

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 53, Septiembre 2015
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 19, Issue 3, September, 2015
Quito – Ecuador



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales
Número 53, Septiembre 2015
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53
(Vol. 19, Issue 3, Sep 2015)

Íconos, Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos, Revista de Ciencias Sociales hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices

CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales, UNAM, México.

e-revist@, Plataforma Open Access de Revistas Científicas Españolas y Latinoamericanas, CSIC, España.

DIALNET, Universidad de la Rioja, España.

DOAJ, Directory of Open Access Journal, Lund University Libraries, Suecia.

FLACSO-Andes, FLACSO, Ecuador

Fuente Académica, EBSCO Information Service, Estados Unidos.

HAPI, Hispanic American Periodical Index, UCLA, Estados Unidos.

IBSS, International Bibliography of the Social Science, ProQuest
Informe Académico, Thompson Gale, Estados Unidos.

LatAm-Studies, International Information Services, Estados Unidos.

LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal - México. RedALyC, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, UAEM, México.

Sociological Abstracts, CSA-ProQuest, Estados Unidos.

Social Science Journals, Sociology Collection, ProQuest.

Ulrich's Periodical Directory, CSA-ProQuest, Estados Unidos.

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

Director de FLACSO Ecuador: Juan Ponce

Directora de *Íconos*: Susana Wappenstein

Editora de *Íconos*: María Pía Vera / Jenny Pontón

Asistente editorial: Liliana León

Correctora de estilo: Gabriela Chauvin

Consejo editorial

Víctor Bretón, Universitat de Lleida, España

Mauro Cerbino, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Hernán Ibarra, Centro Andino de Acción Popular, Ecuador

Catalina León, Universidad de Cuenca, Ecuador

Liisa North, York University, Canadá

Fredy Rivera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Comité asesor internacional

Javier Auyero, University of Texas - Austin, Estados Unidos

Bruce Bagley, University of Miami, Estados Unidos

Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca, España

Roberto Follari, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Andrés Guerrero, Honorary Research Fellow, University of Saint Andrews, Reino Unido

Magdalena León, Universidad Nacional, Colombia

Joan Martínez Alier, Universitat Autònoma de Barcelona, España

Carlos de Mattos, Pontificia Universidad Católica, Chile

Cecilia Méndez, University of California - Santa Barbara, Estados Unidos

Lorraine Nencel, Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana, Holanda

Joan Pujadas, Universitat Rovira i Virgili, España

Luca Queirolo, Università degli Studi di Genova, Italia

Francisco Rojas, University for Peace, Costa Rica

Rob Vos, International Institute of Social Studies, Holanda

Coordinadores del dossier "Cambio de políticas públicas en América Latina"

Guillaume Fontaine y Mauricio Olavarría

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena/Shiti Rivadeneira

Impresión: XXXX

Envío de artículos, información, solicitud de canje:

revistaiconos@flacso.edu.ec

Suscripciones, pedidos y distribución:

lalibreria@flacso.edu.ec

www.revistaiconos.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Teléfonos: +593-2 294-6800 Fax: +593-2 294-6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos: revista de ciencias sociales. -Quito: Flacso-Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

Ene-Abr. 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 53, Septiembre 2015
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 19, Issue 3, September, 2015
Quito - Ecuador

Contenido

Dossier

- Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas**
Presentación del dossier 11-30
Guillaume Fontaine
- Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno.** 31-48
Cecilia Osorio Gonnet
- Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)** 49-66
Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo
- Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva** 67-84
Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas
- El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción.** 85-103
Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez
- Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*** 105-125
Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella
- Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador** 127-149
Marco Antonio Córdova

Temas

Conectando sures. La construcción de redes académicas entre América Latina y África 153-170
Paola Andrea Bayle

Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México 171-186
Antonio Fuentes Díaz y Guillermo Paleta Pérez

Reseñas

Teoría y práctica de las políticas públicas
de Gema Pastor Albaladejo, editora 189-192
Edgar Zamora Avilés

Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas
de Bruno Dente y Joan Subirats 193-196
Tania L. Zabala Peñafiel

Manual de análisis y diseño de políticas públicas
de Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director 197-200
Vanessa Montenegro Hidalgo

Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación
de André-Noël Roth Deubel 201-204
Luis Carlos Erazo

Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*

Ideas, Interests and Institutions in Brazilian Rural Territorial Development Policy: A Study of Território Meio Oeste Contestado

Ideias, interesses e instituições na política de desenvolvimento territorial brasileira: um estudo no Território Meio Oeste Contestado (SC)

Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella

Fecha de recepción: enero de 2015

Fecha de aceptación: julio de 2015

Resumen

En este artículo se analizan las configuraciones y dinámicas de los actores del *Território Meio Oeste Contestado* ubicado en el estado de Santa Catarina, Brasil. Este territorio fue constituido a partir de 2003, después de la implementación de la política de desarrollo territorial por el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Se investiga cómo las relaciones sociales y políticas fueron establecidas y administradas en el *Território*; qué actores e intereses estaban en disputa y cómo fueron contemplados; qué ideas e interpretaciones estaban en juego; y qué reglas y normas fueron construidas territorialmente para la negociación y concertación social de los actores. De manera general, se observó que las ideas que los actores territoriales poseen en relación con la política pública de desarrollo territorial difieren de aquellas idealizadas por el Gobierno federal; el principal interés de los actores que participan del *Território* es recolectar recursos financieros para las organizaciones y municipios que representan; y las frágiles institucionalidades territoriales construidas.

Descriptor: política pública; desarrollo territorial; ideas; intereses; instituciones.

Andréia Tecchio. Doctoranda del Programa de Posgrado de Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad, en la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, Brasil.

✉ deiatecchio@yahoo.com.br

Catia Grisa. Profesora de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

✉ catiagrisa@yahoo.com.br

Luiza Zitzke Oliveira. Magíster en Agroecosistemas, analista de agro-negocios en el Sistema de Cooperativas de Crédito de Brasil.

✉ luiza.zitzke@gmail.com

Ademir Antonio Cazella. Profesor de la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil.

✉ ademir.cazella@cca.ufsc.br

Abstract

The territory *Meio Oeste Contestado*, located in Santa Catarina, Brazil, was created in 2003, after the implementation of the rural territorial development policy of the government of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). This article analyzes how social and political relations were established and administered in the territory; how the disputes between different actors and interests were dealt with; the ideas and interpretations that were at stake; and what territorial rules and regulations were established for the negotiation and conciliation between the different social actors. In general, we observe that the ideas that the territorial actors have about public policies for rural territorial development differ from those of the federal government. The main interest of the different actors in the territory is to raise more financial resources for the local organizations and municipalities in the territory due to the fragile nature of the different territorial institutions.

Keywords: public policies; territorial development; ideas; interests; institutions.

Resumo

Este artigo analisa as configurações e as dinâmicas dos atores do Território Meio Oeste Contestado, localizado no estado de Santa Catarina, Brasil. Este Território foi constituído a partir de 2003, após a implementação da política de desenvolvimento territorial, pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Neste artigo investiga-se como as relações sociais e políticas foram estabelecidas e administradas no Território; quais atores e interesses estavam em disputa e como estes foram contemplados; quais ideias e interpretações estavam em jogo; e quais regras e normas foram construídas territorialmente para a negociação e concertação social dos atores. De maneira geral, observou-se que as ideias que os atores territoriais possuem em relação à política pública de desenvolvimento territorial diferem daquelas idealizadas pelo governo federal; o principal interesse dos atores que participam do Território é angariar recursos financeiros para as organizações e municípios que representam; e, as frágeis institucionalidades territoriais construídas.

Descritores: política pública; desenvolvimento territorial; idéias; interesses; instituições.

Las políticas brasileñas de desarrollo rural pasaron por importantes innovaciones a partir del año 2003 con la elección de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) para la Presidencia de la República. Una de ellas consiste en la introducción de la dimensión territorial del desarrollo, manifestada en la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), vinculada con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), y en la institucionalización del Programa Territorios Rurales de Identidad (PTRI). Actualmente Brasil cuenta con 239 territorios rurales localizados en todas las regiones, constituidos por la incorporación de municipios con características rurales y con fuerte presencia de agricultores familiares, asentados de la reforma agraria y comunidades de pueblos tradicionales. El PTRI tiene como principal instrumento para la aplicación de recursos financieros el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales (PRONAT), que apoya la implementación de proyectos de infraestructuras, concebidos y ejecutados por los actores de los territorios.

En 2008, el Gobierno federal fortaleció las políticas territoriales con la creación del Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC), vinculado con el MDA, bajo la coordinación de la Casa Civil (institucionalidad central de la estructura política brasileña). Organizado actualmente en 120 territorios (sobrepuestos a los territorios rurales que presentan mayor vulnerabilidad social), el PTC pretende la universalización de los programas básicos de ciudadanía y la generación de trabajo y renta, potenciados a partir de la articulación de políticas públicas de varios ministerios en los contextos locales.

Además de las repercusiones en los ámbitos político e institucional nacional, estas políticas públicas generaron también “efervescencia” en los territorios, involucrando articulaciones y movilización de los actores, y alteraciones políticas e institucionales locales. Descentralización, territorio, intersectorialidad y participación pasaron a ser nociones presentes en la agenda pública y reivindicadas por actores gubernamentales y de la sociedad civil locales. Aspectos centrales en juego son el acceso a los recursos públicos, la construcción de nuevas relaciones de poder local e interpretaciones sobre el modelo de desarrollo de los territorios, especialmente en términos de sectores y de actores privilegiados por las políticas públicas. El territorio se convirtió en un nuevo espacio para la articulación, negociación y disputas entre los actores sociales.

Partiendo de estas nuevas configuraciones de y en los territorios, interesa investigar cómo las relaciones sociales y políticas fueron establecidas y administradas en los territorios. ¿Qué actores e intereses estaban en disputa y cómo estos fueron contemplados? ¿Qué ideas e interpretaciones estaban en juego para el desarrollo del territorio? ¿Qué reglas y normas fueron construidas territorialmente para la negociación y concertación social de los actores?

Este artículo busca avanzar en estas cuestiones a partir de un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*, ubicado en el oeste del estado de Santa Catarina, Brasil. La formación socio-espacial de esta región tiene como principal característica la lucha por el control y uso de la tierra iniciada en el siglo XVII con la llegada de los colonizadores portugueses y españoles, intensificada en el inicio del siglo XX con el evento de la *Guerra do Contestado* (1912-1916)¹ y de la colonización por los descendientes de inmigrantes europeos (italianos y alemanes). En el curso de la historia, estos conflictos pusieron de lados opuestos diferentes categorías de agricultores familiares (Renk 2006), donde la mayoría de los descendientes de inmigrantes estaba mínimamente integrada a las principales cadenas productivas, mientras que las tierras de los indígenas y los agricultores mestizos fueron expropiadas. Actualmente la población indígena vive en reservas creadas por el Gobierno federal, muchas en condiciones sociales precarias. Ya una parte de los mestizos pasó a servir de mano de obra barata en las haciendas y

1 La *Guerra do Contestado* consistió en un conflicto armado entre tropas federales y mestizos, históricamente existentes en la región, que pasaron a ser desalojados debido a la colonización realizada por agricultores de origen europea, reclutados por empresas colonizadoras privadas.

en las unidades agrícolas familiares de los descendientes de europeos, sin embargo, la mayoría migró hacia las ciudades donde ocupa puestos de trabajo menos cualificados y con baja remuneración.

Tan pronto la perspectiva territorial ingresó en las acciones del Gobierno de Lula, las movilizaciones sociales y políticas comenzaron en este territorio. En esta trayectoria de aproximadamente 10 años, la conformación del *Território*, el acceso a los recursos políticos y financieros, y diferentes perspectivas referentes al desarrollo territorial se encontraban en disputa. Considerando esta dinámica y las cuestiones anteriormente mencionadas, el análisis del *Território Meio Oeste* se apoyará en el abordaje de la ciencia política denominada “tres i” (Palier y Surel 2005), que contempla las ideas, los intereses y las instituciones en juego en las políticas públicas y en las demás acciones del Estado, y que busca dialogar con las tres vertientes del neoinstitucionalismo (sociológico, histórico y de la elección racional) formuladas por Hall y Taylor (2003). Además, las ideas, intereses e instituciones también corresponden a las tres mayores tradiciones del análisis de las políticas públicas, respondiendo, de un modo general, a los abordajes cognitivos, de elección racional e institucionalista (Hall 1997). A diferencia de enfocarse apenas en uno de estos elementos (ideas, intereses e instituciones), lo que podría limitar el estudio de la dinámica y de la configuración de la política territorial, este artículo busca ofrecer un análisis del conjunto y de las interacciones entre ellos. Con eso se pretende comprender cómo la confluencia, las disidencias y las negociaciones entre ideas, intereses e instituciones influyen la dinámica seguida por las políticas territoriales en el *Território*. Se busca así evidenciar las influencias de estos tres elementos, la relación entre ellos y el modo en que esta relación ocurre a lo largo del tiempo, considerando que, en un determinado momento, uno de estos aspectos puede prevalecer sobre los otros. Es decir, la influencia entre ellos no es, necesariamente, homogénea a través del tiempo (Palier y Surel 2005).

Por ideas se comprende “un conjunto de representaciones, cuadros de análisis y de esquemas de interpretación diversos que tienen sentido a través de su encarnación en comunidades de actores específicos”, siendo que las representaciones orientan la construcción de las políticas públicas (Fouilleux 2000, 278). De forma simplificada, analizar las políticas públicas a partir de las ideas significa poner la atención en las creencias y representaciones sociales, y cómo estas interpretaciones interfieren en las políticas públicas (Muller 2008). Creencias, conocimientos compartidos e interpretaciones sobre el mundo son la base cognitiva a partir de la cual los problemas sociales y políticos son aprendidos y las soluciones son diseñadas (Muller 2008; Fouilleux 2000; Sabatier y Jenkins-Smith 1999 y 1993; Hall 1993).

Analizar las políticas públicas a partir de los intereses significa identificar los actores concernidos, las lógicas de la acción colectiva, los cálculos y estrategias desarrollados por los actores en función de los costos y beneficios esperados de la acción, así como las consecuencias de las anticipaciones realizadas por individuos o por las

organizaciones involucradas en la acción pública (Ostrom 2005; Alston et al. 2005; Hall y Taylor 2003). Los intereses influyen, junto con los demás elementos, las estrategias y las formas de la acción colectiva. Eso no significa afirmar que los actores operan con el objetivo de maximizar sus resultados, no obstante, interesa comprender los intereses que llevan a los grupos sociales a actuar y participar de las políticas públicas.

A su vez, una lectura de las políticas públicas a partir de la óptica de las instituciones radica en interrogarse sobre la influencia de las reglas y normas formales o informales en el comportamiento de los actores públicos y privados (Pierson 2004; Mahoney 2001; Thelen 1999). Las instituciones cumplen una serie de funciones: 1) ellas crean posiciones e intereses; 2) instituyen cómo los participantes adquieren o dejan sus posiciones; 3) establecen el abanico de acciones requeridas, permitidas o prohibidas; y 4) enumeran los resultados requeridos, permitidos o prohibidos (Flexor 2010). De esta forma, se busca analizar las instituciones construidas en el *Território Meio Oeste Contestado* para la gobernanza de los actores y de las organizaciones presentes, las mudanzas ocurridas en estas a lo largo del tiempo y el modo en que ciertas instituciones bloquean o limitan la expresión del desarrollo territorial.

Partiendo de estos tres elementos y perspectivas, se comprende que la política territorial del *Meio Oeste Contestado* es definida por las representaciones sociales, valores y creencias de un grupo de actores; es influenciada por las elecciones y cálculos de los actores territoriales, los cuales desarrollan estrategias para atender a sus intereses; y es restringida y/o favorecida por los cambios institucionales que ocurrieron internamente en la política pública o en el ambiente externo a ella (Palier y Surel 2005; Fouillex 2000). El análisis aquí presentado involucró la investigación de documentos oficiales, actas y listas de presencia de las reuniones del colegiado territorial en el período entre los años 2004 y 2012. Además, se realizaron entrevistas con actores gubernamentales y representantes de la sociedad civil² que participaron de las instancias colegiadas de las políticas territoriales en el período 2011 a 2014.

El artículo está estructurado en cuatro secciones. La primera discute las negociaciones de intereses, mediadas por instituciones e ideas, que llevan la delimitación político-administrativa del *Território Meio Oeste Contestado*. La sección siguiente presenta y analiza las institucionalidades construidas por los actores locales para la gobernanza y la gestión de la política territorial. La tercera sección evidencia los actores locales presentes y ausentes de la política territorial y los intereses que lleva a los mismos a

2 Los entrevistados de la sociedad civil representan organizaciones en el *Colegiado do Território*, como movimientos sociales, sindicatos de agricultores familiares y productores rurales; indígenas y cooperativas de crédito y de producción. Los entrevistados de la esfera gubernamental representan diferentes instancias municipales. Cabe resaltar que dos representantes de la sociedad civil ya ejercieron funciones en la esfera gubernamental y un representante del sector público ocupó cargo de liderazgo en el MST. Eso señala la permeabilidad del Estado (Marques 2000) e indica que la frontera entre sociedad civil y Gobierno es delicada y que delegados considerados representantes de organizaciones públicas tienen proximidades con organizaciones de la sociedad civil.

participar de las institucionalidades establecidas. A continuación, se analiza de forma integrada los actores, los intereses y las ideas que actúan en el *Território*, así como los desafíos institucionales que limitan la ejecución de la política pública de desarrollo territorial. Por último, se presentan algunas consideraciones sobre las principales limitaciones en el proceso e implementación de la política de desarrollo territorial, con base en el modelo de análisis de las “tres i”.

Ideas, intereses e instituciones en la delimitación del *Território Meio Oeste Contestado*

En 2003, cuando la SDT inició la implementación de la política de desarrollo territorial en Santa Catarina, se tenía como meta la creación de cuatro territorios rurales. Ese debate fue conducido por la SDT, en colaboración con la Secretaría de Agricultura de ese estado, cuya principal instancia de toma de decisión asociada a esa política fue el Consejo Estadual del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).³

Esta discusión enfrentó conflictos institucionales, una vez que el gobierno estadual defendía la adopción de la división geográfica recién trazada para delimitar las Secretarías de Desarrollo Regional (SDR).⁴ Siguiendo las nuevas normas establecidas y buscando potenciar sus institucionalidades, el gobierno estadual argumentaba por la inclusión de todos los municipios y SDR en el ámbito de la nueva política federal de desarrollo territorial. Además, estratégicamente se esperaba con eso garantizar más recursos del Gobierno federal. Sin embargo, por limitaciones presupuestarias y por no atender las ideas y representaciones sobre lo que es el territorio, manifestadas en los objetivos y criterios de la política territorial nacional, esa proposición no fue acatada por el MDA. En lo que se refiere al territorio objeto de este estudio, la propuesta de la SDT era que sus límites coincidiesen con los de una institucionalidad ya existente (el Consorcio Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (CONSAD))⁵

3 El PRONAF fue creado en 1995 y en su estructura institucional previó la constitución de consejos estaduais y municipales de desarrollo rural. Este Programa se organizaba en líneas de apoyo al financiamiento de la producción agrícola y ganadería y a proyectos de infraestructura colectiva (PRONAF Infraestructura y Servicios Municipales). A comienzos de los años 2000, después de varias evaluaciones críticas de este instrumento y estimulados por el debate sobre el desarrollo territorial, el Gobierno federal eliminó esta línea del PRONAF y en su lugar, creó el PRONAT, financiando proyectos de infraestructura en una perspectiva territorial.

4 En enero de 2003, la reforma administrativa del gobierno estadual creó una nueva estructura de gobierno del poder ejecutivo de Santa Catarina: las SDR y respectivos Colegiados de Desarrollo Regional, más allá del Colegiado Estadual de Desarrollo. En la actualidad existen 36 SDR, que tienen como objetivo principal la descentralización administrativa del Estado.

5 La política de los CONSAD fue implementada por el Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) poco antes de la política de desarrollo territorial. En la región, la constitución de un consorcio de esta naturaleza se explica por la presencia destacada de indígenas, agricultores familiares y asentados de la reforma agraria, que se encuentran abajo de la línea de pobreza.

– *Alto Irani*) instituida el año 2004. En comparación con otras regiones del estado, los municipios de alcance de este Consorcio poseen importante concentración de público beneficiario de las políticas del MDA: agricultores asentados por la política de reforma agraria, agricultores familiares y pueblos indígenas. Es importante enfatizar que casi todos los municipios integrantes del CONSAD *Alto Irani* pertenecen a la SDR de *Xanxerê*, pero el recorte territorial no es exactamente idéntico. No obstante, existe una identidad construida a lo largo del tiempo entre los actores rurales de estos municipios, principalmente por medio de luchas sindicales.

Las discusiones en relación con el recorte de los territorios rurales de identidad perduraron por más de un año. Durante este período, ocurrieron diversas reuniones involucrando a los asesores de la SDT responsables por la implementación de la política de desarrollo territorial en el estado (que querían iniciar inmediatamente la operacionalización de la política, una vez que ya estaba en curso en la mayoría de los estados brasileños), el Delegado del MDA de Santa Catarina y gestores públicos del gobierno estadual. En el transcurso de estas discusiones, el gobierno estadual no puso trabas a la reivindicación de implementar la política territorial en todo el estado de acuerdo con las delimitaciones de las SDR, pero por presión política e intereses de políticos regionales junto al gobierno de Santa Catarina. Además, la SDR de *Joaçaba* fue integrada al *Território Meio Oeste Contestado*, contrariando la interpretación de la SDT, que ponderaba sobre la excesiva extensión geográfica del *Território* y una posible fragilidad de la cohesión social identitaria. Fruto de esta negociación entre ideas, intereses e instituciones, inicialmente el *Território* comprendió 27 municipios que formaban las SDR de *Xanxerê* y de *Joaçaba*, reuniendo a representantes de la sociedad civil y actores gobernantes ligados al tema de la agricultura familiar.

Sin embargo, durante los talleres de construcción del Plan Territorial de Desarrollo Rural Sostenible (PTDRS)⁶ realizados a lo largo del año 2006, quedó en evidencia que determinados municipios estaban dislocados de sus articulaciones sociales, culturales y económicas. Las referencias a la necesidad de dividir el territorio, debido a su alcance geográfico y cierta fragilidad identitaria, pasaron a ser recurrentes. No obstante, los primeros ajustes consistieron en agregar tres nuevos municipios integrantes de la base regional de la Federación Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar (FETRAF). Con esta acción, la FETRAF buscó contemplar sus intereses de mantener la cohesión y articulación política de su base regional y obtener recursos financieros para proyectos de grupos de agricultores familiares por ellos asesorados. Además, un municipio fue transferido hacia otro territorio. De esta

6 Elaborados por los colegiados territoriales, los PTDRS son los principales instrumentos de apoyo a la gestión social del desarrollo territorial. Ellos expresan “un conjunto organizado de directrices, estrategias y compromisos relativos a las acciones que serán realizadas en el futuro, objetivando el desarrollo sostenible en los territorios, resultante de consensos compartidos de los actores sociales con el apoyo del Estado, en las decisiones tomadas en el proceso dinámico de planeamiento participativo” (Adib 2005, 4). Para la SDT, el PTDRS debe constituirse como la manifestación de la realidad del territorio, con un diagnóstico, una visión de futuro, ejes de desarrollo, programas y proyectos.

forma, el *Território Meio Oeste Contestado* quedó compuesto por 29 municipios y conformado por municipios de tres SDR del gobierno estadual: SDR de *Xanxerê* contemplada integralmente; SDR de *Joaçaba*, de la cual un municipio no hace parte del *Território*; y SDR de *São Lourenço do Oeste*, con cuatro municipios excluidos del recorte territorial federal.

Haciendo más complejo este recorte geográfico, integran además el *Território* diferentes Asociaciones de Municipios (AM), que son estructuras políticas de articulación intermunicipal constituidas en la década de 1960. Actualmente los municipios del estado se organizan en 21 AM que, a su vez, integran la *Federación Catarinense* de las AM (FECAM), fundada en 1980. Las representaciones municipales en estas AM se restringen al poder ejecutivo, sin la participación de la sociedad civil. Aunque la FECAM no esté posicionada públicamente en relación con la construcción de los territorios rurales de identidad, no se puede subestimar su importancia en este análisis, una vez que sus áreas de alcance acabaron influenciando las configuraciones de los territorios. Municipios de tres AM hacen parte del *Meio Oeste Contestado* y participan de sus institucionalidades. La AM del *Alto Irani* (AMAI) integra el territorio en su totalidad. En los casos de las AM del *Meio Oeste Catarinense* (AMMOC) y del *Noroeste Catarinense* (AMNoroeste),⁷ no todos sus municipios fueron incluidos en el recorte geográfico del *Território*, quedando afuera un municipio de la primera y tres de la segunda, respetando los límites de las SDR.

El tamaño del *Território* es contantemente cuestionado por diversos actores locales. Algunos representantes de la sociedad civil de municipios donde el poder público no participa de este *Colegiado* afirman tener dificultades de dislocarse hacia los locales de las reuniones, una vez que la política no prevé recursos para el resarcimiento de gastos de transporte. Este hecho, aliado con la distancia de los municipios limítrofes del *Território* hacia los municipios centrales donde se realizan las reuniones, sirve de argumento para que algunos delegados representantes de la AMAI manifiesten su interés de dividir el *Território*.

Sin embargo, se observó que existen motivos más relevantes en la intención de constituir dos territorios, entre ellos, el hecho de que la región de la AMAI concentra un expresivo contingente de poblaciones prioritarias del MDA, lo que aseguraría para esa región la participación en el Programa Territorio de la Ciudadanía. A su vez, los representantes de la AMMOC son contrarios a la subdivisión, pues eso representaría el riesgo de dejar de integrar el PTC, quedando restringido a la política de los Territorios Rurales de Identidad del MDA, lo que implica la no prioridad al acceso a recursos de determinadas políticas públicas. Aunque la mayoría de los proyectos

7 En este estudio, los municipios del *Território* que integran la AMNoroeste serán considerados como pertenecientes a la microrregión del *Alto Irani*, debido a la proximidad geográfica y semejanzas socio-económicas con los municipios de la AMAI. Además, la mayoría de los delegados del Colegiado Territorial entrevistados hizo mención a la existencia de dos polos microrregionales, en lugar de tres conforme sugiere el número de AM y de SDR contempladas por el *Território*.

aprobados en el ámbito del PRONAT sea de otra microrregión⁸ recurrente de la mayor organización de la sociedad civil, el hecho de pertenecer al PTC facilita el acceso a los recursos en el Gobierno federal para infraestructura de la asistencia social, salud y educación.

Otro factor que contribuye para que la subdivisión del *Território* no gane proporciones políticas mayores es la existencia de una organización del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), que integra municipios de las dos regiones, no siendo del interés de este movimiento la creación de dos territorios distintos.

Expresando las negociaciones entre ideas, intereses y distintas instituciones presentes en el *Território*, esas diversas delimitaciones geográficas (Territorios Rurales, SDR y AM) generaron mucha polémica entre los actores del sector público que se ven obligados a participar de diferentes foros regionales, a veces, con finalidades semejantes. A su vez, para los actores de la sociedad civil que no poseen mucha familiaridad con estas instituciones, se vuelve difícil comprender la función de cada una.

La elección del nombre *Território* también fue objeto de discusión y disputas entre los actores locales porque la denominación *Xapecozinho*, inicialmente propuesta por la SDT debido a la existencia de una tierra indígena y de un río con los mismos nombres ubicados en la microrregión, fue rebatida por los actores de la SDR de *Joaçaba* que no se sintieron representados con este nombre y reivindicaron la denominación *Meio Oeste Contestado*, en referencia a la *Guerra do Constatado* ocurrida en la región. Los conflictos por demarcaciones de tierras indígenas son recurrentes en la región y afectan los intereses de propietarios de tierras, incluso al universo de la agricultura familiar. De este modo, muchos se manifestaron contra la denominación sugerida por la SDT debido a su vínculo con la cuestión indígena. Por otro lado, el término “*Contestado*” abarca un número mayor de municipios y se refiere, no sin controversias históricas, a la población étnicamente descendiente de inmigrantes italianos y alemanes predominante en el *Território*, la cual tiene mayor poder político y económico. Asimismo, como observa el neoinstitucionalismo sociológico formulado por Hall y Taylor (2003), se puede mencionar que las representaciones sociales y la identidad de ese colectivo más amplio no encontraron correspondencia con la denominación preliminar sugerida por la SDT. Igualmente, siguiendo el abordaje cognitivo de Muller (2008, 2005), se observa que la elaboración e implementación de una política pública es, al mismo tiempo, un proceso de construcción de una nueva forma de acción pública y un proceso en que el actor colectivo (o individual) trabaja sobre sus representaciones sociales, sus valores y su identidad social.

8 Hasta el final del año 2012, el *Território Meio Oeste Contestado* fue contemplado con 64 proyectos por medio del PRONAT. De estos, cerca de 47% fueron ejecutados en municipios de la AMAI. Ya la AMMOC y la AMNoroeste, cada una fue beneficiada con 26,5% de las acciones (Oliveira 2014).

La construcción de las institucionalidades y su influencia en el *Território Meio Oeste Contestado*

De acuerdo con el neoinstitucionalismo histórico e igualmente a Delgado y Leite (2011), se comprende por institucionalidades el conjunto de instituciones (reglas y normas formales e informales) creadas por el Gobierno federal y por los actores locales para conducir la gestión social, la gobernanza y la elección de los proyectos estratégicos y de las acciones públicas relevantes en el ámbito de la política territorial. Estas institucionalidades, al mismo tiempo que se orientan y posibilitan las acciones de los actores en los territorios, constriñen e influyen su actuación futura, en un proceso del tipo “dependencia de camino/trayectoria” (*path dependency*) (Thelen 1999; Mahoney 2001).

Las institucionalidades establecidas en el *Território Meio Oeste Contestado* siguieron las orientaciones dadas por la SDT para todas las aéreas. El Colegiado de Desarrollo Territorial⁹ constituye el espacio superior de discusión y deliberación en los territorios, incluyendo las atribuciones de negociación y acuerdos entre las partes involucradas en la implementación de iniciativas y políticas para el desarrollo de los mismos (MDA 2010). Su composición debe representar a los principales actores sociales, políticos y económicos de la zona (esta cuestión será tomada en la próxima sección).

En el *Meio Oeste Contestado*, las reuniones del Colegiado Territorial ocurren cada dos o tres meses, pero si hay demandas específicas, como por ejemplo de disponibilidad de recursos financieros del PRONAT, pueden ocurrir mensualmente. Dependiendo de los asuntos en agenda y de las cuestiones en juego, puede ocurrir la presencia de actores territoriales que no son delegados, pero que tienen interés en algún tema vinculado con la política territorial.

Entre la realización de reuniones del Colegiado Territorial se llevan a cabo las reuniones del Núcleo Dirigente, cuya principal función consiste en hacer el pre-análisis de los proyectos que las organizaciones de los agricultores familiares someten para ser evaluados y, si son aprobados, apoyados por el PRONAT. En esta etapa, el Núcleo evalúa si el proyecto contempla todas las informaciones necesarias y, después del análisis, los proyectos vuelven a las respectivas organizaciones proponentes para reformulaciones o son redireccionados hacia el Grupo Técnico para evaluar la viabilidad económica, ambiental, social y organizacional, y emitir un parecer que será leído y debatido en el Colegiado.

Corresponde aún al Núcleo Dirigente, analizar y discutir otras políticas del Gobierno federal (la mayoría prevista en la Matriz de Acciones del PTC) y repasar las

9 De acuerdo con las Resoluciones 48 y 52 del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, vinculado al MDA, el Colegiado Territorial debe estructurarse mínimamente a partir de las siguientes instancias: plenario, núcleo dirigente o directivo y núcleo técnico, pudiendo, “para ampliar el proceso de acción y participación, constituir también Cámaras Temáticas o Técnicas, así como Comités Sectoriales, Temáticos o Técnicos” (Brasil MDA SDT 2010, 17).

informaciones para los demás delegados en las reuniones del Colegiado. La Matriz de Acciones reúne el conjunto de propuestas o de acciones de distintos órganos y ministerios del Gobierno federal para los *Territórios da Cidadania* con informaciones descriptivas y metas físicas y financieras territorializadas. Sin embargo, ese papel no está siendo ejecutado en su plenitud, restringiéndose apenas a algunas orientaciones relativas al PRONAF, a los mercados institucionales, acciones de enfrentamiento a la pobreza y demás programas volcados al fomento de la producción agropecuaria. Esa debilidad se debe a varios factores, entre ellos, al hecho de que la mayoría de los integrantes son profesionales de las ciencias agrarias que no poseen tradición de desarrollar trabajos intersectoriales, en sociedad con otros segmentos socio-profesionales (salud, educación, asistencia social, entre otras). La sobrecarga de trabajo de estos profesionales también fue mencionada durante la investigación como un factor limitante para dedicar más tiempo a las demandas del *Território*, una vez que es “una actividad más”. Más allá de eso, el Núcleo no dispone de servicios de apoyo de funcionarios que podrían sistematizar informaciones de otras áreas de actuación previstas en la Matriz de Acciones. El fracaso relacionado con el apoyo financiero, técnico y administrativo de los territorios ya fue observado por Delgado y Leite (2011) en estudios realizados en los *Território da Borborema*, del *Baixo Amazonas* y del *Noroeste Colonial*.¹⁰

Con la implementación del PTC en 2008, aumentó la participación de delegados de los sectores de la salud, educación y asistencia social en el Colegiado Territorial, como recomiendan los normativos de la SDT (Brasil MDA SDT 2010).¹¹ Sin embargo, en el Núcleo Dirigente y en el Grupo Técnico prevalece la presencia de organizaciones vinculadas con el sector agropecuario y representantes de la agricultura familiar, reproduciendo cierta “dependencia de camino” de su programa antecesor, el PRONAF Infraestructura (Delgado y Grisa 2013; Favareto 2010; Mahoney 2001). Por su composición de prácticas y normas informales de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los integrantes del Núcleo Dirigente y del Grupo Técnico generalmente no discuten acciones del PTC con profesionales de otras áreas, reproduciendo el sesgo sectorial en sus actuaciones. De esto se desprende que, aunque los delegados de los sectores de la salud, educación y servicio social también participen del Colegiado con el interés de recolectar más recursos públicos para sus áreas de actuación, de manera general, encuentran algunas limitaciones principalmente en las discusiones sobre el uso de los recursos del PRONAT. De este modo, siguiendo la trayectoria institucional del PRONAT Infraestructura, los proyectos financiados generalmente se limitan a temas productivos de carácter esencialmente agrícola.

10 Estos *Territórios* se ubican respectivamente en los estados de Paraíba, Pará y Rio Grande do Sul.

11 La SDT recomienda que los colegiados incluyan en sus institucionalidades la participación de “representaciones de actividades rurales no agrícolas (producción de artesanías, ropas, bordados, joyas indígenas, acuicultura, maricultura, prestadores de servicios etc.), de emprendimientos de Economía Solidaria, de actividades diversas del medio urbano, de prestación de servicios sociales, ambientales y económicos” (Brasil MDA SDT 2010, 15).

La forma predominante de elección de los proyectos a ser contemplados por el PRONAT busca atender a los intereses de los grupos representados del Colegiado Territorial (mayoritariamente del sector agrícola), siguiendo estrategias y normas informales basadas en la reciprocidad. Esas negociaciones y acuerdos definen compromisos de los actores interesados en la aprobación del proyecto para retribuir en otra oportunidad el apoyo recibido en el proceso de aprobación. O sea, la argumentación favorable a un proyecto dado por parte de representantes de organizaciones asociadas o afines en el plano político representa un crédito en forma de apoyo recíproco a proyectos a ser presentados por estas organizaciones que, en ese momento, prestan apoyo. Asimismo, cuando el MST propone proyectos a FETRAF, los apoya para luego recibir el apoyo recíproco. No se trata de un comportamiento oportunista, racional, dotado de todas las informaciones para la mejor elección, como podrán argumentar algunos adeptos de la elección racional. Pero se trata de cálculos, de estrategias y de las normas informales adoptadas por los grupos de actores para el acceso a los recursos públicos, inmersos en relaciones sociales y políticas, y mediados por la reciprocidad. Después de los trámites en el Colegiado y siguiendo estas reglas informales e intereses, los proyectos aprobados son enviados para el análisis del Consejo Estadual del PRONAF.

Los normativos de la SDT recomiendan también la creación de Cámaras Temáticas o Sectoriales y el establecimiento de un regimiento sobre el funcionamiento de los diversos órganos del territorio. Cuando el *Território Meio Oeste Contestado* pasó a integrar también el Programa Territorio de la Ciudadanía en 2008, fueron creadas las cámaras temáticas de salud, educación, agricultura y social. A lo largo de 2008, los diferentes sectores se reunieron y los asuntos más importantes eran llevados para discusión en la plenaria del Colegiado del *Território*. No obstante, posteriormente los actores integrantes de estas cámaras se desmovilizaron y no tuvieron ningún incentivo por parte de quien coordinaba el *Território* para que siguiesen actuando. Por ser constituidas bajo la finalidad de debatir algún problema o tema específico de importancia/interés para el *Território*, o aún con el objetivo de fortalecer la articulación de los segmentos sociales históricamente vulnerables o grupos sociales diversos (jóvenes, mujeres, indígenas, *quilombolas*,¹² extractivitas, etc.), las cámaras temáticas o sectoriales podrían desempeñar un importante rol de apoyo al Colegiado, principalmente en el tratamiento de los segmentos y cuestiones tradicionalmente excluidos de las acciones políticas de desarrollo rural y agrícola.

El hecho de que el *Território* no posea un regimiento interno dificulta la formalización y orientación acerca de qué organizaciones deberían componer el Colegiado Territorial y demás instancias, además de las reglas que definen su funcionamiento.¹³

12 *Quilombola* es la denominación común a los esclavos o a sus descendientes que huyeron de las haciendas o espacios de esclavitud para refugiarse en pequeños pueblos, llamados de *quilombos*.

13 Por ejemplo, la elección de los delegados, tanto de la sociedad civil como del gobierno, fue realizada, en algunos municipios, en reuniones públicas por iniciativa de consultores de la SDT e instituciones socias. Sin embargo, en algunos casos, las indicaciones de los delegados se dieron en el ámbito de las administraciones municipales, sin consulta pública.

La elección de los delegados en los municipios, los criterios para selección de los proyectos y el plan de acción del Colegiado son cuestiones regidas por las reglas informales del *Território Meio Oeste Contestado*. Una de las consecuencias de esta ausencia de reglas formalizadas es la elevada rotación de ciertos delegados y/o presencia únicamente en reuniones que sean de interés específico del municipio de origen o de organización representada. No existe, por ejemplo, sanciones para las organizaciones ausentes en varias secciones del Colegiado, que aparecen en los momentos más convenientes, como cuando está en debate la discusión de proyectos a ser financiados por el PRONAT.

El régimen interno, al definir la composición del Colegiado, también puede tener influencia importante sobre la promoción de la intersectorialidad, la representatividad de los principales actores del *Território* y la participación de segmentos en situaciones de vulnerabilidad en la política territorial. Aunque ese sea un instrumento normativo que simplemente garantiza la presencia de determinados actores en el Colegiado –sin intervenir sobre la “cualidad” de su participación–, su ausencia puede tener implicaciones negativas para la incorporación de la intersectorialidad en la política territorial y para su capacidad de contribuir para el enfrentamiento de la pobreza rural (Delgado y Grisa 2013).

Actores, intereses e ideas presentes y actuantes en el *Território*

Como se mencionó anteriormente, el Colegiado es una de las principales institucionalidades del *Território*, y de él deben hacer parte delegados representantes de la sociedad civil y de las tres escalas del gobierno (municipal, estadual y nacional), contemplando la diversidad de organizaciones y segmentos sociales y productivos existentes en cada territorio. Tal como lo enuncia la literatura sobre desarrollo territorial, la multidimensionalidad y la intersectorialidad deberían constituirse en componentes fundamentales para la gestión social de los territorios. Sin embargo, como ha sido observado en otros contextos sociales (Cavalcanti, Wanderley y Niederle 2014; Leite 2013), esta no parece ser la realidad en el *Território Meio Oeste Contestado*. Los actores representantes de la categoría de los agricultores familiares se encuentran más organizados desde el punto de vista político y sindical, y son los más activos junto a las instancias administrativas y la política territorial. Estos son representados principalmente por el MST, que es el actor social más actuante desde la constitución del *Território*, seguido de los sindicatos vinculados con la FETRAF.

Aunque presentes en el *Território* y viviendo en condiciones de importante vulnerabilidad social (y por lo mismo público prioritario del PTC), los indígenas tienen representación por medio de un único delegado, lo que deja claro que no poseen la misma visibilidad que los agricultores familiares e integrantes del MST, confor-

me constata Favareto (2010).¹⁴ La inexpresiva participación de este grupo social está asociada especialmente con la falta de tradición de acciones conjuntas entre las organizaciones de la agricultura familiar y los indígenas. Persiste una gran dificultad en construir u obtener apoyo para la elaboración de proyectos que atiendan sus especificidades (proyectos productivos de naturaleza colectiva y no pautados por resultados únicamente económicos) y articular acuerdos de reciprocidad con otros actores o segmentos sociales. Las escasas preocupaciones constatadas en relación con la necesidad de inclusión de estas poblaciones fueron observadas en algunas intervenciones del Articulador Estadual de la SDT/MDA, alertando la importancia del Colegiado y de la propia política de desarrollo territorial para encontrar mecanismos para la inclusión de los indígenas en sus iniciativas. Igualmente los *caboclos*¹⁵ raramente integran las principales organizaciones profesionales agrícolas representadas en el consejo territorial, con excepción del MST, que movilizó a parte de estos agricultores en el proceso de ocupación de tierras y de lucha por la reforma agraria.

En relación con el sector productivo agropecuario, ninguna organización vinculada a las grandes agroindustrias presentes en el territorio y las demás empresas prestadoras de servicios al sector primario está representada en el Colegiado. No obstante, esta no es una especificidad de este *Território*. A partir de una investigación en otros contextos, Bonnal, Delgado y Cazella (2011) observaron que, en muchas situaciones, los representantes del mercado no tienen interés en participar de las institucionalidades territoriales debido a la relativa fragilidad política y la escasez de recursos financieros de la política de desarrollo territorial.

De la misma forma, las universidades y las organizaciones sociales, como por ejemplo las asociaciones de barrios, iglesias, entre otras, no componen ese foro territorial, prevaleciendo, de este modo, las discusiones alrededor de políticas, proyectos y actividades vinculados con el sector agropecuario y, en el interior de ese sector productivo, con agricultores familiares que integran las redes socio-técnicas y políticas de las principales organizaciones profesionales agrícolas.

En lo que se refiere a la participación por género, la representación masculina en el Colegiado era largamente predominante en el período que entró en vigencia la política de Territorios Rurales de Identidad (de 2004 a 2008). Con el PTC y la participación de otros segmentos de los servicios públicos y de la sociedad civil en las institucionalidades territoriales como la salud, educación y asistencia social, el número de mujeres aumentó, aunque aún sea mayoritaria la participación masculina.

Con la implementación del PTC, el MDA pasó a recomendar la paridad entre representantes de la sociedad civil y del gobierno en el Colegiado Territorial. Según la SDT, "(...) se debe buscar el equilibrio entre estas dos fuerzas comprendiendo que,

14 Los órganos públicos con quienes los indígenas más se relacionan, como la *Fundação Nacional do Índio* (Funai) y la *Fundação Nacional da Saúde* (Funasa), no participan del Colegiado Territorial.

15 En Brasil, se utiliza el término *caboclo* para designar el mestizaje entre personas blancas e indias.

desde esta perspectiva, una no substituye a la otra. El criterio de la paridad es pensado como equilibrio de fuerzas y posibilidades, y no simplemente como una igualdad numérica (Brasil MDA SDT 2010). Sin embargo, los delegados del *Território Meio Oeste Contestado* optaron por mantener la representatividad anterior de dos tercios de integrantes de la sociedad civil y un tercio del poder público. Esta decisión se debe, en gran parte, al hecho de que la sociedad civil es muy activa en el territorio, cuya acción fue capaz de modificar orientaciones nacionales y reafirmar instituciones de su interés.

Más allá de la diferencia entre el número de delegados de la sociedad civil y del Estado, se perciben algunos intereses distintos que rigen la participación en el Colegiado. Los representantes de la sociedad civil fueron motivados a insertarse en la política territorial y en las institucionalidades creadas por esa política, en función de la posibilidad de recolectar recursos financieros para sus bases sociales, generalmente agricultores familiares mínimamente estructurados desde los puntos de vista político y económico. La posibilidad de acceder a recursos del PRONAT fortalece las estrategias de las organizaciones de la sociedad civil porque instiga a los agricultores familiares y asentados a que se organicen. Además, para estos delegados, obtener más conocimiento respecto de las políticas públicas es una forma de empoderamiento político y económico.

Los representantes de órganos gubernamentales también tienen interés en obtener más conocimientos respecto a las políticas públicas puestas a disposición por el Gobierno federal para implementarlas en los municipios que representan, viabilizando el acceso a recursos públicos y de igual manera incrementando su capital político. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que uno de los factores que llevó a estos delegados a que integraran el Colegiado fue la obligatoriedad del poder público en participar del PTC (Abramovay 2001). En efecto, Delgado y Leite (2011) destacan que hubo resistencia en muchos territorios y oposición de representantes de alcaldías y de Consejos Municipales de Desarrollo Rural a la política territorial, teniendo en cuenta que esas estructuras administrativas perdieron poder y capacidad de intervención con la extinción del PRONAF e Infraestructura y Servicios Municipales.

A pesar de estas diferencias, tanto para los representantes de la sociedad civil como para los representantes del poder público, el interés mayor de participar está relacionado con garantizar más recursos financieros para los municipios u organizaciones que representan. Ese hecho es comprobado por la mayor participación de delegados en las reuniones en que se analizan y seleccionan los proyectos a ser financiados por el PRONAT en el *Território*. La intencionalidad humana en la determinación de las situaciones políticas, como observa la escuela de la elección racional, queda explicada en estas situaciones.

Es importante destacar que el interés en el acceso a los recursos públicos generalmente no está asociado a las preocupaciones con las poblaciones empobrecidas del *Território* (Tecchio 2012). Eso puede ser explicado por el hecho de que los representantes de la política territorial buscan viabilizar los proyectos que benefician al pú-

blico de las organizaciones que representan. Las poblaciones pobres no participan de organizaciones con capacidad y alcance político suficiente para integrar el Colegiado Territorial. El poder público, a su vez, muestra no poseer condiciones materiales, humanas y financieras, ni interés para defender posibles demandas de esas poblaciones u organizarlas para que participen en las políticas públicas de desarrollo territorial.

También cabe notar que las dos microrregiones que componen el *Território Meio Oeste Contestado* se hacen representar de forma diferente en el Colegiado Territorial. La mayoría de los delegados de la microrregión de la AMMOC pertenece a organizaciones del poder público, principalmente de las alcaldías, servicio de extensión rural y de la asociación de los municipios. En esta microrregión, los segmentos de la sociedad civil, como por ejemplo movimientos sociales y sindicatos de la agricultura familiar, tienen una capacidad de intervención política menos expresiva. Así, los delegados de la microrregión de la AMAI son mayoritariamente representantes de la sociedad civil –con énfasis para el MST–, de los sindicatos de la agricultura familiar vinculados a la FETRAF y de las cooperativas de producción y de crédito. Conforme se mencionó anteriormente, esa distinción se refleja también en la articulación de organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de obtener apoyo para los proyectos de sus intereses en el Colegiado Territorial, en el cual las propuestas de proyectos de la región de la AMAI, formuladas por el MST y por la FETRAF, son aprobadas en mayor número.

Otro aspecto relevante tiene que ver con las “ideas” que, de alguna forma, influyen en el proceso de operacionalización de la política de desarrollo territorial. La comprensión de la gran mayoría de los delegados del Colegiado sobre el desarrollo territorial no es igual a la de los ideólogos de la política en la esfera nacional. Para el Gobierno federal, el Programa Territorios Rurales de Identidad y el PTC deben promover el desarrollo territorial (áreas rurales y urbanas articuladas en una escala intermunicipal) y adoptar el territorio como eje motivador de sus intervenciones. No obstante, la gran mayoría de los proyectos del PRONAT son implementados por los actores locales en la escala municipal, atendiendo demandas localizadas, asemejándose –como se refirió Abramovay (2001, 134)– más a “una lista de compras que a un proyecto en desarrollo”. Las principales razones citadas para justificar la incorporación incipiente de la escala territorial en la elaboración de casi todos los proyectos del PRONAT estuvieron relacionadas con la innovación de esa política en lo que respecta a la participación social (y los desafíos de su efectucción); a las dificultades para apropiarse de la noción y de capacitarse para el desarrollo territorial en virtud del poco tiempo de su implementación; y a la reproducción de “estilos políticos” (Frey 2000) y de interpretaciones sobre el modo de hacerse política y política pública.

Brasil posee una fuerte tradición municipalista basada en la idea de federación (*União*, estados de la federación y municipios), que dificulta la consolidación de una práctica volcada hacia el desarrollo territorial (Delgado, Bonnal y Leite 2007). El análisis de las políticas territoriales del *Território Meio Oeste Contestado* muestra que

existe una tensión entre el *Território* y los municipios, principalmente por el hecho de que los recursos financieros destinados para el *Território* son obligatoriamente ejecutados por los municipios.¹⁶ Además, influye en la reproducción de este recorte el hecho que las alcaldías tienen que aportar contrapartidas financieras e, igualmente, el interés de las mismas en atender preferencialmente (o exclusivamente) su electorado y no el de un municipio vecino, cuyos liderazgos políticos pueden tener vínculos con partidos distintos y/u opositores (Oliveira 2014).

Así, se puede aludir que la política territorial implementada en Brasil enfrenta limitantes arraigados en la lógica y en la cultura de sus instituciones políticas, relacionadas tanto a la “fragilidad de los municipios frente a los recursos, como a la necesidad de la negociación de la cual los municipios son prisioneros, como también del grado de competencia que se establece entre ellos” (Medeiros y Dias 2011, 215). Esas raíces históricas reafirman el carácter limitado de las políticas de descentralización. Al igual que la adopción del abordaje del desarrollo territorial, según Medeiros y Dias 2011, aún prevalecen las institucionalidades que determinan las relaciones entre los poderes municipales, estatales y el Gobierno federal.

También se constató que las alcaldías se apropian del hecho de hacer parte de una política territorial (notablemente del PTC que acredita a los territorios/municipios que tienen prioridad en determinadas acciones públicas, lo que Delgado y Grisa 2013 denominaron de “sello PTC”) y donde se direccionan, hacia las esferas de los gobiernos federales y estatales, proyectos fuera del ámbito de la política territorial, de acuerdo con los intereses, pero sin discutirlos en el Colegiado del Territorio. Estratégicamente y racionalmente estos actores se apropian del “sello PTC”, sin embargo, sin la debida comprensión sobre las ideas, interpretaciones y principios que este Programa (tal como el PRONAT) establece para el desarrollo de los territorios. En parte fruto de estas dinámicas, las discusiones del Colegiado Territorial quedan más restringidas al PRONAT y al sector agrícola.

Consideraciones finales

La aplicación del término denominado “tres i” para analizar la política pública de desarrollo territorial implementada en el *Território Meio Oeste Contestado* permitió constatar que las instituciones creadas por la política presentan dificultades, principalmente en la concepción de reglas que posibiliten la participación de las poblacio-

16 Los colegiados territoriales son instancias que no se constituyen como personas jurídicas, lo que impone enormes desafíos y obstáculos a la propuesta de desarrollo territorial. La transferencia de recursos públicos a los territorios ocurre por medio de institucionalidades que regulan el traspaso de recursos a los gobiernos municipales y a las organizaciones privadas. Asimismo, como señalan Medeiros y Dias 2011, la descentralización administrativa promovida por la política territorial encuentra limitaciones dadas por la operacionalización de los términos contractuales de los convenios o contratos de traspaso para la ejecución de los recursos públicos.

nes más pobres. Los intereses que prevalecen son los de las organizaciones vinculadas con los agricultores familiares más estructurados desde el punto de vista de la integración a los mercados y que pertenecen a las redes socio-técnicas de movimientos sociales, sindicatos y cooperativas de producción y de crédito rural. A su vez, las ideas que los delegados representantes de estas organizaciones poseen respecto a las políticas en cuestión difieren de aquellas formuladas en la esfera nacional, considerando la configuración del territorio y el hecho de que la mayoría de los proyectos financiados por el PRONAT es de carácter municipal.

También se observó que el ideario de la política de desarrollo territorial se vuelca hacia el fortalecimiento productivo de segmentos de la agricultura familiar. La población rural empobrecida compone el universo de las políticas de carácter asistencial y no logra un mínimo de integración en las nuevas institucionalidades propiciadas por el enfoque de desarrollo territorial. Sobre ese asunto se percibe una clara dicotomía entre dos polos de políticas públicas –carácter productivo y de naturaleza asistencial–, lo que dificulta una mayor inserción socio-productiva de amplios segmentos de la agricultura familiar. Incluso las organizaciones territoriales desconocen, por limitaciones impuestas por su estructura organizacional pero también por la falta de interés político, las estrategias de reproducción social de esos segmentos sociales. Ese cuadro no se limita a la esfera institucional del Estado y se refiere a la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil que actúa en el tema del desarrollo rural.

El abordaje sectorial y la circunscripción municipal de los proyectos apoyados por la política territorial evidencian la grieta existente entre las ideas fundadoras del estilo de desarrollo territorial y el que de hecho ocurre en la operacionalización de la política. Lo rural sigue siendo pensado como el espacio privilegiado del desarrollo agrícola en que pese a las inúmeras evidencias, incluso en el interior del universo de la agricultura familiar, considerando la importancia socio-económica de otras actividades remuneradas por miembros de las familias de agricultores no necesariamente vinculados con el sector agropecuario. En lo que se refiere al alcance geográfico de los proyectos, la escala municipal prevalece sobre la dimensión intermunicipal, reflejando fragilidades de diversos órdenes que dificultan la concepción de proyectos de desarrollo por actores de zonas rurales carentes de servicios y recursos humanos capacitados en el arte de la planeación del desarrollo, pero también intereses políticos que hacen de la esfera municipal el espacio privilegiado de la acción de los actores vinculados al medio rural.

La política territorial en el *Meio Oeste Contestado* es definida por las representaciones sociales, valores y creencias de actores vinculados con la agricultura familiar, que influyen a través de sus elecciones y cálculos, como también a través de las organizaciones gubernamentales localizadas físicamente más al centro del *Território*, que a su vez desarrollan estrategias para atender a sus intereses. Por otra parte, la política territorial está limitada por instituciones que concurren en la delimitación del *Território* (SDR,

AM) y que reproducen tendencias de camino presentes en la institucionalidad brasileña (estructura de los entes federativos) y en programas anteriores (PRONAF Infraestructura), y por la ausencia de reglas formales (regimiento y cámaras temáticas) que garanticen la participación de las poblaciones más vulnerables del territorio.

Así, la experiencia de desarrollo territorial implementada en Brasil a partir del año 2003 representa un verdadero laboratorio que permite confrontar el esquema inicial de ideas, intereses e instituciones movilizado en la concepción de la política y aquel que resulta de su implementación. Es que, pese a los distanciamientos entre uno y otro esquema, nada permite afirmar que se trata de un fracaso del enfoque territorial. En la práctica, el caso aquí discutido revela que la formulación normativa del desarrollo territorial pasa por profundas reformulaciones y ajustes emprendidos por los actores territoriales que lograron éxito en participar e influenciar la materialización de la política.

Bibliografía

- Abramovay, Ricardo. 2001. "Conselhos Além dos Limites". *Estudos Avançados* 43, 121-140.
- Adib, Alberto Renaut. 2005. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Guia para o Planejamento*. Brasília: SDT.
- Alston, Lee, Marcus Melo, Bernardo Muelle y Carlos Pereira. 2005. "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil". *Latin American Research Network Working Paper* 509. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. 2003. "Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável". Acceso en julio de 2015.
http://www.nead.gov.br/portal/nead/arquivos/view/publicacoes-nead/publicacoes/arquivo_253.pdf
- _____. 2010. "Colegiados Territoriais: Guia para a Organização Social dos Territórios". *Documento de Apoio* 5. Brasília: SDT.
- Bonnal, Philippe, Nelson Delgado y Ademir Antonio Cazella. 2011. "Subsídios Metodológicos ao Estudo do Desenvolvimento Territorial Rural". *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*, organizado por Carlos Miranda e Breno Tiburcio, 35-60. Brasília: IICA.
- Cavalcanti, Josefa, María Wanderley y Paulo André Niederle. 2014. *Participação, Território e Cidadania: Um Olhar sobre a Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Recife: MDA.
- Delgado, Nelson y Catia Grisa. 2013. "Institucionalidades, Governança e Projetos Territoriais na Política de Desenvolvimento Rural no Brasil". *Políticas de Desen-*

- volvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*, compilado por Sergio Pereira Leite, 239-287. Brasília: IICA.
- Delgado, Nelson y Sérgio Pereira Leite. 2011. "Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores". *Revista de Ciências Sociais* 2, 431-473.
- Delgado, Nelson, Sérgio Pereira Leite y Philippe Bonnal. 2007. *Desenvolvimento Territorial: Articulação De Políticas Públicas e Atores Sociais*. Rio de Janeiro.
- Favareto, Arilson. 2010. "As Tentativas de Adoção da Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural - Lições para uma Nova Geração de Políticas Públicas". *Raízes* 1, 52-62.
- Federação Catarinense de Municípios. Fecam. Acceso en junio de 2011. <http://www.fecam.org.br/associacoes/index.php>.
- Flexor, Georges. 2010. "A Economia Política da Construção Institucional do Mercado de Biodiesel no Brasil". *Análise Comparada de Políticas Agrícolas: Uma Agenda em Transformação*, compilado por Philippe Bonnal y Sérgio Pereira Leite, 363-387. Rio de Janeiro: Mauad X.
- Fouilleux, Ève. 2000. "Entre Production et Institutionnalisation des Idées: La Réforme de la Politique Agricole Commune". *Revue Française de Science Politique* 2, 277-306.
- Frey, Klaus. 2000. "Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas* 21, 211-259.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State". *Comparative Politics* 25 (3), 229-259.
- _____. 1997. "The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations". *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, compilado por Mark Lichbach y Alan Zuckerman, 174-207. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter y Rosmary Taylor. 2003. "As Três Versões do Neo-institucionalismo". *Lua Nova* 58, 193-223.
- Leite, Sergio Pereira. 2013. "Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil". Brasília: IICA.
- Marques, Eduardo Cesar. 2000. "Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro". São Paulo: Revan.
- Mahoney, James. 2001. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* 2, 507-548.
- Medeiros, Leonilde Servolo y Marcelo Miná Dias. 2011. "Marco Jurídico-normativo para o Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial". *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*, compilado por Carlos Miranda y Breno Tiburcio, 197-230. Brasília: IICA.

- Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2010. "Orientações Gerais para a Elaboração e Qualificação dos PTDRS". Brasília: MDA / SDT.
- Muller, Pierre. 2005. "Esquisse d'une Théorie du Changement dans l'Action Publique: Structures, Acteurs e Cadres Cognitifs". *Revue Française de Science Politique* 55, 155-187.
- _____. 2008. *Les Politiques Publiques*. París: PUF.
- Oliveira, Luiza Zitzke. 2014. "Análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): o Caso do Território Meio Oeste Contestado (SC)". Tesis para Maestría en Agroecosistemas. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Cambridge: Princeton University Press.
- Palier, Bruno e Yves Surel. 2005. "Les "Trois i" et l'Analyse de l'État en Action". *Revue Française de Science Politique* 1, 07-32.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Renk, Arlene. 2006. *A Luta da Erva: Um Ofício Étnico da Nação Brasileira no Oeste Catarinense*. Chapecó: Argos.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- _____. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment". *Theories of the Policy Process*, compilado por Paul A. Sabatier, 117-166. Boulder: Westview Press.
- Tecchio, Andréia. 2012. "Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial e Superação da Pobreza no Meio Rural Brasileiro: Estudo de Caso no Território Meio Oeste Contestado (SC)". Tesis para Maestría en Agroecosistemas. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science* 2, 369-404.