

Políticas de Desarrollo Rural en Iberoamérica:

Presente y futuro. Gestión social en los territorios rurales de Brasil

Texto: **Marcelo Duncan**

Ingeniero Forestal, M.Sc. Desarrollo Rural
Asesor Especial del Ministerio de Desarrollo Agrario
Secretaría de Desarrollo Territorial – Brasil

La “gestión social” es un tema de gran actualidad en Brasil, si bien sigue siendo un concepto en gestación que llevan adelante los científicos, por una parte, y las propias organizaciones sociales y los agentes públicos que en ella participan, por otra. La gestión social tuvo su origen de una manera formal en el plan de Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública que el Gobierno Federal llevó a cabo entre 1995 y 1998. Partiendo de un proyecto elaborado por Inglaterra y atendiendo a las recomendaciones que emanaban del denominado Consejo de Washington,

con la modernización de la administración pública se implantó el modelo administrativo de gestión que aún prevalece en nuestros días.

Este modelo de administración delimita el radio de acción del Estado¹ y establece que los Servicios Sociales y Científicos deben recibir financiación pública y ser sometidos al proceso de “publicização”², que representa la descentralización de los otros entes federativos, con cofinanciación del Gobierno Federal y dejando la ejecución en manos de las organizaciones sociales, los estados y los municipios.

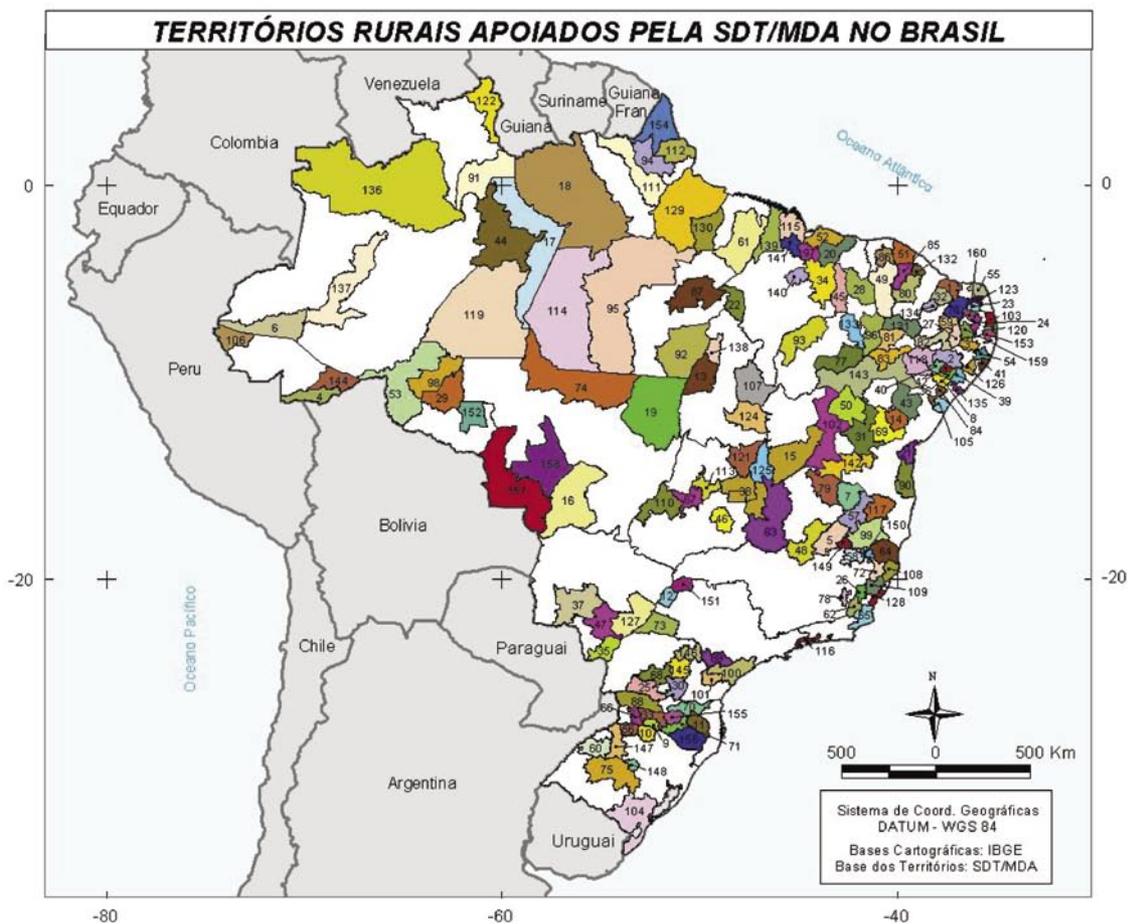
Delimitación del área de actuación del Estado

	Actividades exclusivas del Estado	Servicios sociales y científicos	Producción de bienes y servicios para el mercado
Actividades principales (núcleo)	ESTADO Todo lo relativo al personal	“Publicização”	Privatización
Actividades auxiliares	Contratación externa	↓	↓

1 A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / L.C. Bresser Pereira. Brasília: Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado, 1997 p. 22.

2 Las actividades estatales “publicizáveis”, es decir aquellas que no son exclusivas del Estado, corresponden a los sectores en los que el Estado actúa simultáneamente con otras organizaciones privadas, tales como educación, salud, cultura y protección del medio ambiente. Organizaciones sociales. En la Secretaría de Reforma del Estado. Brasília: Ministerio de la Administración y Reforma del Estado, 1997. 74 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2)

Mapa 1: LOS TERRITORIOS RURALES EN IMÁGENES



- | | | | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|--|--------------------------------------|
| 1 - Açú-Mossoró - RN | 48 - Sertão de Minas - MG | 94 - Centro Oeste (Território V) - AP | 139 - Alto Turi e Gurupi - MA |
| 2 - Agreste Meridional - PE | 49 - Inhamuns Cratêus - CE | 95 - Transamazônica - PA | 140 - Médio Mearim - MA |
| 3 - Agreste Central - PE | 50 - Irecê - BA | 96 - Vale do Guaribas - PI | 141 - Campo e Lagos - MA |
| 4 - Alto Acre e Capixaba - AC | 51 - Itapipoca - CE | 97 - Vale do Itapecuru - MA | 142 - Sertão Produtivo - BA |
| 5 - Alto Jequitinhonha - MG | 52 - Lençóis Maranhenses/Muni - MA | 98 - Vale do Jariari - RO | 143 - Sertão do São Francisco - BA |
| 6 - Alto Juruá - AM | 53 - Madeira Mamoré - RO | 99 - Vale do Mucuri - MG | 144 - Baixo Acre - AC |
| 7 - Alto Rio Pardo - MG | 54 - Mata Sul - PE | 100 - Vale do Ribeira - SP | 145 - Caminhos do Tibagi - PR |
| 8 - Alto Sertão - SE | 55 - Mato Grande - RN | 101 - Vale do Ribeira - PR | 146 - Norte Pioneiro - PR |
| 9 - Alto Uruguai - SC | 56 - Médio Alto Uruguai - RS | 102 - Velho Chico - BA | 147 - Noroeste Colonial - RS |
| 10 - Alto Uruguai - RS | 57 - Médio Jequitinhonha - MG | 103 - Zona da Mata Norte - PB | 148 - Centro Serra - RS |
| 11 - Alto Vale - SC | 58 - Médio Rio Doce - MG | 104 - Zona Sul do Estado - RS | 149 - Alto Saçuí Grande - MG |
| 12 - Andradina - SP | 59 - Médio Sertão - PB | 105 - Centro Sul - SE | 150 - São Mateus - MG |
| 13 - Apa Cantão - TO | 60 - Missões - RS | 106 - Vale do Juruá - AC | 151 - Noroeste Paulista - SP |
| 14 - Baía do Jacuípe - BA | 61 - Nordeste Paraense - PA | 107 - Jalapaço - TO | 152 - Rio Machado - RO |
| 15 - Baía do Rio Corrente - BA | 62 - Noroeste - RJ | 108 - Juparanã - ES | 153 - Mata Norte - PE |
| 17 - Baixo Amazonas - AM | 63 - Noroeste de Minas - MG | 109 - Das Montanhas e Águas do Espírito Santo - ES | 154 - Extremo Norte - AP |
| 18 - Baixo Amazonas - PA | 64 - Norte - ES | 110 - Médio Araguaia - GO | 155 - Alto Vale do Rio do Peixe - SC |
| 19 - Baixo Araguaia - MT | 65 - Norte - RJ | 111 - Sul do Arapá - AP | 156 - Serra Catarinense - SC |
| 20 - Baixo Parnaíba - MA | 66 - Oeste Catarinense - SC | 112 - Dos Lagos - AP | 157 - Grande C rceres - MT |
| 21 - Baixo Sul - BA | 67 - Vale do Rio Vermelho - GO | 113 - Vale do São Patício - GO | 158 - Alto Paraguai - MT |
| 22 - Bico do Papagaio - TO | 68 - Paraná Centro - PR | 114 - BR 163 - PA | 159 - Cariri Oriental - PB |
| 23 - Trairi - RN | 69 - Piemonte do Paraguaçu - BA | 115 - Baixada Ocidental - MA | 16 - Baixada Cuiabana - MT |
| 24 - Borborema - PB | 70 - Planalto Norte - SC | 116 - Baía de Ilha Grande - RJ | 160 - Curralatã - PB |
| 25 - Cantuquiriguaçu - PR | 71 - Planalto Catarinense - SC | 117 - Baixo Jequitinhonha - MG | |
| 26 - Caparaó - ES | 72 - Pólo Coelânea - ES | 118 - Itaparica - BA/PE | |
| 27 - Cariri Ocidental - PB | 73 - Pontal do Paranapanema - SP | 119 - Madeira - AM | |
| 28 - Carnaubais - PI | 74 - Portal da Amazônia - MT | 120 - Zona da Mata Sul - PB | |
| 29 - Central (Ji-Paraná) - R | 75 - Região Central - RS | 121 - Chapada dos Veadeiros - GO | |
| 30 - Centro Sul - PR | 76 - Seridó - RN | 122 - Terra Indígena Raposa Serra do Sol - RR | |
| 31 - Chapada Diamantina - BA | 77 - Serra da Capivara - PI | 123 - Potengi - RN | |
| 32 - Sertão do Apodi - RN | 78 - Serra do Brigadeiro - MG | 124 - Sudeste - TO | |
| 33 - Meio Oeste Contestado - SC | 79 - Serra Geral - MG | 125 - Vale do Paraná - GO | |
| 34 - Cocais - MA | 80 - Sertão Central - CE | 126 - Mata Alagoana - AL | |
| 35 - Cone Sul - MS | 81 - Sertão do Araripe - PE | 127 - Vale do Ivinhema - MS | |
| 36 - Da Baía Lesteira - AL | 82 - Sertão do Pajeú - PE | 128 - Sul Litorâneo - ES | |
| 37 - Da Reforma - MS | 83 - Sertão do São Francisco - PE | 129 - Marajó - PA | |
| 38 - Das Águas Emendadas - DF/G O/MG | 84 - Sertão Ocidental - SE | 130 - Baixo Tocantins - PA | |
| 39 - Do Agreste - AL | 85 - Sertões de Canindé - CE | 131 - Cariri - CE | |
| 40 - Do Alto Sertão - AL | 86 - Sobral - CE | 132 - Baturité - CE | |
| 41 - Do Litoral Norte - AL | 87 - Sudeste Paraense - PA | 133 - Vale do Canindé - PI | |
| 42 - Do Médio Sertão - AL | 88 - Sudoeste Paraense - PR | 134 - Alto Oeste - RN | |
| 43 - Do Sisal - BA | 89 - Sudoeste Paulista - SP | 135 - Baixo São Francisco - SE | |
| 44 - Entorno de Manaus - AM | 90 - Sul - BA | 136 - Alto Rio Negro - AM | |
| 45 - Entre Rios - PI | 91 - Sul de Roraima - RR | 137 - Médio Juruá - AM | |
| 46 - Estrada de Ferro - GO | 92 - Sul do Par - PA | 138 - Médio Araguaia - TO | |
| 47 - Grande Dourados - MS | 93 - Tabuleiros do Alto Parnaíba - PI | | |

El modelo adoptado de control social alcanzó principalmente a las políticas sociales, que fueron descentralizadas para pasar a manos de los estados y municipios, estableciéndose así un sistema de consejos sectoriales que participan en la ejecución de las políticas. La ejecución podía correr a cargo directamente de los entes federativos, las instituciones públicas o las organizaciones sociales, en función de la magnitud de los gastos que debían desembolsarse y de las inversiones o los costes. En el ámbito del desarrollo rural, en 1994 se creó el Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)³, cuyas normas incluían la inversión en la creación de infraestructuras y servicios municipales de apoyo al PRONAF. Estos recursos debían someterse necesariamente a debate en los consejos municipales y estatales de desarrollo rural sostenible.

Consejos Municipales

Los consejos eran constituidos por iniciativa del Poder Ejecutivo local a través de una ley (sometida al Poder Legislativo) o por decreto (deliberación autónoma), y el propio consejo nombraba a sus integrantes y determinaba sus competencias. Estos consejos están constituidos por representantes del poder público y organizaciones sociales que tienen intereses en el sector rural. Sus actividades consisten en debatir los principales asuntos que afectan al desarrollo rural, buscar consensos, poner en práctica las sugerencias y ejercer control sobre las actividades realizadas con recursos descentralizados, creando así un espacio público de poder social. Era importante, por consiguiente, que los alcaldes y gobernadores controlaran estos espacios, no sólo por el ejercicio de poder efectivo que emana de la democracia electoral representativa, sino también ante el debilitamiento del sueño de democracia directa, sobre la que Bresser Pereira, el arquitecto de la Reforma, trata en diversos informes.

Según Abramovay⁴, en 1999 existían en Brasil cerca de 27.000 consejos municipales, lo que representa algo así como 4,9 consejos por municipio, y el 99%

de los municipios tenían consejos de salud, el 91%, de educación y asistencia social y el 71%, de la infancia y la juventud.

En más del 20% de los municipios existían consejos de desarrollo rural, creados a partir de 1997 por decisión del PRONAF, en los que existían dificultades aún mayores que en el caso de otros consejos sectoriales porque su complejo programa intentaba conciliar objetivos antagónicos, atender a las demandas históricas de los agricultores familiares y, además, llegar a un acuerdo sobre un plan municipal de desarrollo rural. Los estudios que analizan la constitución y el funcionamiento de los consejos municipales ponen de relieve, en su mayoría, las dificultades que entraña trascender los mecanismos administrativos del modelo reformista y avanzar hacia un proceso de gestión social, en la que nuevos paradigmas conduzcan a un replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Los territorios rurales

En la formulación del “Programa de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales”⁵ se hacía hincapié en las valoraciones de los consejos municipales que se habían llevado a cabo.

En su propuesta, tres conjuntos de procesos sociopolíticos forman los ejes estructurales de la estrategia de aplicación:

- * La identificación del territorio, su alcance geográfico, su identidad social y su denominación, rescatando así el proceso histórico de la ocupación y de los grupos sociales surgidos de los procesos de diferenciación, sus problemas y soluciones. Este proceso condujo a la expresión de una identidad territorial.
- * La constitución de la institucionalidad representativa del territorio, su creación de acuerdo con los principios democráticos, en la que se tengan en cuenta la diversidad social, los grupos de intereses localizados y sectoriales, su autonomía en la toma de decisiones constitutivas y operacionales y la presencia de los interlocutores sociales colectivos y del Poder gubernamental. Este

3 Este programa reconocía la existencia y la relevancia de la agricultura familiar, resultado de un proceso reivindicativo de organizaciones sociales sindicalistas.

4 Consejos além dos limites. R. Abramovay. Estudos Avançados (Instituto de Estudos Avançados de la USP) – 12/ 2001. Disponible en http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2001/conselho.pdf

5 Plan Plurianual del Gobierno Federal – 2004-2007. MPOG. Brasília, 2003.

proceso condujo a la formación y la legitimación del Órgano Colegiado Territorial.

- * La visión de futuro del territorio desde una perspectiva estratégica de cambio social, que integre a los distintos sectores del Gobierno y de la sociedad, que sea una referencia para la mediación en conflictos y el logro de acuerdos, que propicie actuaciones articuladas dentro y fuera del territorio con diversas instituciones públicas y sociales en las que una amplia participación y el protagonismo social estén garantizados. Este proceso permitió alcanzar el acuerdo que se denominó Plan Territorial de Desarrollo Rural Sostenible.

El Territorio, el Órgano Colegiado Territorial y el Plan Territorial son, por consiguiente, los elementos constituyentes del proceso que la política de desarrollo territorial pretende promover y apoyar a largo plazo en ciclos definidos por las dinámicas territoriales, hasta que se consolide la capacidad local en materia de organización, gestión y concretización de los objetivos definidos de manera democrática y participativa en su visión de futuro. El proceso formulado por la política de desarrollo territorial es un intento de dar forma concreta a los aspectos positivos de la vertiente administrativa del control social, que ponga de relieve los medios y los resultados según criterios de eficiencia en la asignación de los recursos y el curso que ha seguido la gestión gubernamental, la vertiente societaria de la gestión social, que haga hincapié en el proceso y el cambio social y oriente sus decisiones hacia procesos de concertación y una participación amplia, creando así un nuevo espacio público a nivel “supralocal” y “subregional” en el que esté representada la diversidad social, así como un nuevo espacio para el debate donde el equilibrio de fuerzas y de poder permita buscar la equidad y donde prevalezca la solidaridad, se valore la diversidad y se conquiste y se practique la ciudadanía.

Gestión social en el Ministerio de Desarrollo Agrario

La gestión social constituye el núcleo estratégico de los procesos de desarrollo territorial en el que deben conciliarse los procesos de desarrollo social y los procesos de gestión gubernamental, al tiempo que establecen sistemas de buen gobierno de los procesos administrados, del desarrollo y de las transformaciones sociales. Como hemos visto, fue a partir de 1997 cuando se crearon los Consejos Municipales de Desarrollo Rural

como condición para poder tener acceso a los recursos del programa PRONAF de infraestructura y servicios municipales. Simultáneamente se fueron creando los Consejos Estatales de Desarrollo Rural, pero no como un requisito del programa. En 2000 se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Rural.

Estos organismos actuaban de acuerdo con las reglas sobre el “control social” previsto en el proceso de modernización de la administración pública en lo referente a los servicios sociales y científicos, o de las políticas sociales en general.

En 2003 se remodeló el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y el programa CONDRAF, tanto en sus atribuciones como en su composición. El Artículo 1º del Decreto Presidencial nº 4.854 de 8 de octubre de 2003 lo define como...

[...] órgano colegiado integrante de la estructura básica del Ministerio de Desarrollo Agrario, cuya finalidad es proponer directrices para la formulación y la aplicación de políticas públicas activas, y que se constituya en un espacio de concertación y articulación entre las diferentes esferas de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para apoyar el desarrollo rural sostenible, la reforma agraria y la agricultura familiar.

Se modificó su composición y se hizo una nueva lectura de su carácter institucional y sus relaciones con los espacios rurales. El Gobierno está representado en dicho Consejo por cinco ministerios y una secretaría nacional vinculados directamente a asuntos rurales, cuatro ministerios con sectores relacionados con los espacios rurales, dos ministerios vinculados a la gestión federal, un ministerio vinculado a temas urbanos y dos secretarías que se ocupan de políticas sociales específicas.

En representación de la sociedad civil encontramos a ocho organizaciones que representan a los sectores sociales rurales, cinco representantes regionales de organizaciones no gubernamentales, cuatro representantes de redes temáticas, un representante del colectivo profesional rural y un representante de la iglesia católica. A todos estos se suman cinco entidades que representan a distintos ramos sectoriales en la mediación entre organismos gubernamentales, por un lado, y entre el gobierno y sectores empresariales, por otro. Esta amplia diversidad de representantes gubernamentales

y sociales no agota, sin embargo, todas las posibilidades, pero es un hecho reconocido que dichas instituciones y organizaciones son las más relevantes para el sector rural.

En 2004, la Deliberación nº 48 del CONDRAF⁶ trataba de las recomendaciones sobre la nueva configuración de los Consejos, tanto los estatales como los municipales. La más importante era sobre la “representatividad”, la “diversidad” y la “pluralidad” de los participantes en los diferentes aspectos del desarrollo rural. Si bien, más adelante, recomienda que las adaptaciones que se hagan deberán basarse en “los procesos de articulación existentes, en pro de la eficacia y la legitimidad de la gestión social – que es el objetivo de estos espacios colegiados.”

Por consiguiente, el CONDRAF reconoce y recomienda que los Consejos sean centros de gestión social. Pero aún no existe un cuadro completo que avale los resultados obtenidos con el sistema de gobernanza establecido para rendir cuenta de las políticas vinculadas al desarrollo rural, la reforma agraria y la agricultura familiar.

Gestión social y los territorios rurales

En 2003 se elaboró el programa nacional de fomento del desarrollo rural sostenible mediante la adopción de un “enfoque territorial”. Este programa fue incluido en el Plan Plurianual del Gobierno Federal y contó con la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial para su implantación.

Su formulación hacía hincapié en el “territorio con identidad”, estipulaba sus directrices y estrategias y definía sus instrumentos de actuación⁷. Como elementos estructurales de los resultados que se pretendían alcanzar se definieron cuatro “áreas de resultados”, a saber:

- * Articulación de las políticas públicas
- * Dinamización de la economía de los territorios
- * Fortalecimiento de las redes sociales
- * Gestión social

En virtud de la Resolución nº 52 de 16/02/2005, el CONDRAF deliberó sobre la complementación de

6 Los documentos oficiales del CONDRAF pueden consultarse en <http://www.mda.gov.br/condraf/>

7 Para más información, se ruega consultar http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/SDT_Doc2.pdf

la Resolución n° 48, que contiene un conjunto de recomendaciones específicas dirigidas a los Órganos Colegiados Territoriales. En esta Resolución se reafirma la gestión social y se detalla el carácter de articulación de los representantes, los dirigentes, las demandas, las iniciativas territoriales y de las políticas públicas, además se promueve la elaboración de un plan estratégico de desarrollo sostenible del territorio. En la composición de los Órganos Colegiados Territoriales se intenta que tengan cabida todos los sectores sociales con intereses rurales que existan en el territorio y se vela por que en la representación se tengan en cuenta factores como el género, la raza, la etnia y la generación, con la posibilidad de incorporar posteriormente a otros representantes y tomando en consideración las recomendaciones de la Resolución n° 48 en lo que respecta a la representatividad, la diversidad y la pluralidad.

Proceso de Constitución de los Órganos Colegiados

Los Órganos Colegiados se constituyen por iniciativa y expreso deseo de los representantes locales, previa asistencia a un simposio estatal donde se les explica cuáles son los puntos fundamentales del programa y los criterios para identificar y dar prioridad a los territorios en cada estado.

A petición de los dirigentes políticos y sociales del territorio, se organizan talleres en los que se intenta informar, sensibilizar y movilizar a las organizaciones sociales y demás representantes que constituirán el Órgano Colegiado. En este proceso, que puede comprender varios eventos y durar varios meses, se propone un plan de actividades temáticas que amplíen los conocimientos sobre los objetivos y las referencias del programa, y se trata sobre los efectos que éste deberá tener en el territorio, recurriendo para ello a la movilización, la organización y el debate sobre sus límites y su denominación. Cuando ya se consideran un territorio en fase de formación, se establecen los primeros acuerdos sobre la constitución de



Imagen 2: Un grupo de representantes de los quilombos⁸ en el estado de Maranhão debate una propuesta del Plan Territorial.

⁸ Quilombos son agrupaciones de personas descendientes de antiguos esclavos que escaparon de la sumisión a sus amos y fundaron comunidades libres. Sus territorios son reconocidos como espacios propios de creación de identidades étnicas y sociales.



una Comisión Provisional, que se encargará de coordinar los siguientes pasos del proceso. Esta Comisión, denominada genéricamente “CIAT”, organiza y coordina el proceso de capacitación en que se constituyen las tres etapas de la planificación territorial. En el transcurso de este proceso se identifican diversas iniciativas y se inician las negociaciones encaminadas a formular propuestas colectivas sobre proyectos que estén en consonancia con los ejes que estructuran la visión de futuro del territorio y su plan estratégico de desarrollo. Este proceso recibe el apoyo de la SDT, en la forma de asesoramiento técnico y recursos para ejecutar las actividades.

Cuando se considera que el plan ya está maduro, se pasa a la etapa de debate y legitimación, para lo que se organizan audiencias en cada municipio, en las que aún es posible modificar algunos aspectos, especialmente para tener en cuenta sectores económicos o sociales específicos. A continuación se presenta la versión “final” del plan en el marco de un evento celebrado en el territorio, ocasión en la que se invita a todos los sectores a que busquen representación y en la que se establece la institucionalidad definitiva, la composición del Órgano Colegiado – generalmente amplia – la constitución del Núcleo Dirigente, la sede y, con los recursos facilitados por la SDT para apoyar su constitución, se compra equipamiento y se contrata a una organización territorial – propuesta por la CIAT – que formará el embrión del Núcleo Técnico del Colegiado. Queda así constituido el CODETER, sin que oficialmente se haya creado una nueva entidad u organización formal.

El CODETER es, por consiguiente, un pacto político que se constituye como un espacio público de debate y negociación, en el que se buscan consensos, pactos y acuerdos institucionales que medien en la ejecución de los proyectos de interés general, que se negocian con los organismos responsables de administrar las políticas públicas en los distintos sectores. Es aquí donde tiene lugar la gestión social, puesto que están representados el Gobierno y las organizaciones sociales que articulan los esfuerzos para reunir los recursos necesarios para la realización de los proyectos territoriales.

Los CODETER funcionan con arreglo a un

programa propio. Todos los integrantes del Núcleo Directivo son representantes voluntarios o bien están allí obligados por los cargos que desempeñan ante sus comunidades. El Núcleo Técnico está formado por profesionales cedidos por las organizaciones que componen el órgano Colegiado y al menos uno de ellos es remunerado mediante un contrato que suscriben la SDT y la organización que lo contrata.

Los CODETER y la SDT

La Secretaría de Desarrollo Territorial negocia un plan de apoyo a los CODETER, principalmente a través de la celebración de eventos de capacitación, comunicación y apoyo técnico especializado; aspectos todos ellos característicos de las iniciativas territoriales. Se elaboran dos proyectos específicos en diversas áreas de conocimiento y de distintas magnitudes, entre los que predominan aquéllos de carácter económico-productivo.

Generalmente, los proyectos individuales y sectoriales se tratan en el ámbito de otros programas de fomento de la producción, como el PRONAF, mientras que la SDT apoya proyectos de características territoriales, que sean integradores y vayan dirigidos a grupos sociales o que sean de interés general.

Las relaciones entre los CODETER y la SDT surgen en distintas ocasiones. La más importante es cuando finaliza el plan territorial y la Secretaría hace su valoración, momento en el que se determinan las condiciones de apoyo directo o indirecto, o bien la articulación con otras entidades públicas federales. Algunos planes requieren una profundización en temas específicos y, en estos casos, se suele recurrir al apoyo del equipo técnico de la SDT.

De manera complementaria, se apoyan también iniciativas en lo que respecta a la formulación del plan de recolección territorial⁹, la organización de arreglos productivos territoriales, la creación de bases de servicios para facilitar la comercialización de la producción de la agricultura familiar, la prestación de apoyo en la organización de cooperativas de producción, la creación de valor añadido y la prestación de servicios destinados a la agricultura familiar.

⁹ Plan en el que se prevén servicios e instrumentos de apoyo para la producción y la comercialización agropecuaria en los territorios.



También se apoyan iniciativas sobre educación en materia de cultivos alternativos para los hijos de los agricultores, así como proyectos productivos asociativos de la comunidad quilombola, de agrupaciones de mujeres y agrupaciones de jóvenes.

Otra ocasión es cuando el CODETER analiza los proyectos que le presentan entidades y organizaciones asentadas en el territorio. El dictamen del CODETER es fundamental para que el proyecto prospere en la Secretaría, ya se trate de la asignación de recursos humanos para un asesoramiento especializado o de la obtención de recursos económicos para financiar las inversiones y/o las actividades relacionadas con la gestión territorial.

Otro aspecto es cuando existe una petición para que se incluyan nuevos municipios en el territorio o cuando un territorio decide modificar su composición, dando lugar así a nuevos territorios. En estos casos, el Órgano Colegiado elabora estudios y promueve los acuerdos necesarios para la creación de nuevos territorios, sus organismos y articulaciones externas.

La SDT organizó en 2007 el 1er Salón de los Territorios Rurales, en el que los representantes de más de 100 territorios, congregados en la capital, tuvieron ocasión de

10 *Retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil.* MDA- SDT- Coordenação-Geral de Planejamento e Órgãos Colegiados. Brasília, 2006. Documento de circulação interna.

relacionarse con dirigentes públicos de diversos sectores y exponer sus experiencias positivas en la articulación y ejecución de una gran variedad de iniciativas y de gestión social. En el marco de esta reunión, los representantes de los territorios rurales crearon, con la ayuda de la SDT, la Red CODETER, de cuya gestión se encargan ellos mismos, con el objetivo de facilitar el acercamiento entre los miembros, articularlos y promover acciones conjuntas a nivel nacional y regional.

La Secretaría aún mantiene un sistema de información territorial que forma parte del Sistema de Gestión Estratégica que integra a los CODETER con los diferentes órganos de gestión de la SDT, facilita datos administrativos y estrategias cualificadas, indispensables para la mejora del proceso de toma de decisiones y para el aprendizaje político sobre la base de un análisis de procesos experimentales y de datos de seguimiento y evaluación.

Reproducción de la página web del “Sistema de Informações Territoriales” (información territorial), que mantiene la SDT

En breve instalará las “Células de Acompanhamento e Informação” (módulos de seguimiento e información), que permitirán utilizar los instrumentos de seguimiento y evaluación de los procesos centrales de la Gestión Social del Territorio, así como facilitar el acceso a información sistemática que apoye el control social.

Gestión social en los territorios rurales

En 2006, M. Miná y A. Favareto¹⁰, por aquel entonces consultores de la SDT, llevaron a cabo un análisis preliminar de los CODETER y de su gestión. A pesar de las dificultades propias de un sistema muy disperso e incompleto en lo que se refiere a su estructuración, realizaron un estudio sobre este importante proceso en el ámbito del programa. La labor se llevó a cabo partiendo de las “fichas de caracterización de los órganos colegiados”, que se distribuyeron en el mes de julio de aquel año en 94 de los 114 territorios constituidos. Algunos datos revisten interés para este retrato de la gestión social que nos ocupa. Los órganos colegiados cuentan de media con 43

miembros; su número puede variar entre 12 y 171 miembros registrados. Algunos de estos órganos adoptan la norma de tener un representante permanente de cada municipio, lo que reduce el número de participantes, mientras que otros tienden a ampliar la participación, que puede llegar a alcanzar a todas las organizaciones existentes el territorio, incrementando así el número de miembros. Es importante que analicemos el tema de la representatividad de los miembros en los órganos colegiados, porque uno de los fundamentos del desarrollo territorial es precisamente su carácter intersectorial, y la gran mayoría de los CODETER sólo congrega a agentes públicos y a representantes de los agricultores familiares.

En materia de paridad, representatividad, pluralidad y diversidad, las directrices del CONDRAF sobre la constitución de los órganos colegiados estipulan que, al menos, el 50% de los miembros deberán ser representantes de la sociedad civil. No existe ninguna directriz sobre el tamaño que deben tener estos órganos colegiados ni sobre el perfil de sus miembros. Otra directriz señala que se deben respetar los criterios de representatividad, pluralidad y diversidad.

Los datos recopilados indican que, en general, los representantes de la sociedad civil superan en número a los representantes gubernamentales. En lo que se refiere a la representatividad, los datos disponibles eran insuficientes para sacar conclusiones concretas sobre si todos los sectores sociales están efectivamente representados, y es probable que por las dificultades de todos

Imagen 3: Agentes gubernamentales y asesores técnicos reciben cursos de capacitación en gestión social para apoyar a los Órganos Colegiados Territoriales (CODETER).



conocidas, sólo se tengan en cuenta a las capas intermedias.

En lo que respecta a la diversidad, está presente en los movimientos representativos de los agricultores familiares, pero son pocos los que tienen representantes de organizaciones de mujeres rurales y son apenas un puñado los que también incluyen a los jóvenes. Las organizaciones indígenas y quilombolas, cuando están representadas, no parecen tener una participación relevante en las articulaciones que marcan el rumbo de los proyectos, lo que apunta a una posible pasividad a la hora de participar. La formalización de las relaciones entre los miembros del órgano colegiado seguía siendo baja; apenas un 25% de los miembros disponía de un reglamento interno. Por otra parte, la formalización existente no es sinónimo de un mayor dinamismo en el funcionamiento de los órganos colegiados, puesto que algunos casos contradicen la linealidad de esta suposición en ambas categorías.

En lo que se refiere a la existencia de organismos semejantes que se guíen por las estipulaciones del programa - el pleno, la dirección y el núcleo técnico -, todos han adoptado ya los dos primeros componentes y casi la mitad ha incorporado el tercero. Este retraso deriva de las dificultades administrativas para dotar de recursos a las entidades que prestan este tipo de asistencia a los órganos colegiados.

Respecto a las actividades típicas de la gestión social, es decir las articulaciones internas y externas en el órgano colegiado, la información fue muy inferior a la realidad conocida, lo que puede deberse a deficiencias en los datos o a una posible falta de atención a los procesos articulatorios que tienen lugar a nivel interno y externo del órgano colegiado, lo que indicaría una falta de conocimientos por parte de los informadores. Se observa asimismo una cierta deficiencia en lo que respecta a la creación de programas propios y a pactar asuntos que se gestionen a nivel local. En la mayoría de los casos, los programas se formulan ante la necesidad de atender a las demandas de las entidades públicas, y las pautas de actuación giran en torno a la aprobación y el encauzamiento de proyectos para obtener recursos financieros, desaprovechando la oportunidad de profundizar en cuestiones que sobrepasen los territorios y que sean de interés general.

Conclusión preliminar

El programa de desarrollo territorial eligió un camino diferente para fomentar la gestión social. Aunque forma parte de la maquinaria pública que utiliza la administración de vertiente “gerencialista”, el proceso adoptado es el de

gestión societaria, que consagra la gestión social como un sucedáneo perfeccionado y modificado del control social. Existe una cierta polémica entre ambos modelos de gestión, una polémica que ha llegado también hasta nuestros órganos colegiados territoriales, especialmente a aquellos que cuentan

con una fuerte presencia de agentes públicos, lo cual es deseable y necesario, pero en los que no existe un debate conceptual e instrumental más profundo sobre cómo actuar bajo la primacía de los procesos sociales, que tienen como subsidiarios a los procesos técnicos.

Cuadro 1: TERRITORIOS RURALES EN NÚMEROS (septiembre de 2008)

	Brasil	Territorio	(%)
Número de Territorios	160	-	-
Municipios	5.564	2.392	43
Extensión	8.626.768,60	4.514.528,90	52,3
Población	169.799.170	47.111.494	27,8
Población rural	31.843.871	16.061.812	50,4
Pescadores	390.676	219.857	56,3
Agricultores familiares	4.139.357	2.262.828	54,7
Familias asentadas	785.300	547.539	69,7
Demanda social	5.142.454	2.938.097	57,1
Subvenciones a la familia	18.171.550	7.779.029	42,8
Quilombolas	1.182	808	68,4
Tierras Indígenas	612	325	53,1
Número de municipios de renta alta (*)	1.567	332	21,2
Número de municipios de renta baja (*)	725	455	62,8
Número de municipios dinámicos (*)	1.002	686	68,5
Número de municipios estancados (*)	2.264	918	40,6

(*) Desigualdad entre las regiones: promedio extraído de las variables “renta media de los hogares” y “aumento del PIB per cápita”.

Renta alta: altos ingresos por habitante, con independencia del dinamismo observado;

Dinámicos: ingresos medios y bajos, pero con un dinamismo económico considerable;

Estancados: ingresos medios de los hogares y bajo crecimiento económico;

Renta baja: bajos ingresos de los hogares y bajo dinamismo.

Fuente de datos: Ministerio de Integración Nacional, 2005.



Imagen 1: Los Consejos Municipales deben aprobar y controlar las inversiones públicas en infraestructura rural.

El proceso de gestión social así como el proceso de articulación que se deriva del primero son las mejores fuentes para el aprendizaje y la práctica en materia de ciudadanía, un bien que en Brasil aún se encuentra en proceso de generalización, si tenemos en cuenta el largo período durante el que se ha dado prioridad al capital en detrimento de lo social, a lo urbano en detrimento de lo rural, al dinero en detrimento del ser humano, a la subordinación en detrimento de la libertad, a la centralización en detrimento de la difusión, a la competencia en detrimento de la cooperación y al individuo en detrimento del colectivo. Estos son los desafíos que afronta el desarrollo de nuestro país, y a estos desafíos, a modo de una pequeña aportación, va dirigido este programa que hemos venido a presentar y a comentar aquí en este país y esta universidad. En primer lugar, los órganos colegiados deberán velar por la diversificación de los sectores representados, enfocar los programas de manera que den prioridad a los asuntos de interés general del territorio, y los órganos colegiados deben prestar más atención a las articulaciones internas y externas. A estas alturas, los resultados podrían ser otros, porque el esfuerzo en materia de capacitación y de intercambio entre los órganos colegiados ha sido formidable, se ha creado el Salón de los Territorios, que tiene como uno de sus ejes principales la gestión social, y también se han creado la Red CODETER y el movimiento de debate preliminar de cara la Conferencia Nacional, que ha incrementado el nivel de información de los consejeros.

No obstante, mientras que en los medios especializados los paradigmas de la gestión social aún adolecen de una falta de claridad e, incluso, de instrumentos prácticos, las dificultades son sin duda mayores en los territorios rurales, donde apenas llega información sobre asuntos que no se ajusten al modelo que aplican los medios de comunicación de ámbito nacional.

Si bien aún no se han alcanzado los resultados que se persiguen, las dinámicas territoriales están permitiendo la consolidación de un nuevo espacio público, la formación de representantes sociales, el planteamiento de temas que inviten a la reflexión y que se configuren en espacios de poder y en posibilidades de llevarlos a la práctica en la forma de ciudadanía. [a](#)