Esto conduce a una fase de planeación que incluye el diagnóstico territorial consensuado, la identificación de un proyecto territorial de futuro, y el establecimiento de objetivos, directrices, estrategias y acciones que han de desarrollarse para alcanzar las metas de desarrollo sustentable. La siguiente fase es la de la organización, que comprende el fortalecimiento de las redes y organizaciones sociales para la articulación de las alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil con las instancias gestoras de la política pública, el fortalecimiento de los arreglos institucionales y la división de responsabilidades en el seno de los colegiados.

El ciclo se complementa con dos fases más, la de dirección y coordinación que implica la creación de sistemas para compartir la información con los actores territoriales, el establecimiento de flujos estables de comunicación y el monitoreo de las realizaciones y logros. Luego el ciclo se cierra con una fase de control social que garantiza la transparencia en las acciones emprendidas.

Este ciclo de gestión social ha significado una pauta orientadora de los procesos territoriales y un instrumento de intervención que ha ordenado la acción facilitadora y de acompañamiento de la SDT al proceso local y territorial.

En este marco, los PTDRS adquieren un papel de enorme importancia, ya que ellos se convierten en proceso y llegada de los acuerdos, de las partituras que han de interpretar los diferentes protagonistas de la gestión territorial. Su concepción ilustra bien el sentido innovador que se quiso imprimir desde un inicio, ya que su definición no se limita al instrumento técnico de planeación tradicional sino que se concibe con un sentido político al definirlo como “... *Un instrumento que expresa la síntesis de decisiones que todos los actores sociales junto con el estado logran en un proceso de planificación de desarrollo territorial. A partir de allí, se convierte en uno de los instrumentos para la gestión participativa del territorio, ya que contiene los lineamientos y estrategias que guiarán los rumbos del desarrollo sustentable*” (MDA, 2005, Doc. de apoyo No. 02).

El desafío técnico metodológico se basó en la necesidad de adaptar los procesos estándar de formulación de un plan, con los parámetros de descentralización, participación y articulación que le son naturales al abordaje territorial, en particular, al hecho de que el Plan deja de ser un ejercicio de expertos para convertirse en una acción colectiva, que corre el riesgo de no desembocar en el diseño requerido de acciones y pro-

yectos que definan rutas eficientes para la inversión pública. El modelo de planeación que se ha implementado, puede ser considerado como uno de los principales logros, pero al tiempo de los mayores riesgos que contiene la estrategia en su conjunto. Los planes han de conducir a proyectos y este es el punto de resultado que mayor inquietud ha generado entre evaluadores y analistas del proceso.

### 3.12. La información como soporte técnico de la acción

Conscientes de la importancia de la información para la puesta en marcha de la estrategia territorial se desarrolló un conjunto de herramientas de gestión, que incluyen la construcción del Atlas de los Territorios Rurales en el año 2004 (MDA, 2004). Este reunió un amplio conjunto de variables sociodemográficas, económicas y espaciales, con el propósito de servir de base para la planeación, los diagnósticos y procesos de priorización de las acciones de desarrollo rural. Este primer ejercicio marcó la pauta de una ruta ambiciosa de generación y administración de información como soporte de la gestión de los territorios.

El Atlas fue una de las actividades realizadas con el apoyo del Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo Rural, NEAD, institución vinculada al CONDRAF, y que forma parte de la estructura orgánica del MDA. Es importante considerar que el papel del NEAD en el proceso de construcción de las bases técnicas de trabajo, estuvo más orientado, en los primeros años de la estrategia, al análisis de los aspectos relativos a la reforma agraria y a aspectos centrados en los agricultores familiares, más que en el proceso territorial.

Este Atlas sirvió de antecedente para el Sistema de Información Territorial que se creó y puso a disposición de todos los actores territoriales por medio de un sistema informático en la WEB, permitiendo la posibilidad de la incorporación de información socioeconómica, productiva, institucional y el detalle de información sobre la agricultura familiar. El sistema ha cumplido una importante misión de soporte a los territorios<sup>2</sup>.

Pero el componente técnico de soporte de información para la gestión, estuvo acompañado de otros procesos técnicos que incluyeron el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Información Gerencial que permitió brindar un orden a las acciones de acompañamiento y soporte a la actividad realizada, con el propósito de brindar apoyo a la gestión institucional y a la operación de las unidades técnicas federales y las redes territoriales<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> <http://sit.mda.gov.br/>

<sup>3</sup> <http://sig.mda.gov.br/>



Foto: Cortesía Archivo UPRA

A partir del año 2006, se trabajó en el diseño e implementación de un Sistema de Gestión Estratégica, SGE<sup>4</sup>, que busca la integración de los diferentes componentes de gestión de información generados y utilizados por los procesos de gestión en todas las instancias involucradas en el desarrollo de los componentes de la política de desarrollo rural sustentable. El SGE es una herramienta de gestión que posibilita el acceso a la información demandada y el registro de la información generada, sirviendo de apoyo a los procesos de campo. Igualmente, contiene los fundamentos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de gestión, resultado e impacto de los diferentes componentes de la política pública.

### 3.13. Movilización y participación política de los territorios

Uno de los ejes centrales de la estrategia territorial aplicada en la política de desarrollo rural sustentable de Brasil, es el de crear un espacio político de empoderamiento de las organizaciones sociales vinculadas al proceso de desarrollo rural y reforma agraria. Se trata de un proceso que no está suficientemente explícito en la política, pero que subyace al proceso como un todo, desde los procesos reivindicativos y las movilizaciones sociales que anteceden al desarrollo institucional del ministerio y la SDT, hasta la constitución de los colegiados.

En el fondo, existe un principio de reivindicación, que se basa en la voluntad de romper un largo historial de exclusión política. El punto gira en torno a una definición diferente de la participación, la cual ha sido considerada en el marco de la política, en forma más ambiciosa de lo que se ha entendido en las políticas tradicionales de desarrollo.

Este aspecto es un desarrollo de la concepción de política pública, vista como una oferta desde el Estado, tal como ha prevalecido en muchos de las estrategias de intervención, hacia una lógica de política desde la demanda de la sociedad. La participación ha evolucionado a la par con las políticas en las últimas décadas, ganando un espacio significativo en los esquemas de definición de acciones y en la gestión misma de los instrumentos. La participación ha ayudado enormemente en el logro de una mayor eficiencia en las acciones públicas, al incluir las visiones y demandas manifiestas de los actores y receptores mismos de los instrumentos de intervención, permitiendo a los agentes públicos una mayor capacidad de ajustar los instrumentos a las condiciones objetivas de los beneficiarios. En las visiones de oferta, la participación adquiere una enorme importancia de carácter técnico

---

<sup>4</sup> <http://sge.mda.gov.br/>

operacional. La participación tiene su mayor importancia en la definición de contenidos de acción y en el control social.

No hay duda de que este es un avance importante en la cualificación de los programas y acciones del Estado; sin embargo, la intención que subyace a la estrategia adelantada por la actual política de desarrollo rural ha querido ir más lejos. Imponiendo una visión basada en la demanda, se ha considerado que la participación debe ir más allá de permitir que los actores manifiesten sus preferencias y hagan seguimiento a las acciones, para poner sobre la mesa la idea de que la participación debe traducirse en un reparto diferente del poder de decisión sobre la política misma. Se introduce la idea de la cogestión, basada en procesos de negociación y corresponsabilidad. Se trata en esencia de un proceso político que busca poner en manos de los actores sociales parte fundamental de las decisiones de orientación de la política.

Para el logro de este propósito se adelantan acciones concretas como la constitución de colegiados, la definición de procesos como el de gestión social del territorio y el establecimiento de mecanismos de operación para la validación de las prioridades de inversión en los territorios. Pero hay un reconocimiento, implícito en la estrategia, de fortalecer la capacidad y ampliar el espacio de gestión política de las organizaciones que representan a los actores sociales rurales. Existe, connatural a la estrategia, una necesidad de formación política, de construcción de espacios de poder.

En esta dirección se realizaron tres grandes actividades que tienen un enorme significado político y que han conferido un importante lugar en el escenario político a la estrategia de desarrollo rural sustentable. Se trata de la realización del I Salón de los Territorios en 2006, la Conferencia Nacional de Desarrollo Sustentable y Solidario en 2008 y el II Salón de los Territorios en 2010.

En el año 2006, con una estrategia que no cumplía tres años de implementación y que aún adolecía de muchos de los inconvenientes propios del montaje y construcción institucional, se realizó en Brasilia el encuentro de más de 100 territorios, reuniendo más de un millar de miembros de consejos y actores territoriales, en un evento que se centró en el diálogo entre los actores sociales, los agentes públicos y socios interesados en el proceso de desarrollo rural. Las características del evento, su visibilidad, sirvieron de plataforma para evidenciar el potencial político que subyace al proceso, al tiempo que permitió animar a las organizaciones sociales, reforzando en forma significativa su compromiso y confianza interna y frente a la institucionalidad pública federal, con la cual tuvieron oportunidad de tener una interlocución directa.

La I Conferencia Nacional de Desarrollo Sustentable y Solidario se realizó en un proceso que se inició en el año 2007 y desembocó en un gran encuentro nacional en el 2008 en Pernambuco,

con la presencia de más de mil representantes acreditados, que llevaban la vocería de cientos de organizaciones sociales rurales. Bajo el lema, de "Por un Brasil Rural con gente: sustentabilidad, inclusión, diversidad, igualdad y solidaridad", la Conferencia se convirtió en una gran movilización de los actores sociales, con la realización de mesas de discusión, talleres y seminarios que convocaron a más de 30 mil asistentes de todos los estados del país. Sus deliberaciones condujeron a la elaboración de una visión y una propuesta que reafirma en forma importante la naturaleza de la estrategia y fortalece su base política. El trabajo de construcción de una visión compartida transitó del Brasil actual al Brasil deseado, incorporando un diagnóstico consensuado y una visión de futuro con la impronta de un proyecto nacional, el cual condujo a un conjunto de recomendaciones de las cuales es posible concluir el alto nivel de apropiación que tiene la estrategia de desarrollo rural sustentable y la fuerza política que ha adquirido.

Las conclusiones de la conferencia centran sus propuestas alrededor de cuatro ejes estratégicos que reflejan bastante bien el sentido estructural de un proceso que adquiere madurez en torno a una visión coherente de desarrollo. El primero de estos ejes reafirma el concepto de desarrollo sustentable que condiciona el futuro a un equilibrio entre lo económico y social en dependencia de la mayor riqueza del país, su diversidad natural, que implica que se requiere una visión nueva sobre el modelo de desarrollo imperante. El segundo eje se centra en la dotación equitativa de activos, desde la tierra hasta los tecnológicos, pasando por los recursos naturales, reafirmando la importancia y vigencia de la reforma agraria. El tercer eje es una reafirmación de las más progresistas visiones sobre el desarrollo humano y la calidad de vida, que las ubica en la dimensión de los derechos ciudadanos. Finalmente, el cuarto eje estratégico se refiere a la importancia de la organización y movilización social, en reconocimiento a la acción colectiva, la autogestión y la democratización de los espacios de decisión política.

El II Salón de los Territorios Rurales se realizó en el 2010 en Brasilia, constituyéndose en un evento de enorme trascendencia por cuanto logró ampliar la convocatoria alcanzada en el 2006 y pudo centrar sus deliberaciones sobre los avances logrados en los primeros años de conformación de los procesos territoriales. Además de servir como escenario para refrendar las metas impuestas en la conferencia, se presentaron alrededor de 140 experiencias territoriales sistematizadas y compartidas por sus propios protagonistas. Como se verá más adelante, este escenario sirvió para un significativo respaldo político por parte del Gobierno Federal a la estrategia territorial.

### 3.14. Proyectos estratégicos territoriales

Las primeras fases de operación de los territorios de identidad condujeron a un proceso de construcción de agendas de inversión, como parte de los planes territoriales de desarrollo rural. Estos proyectos tendían a manifestar dispersión y un riesgo real de atomización del recurso público y la energía de los colegiados y sus organizaciones. Para responder a esta tendencia, se introdujeron ajustes que buscaban una mayor integralidad de los proyectos, mayor orientación hacia la provisión de bienes públicos y mejores señales para la negociación de estrategias articuladoras de políticas multisectoriales.

En esta dirección, se introdujo la idea de los Proyectos Estratégicos Territoriales, PET, que se caracterizan por su capacidad aglutinadora e impulsora del conjunto de fuerzas económicas y de organización social del territorio. Estos proyectos tienen por naturaleza mayores dimensiones y comprometen en forma más amplia al conjunto social, ya que significan una cobertura mayor.

Los PET no son únicamente el resultado de negociaciones y acuerdos sobre intereses particulares de cada uno de los actores territoriales, sino que son el resultado del trabajo conjunto de convergencia y decantación de dichos intereses, en la búsqueda de hacer prevalecer el bien común.

La estrategia de fondo que soporta los PET, es una concepción cercana al desarrollo endógeno que procura la identificación y potenciación de las capacidades, capitales y energías internas del territorio, en procura de un modelo que los emplee plenamente y genere el fortalecimiento de la capacidad para insertarse en espacios económicos y sociales más dinámicos.

### 3.15. Las células territoriales y el papel de las universidades

La gestión de los colegiados se hace exigente en cuanto requiere de un nivel alto de manejo de información y de aplicación de modelos de seguimiento y evaluación de los procesos asociados a la planeación, desde el diagnóstico, hasta la formulación de los proyectos estratégicos territoriales, en los procesos de gestión y control social.



Foto: Cortesía Archivo UPRA

El Sistema de Gestión Estratégica fue diseñado como una herramienta que permita concentrar todos los requerimientos de trabajo, proporcionando ambientes de gestión ajustados a las condiciones y necesidades de los actores territoriales. Sin embargo, este proceso demanda un componente técnico que es necesario proporcionar a los territorios.

En esta dirección la SDT concibió una estrategia basada en la convocatoria del compromiso social de las instituciones universitarias, no en su condición de prestadoras de servicios, sino en su papel de actores territoriales, bajo la premisa que estas instituciones representan una dimensión fundamental de la vida de los territorios y que no deben estar ausentes de los procesos participativos que inspiran toda la estrategia en su conjunto.

Para ello se realizó una convocatoria donde las universidades aplicaran e ingresaran en un proceso de acompañamiento y apoyo, mediante la constitución de las células territoriales de acompañamiento, que se constituyen en unidades técnicas con responsabilidades en términos de información y comunicaciones, así como en la identificación de procesos de gestión de conocimiento en los cuales la universidad pueda contribuir, desde su naturaleza institucional, con el territorio en el cual desarrolla su actividad.

Desde el año 2009 se ha dado inicio a este proceso de acompañamiento, del cual se espera un significativo aporte en la consolidación del modelo y en el fortalecimiento de las relaciones entre la universidad y su entorno social.

### 3.16. Territorios de ciudadanía

Hasta finales del año 2007, la política de desarrollo sustentable de los territorios rurales logró avanzar en un conjunto significativo de aspectos, alcanzando un grado importante de madurez, al tiempo que evidenció las debilidades propias de procesos de mediano plazo y de apuestas estructurales que buscan cambiar la cultura de la gestión pública y de los procesos de participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo. Tras cinco (5) años de aplicación de la estrategia, se alcanzó una cobertura de 158 territorios, que abarcan cerca del 40% de los municipios del país, que significan más de la mitad del territorio, el 63% de los municipios de baja renta, el 70% de las familias asentadas y el 55% de los agricultores familiares (Duncan, 2008).

Se comenzaban a ver los resultados en los pilares fundamentales definidos en la política, en cuanto a la conformación de los CODETER, la elaboración de los planes territoriales de desarrollo, la vinculación de redes de socios y alianzas interinstitucionales y la creación de una capacidad técnica y operativa para el soporte,

acompañamiento y apoyo del proceso territorial, así como en la creación de las herramientas técnicas de gestión y la formulación de un marco conceptual y metodológico de respaldo.

En este contexto, se identificaron muchos aspectos para reforzar, tal como lo indicaban diferentes evaluaciones que llamaban la atención sobre las dificultades inherentes a la organización y participación real de los productores y sus comunidades, a las dificultades para ajustar las ofertas de política pública, a los modelos de demanda que se generaban desde los colegiados territoriales, a la tendencia a la dispersión de las inversiones sometidas a un modelo de negociación local que debilita la posibilidad de impacto y a otros aspectos de carácter operativo y administrativo que se veía necesario reforzar.

A pesar de todo ello, los Territorios de Identidad, como estrategia de acción pública y como marco para la ejecución de políticas sectoriales de diversa naturaleza, fue adquiriendo una importante reputación entre los actores sociales, las instancias públicas estatales y locales, otras instituciones federales y ante la opinión pública.

Es en este momento cuando se presenta un punto de inflexión que lleva a una transformación significativa en los alcances y operación del programa. La Presidencia de la República, en cabeza del mismo Presidente Lula, identifica las potencialidades de la estrategia para canalizar acciones sociales para atender la pobreza y mejorar la equidad en las oportunidades de desarrollo en el mundo rural brasileño, redefiniendo los territorios de identidad bajo un nuevo programa que se denominó territorios de ciudadanía.

No resulta casual la denominación que evoca la dimensión política de la ciudadanía, como categoría fundamental de la visión de desarrollo según la cual las oportunidades y el bienestar no dependen del ingreso y de la inserción en el mercado, tanto en la garantía de los derechos como en el ejercicio ciudadano. Territorios de ciudadanía evoca un compromiso de desarrollo social y económico, pero con un profundo sentido político, en cuanto se reconoce que el desarrollo social no es simplemente la inserción en una economía dinámica, vía la renta, el empleo y el ingreso, sino que además de esto, incluye el desarrollo de la ciudadanía.

Esta estrategia adquirió dentro del Gobierno Federal un alto nivel de significancia estratégica, a la par de “Luz para Todos” o “Bolsa de Familia”, asignándole una especial significancia en cuanto que más allá de estrategias sociales compensatorias, el programa implicaba una visión integral en todas las dimensiones del desarrollo. Las motivaciones que dieron fuerza a la potenciación del modelo de desarrollo rural sustentable se asocian con la necesidad del Gobierno Federal de fortalecer su agenda social, de dar prioridad a las zonas más pobres del país, a mejorar la integración de las acciones de gobierno y consolidar las relaciones federativas.

Los objetivos del programa se relacionan más directamente con metas de superación de pobreza y se identifica como una estrategia diferenciada para atención a las poblaciones más vulnerables, tanto en términos regionales, como de grupo social, con especial énfasis en la agricultura familiar y los asentamientos de reforma agraria. Específicamente se propone la superación de la pobreza y la generación de trabajo y renta por medio de la inclusión productiva de los más pobres, la integración de las políticas públicas en un marco de planeación territorial, ampliación de los mecanismos de participación social y la universalización de la oferta de programas de ciudadanía, es decir de reconocimiento y garantía de derechos.

Es importante resaltar el hecho de que los territorios de identidad ya habían incorporado estos propósitos en su estrategia de gestión y en sus áreas de resultado, de allí que la adopción de estos objetivos resultara natural al programa que había acumulado cinco años de experiencia y desarrollo institucional.

En el año 2008, se inicia el Programa Territorios de Ciudadanía<sup>5</sup> en 60 de los 160 territorios de identidad, tomando como criterio de definición que fueran territorios ya cubiertos con el Programa de Territorios de Identidad, que tuvieran colegiados conformados y un plan territorial de desarrollo, con el menor índice de desarrollo humano, con la mayor concentración de agricultores familiares o asentados de la reforma agraria, con mayor concentración de poblaciones afrodescendientes o indígenas, mayor número de municipios con bajo dinamismo económico y con mayor capital social.

Se definieron tres ejes de actuación, los cuales deberían recibir atención prioritaria: el apoyo a actividades productivas, ciudadanía y acceso a derechos, y recuperación y cualificación de asentamientos.

Para la puesta en marcha del programa se creó una estructura institucional ad-hoc, conformada por un comité gestor nacional, comités de articulación estadual y los colegiados territoriales.

Una de las más importantes características de los territorios de ciudadanía es la capacidad de convocatoria que tiene sobre los diferentes ministerios, quienes realizaron ajustes a sus procesos de focalización de la inversión, asignando recursos y asumiendo compromisos explícitos y verificables con cada uno de los territorios de ciudadanía definidos, constituyendo una matriz de programas y acciones que incluye compromisos de un amplio número de ministerios, secretarías y organismos públicos del nivel federal, que bajo la coordinación general de la Casa Civil de la Presidencia, asumen compromisos de convergencia en sus acciones sobre los territorios priorizados.

Los territorios, en el seno del CODETER realizan un debate y análisis de la oferta de acciones e inversiones y determinan condi-

<sup>5</sup> [http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotIrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip\\_id=2221532](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotIrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221532)

ciones específicas de ejecución, localización y participación en los procesos de gestión, incluyendo el monitoreo, control social y seguimiento del cumplimiento de los compromisos adquiridos desde el nivel federal.

La información de la oferta pública en los territorios se ha estructurado por grandes áreas de inversión, alcanzando en el 2009 una inversión de 24.600 millones de reales (aproximadamente 14.630 millones de dólares) para 120 territorios, en acciones fundiarias, 2% de la inversión total, apoyo a la gestión territorial, 0.1%, derechos y desarrollo social, 37%, educación y cultura, 13%, infraestructura, 12%, organización sustentable de la producción, 23%, y salud, saneamiento y acceso a agua, 13%.

Los colegiados han tenido un significativo papel como instancia consultiva, deliberativa, en el ejercicio del control social a la acción pública, articulador de la demanda con la oferta de políticas y movilizador de los procesos sociales.

### 3.17. La gestión articulada federal y de los estados

La lógica de aplicación e implementación de la política territorial ha estado soportada, desde un inicio, en un modelo de gestión federalizada, en la cual los estados han tenido un papel protagónico de diversas formas. Desde los acuerdos de delimitación de los territorios rurales en sus primeras fases, los acuerdos entre la SDT y los estados se hicieron permanentes. Especialmente en cuanto a las acciones de coordinación de procesos de planeación, focalización del gasto y de cofinanciación de proyectos específicos.

Esto se ha reforzado en algunos casos en los cuales ha sido evidente la adopción de la estrategia como parte de las políticas estatales. Los territorios o la regionalización es práctica común en los procesos de planeación de todos los estados de Brasil; sin embargo, en algunos estados se ha logrado una conjunción de la política federal y estatal para el desarrollo de los territorios rurales. Esto significa que en algunos de ellos, la propiedad de la estrategia se hace difusa entre la Federación y el Estado.

Estados como Bahía, Sergipe, Ceará, entre otros, han adoptado la política, estrategia, metodología y mecanismos de operación para la totalidad de territorios de su estado, independiente de que formen parte de los territorios priorizados por la Federación, comprometiendo recursos propios y locales para llevar adelante los procesos de gestión social, articulación de políticas, dinamización de la economía rural y de fortalecimiento de las redes sociales.

### 3.18. El proceso de tierras en el marco territorial

La incursión en políticas territoriales determinó un importante marco de desarrollo para el proceso de ordenamiento y reestructuración de la tenencia de la tierra en las diferentes regiones brasileras. Los procesos de ordenamiento que se dieron a partir de este nuevo marco, apuntaron principalmente al desarrollo de una reforma agraria que contemplara diferentes esquemas de crédito, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y a la agregación de valor, y la construcción de infraestructura productiva, económica y social (servicios públicos básicos). Uno de los principales aspectos de este plan de reforma agraria, es su articulación con políticas macro de universalización en el acceso a los derechos fundamentales de los pobladores rurales.

Un segundo aspecto de gran importancia para el proceso de tierras, fue el reconocimiento de las diferencias regionales y del reconocimiento de los territorios como unidades de planeación, buscando superar la lógica de las acciones desarticuladas y dispersas tradicionales, para asumir las diferentes acciones a través de un instrumento de actuación del Estado, como el que ya se tenía para el Estatuto de la Tierra<sup>6</sup>. Este reconoce la necesidad de abordajes propios y específicos dirigidos a diferentes comunidades rurales tradicionales y a la superación de la desigualdad impuesta a los grupos más vulnerables (mujeres y jóvenes).

El marco de ordenamiento en Brasil, se ha trabajado desde la perspectiva de los programas de atención a los pequeños productores, especialmente el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios PROINDER, programas que se enmarcan en torno a una política para la agricultura familiar que asegure parámetros de seguridad alimentaria y de competitividad y productividad, y desde el establecimiento de un Plan de Ordenamiento Territorial.

<sup>6</sup> El Estatuto de la Tierra (Estatuto da terra en portugués) fue el primer plan de reforma agraria llevado a cabo en 1964, a partir de las indicaciones de la Alianza para el Progreso promovida en Estados Unidos y en medio de una dictadura militar. A partir del Estatuto de la Tierra, se crea el Instituto Brasileño de Reforma Agraria (IBRA) y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrícola (INDA). Para más detalle ver GASPARG, L. (2005) "Reforma Agraria de Brasil" Fundación Joaquín Nabuco

# CAPÍTULO 4

## Un modelo integral de apoyo a los pequeños productores en Argentina



Foto: Cortesía INCODER

## 4.1. La política para la agricultura familiar

*“La política de desarrollo rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, está orientada a favorecer la inserción de los pequeños y medianos productores en el agro y en la economía nacional, y por esta vía, contribuir al alivio de la pobreza en las áreas rurales. Los programas que constituyen el instrumento de ejecución de esta política, apuntan a la consolidación y expansión económico-productiva del sector, su desarrollo organizativo y una mayor vinculación con instituciones públicas y privadas, diferenciándose en sus acciones, en función de la heterogeneidad que caracteriza a la pequeña y mediana producción agropecuaria” (SAGPyA, 2006).*

El PROINDER es un programa de carácter nacional, desarrollado en las 23 provincias de la Nación, por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Este programa es financiado en un 75% por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial y el 25% restante por el Gobierno Nacional; lo que le determina objetivos centrales de desarrollo y superación de la pobreza rural, alta como en casi todos los países latinoamericanos.

El Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios surge en un panorama de renovación de las iniciativas en materia de desarrollo rural que superan las visiones sectoriales y netamente productivas que tradicionalmente se aplicaban en el sector rural argentino. Con el restablecimiento de la democracia en 1983, surgen programas centrados en la población de pequeños productores, cuyas economías productivas y extrapampeanas se veían afectadas por las reformas estructurales del sector agropecuario de esa década (Baudron, 2003).

El primer antecedente en materia de políticas de desarrollo rural, surge con el establecimiento del Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Nordeste Argentino PPNEA, que se ejecutó entre 1992 y 1997 y benefició a 7.961 familias. Paralelo a este programa, el Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Noreste Argentino PNOA buscó en la década del 90 apoyar proyectos locales de los pobladores de las provincias del NOA (Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán). Finalmente, la creación del Programa Social Agropecuario PSA en 1993, cuyo principal objetivo está puesto en la aplicación agropecuaria de las alternativas más generales de Desarrollo Social de la República Argentina.

El modelo de intervención encuentra en estos antecedentes un punto de referencia muy importante, ya que estos se van a convertir en el enfoque sobre el cual se escoge una alternativa como el PROINDER para aproximarse al diagnóstico de la problemática de los pequeños productores rurales. Este enfoque busca incluir una visión amplia de la problemática social, más allá de los abordajes específicos que presuponen los problemas sectoriales de un grupo de población determinado, en este caso, la rural.

El carácter integral del PROINDER va a estar determinado por el enfoque asumido desde la SAGPyA de lo que se definió como estrategia de desarrollo rural en Argentina. Básicamente el enfoque apunta a la ubicación del pequeño productor dentro de la agenda de las políticas públicas, ya sea desde la perspectiva de la competitividad y capitalización o a partir de la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios del Proyecto (Cra-viotti y Soverna, 1999).

El marco de proyectos de apoyo a los pequeños productores determinaron una serie de acciones en torno a la inclusión y a la productividad, especialmente en torno a dos componentes estratégicos: el Apoyo a las Iniciativas Rurales AIR y el Fortalecimiento Institucional, el primero de los cuales es desarrollado en el marco del PSA y el segundo implementado por la Dirección de Desarrollo Agropecuario.

## 4.2. El diseño estructural de atención a la agricultura familiar

Desde el establecimiento de los marcos políticos orientadores de los programas de desarrollo rural, se buscó atender dos problemáticas particulares, complementarias pero diferentes en sí mismas, por una parte la falta de operatividad de los proyectos de los pequeños productores rurales y por otra la debilidad de las instituciones públicas para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo rural.

La primera problemática está asociada con un tema de alta preocupación para los países latinoamericanos y, en gran medida, para los organismos internacionales de cooperación multilateral, como el BID, el BM, el PNUD y la OEA, entre muchos otros: la pobreza de los países emergentes. Es este el impacto final que subyace a la lógica de este proyecto de intervención en las poblaciones rurales argentinas, la reducción de la pobreza de los pequeños pobladores agropecuarios. La problemática relacionada con la capacidad institucional apelaría a un impacto más operativo y de continuidad que garantice, en el largo plazo, entidades sólidas, capaces de sostener una oferta de servicios sociales en el tiempo, favoreciendo en última instancia el desarrollo argentino.



Foto: UPRA

El PROINDER se aproxima a la pobreza rural y al desarrollo institucional como efectos de la incapacidad productiva y organizacional de los pequeños productores rurales y la ausencia del tema de desarrollo rural en la agenda sectorial, respectivamente. Estos serían los aspectos identificados como causas críticas de las dos problemáticas asumidas, y son los que determinarán los objetivos de intervención de la política y del marco de ordenamiento implícito en la estructura del programa.

“[...] objetivos principales: Mejorar las condiciones de vida de 40.000 pequeños productores agropecuarios pobres a través del aumento de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su organización y participación. [...] Fortalecer la capacidad institucional a nivel nacional, provincial y local para la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas de desarrollo rural” (SAGPyA, 2006, PROINDER).

Analizando con mayor detenimiento el primer objetivo principal, el PROINDER buscó atender la problemática a través de las condiciones de vida, medidas en términos de dos variables particulares: el nivel de ingresos familiar y la organización y la participación productiva. A pesar de ser de carácter nacional, se estableció un criterio de focalización geográfica, que ayudara al diagnóstico, intervención y seguimiento de estos indicadores. Se determinaron como beneficiarios de este componente del proyecto “los departamentos en los que la cantidad absoluta de jefes de hogares rurales con NBI vinculados al sector agropecuario [fuera] superior al promedio provincial” (Baudron, 2005). Las Unidades Provinciales adquirieron la competencia de incorporar zonas de acuerdo a parámetros particulares establecidos por ellas mismas, las cuales variaron de acuerdo a cada unidad. Unidades Provinciales como las de Formosa y Salta, privilegiaron la concentración de población aborigen, mientras que otras se concentraron en la población campesina con áreas de cultivos intensivos, población minifundista, áreas marginadas por la aplicación de otros programas, zonas de alto riesgo por crisis de cultivos tradiciones o con gran necesidad de asistencia y apoyo al pequeño productor.

La selección de los beneficiarios es de gran importancia para el programa ya que acota el nivel de la intervención haciendo más tangibles y medibles los resultados del Proyecto. Los datos de selección fueron tomados del Censo Nacional de Población de 1991, a partir de los jefes de hogar en poblaciones rurales (de menos de 2.000 habitantes) con necesidades básicas insatisfechas. Esta precisión dio como resultado un universo poblacional de 127.565 familias en todo el país.

A nivel de indicadores, para el nivel de ingreso familiar se estableció como parámetro básico el incremento del mismo en un 15% los cinco (5) primeros años del proyecto y en un 40% al cabo de diez

(10) años, en al menos 28.000 familias<sup>7</sup>. Con relación a la organización y participación productiva, los parámetros determinados fueron establecidos de la siguiente manera:

- > Mejoramiento de la infraestructura productiva.
- > Aumento de la producción de alimentos para el consumo familiar.
- > Aumento en la diversificación productiva.
- > Incremento en el valor agregado de la producción primaria.
- > Integración de grupos de beneficiarios en organizaciones de productores.
- > Aumento en los niveles de compras de insumos y ventas de la producción en forma grupal.

Abordando el segundo objetivo del PROINDER, el fortalecimiento de la capacidad institucional, la variable determinante está dada por la formulación, ejecución y seguimiento de políticas de desarrollo rural. Este objetivo, al contrario que el dirigido a la problemática de los pequeños productores, es de carácter más general. El universo poblacional al que apunta este objetivo macro son las instituciones del nivel nacional, provincial y local que tengan relación con las temáticas rurales.

Como parámetros indicadores de la variable de formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, se estableció que al finalizar el proyecto se hayan formulado y aprobado políticas de desarrollo rural a nivel nacional y en al menos diez (10) provincias. Para ello se establecieron cuatro (4) acciones específicas, cada una de las cuales va a determinar un campo de intervención para este componente del proyecto: apoyo técnico para la coordinación institucional y la formulación de políticas de desarrollo rural, apoyo al desarrollo rural de las provincias, capacitación a los funcionarios institucionales e investigación sobre las tecnologías apropiadas para comunidades rurales pobres vinculadas a la producción agropecuaria. (SAGPyA, 2006, PROINDER).

En términos de resultados esperados, el marco lógico del proyecto establecía que para responder a la primera problemática, el PROINDER habría identificado y priorizado en grupos de pobres rurales las necesidades de apoyo productivo, al tiempo que se habrían identificado y transferido los servicios y bienes adecuados a las necesidades de los productores. Para esto se establecieron los siguientes indicadores de resultados:

- > 1.800 grupos organizados para el 2002.

<sup>7</sup> Marco Lógico del PROINDER. Materiales de la clase: Metodología y Técnicas para la Gestión Pública: Planificación, Programación y Evaluación. Profesor Julián Bertranou, Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo. Universidad Nacional de San Martín & Georgetown University, Buenos Aires, Argentina. Mayo 04 de 2006.

- > 70% de subproyectos presentados con evaluación ex-ante satisfactoria.
- > 80% de subproyectos completados dentro del periodo previsto.
- > Nueve (9) UL creadas en el año 2000.

Con relación a la segunda problemática, el PROINDER visualizaba como resultados aceptables la provisión de asistencia técnica en formulación de estrategias de desarrollo rural a las autoridades nacionales y provinciales. Para ello, se plantearon los siguientes indicadores:

- > Operativización de una base de datos de desarrollo rural.
- > Ejecución de 16 proyectos de asistencia técnica al desarrollo rural provincial para el año 2002.
- > Desarrollo de 56 cursos/talleres en desarrollo rural para funcionarios y miembros de instituciones provinciales para el año 2002.
- > Finalización de 40 investigaciones en tecnologías apropiadas para el 2002.

Esta estrategia es una de las herramientas básicas en el marco de desarrollo rural argentino, que busca incorporar a los procesos productivos y de inclusión.

### 4.3. La estrategia territorial de ordenamiento

Los principales objetivos del Estado en términos de ordenamiento se han determinado en torno a la estrategia territorial que busca “[ ] consolidar la inclusión del país en la economía global como condición para crecer y [ ] mitigar las asimetrías que el mercado produce por sí solo, promoviendo el desarrollo de las regiones y de las comunidades excluidas, todo garantizando la sustentabilidad futura del territorio” (Duran, 2012). Para ello se definió una política nacional de ordenamiento llamada “Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” que determina una serie de mecanismos e instrumentos de ordenamiento para el logro del objetivo de la estrategia territorial.

Los conceptos que orientan el desarrollo de esta estrategia, apuntan principalmente a entender el ordenamiento territorial como “un instrumento de política pública destinado a orientar el proceso de producción social del espacio mediante la aplicación de medidas por medio de las cuales se busca mantener y mejorar la calidad de vida de la población, su integración social en el territorio

y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos económicos, sociales, naturales y culturales” (Duran, 2012).

De igual manera, se determinaron principios rectores del ordenamiento en cuanto constituyen lineamientos para la toma de decisiones fundamentales en el desarrollo territorial argentino. Estos principios se dividieron según tres categorías: generales, institucionales y operativos.

Generales	Institucionales	Operativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Equidad del desarrollo territorial</li> <li>&gt; Sustentabilidad</li> <li>&gt; Conciliación del desarrollo social, ambiental y económico</li> <li>&gt; Suelo como recurso natural</li> <li>&gt; Ciudad como producto colectivo</li> <li>&gt; Racionalidad del uso</li> <li>&gt; Explotación del suelo urbano y no urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Respeto por las autonomías provinciales</li> <li>&gt; Articulación institucional</li> <li>&gt; Interjurisdiccionalidad</li> <li>&gt; Participación ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Planificación estratégica</li> <li>&gt; Coherencia de los planes</li> <li>&gt; Cooperación técnica y financiera</li> <li>&gt; Actualización y revisión</li> <li>&gt; Recuperación de Plusvalías</li> <li>&gt; Concentración de usos industriales</li> <li>&gt; Accesibilidad universal</li> </ul>

### 4.3.1 Principios rectores del ordenamiento, Argentina 2005

El objetivo orientador de los ejes estructurales del Plan Estratégico Territorial PET, apunta al desarrollo de la identidad territorial y cultural fomentando el sentido de pertenencia y buscando, ante todo, el progreso económico, la sustentabilidad ambiental, la participación ciudadana y el acceso a los bienes y servicios esenciales para conseguir una elevada calidad de vida. Este objetivo tiene como característica fundamental el reconocimiento de la autonomía provincial y la necesidad de consensuar los procesos de ordenamiento conducentes al desarrollo territorial del país.

## 4.4. Metodología de planeación

En el marco del PET se estableció una serie de etapas que partieron del diagnóstico o diseño del “modelo territorial actual”, en el que se realizó una caracterización ambiental, social, del medio físico y una caracterización económica, buscando formular

estrategias reparadoras de los conflictos y potencializadoras de las capacidades de los territorios provinciales. Este diagnóstico determinó a su vez un “modelo territorial deseado” ligado a una “cartera de iniciativas y proyectos de infraestructura”. El carácter participativo del Plan se realizó a través de una serie de foros regionales y nacionales.

Al tiempo que se adelantó este proceso participativo, se llevó a cabo un proceso técnico de diseño de los lineamientos estratégicos y el banco de proyectos con un horizonte temporal al 2016. “La tarea realizada [ ] permitió el reconocimiento de los grandes rasgos de la política pública que se está promoviendo de forma sectorial, así como los principales proyectos de rango nacional que tienen fuerte impacto regional. Esto último, junto a los avances realizados en foros binacionales e internacionales (IIRSA - Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana) que permitieron ajustar iniciativas y proyectos de integración regional, facilitó una primera instancia de evaluación y ponderación de los diagnósticos y las propuestas locales y regionales” (Kossoy, 2005).

Uno de los principales esclarecimientos de esta estrategia apunta al establecimiento de nueve corredores especializados, cuyo rasgo preponderante es revelar en primer lugar su convergencia a un pequeño espacio geográfico y en segundo lugar, el aislamiento que comporta una gran parte del territorio nacional, permitiendo establecer en torno a estos corredores, estrategias de integración, de redireccionalización en la localización de la población en torno a proyectos de infraestructura y equipamiento que apoyen el desarrollo socio productivo, con un carácter socialmente equitativo, regionalmente equilibrado y ambientalmente sustentable.

## Conclusiones y recomendaciones

El análisis de las tres experiencias permite tener un conjunto de lecciones que permiten la reflexión, para el caso colombiano, de prácticas adelantadas en estos países, para ser consideradas en el proceso de formulación del Plan de OSPR.

- > Tierra y territorio. Las experiencias de Brasil y México indican con claridad la importancia de considerar el tema de la tierra en un contexto territorial, en el cual se extienden los modelos de ordenamiento de la propiedad en ejidos o en asentamientos, que van más allá de la entrega de parcelas individualmente consideradas. Este sentido colectivo, asociativo o comunitario, tiene trascendencia en el modelo de intervención sobre la tierra.
- > Delimitación de los territorios. La definición de las áreas de intervención de las políticas de tierras, es un proceso muy importante en la aplicación de las estrategias de ordenamiento de la propiedad; como consecuencia de esta visión integral de la relación tierra y territorio. Si bien, el sustrato de las estrategias de reforma agraria analizadas, es el reparto agrario, en México, o la reforma agraria, en Brasil, la definición de las áreas de intervención visualizan los mecanismos de distribución de tierra, como instrumentos para un desarrollo integral de espacios y territorios rurales con base en otras variables que los constituyen. Entre ellas se destaca la identidad como un factor de determinación de las áreas o zonas de ordenamiento de la propiedad.
- > Desarrollo rural y tierra. Las estrategias de ordenamiento de la propiedad han estado acompañadas de estrategias de desarrollo rural, en una visión integral. Este factor de integralidad ha conducido a la implementación de mecanismos para que la instancia responsable del ordenamiento, reparto o redistribución de la tierra, cuente con instrumentos complementarios de dotación inicial de factores productivos a los grupos beneficiarios de la distribución. El concepto de reforma agraria integral, en estos casos, implica una visión donde la tierra es tan solo uno de ellos y que no adquiere su verdadero valor productivo si no está acompañado del acceso a otros factores como tecnología, financiamiento, agua o asistencia técnica.
- > Ordenamiento territorial. La experiencia argentina muestra la importancia asignada al ordenamiento territorial, como parte sustantiva del desarrollo de los pequeños productores, en cuanto al mecanismo válido para alcanzar altos niveles de corresponsabilidad en la institucionalidad local, regional y nacional. Los programas descentralizados y las inversiones territorializadas, ayudan a tener una concepción diferenciada y focalizada con un incremento real de la eficacia en las estrategias de ordenamiento de la propiedad y del desarrollo rural. Este modelo de ordenamiento territorial, de competencias y manejo fiscal, se encuentra igualmente destacado en los casos de Brasil y México.
- > Institucionalidad local y regional. La creación de estructuras institucionales locales es una de las estrategias comunes a las experiencias internacionales. El propósito es el de darle formalidad, legitimidad y representatividad a modelos de participación y corresponsabilidad de los actores rurales organizados. En todos los casos se ha privilegiado el fortalecimiento de las organizaciones rurales en todos los niveles.

les, tanto de productores, como de organizaciones de base. El modelo de colegiados o consejos en diferentes niveles territoriales se han convertido en espacios de convergencia de las demandas locales rurales y de las decisiones sobre la asignación de recursos públicos y gestión de instrumentos de política. La participación, concertación y negociación público privada para los procesos de ordenamiento de la propiedad y desarrollo rural, en general. Igualmente, se advierte la importancia de la relación entre las figuras institucionales del desarrollo rural, con las instituciones formales locales, municipales, regionales y estatales.

- > Identidad y territorio. La naturaleza heterogénea del mundo rural de los casos analizados, especialmente en México y Brasil, obliga a la adopción de estrategias diferenciadas, para lo cual, se aplican diferentes criterios, entre los que se destaca el de la identidad como factor diferenciador y cohesionador. El caso de Brasil muestra con claridad la importancia que ha significado la identidad, el sentido de pertenencia, adscripción, territorialidad y cohesión como soporte de la acción colectiva que constituye el fundamento de los nuevos modelos de participación. La identidad va más allá de factores étnicos o culturales, incorporando factores productivos, históricos o regionales.
- > Importancia de la formalización. La formalización de la tierra es considerada la

base de los procesos de desarrollo rural, ya que la parte más sustantiva de los instrumentos de política están ligados a las garantías basadas en la formalización de la propiedad o usufructo de la tierra. Uno de los mayores problemas es que la informalidad excluye, tanto en los mercados de tierra, venta o arrendamiento, como en el acceso a los instrumentos de política pública. Por ello los esfuerzos en registro y catastro es una prioridad en los modelos de ordenamiento de la propiedad. En este aspecto, la información se constituye en una prioridad.

- > Gobernanza en los territorios. El modelo de gestión institucional, particularmente en el caso de México, establece modelos de gestión de conflictos de tierras en los espacios locales, basados en las instancias locales, ejidales, quienes tienen la capacidad y responsabilidad de encontrar soluciones de consenso en el seno mismo del conjunto social, soportado en sus organizaciones propias, asambleas de ejidatarios. Este mecanismo se encuentra respaldado legalmente y se complementa con los procesos agrarios de responsabilidad de la Procuraduría Agraria y de los mecanismos formales de carácter judicial. La participación local en la solución de conflictos, se basa en el empoderamiento de las organizaciones agrarias, lo cual constituye un modelo de gobernanza local de gran significado para el logro de la estabilidad social.





Foto: Cortesía INCODER

# Bibliografía

**AGUDELO L.** (2006). La Ruralidad en el Ordenamiento Territorial en Colombia, Congreso ACIUR. Colombia.

**ALBA F. y POTTER J.** (1986). Población y Desarrollo en México, Una Síntesis de la Experiencia Reciente. Estudios Demográficos y Urbanos, Volumen (1), p.7-37.

**ARAUJO M.** (2005). Redefiniendo el Espacio Urbano y Rural en México, ¿Es posible una Caracterización de la Diversidad Municipal. México: PNUD.

**BANCO MUNDIAL.** (2009). Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica. Washington D.C., USA.

**BARDACH E.** (2000). The Eightfold Path en A practical guide for policy analysis. New York, USA: Chatham House Publishers.

**BAUDRON S.** (2003). Los Programas de Desarrollo Rural, Ejecutados en el Ámbito de la SAGPyA. Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Desarrollo Agropecuario - PROINDER - Serie de Estudios e Investigaciones 1. Buenos Aires, Argentina.

**BERTRANOU J.** (2006). Marco Lógico del PROINDER. Materiales de la clase: Metodología y Técnicas para la Gestión Pública: Planificación, Programación y Evaluación. Profesor Julián Bertranou, Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo. Universidad Nacional de San Martín & Georgetown University. Buenos Aires, Argentina.

**BID.** (1997) Evaluación: una Herramienta de Gestión para mejorar el Desempeño de los Proyectos. Oficina de Evaluación. Banco Interamericano de Desarrollo.

**LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.** Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976. México.

**LEY AGRARIA.** Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992. México.

**LEY GENERAL DE ASENTAMIENTO HUMANOS.** Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1993. México.

**LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.** Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2001. México.

**LEY DE PLANEACIÓN.** Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983. México.

**LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1988. México.

**CASTRO H. y REBORATTI C.** (2007). Revisión del Concepto de Ruralidad en Argentina y las Alternativas Posibles para su Redefinición. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Economía y Producción, PROINDE.

**CONAPO.** (2005). Lo Rural y lo Urbano en el México del Siglo XXI. Recuperado en noviembre de 2013 de <http://www.infoasercia.gob.mx/ponencias/conapo-ASERCA.pdf>

**CRAVIOTTI C. y SOVERNA S.** (1999). Los Programas de Desarrollo Rural, Ejecutados en el Ámbito de la SAGPyA. Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Desarrollo Agropecuario - PROINDER - Serie de Estudios e Investigaciones 1. Buenos Aires, Argentina.



Foto: UPRA

**DECRETO 3338.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Seção 1. 17/01/2000. Brasil.

**DECRETO 1946.** Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Seção 1. 1/7/1996. Brasil.

**DECRETO 3508.** Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Seção 1. 15/06/2000. Brasil.

**DECRETO 4854.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Seção 1. 09/10/2003. Brasil.

**DE FACCIÓ P.** (2004). Perfis por país de recurso pastura/folhaje: BRASIL. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. Recuperado en octubre de 2013 de <http://www.fao.org/ag/agp/agpc/doc/counprof/PDF%20files/Brazil-Spanish.pdf>

**DE GRAMMONT H.** (2007). Las Organizaciones Campesinas y la Transición Política en México. La Chronique des Amériques, Observatoire des Amériques, Octubre 2007, No. 18, p. 1-10.

**DE SOUZA J.** (2010). El incremento mundial en la demanda de etanol y la pobreza en Brasil. Comercio, pobreza y políticas complementarias en América Latina, LC/W.365, p.95-120. División de Comercio Internacional e Integración, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Organización de las Naciones Unidas.

**DELGADILLO J.** (2001). Distorsiones del Desarrollo Regional en México en la Perspectiva de la Globalización. Momento Económico: información y análisis de la coyuntura mexicana, p. 30-44.

**DIRVEN M.** (2004). Alcanzando las Metas del Milenio: Una Mirada hacia la Pobreza Rural y Agrícola. Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL-Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

**DUNCAN M.** (2009). Presente y futuro. Gestión social en los territorios rurales de Brasil. Revista Diversa, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. España.

**DURAN D.** (2012). Ordenamiento Territorial y Planificación Estratégica en la Argentina. Geoperspectivas y educación.

**GASPAR L.** (2005). Reforma Agraria de Brasil. Fundación Joaquín Nabuco. Recife. Brasil.

**GÓMEZ OLIVER L.** (1996). El Papel de la Agricultura en el Desarrollo de México. Revista Estudios Agrarios, No. 3.



**GUZMÁN MOLINA M.** (2000). El Cambio Institucional en México y su Impacto en las Organizaciones Campesinas. Bogotá, Colombia.

**GRUPO ESQUEL.** (1989). Las políticas de desarrollo rural en América Latina: balance y perspectivas. En F. Jordan (Compilador). La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo. San José, Costa Rica: IICA.

**HERRERA TAPIA F.** (2007). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal. México: UNAM.

**HERRERA TAPIA F. Et. al.** (2009). La Política de desarrollo Rural en México y el Cambio Institucional 2000 – 2006. Economía, sociedad y territorio, Volumen (9), No. 29, p.89-117.

**HEWITT DE ALCÁNTARA, C.** (2007). Ensayo sobre los Obstáculos al Desarrollo Rural en México, Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado en Octubre de 2013 de <http://www.redalyc.org/pdf/139/13902504.pdf>

**IFAD.** (2008). "Rural Poverty in Brazil" Rural Poverty Portal, International Fund for Agricultural Development.

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, IICA, CPDA.** (2009). Gestión Social, Brasil.

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, IICA, CPDA.** (2009). Legislación para el Desarrollo Territorial Rural. Brasil.

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, IICA, CPDA.** (2009). Políticas Públicas Territoriales. Brasil.

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, IICA, UNIVERSIDAD DE CAMPINHAS.** (2008). Sistema de Evaluación de la Política de Desarrollo Rural. Brasil.

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, IICA, UNIVERSIDAD DE RÍO GRANDE DO SUL.** (2007). Indicador de Condiciones de Vida. Brasil.

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, IICA, UNIVERSIDAD DE RÍO GRANDE DO SUL.** (2008). Índice de Desarrollo Rural Sustentable. Brasil.

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, IICA.** (2008). Territorio e Identidade em Brasil. Brasil.

**KOSSOY.** (2004) Plan estratégico territorial Argentina 2016. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Minis-

terio de Planificación de la Inversión Pública y de Servicios. Argentina.

**MEDIDA PROVISORIA No. 1911-12.** Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Seção 1. 26/11/1999. Brasil.

**MEDIDA PROVISORIA NO. 29.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da União. Seção 1. 16/01/1989. Brasil.

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.** (2008). Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, CON-DRAF, I Conferencia Nacional de Desarrollo Sustentable y Solidario, Documento Final. Brasília, Brasil.

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO MDA.** (2005). Secretaria de Desenvolvimento Territorial, SDT, Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Brasília, Brasil.

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO MDA.** (2005). Secretaria de Desenvolvimento Territorial, SDT, Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, Guia para o Planejamento, Documento de apoio No. 02. Brasília. Brasil.

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO MDA.** (2005) Secretaria de Desenvolvimento Territorial, SDT, Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais, Documento Institucional No. 3. Brasília, Brasil.

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.** (2004). Secretaria de Desenvol-

vimento Territorial, Atlas Territórios Rurais, Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.

**OCDE.** (2007). Estudios de Política Rural, México. Recuperado en octubre de 2013 de <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/39076610.pdf>

**RESOLUÇÃO 33.** Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável CN-DRS. 18 de agosto de 2003. Brasil.

**RESOLUÇÃO 48.** Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável CNDRS. 16 de setembro de 2004. Brasil.

**SAGPYA.** (2006). Objetivo de la Estrategia de Desarrollo Rural. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Argentina.

**SAGPYA.** (2006). PROINDER. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Argentina.

**SEPÚLVEDA, S., RODRÍGUEZ, A. ECHEVERRI, R., PORTILLA, M.** (2003). El enfoque territorial de desarrollo rural. San José, Costa Rica: IICA.

**SEDATU.** (2012). Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Historia Agraria de México, Portal Web.

**UNIKEL L.** (1975). Políticas de Desarrollo Regional en México. México: Colegio de México.

**VARIOS.** (2005). II Plan de Reforma Agraria: Paz, Producción y Calidad de Vida en el Medio Rural. Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, Ministerio de Desarrollo Agrario. Brasil.



**La Corporación Latinoamericana Misión Rural** es una entidad sin ánimo de lucro creada en 1999, que nace a partir del proyecto “La Misión Rural para Colombia”, el cual adelantó un ejercicio de reflexión, investigación y discusión altamente participativo, con el fin de presentar al país una visión de prospectiva, a partir de tres ejes: transición, convivencia y sostenibilidad. En la actualidad dicha Corporación adelanta estudios de consultoría, investigación y convenios de cooperación con distintas entidades del sector administrativo de Agricultura y Desarrollo Rural en Colombia, con Entidades Territoriales y con diversas Agencias de Cooperación Internacional, entre otros.

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA**

Calle 28 No. 13 A 22 piso 3 edificio palma Real Bogotá, Colombia

Teléfonos: (571) 552 9820, 245 7307

E-mail: [atencionalusuario@upra.gov.co](mailto:atencionalusuario@upra.gov.co)