



<http://dx.doi.org/10.5154/r.textual.2020.77.01>

TERRITORIAL DYNAMICS AND REGIONAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: A STUDY OF EXPERIENCES IN BRAZIL AND MEXICO

DINÁMICA TERRITORIAL Y DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA: UN ESTUDIO DE EXPERIENCIAS EN BRASIL Y MÉXICO

Taciane Lais da Silva^{1*}; César Adrián Ramírez-Miranda²; Virginia Elisabeta Etges³

ABSTRACT

This article aims to analyze the relevance of the multidimensional perspective for empirical studies of public policies for the development of rural territories. Two case studies were carried out: one in Brazil, the Vale do Rio Pardo Rural Territory located in the State of Rio Grande do Sul, and another in Mexico, the Atenco-Texcoco Region, located in the State of Mexico. The theoretical-methodological framework that guided the research was dialectical historical materialism, in which the configuration of the territory is understood from its appropriation and use in the context of diverse socio-spatial formations. The article consists of two sections, in addition to the introduction. In the first, the concept of Rural Territories Development is discussed from a Latin American perspective, and the second addresses multidimensionality, understood as the interaction of social, economic, cultural, political and environmental aspects in the configuration of the territory. It is concluded, therefore, that the multidimensional approach is complex, because it presupposes the suppression of the sectoral perspective, considering that the configuration of the territory results from the interaction, without hierarchization, of the various dimensions that shape it.

KEYWORDS: Multidimensionality; public policy; rural territories; State.

¹Universidade de Santa Cruz do Sul, PPGDR – RS/Brasil.

²Universidad Autónoma Chapingo, PPGDRR – E.M/México.

³Universidade de Santa Cruz do Sul – RS/Brasil.

*Corresponding author: tacianelaisdasilva@gmail.com

Received: July 25, 2020 / Accepted: December 16, 2020

Please cite this article as follows (APA 6): Lais da Silva, T., Ramírez-Miranda, C. A., & Etges, V. E. (2021). Territorial Dynamics and Regional Development in Latin America: A Study of Experiences in Brazil and Mexico. *Textual*, 77, 23–50. doi: 10.5154/r.textual.2020.77.01

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la relevancia de la perspectiva multidimensional para estudios empíricos de políticas públicas para el desarrollo de territorios rurales. Se realizaron dos estudios de caso: uno en Brasil, en el Territorio Rural Vale do Rio Pardo ubicado en el Estado de Rio Grande do Sul y otro en México, la Región Atenco-Texcoco ubicada en el Estado de México. El marco teórico-metodológico que orientó la investigación fue el materialismo histórico dialéctico, en el que se entiende la configuración del territorio a partir de su apropiación y uso en el contexto de diversas formaciones socioespaciales. El artículo consta de dos secciones, además de la introducción. En el primero se discute el concepto de Desarrollo Territorial Rural desde una perspectiva latinoamericana, y en el segundo se aborda la multidimensionalidad, entendida como la interacción de los aspectos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales en la configuración del territorio. Se concluye, por tanto, que el abordaje multidimensional es complejo, porque presupone la supresión de la perspectiva sectorial, considerando que la configuración del territorio resulta de la interacción, sin jerarquías, de las distintas dimensiones que le dan forma.

PALABRAS CLAVE: Multidimensionalidad, políticas públicas, territorios rurales, expresar.



INTRODUCTION

This article aims to analyze the relevance of the multidimensional perspective for empirical studies of public policies for rural territories development. In several Latin American countries, mainly between the 1990s and the 2000s, the subregional reality emerged in the literature dealing with territorial development, similar to the discussions that were taking place in Europe (Favareto, 2010). This understanding of the territory became part of the vocabulary of professionals in the planning area, as well as of scientists dealing with the subject.

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo analizar la relevancia de la perspectiva multidimensional para estudios empíricos de políticas públicas para el desarrollo de territorios rurales. En varios países de América Latina, en particular, entre la década de 1990 y la de 2000, surgió en la literatura que trata sobre el desarrollo territorial, la realidad subregional, similar a las discusiones que se estaban dando en Europa (Favareto, 2010). Esta comprensión del territorio pasó a integrar el vocabulario de los profesionales del área de planificación, así como de los científicos que abordan el tema.

This way, it shares the development concept described by Favareto et al. (2015) as a historical, multidimensional, multiscale, and heterogeneous process. This process does not derive only from the State, but from a complex composition of interdependencies and relationships with arrangements of social forces. The territory, therefore, is no longer understood solely as a geographic base, but as a process of appropriation of geographic space.

The capitalist mode of production has historically aimed at homogenizing and differentiating territories. Globalization process occurs simultaneously producing fragmentations, differentiations, because if, on the one hand, the capitalist mode of production tends to homogenize the logic of capital reproduction, on the other hand, this same capital values particularities, differences, and promotes inequalities in the national territory (Smith, 1988, Palloix, 1978). For Santos (1977), geographic space is standardized by globalization, however, he affirms that there is no global space, but spaces of globalization.

According to Santos (2006: 230), "the territory ends up being the great mediation between the world and the national and local society, since, in its functionalization, the 'World' needs the mediation of places, according to their virtues for specific uses". Thus, at a particular moment, decisions are made for certain places and not for others, and in this movement a change is produced in the totality of places and spaces.

Thus, it is understood that these are stages in a process of differentiated de-

Por tanto, comparte la concepción de desarrollo descrita por Favareto et al. (2015) como un proceso histórico, multidimensional, multiescala y heterogéneo. Este proceso no se deriva solo del Estado, sino de una compleja composición de interdependencias y relaciones con arreglos de fuerzas sociales. El territorio, por tanto, deja de entenderse únicamente como base geográfica y pasa a entenderse como un proceso de apropiación del espacio geográfico.

El modo de producción capitalista históricamente ha tenido como objetivo homogeneizar y diferenciar territorios. El proceso de globalización se da simultáneamente produciendo fragmentaciones, diferenciaciones, porque si por un lado el modo de producción capitalista tiende a homogeneizar la lógica de reproducción del capital, por otro lado, ese mismo capital valora las particularidades, las diferencias y promueve las desigualdades. en el territorio nacional (Smith, 1988, Palloix, 1978). Para Santos (1977), el espacio geográfico está estandarizado por la globalización, sin embargo, afirma que no hay espacio global, sino espacios de globalización.

Según Santos (2006: 230), "el territorio termina siendo la gran mediación entre el mundo y la sociedad nacional y local, ya que, en su funcionalización, el 'Mundo' necesita la mediación de lugares, según las virtualidades de estos para usos específicos". Así, en un momento concreto, se toman decisiones por determinados lugares y no por otros, y en este movimiento se produce un cambio en la totalidad de lugares y espacios.

Así, se entiende que se trata de etapas de un proceso de desarrollo diferenciado

velopment of societies and that there are complex configurations of scales, which are the result of territorial heterogeneity, but also, strained by the dominant mode of production. In this sense, the territory is perceived as a space of resistance, moved by coalitions and tensions generated by the power relations that manifest in it. The territory is also mobilized by the expressions of social actors, mainly historical, political, social, economic, cultural, and environmental processes, from which the potential for socially fair and equitable development can be identified and fostered.

Thus, the scale of the Nation State is a determining factor in the processes of capitalist accumulation and their reproduction. There are major structural problems, which provoke crises and impacts on the territories; however, territorial management is in constant dispute, both by the Nation State, by society and also by the market. These correlations of forces, power relations, tensions and conflicts that exist in a macro-structure manifest themselves in the territory. In this perspective, Latin American countries are beginning to introduce important changes in the development strategies of the territories, incorporating new institutions that point to the need for regional policies.

Territorial approach began to be discussed more influentially and broadly in Latin America from the publication of the work by Schejtman and Berdegué (2004: 29), who understood that the territory is a social construction, "a set of social relations that give rise to and at the same time express an identity and a purpose shared

de sociedades y que existen configuraciones complejas de escalas, que son el resultado de la heterogeneidad territorial, pero también, tensas por el modo de producción dominante. En este sentido, el territorio se percibe como un espacio de resistencia, movido por coaliciones y tensiones generadas por las relaciones de poder que se manifiestan en él. El territorio también es movilizado por las expresiones de los actores sociales, en particular, procesos históricos, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales, a partir de los cuales se puede identificar y fomentar el potencial de desarrollo socialmente justo y equitativo.

De esta forma, la escala del Estado Nación es determinante en los procesos de acumulación capitalista y la reproducción de ellos. Existen grandes problemas estructurales, que provocan crisis e impactos en los territorios, sin embargo, la gestión del territorio está en constante disputa, tanto por el Estado Nacional, como por la sociedad y también por el mercado. Estas correlaciones de fuerzas, relaciones de poder, tensiones y conflictos que existen en una macroestructura se manifiestan en el territorio. En esta perspectiva, los países de América Latina están comenzando a introducir cambios importantes en las estrategias de desarrollo de los territorios, incorporando nuevas institucionalidades que apuntan a la necesidad de políticas regionales.

El enfoque territorial comenzó a ser discutido de manera más influyente y amplia en América Latina a partir de la publicación del trabajo de Schejtman y Berdegué (2004: 29), quienes entendieron que el territorio es una construcción social, "un

by multiple public and private agents". In this same perspective, Rambo and Filippi (2014) state that discussions on development and integration of its various dimensions increasingly establish a relationship with the territory.

The vision of integrality favors the multi-dimensional conception, which represents the unity of environment, economy, society, culture, politics, and institutions that interact throughout the territory. It is therefore important to emphasize that, in the territory, the urban and rural dimensions are organically articulated, stimulating economic diversification, and recognizing the importance of value-adding chains. Therefore, all areas of social life are covered by the integrality of development in the territory (Echeverri & Moscardi, 2005).

To analyze the relevance of the multidimensional perspective for empirical studies of public policies for the development of rural territories in Latin America, we conducted two case studies: one in Brazil, the Vale do Rio Pardo Rural Territory located in the State of Rio Grande do Sul, and the other in Mexico, the Atenco-Textcoco Region located in the State of Mexico. The theoretical and methodological framework that guided the research was dialectical historical materialism, in which the configuration of the territory is understood from its appropriation and use in the context of diverse socio-spatial formations, so the methodology used does not intend to compare them.

This article is divided into two sections, in addition to this introduction. The first discusses the Development of Rural Ter-

conjunto de relaciones sociales que el origen y el tiempo expresan una identidad y una finalidad compartida por múltiples agentes públicos y privados". En esta misma perspectiva, Rambo y Filippi (2014) afirman que las discusiones sobre el desarrollo e integración de sus diversas dimensiones establecen cada vez más una relación con el territorio.

La visión de la integralidad favorece la concepción multidimensional, que representa la unidad del medio ambiente, con la economía, la sociedad, la cultura, la política y las instituciones que interactúan en todo el territorio. Por ello, es importante resaltar que, en el territorio, las dimensiones urbana y rural se articulan orgánicamente, estimulando la diversificación económica y reconociendo la importancia de las cadenas que agregan valor. Por tanto, todos los ámbitos de la vida social están cubiertos por la integralidad del desarrollo en el territorio (Echeverri & Moscardi, 2005).

Con el fin de analizar la relevancia de la perspectiva multidimensional para los estudios empíricos de políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales en América Latina, realizamos dos estudios de caso: uno en Brasil, el Territorio Rural Vale do Rio Pardo ubicado en el Estado de Río, Grande do Sul y otra en México, la Región Atenco-Textcoco ubicada en el Estado de México. El marco teórico y metodológico que orientó la investigación fue el materialismo histórico dialéctico, en el cual se entiende la configuración del territorio a partir de su apropiación y uso en el contexto de diversas formaciones socioespaciales, por lo que la metodología empleada no pretende compararlas.

ritories, a look at Latin America, and the second addresses multidimensionality, understood as the interaction of social, economic, cultural, political, and environmental aspects in the configuration of the Territory. At the end, the final considerations on the topic are addressed.

DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES: A LOOK AT LATIN AMERICA

Territorial approach to development has received increasing attention among researchers and public policy makers over the last two decades. It is understood that territories are constructed and, according to Santos, M., Souza, M., and Silveira, M. (1998), the territory used is formed by objects and actions, synonymous with human space, inhabited space. The territory is presented as a relational expression of multiple scales of processes that articulate with each other forming the totality. Smith (2002) makes important contributions in this regard, highlighting the scales as different levels of construction of space, as a social process.

The multi-scale nature of this process articulates with the understanding of territory multidimensionality, which according to Bacelar (2009) implies the challenge of building an integrated vision, making a synthesis based on dimensional readings, focusing, above all, on the reading of conflicts. Hence, this multidimensional reading makes it possible to diagnose the central points of relationship between the environmental, cultural, economic, political, and social dimensions. It is a great challenge, not only to make a juxtaposi-

Por tanto, este artículo se divide en dos secciones, además de esta introducción. El primero discute el Desarrollo de los Territorios Rurales, una mirada a América Latina, y el segundo aborda la multidimensionalidad, entendida como la interacción de los aspectos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales en la configuración del Territorio. Finalmente, las consideraciones finales sobre el tema abordado.

DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES: UNA MIRADA A AMÉRICA LATINA

El enfoque territorial del desarrollo ha recibido una atención creciente entre los investigadores y los responsables de las políticas públicas durante las dos últimas décadas. Se entiende que los territorios están construidos y, según Santos, M., Souza, M., y Silveira, M. (1998), el territorio utilizado está formado por objetos y acciones, sinónimo de espacio humano, espacio habitado. El territorio se presenta como una expresión relacional de múltiples escalas de procesos que se articulan entre sí formando la totalidad. Smith (2002) hace importantes contribuciones al respecto, destacando las escalas como distintos niveles de construcción del espacio, como un proceso social.

El carácter multiescala de este proceso se articula con la comprensión de la multidimensionalidad del territorio, que según Bacelar (2009) implica el desafío de construir una visión integrada, es decir, realizar una síntesis a partir de lecturas dimensionales, apuntando, sobre todo, en la lectura de conflictos. Así, esta lectura multidimensional permite diagnosticar los puntos cen-

tion, but an integrated reading of territory dimensions. It is believed that such a methodology, applied to territorial development studies, will allow a better understanding of how these processes occur, how territories are managed, and who these socio-political actors are. Considering that, in most research on this topic, a normative approach predominates, understood as an intervention project, according to Favareto et al. (2015), there are few studies dedicated to the analysis of the social and economic fabric of the territories.

Therefore, it is to analyze the development policy of rural territories, from the multidimensionality category, seeking to understand the multiple dimensions of development (social, environmental, cultural, economic, institutional policy), without juxtaposing or overlapping one dimension to another, but understanding them in an integrated manner. This category aims to overcome the sectoral vision of development. Thus, two territories were chosen, one in Brazil and the other in Mexico. Both are countries with large geographic extension and significant social inequalities, but with great environmental, cultural, social, political, and economic diversity, expressing the diverse socio-spatial formations present in these territories. In the words of Santos et al. (2000, p. 104-105), "the territory used is constituted as a complex whole where a network of complementary and conflicting relationships is woven", which guides us to think procedurally about the region, the socio-spatial formation and globalization, the structure of society. According to this perspective, the territory is

trales de relación entre las dimensiones ambiental, cultural, económica, política y social. Es un gran desafío, no solo realizar una yuxtaposición, sino una lectura integrada de las dimensiones del territorio. Se cree que dicha metodología, aplicada a los estudios de desarrollo territorial, permitirá comprender mejor cómo ocurren estos procesos, cómo se gestionan los territorios y quiénes son estos actores sociopolíticos. Teniendo en cuenta que, en la mayoría de las investigaciones sobre este tema, predomina un enfoque normativo, entendido como un proyecto de intervención, según Favareto et al. (2015), existen pocos estudios dedicados al análisis del tejido social y económico de los territorios.

Por tanto, para analizar la política de desarrollo de los territorios rurales, desde la categoría de la multidimensionalidad, buscando comprender las múltiples dimensiones del desarrollo (social, ambiental, cultural, económica, política institucional), sin yuxtaponer ni traslapar una dimensión a otra, pero entiéndalos de forma integrada. Esta categoría tiene como objetivo superar la visión sectorial del desarrollo. Así, se eligieron dos territorios, uno en Brasil y otro en México. Ambos son países con gran extensión geográfica y con importantes desigualdades sociales, pero con gran diversidad ambiental, cultural, social, política y económica, que expresan las diversas formaciones socioespaciales presentes en estos territorios. En palabras de Santos et al. (2000, p. 104-105), "el territorio utilizado se constituye como un conjunto complejo donde se teje una red de relaciones complementarias y conflictivas", lo que nos

presented as a privileged field to analyze the complexity of its use.

In terms of institutions and policies for rural territorial development, the central milestone of the 1990s in Brazil was the recognition of family farming as a social category and the definition of public investments aimed primarily at it. During this period, several public policies were created to strengthen family farming and the National Program for the Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT by its Spanish acronym), a government policy, was implemented in 2003 (Favareto & Schroder, 2007). PRONAT opened up possibilities for the creation of a new institutional framework that would bring together civil society organizations and public authorities, with the aim of promoting the social management of territorial development through the transfer of non-reimbursable public resources by means of projects developed by approval groups and territorial collegiate bodies. The target public of this policy was family farmers, traditional communities, such as indigenous, the quilombola and the riparian (ribeirão) communities.

Until 2016, PRONAT coordination was carried out by SDT, which was linked to the extinct Ministry of Agrarian Development (MDA by its Spanish acronym). The institutional structure that coordinated PRONAT at the national level was given by the National Council for Sustainable and Solidary Rural Development (CONDRAF, Spanish acronym); at the state level by the State Councils for Sustainable Rural Development (CEDRS, Spanish acronym), and at

guía a pensar procedimentalmente sobre la región, la formación socioespacial y la globalización, estructura de la sociedad. Según esta perspectiva, el territorio se presenta como un campo privilegiado para analizar la complejidad de su uso.

En cuanto a instituciones y políticas para el desarrollo territorial rural, el hito central de la década de 1990 en Brasil fue el reconocimiento de la agricultura familiar como categoría social y la definición de inversiones públicas dirigidas principalmente a ella. Durante este período, se crearon varias políticas públicas de fortalecimiento de la agricultura familiar y se implementó el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales (PRONAT), una política gubernamental, implementada en 2003 (Favareto & Schroder, 2007). El PRONAT abrió posibilidades para la conformación de una nueva institucionalidad que aglutinara a las organizaciones de la sociedad civil y los ámbitos del poder público, con el objetivo de promover la gestión social del desarrollo territorial, a través de la transferencia de recursos públicos no reembolsables a través de proyectos elaborados por grupos de aprobación y por órganos colegiados territoriales. El público objetivo de esta política fueron los agricultores familiares, las comunidades tradicionales, como los indígenas, los quilombolas y los ribereños.

Hasta 2016, la coordinación del PRONAT la realizaba SDT, que estaba vinculada al extinto Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). La estructura institucional que coordinó el PRONAT a nivel nacional fue dada por el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y Solidario (CONDRAF);

the territorial level by the Territorial Development Colleges (CODETER, Spanish acronym). However, the current Brazilian political context is characterized by profound changes, since the parliamentary coup that took place in 2016, which resulted in the impeachment of President Dilma Rousseff. Since then, national territorial development policies have ceased to be a priority, having been emptied by the reduction and cutting of resources, evidencing the current government's choice to prioritize agribusiness through the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply (MAPA by its Spanish acronym).

Despite the progress made in almost two decades of implementing the territorial dimension to overcome the sectorization of public policies, the fragility of the transformations achieved is evident. The rapid dismantling of the institutions that supported the rural territorial development strategy in the country stands out. Furthermore, the proposal to overcome the sectorization of public policies remains a possible utopia.

In this sense, programs aimed at the development of rural territories have also been part of the public policy agenda in other Latin American countries, such as Mexico, where programs were structured based on a federal law. In 2001, the Sustainable Rural Development Law (LDRS by its Spanish acronym) was created to structure public planning and management in Mexico's rural areas. The Law includes services for priority areas of public policy and uses the councils and networks of institutions to manage this strategy. In ad-

a escala estatal por los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sostenible (CEDRS) y a escala territorial por los Colegios de Desarrollo Territorial (CODETER). Sin embargo, el actual contexto político brasileño se caracteriza por cambios profundos, desde el golpe parlamentario que tuvo lugar en 2016, que derivó en la acusación de la presidenta Dilma Rousseff. Desde entonces, las políticas nacionales de desarrollo territorial han dejado de ser una prioridad, habiéndose vaciado por la reducción y corte de recursos, evidenciando la opción del actual gobierno de priorizar la agroindustria a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA).

A pesar de los avances obtenidos en casi dos décadas de implementación de la dimensión territorial para superar la sectorización de las políticas públicas, la fragilidad de las transformaciones logradas es evidente. Destaca el rápido desmantelamiento de las institucionalidades que sustentaron la estrategia de desarrollo territorial rural en el país. Además, la propuesta para superar la sectorización de las políticas públicas sigue siendo una posible utopía.

En este sentido, los programas orientados al desarrollo de los territorios rurales también han sido parte de la agenda de políticas públicas en otros países de América Latina, como México, donde los programas se estructuraron con base en una ley federal. En 2001, se creó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable con el fin de estructurar la planificación y gestión pública en las áreas rurales de México. La Ley incluye servicios para áreas prioritarias de política pública y

dition, the Law also recognizes collegiate bodies as institutional management structures (Echeverri, & Pinilla, 2009). One of the main differences between the Brazilian and Mexican programs is that, in Mexico, despite the lack of progress in the implementation of public policy, the Sustainable Rural Development Law constitutes a State policy, which guarantees its continuity when there is an exchange of information.

Thus, in Mexico, there is a Council structure established by law, like the one implemented in Brazil, which includes the Mexican Council for Sustainable Rural Development, State Councils, District Councils and Municipal Councils (Echeverri, 2013). Thus, the time frame of the present research extends from the early 2000s, when the Programs were created, to 2019. The spatial section takes place in the Vale do Rio Pardo Rural Territory located in the State of Rio Grande do Sul (Brazil), and the Atenco-Texcoco Region located in the State of Mexico. The discussion of the territorial perspective of development becomes relevant in the promotion of regional development, in which the region is understood as an expression of particular spatio-temporal arrangements in the territory.

The two initiatives mentioned above, both in Brazil and Mexico, mobilize multidimensions of development, including the social, cultural, environmental, economic, and institutional political dimensions, which justifies the understanding of the territorial approach as a strategy to overcome the sectorization of public policies. The programs are designed to be imple-

utiliza los consejos y redes de instituciones para gestionar esta estrategia. Además, la Ley también reconoce a los órganos colegiados como estructuras de gestión institucional (Echeverri, & Pinilla, 2009). Una de las principales diferencias entre el programa brasileño y mexicano es que, en México, a pesar de no avanzar en la implementación de la política pública, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable constituye una política de Estado, que garantiza su continuidad cuando hay intercambio de información.

Así, en México, existe una estructura de Consejo establecida por ley, similar a la que se había implementado en Brasil, que incluye al Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sostenible, Consejos de Estado, Consejos de Distrito y Consejos Municipales (Echeverri, 2013). Así, el marco temporal de la presente investigación se extiende desde principios de la década de 2000, cuando se crearon los Programas, hasta el año 2019. La sección espacial tiene lugar en el Territorio Rural Vale do Rio Pardo ubicado en el Estado de Rio Grande do Sul. (Brasil) y la Región Atenco-Texcoco ubicada en el Estado de México. La discusión de la perspectiva territorial del desarrollo cobra relevancia en la promoción del desarrollo regional, en el cual la región se entiende como expresión de arreglos espacio-temporales particulares en el territorio.

Las dos iniciativas mencionadas, tanto en Brasil como en México, movilizan multidimensiones del desarrollo, incluida la dimensión social, cultural, ambiental, económica y política institucional, lo que justifica la comprensión del enfoque te-

mented through the articulation of projects and actions created at different spatial scales that affect the same territory.

Thus, according to Brandão (2008), the manifestations of hegemony, tensions and conflicts exist and are reproduced at all spatial scales, but the more general determinations of capitalist accumulation are increasingly visible in the region. It therefore points to the need to understand the systemic changes in capitalism development and their manifestations in the territory. Thus, by recognizing the importance of the territorial approach in development planning and management, it is understood that it is necessary to deepen the understanding of the process of formulation and implementation of Rural Development Policies in Brazil and Mexico.

MULTIDIMENSIONALITY: THE INTERACTION OF SOCIAL, ECONOMIC, CULTURAL, POLITICAL, AND ENVIRONMENTAL ASPECTS IN THE CONFIGURATION OF THE TERRITORY.

At the center of the discussion on the territorial perspective of sustainable rural development is the formulation of a people-centered proposal that considers aspects of interaction between sociocultural systems and environmental systems. It also considers productive integration, and the appropriate use of productive resources as means that make possible the cooperation and broad co-responsibility of various socio-political actors. This approach to territorial development provides an opportunity to overcome the vision of participation as a condition for achieving

territorial como estrategia para superar la sectorización de las políticas públicas. Los programas están diseñados para ser implementados mediante la articulación de proyectos y acciones creadas desde diferentes escalas espaciales, que afectan a un mismo territorio.

Así, según Brandão (2008), las manifestaciones de hegemonía, tensiones y conflictos existen y se reproducen en todas las escalas espaciales, pero las determinaciones más generales de la acumulación capitalista son cada vez más visibles en la región. Por tanto, apunta a la necesidad de comprender los cambios sistémicos en el desarrollo del capitalismo y sus manifestaciones en el territorio. Así, reconociendo la importancia del enfoque territorial en la planificación y gestión del desarrollo, se entiende que es necesario profundizar en la comprensión del proceso de formulación e implementación de Políticas de Desarrollo Rural en Brasil y México.

MULTIDIMENSIONALIDAD: LA INTERACCIÓN DE LOS ASPECTOS SOCIALES, ECONÓMICOS, CULTURALES, POLÍTICOS Y AMBIENTALES EN LA CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

En el centro de la discusión sobre la perspectiva territorial del desarrollo rural sostenible está la formulación de una propuesta centrada en las personas, que toma en cuenta aspectos de interacción entre sistemas socioculturales y sistemas ambientales. Además, considera la integración productiva y el adecuado uso de los recursos productivos como medios que posibilitan la cooperación y amplía corresponsabilidad

compensations, emphasizing cooperation, co-responsibility and economic and social inclusion. It also seeks to provide cooperation tools that are adaptable to the demands of the population and territorial actors (MDA / SDT, 2003).

In the territorial development approach, the environmental issue is understood beyond the conventional management of natural assets, moving to a perspective of environmental protection and sustainable production. This view favors the multidimensional conception, which represents the integrality of environment, economy, society, culture, politics, and institutions that interact throughout the territory.

According to Bacelar (2009: 36), "multidimensionality is the nature of the concept of sustainable development". Bacelar (2009) states that it is not only a matter of economists' debates, but that it is necessary to add to this debate specialists in the dynamics of nature, social dynamics, cultural scholars, among others. Adopting multidimensionality is fundamental to be coherent with the concept we are working with.

According to MDA / SDT (2003), this approach overcomes the view that the rural economy is only an agricultural economy and promotes a territorial economy. In the territory, the urban and rural dimensions are organically articulated, stimulating economic diversification by recognizing the importance of value-adding chains, but always linked to the territory in an economy that is, above all, multisectoral. Certainly, this recognition cannot translate into the devaluation of agricultural production,

de diversos actores sociopolíticos. Este enfoque de desarrollo territorial brinda una oportunidad para superar la visión de la participación como condición para lograr compensaciones, destacando la cooperación, la corresponsabilidad y la inclusión económica y social. También busca brindar herramientas de cooperación que sean adaptables a las demandas de la población y actores territoriales (MDA / SDT, 2003).

En el enfoque de desarrollo territorial, el tema ambiental se entiende más allá de la gestión convencional de los bienes naturales, pasando a una perspectiva de protección ambiental y producción sostenible. Esta mirada favorece la concepción multidimensional, que representa la integralidad del medio, con la economía, la sociedad, la cultura, la política y las instituciones que interactúan en todo el territorio.

Según Bacelar (2009: 36), "la multidimensionalidad es la naturaleza del concepto de desarrollo sostenible". Bacelar (2009) afirma que no se trata solo de los debates de los economistas, sino que es necesario agregar a este debate especialistas en las dinámicas de la naturaleza, dinámicas sociales, estudiosos de la cultura, entre otros. Adoptar la multidimensionalidad es fundamental para ser coherentes con el concepto con el que estamos trabajando.

Según MDA / SDT (2003), este enfoque supera la visión de que la economía rural es solo una economía agrícola y promueve la promoción de una economía territorial. En el territorio, las dimensiones urbana y rural se articulan orgánicamente, estimulando la diversificación económica al reconocer

especially in Latin America, where neoliberal policies have generated a high level of food dependence due to the priority given to the export of agricultural products.

In addition, it is possible to highlight the weakness of PRONAT in terms of territorial identity, since in its guidelines it presupposes the existence of a unique and consensual identity of the territory. This did not consider the reality of many Brazilian territories, including the Vale do Rio Pardo territory. According to Echeverri and Moscardi (2005), the integrality of development determines that the rural territory includes all spheres of social life. Thus, well-being includes social and cultural dimensions, reaffirming the multidimensional sense of rural development. In concrete terms, these dimensions are then contemplated in Mexico's Sustainable Rural Development Law, which clearly includes the different territorial instances: production, health, education, demographics, housing, social and productive infrastructure, environment, equity, political development, communal living, culture, rights, employment, among others.

The LDRS includes new mechanisms that clearly expose the multidimensional character it attributes to rural development. These mechanisms are composed of institutions, strategies, policies, investments, and general infrastructure. These mechanisms involve legislation on water use, agrarian rights, taxation norms and even include the basis for a specific legislation, which could be a Federal Law on Agrarian Planning and Food Sovereignty. Therefore, the multidimensional expres-

la importancia de las cadenas que agregan valor, sin embargo, siempre articuladas al territorio en una economía que es, sobre todo, multisectorial. Ciertamente, este reconocimiento no puede traducirse en la devaluación de la producción agrícola, especialmente en América Latina, donde las políticas neoliberales han generado una alta dependencia alimentaria dada la prioridad de la exportación de productos agrícolas.

Además, es posible resaltar la debilidad del PRONAT en cuanto a identidad territorial, ya que en sus orientaciones presupone la existencia de una identidad única y consensuada del territorio. Lo que no contempló la realidad de muchos territorios brasileños, incluido el territorio Vale do Rio Pardo. Según Echeverri y Moscardi (2005), la integralidad del desarrollo determina que el territorio rural comprenda todos los ámbitos de la vida social. Así, el bienestar incluye dimensiones sociales y culturales, reaffirmando el sentido multidimensional del desarrollo rural. De manera concreta, estas dimensiones luego contempladas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en México, que incluye claramente las distintas instancias del territorio: producción, salud, educación, demografía, vivienda, infraestructura social y productiva, medio ambiente, equidad, desarrollo político, convivencia, cultura, derechos, empleo, entre otros.

El LDRS incluye nuevos mecanismos que exponen claramente el carácter multidimensional que atribuye al desarrollo rural. Estos mecanismos están compuestos por instituciones, estrategias, políticas, inversiones e infraestructura general. Estos mecanismos involucran legislación

sion attributed to the concept of sustainable rural development is quite clear, being a requirement of the normative and institutional framework (Echeverri, & Moscardi, 2005).

According to Ramírez-Miranda (2015), a complexity perspective on the territory must go far beyond the active incorporation of fragments that previously appeared separate, such as economic, political, natural, cultural. It is a change to find the organizing principle of the territory, which cannot be another of the capitalist logic, but to place at the center of its concept the understanding of reality as the totality of multiple determinations and relationships, which means going beyond, saying that everything is in connection with everything and that the whole is more than the parts.

The discussion of the territorial perspective of development becomes relevant in the promotion of regional development, in which the region is understood as an expression of specific spatio-temporal arrangements in the territory. The region is often perceived as a space of resistance; however, this assertion is somewhat relational, since it is highly dependent on the coalitions and tensions generated by the power relations existing in the territory. In this sense, the territory is also a social space in permanent dispute, and not merely passive to external actions, making each region respond in a certain way to the actions of the different scales in the territory. What actually happens is much more contingent, depending on the socio-historical formation of the territory and its processes, since the interpretation of the dynam-

sobre el uso del agua, derechos agrarios, normas tributarias e incluso incluyen las bases para una legislación particular, que podría ser una Ley Federal de Planificación Agraria y Soberanía Alimentaria. Por tanto, la expresión multidimensional que se le atribuye al concepto de desarrollo rural sostenible es bastante clara, siendo un requisito del marco normativo e institucional (Echeverri, & Moscardi, 2005).

Según Ramírez-Miranda (2015), una perspectiva de complejidad sobre el territorio debe ir mucho más allá de la incorporación activa de fragmentos que antes aparecían separados, como económicos, políticos, naturales, culturales. Es un cambio encontrar el principio organizador del territorio, que no puede ser otro de la lógica capitalista, sino colocar en la centralidad de su concepto la comprensión de la realidad como la totalidad de las múltiples determinaciones y relaciones, lo que significa ir más allá, decir que todo está en conexión con todo y que el todo es más que las partes.

La discusión de la perspectiva territorial del desarrollo cobra relevancia en la promoción del desarrollo regional, en el cual la región se entiende como expresión de arreglos espacio-temporales particulares en el territorio. La región es a menudo percibida como un espacio de resistencia, sin embargo, esta afirmación es un tanto relacional, dado que depende mucho de las coaliciones y tensiones que generan las relaciones de poder que existen en el territorio. En este sentido, el territorio es también un espacio social en permanente disputa, y no meramente pasivo de acciones externas, haciendo que cada región

ics occurring at this scale depends on the genealogy of the territory, which promotes changes (Reis, 2006).

In Brazil, in 2013, the MDA's Secretariat for Territorial Development supported 165 rural territories, covering 2,500 municipalities. Participatory territorial planning was pursued in these territories and more than 11,700 organizations participated in the period. Support was provided for various actions and projects aimed at productive inclusion and the strengthening of family agriculture and agrarian reform. Given the proportion and breadth that PRONAT had been reaching, by the end of 2013, 74 new rural territories were created, approved by CONDRAF, totaling 239 rural territories (MDA, 2016).

One of those territories approved in 2013 was the Vale do Rio Pardo Rural Territory, as shown in Figure 1, which is composed of 28 municipalities with a population of 429,236 inhabitants, with a total area of 12,790.21 km². This geographical space has two subdivisions with very different realities in relation to production, economy, culture and, therefore, does not demonstrate territorial cohesion.

In the northern region of the Vale do Rio Pardo Rural Territory (TRVRP, Spanish acronym) there was already an organization of social actors that claimed legitimacy with the public policy of Rural Territories of the MDA, in which they identified themselves as Pinhão Territory and Erva Mate (Alto da Serra do Botucaraí), which already had its Collegiate of Territorial Development (CO-DETER) mobilized, with public policies ar-

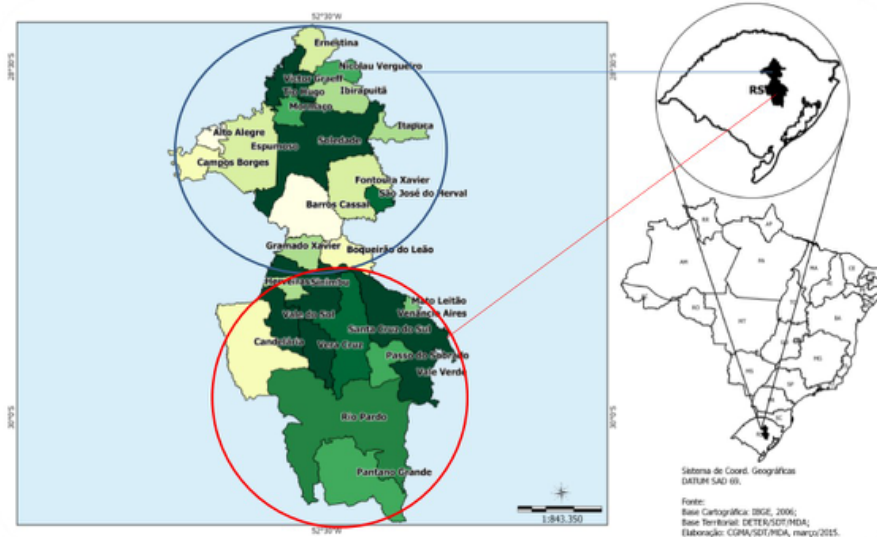
responda de cierta manera a las acciones de las distintas escalas en el territorio. Lo que en realidad sucede es mucho más contingente, dependiendo de la formación sociohistórica del territorio y sus procesos, ya que la interpretación de las dinámicas que ocurren en esta escala depende de la genealogía del territorio, que promueve cambios (Reis, 2006).

En Brasil, en 2013, la Secretaría de Desarrollo Territorial de la MDA apoyó 165 territorios rurales, que cubrieron 2 500 municipios. En estos territorios se buscó la planificación territorial participativa y en ese período participaron más de 11 700 organizaciones. Se apoyaron diversas acciones y proyectos orientados a la inclusión productiva y el fortalecimiento de la agricultura familiar y la reforma agraria. Dada la proporción y amplitud que venía alcanzando el PRONAT, a fines de 2013 se crearon 74 nuevos territorios rurales, aprobados por la Condraf, totalizando un total de 239 territorios rurales (MDA, 2016).

Uno de esos territorios aprobados en 2013 fue el Territorio Rural Vale do Rio Pardo, como se muestra en la Figura 1, el cual está compuesto por 28 municipios con una población de 429 236 habitantes, con una superficie total de 12 790.21 km². Este espacio geográfico tiene dos subdivisiones con realidades muy diferentes en relación con la producción, la economía, la cultura y, por lo tanto, no demuestra cohesión territorial.

En la región norte del Territorio Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP) ya existía una organización de actores sociales que reclamaban legitimidad con la política pública

Figure 1. Location of the Rural Territory of Vale do Rio Pardo, with the delimitation of the 28 participating municipalities and the two regions (North and South) that compose it.
Figura 1. Ubicación del Territorio Rural de Vale do Rio Pardo, con la delimitación de los 28 municipios participantes y las dos regiones (Norte y Sur) que lo componen.



Source: SDR/MDA, 2015, adapted by authors.

Fuente: SDT / MDA, 2015, adaptado por los autores.

articulated in the territorial dynamics, such as a Territorial Plan for Sustainable Rural Development (PTDRS by its Spanish acronym) built. In this region there are 16 municipalities with similar geographic and productive characteristics, in addition to a collaborative relationship between their institutions.

The southern region of this territory comprises 12 municipalities, including two of the most populated municipalities in the entire territory, Santa Cruz do Sul and Venâncio Aires, where the largest tobacco complex in the country is located.

de Territorios Rurales de la MDA, en la que se identificaban como Territorio Pinhão y Erva Mate (Alto da Serra do Botucaraí) ya tenía su Colegiado de Desarrollo Territorial (CODETER) movilizad, con políticas públicas articuladas en la dinámica territorial, como un Plan Territorial de Desarrollo Rural Sostenible (PTDRS) construido. En esta región existen 16 municipios que tienen características geográficas y productivas similares, además de una relación de colaboración entre las instituciones de estos.

La región Sur de dicho Territorio abarca 12 municipios y entre estos se encuentran

However, these two regions that make up the territory, according to their respective social actors, are considered two distinct forums, so they decided to work separately, carrying out only a few activities together. The southern part of TRVRP is very marked by the predominance of family farming and food production, however, its production base is tobacco. In the northern part, the most relevant agricultural activity is soybean cultivation, even among family farmers.

This discontent is considered to be recurrent in the territorial cut in several territories of the country for different reasons, but the main one is the lack of territorial cohesion due to issues related to territorial identity, which exists, although tenuous. Saquet (2007: 47) explains that the notion of identity "has been treated in different ways in Territorial studies, especially as historical-cultural, symbolic continuities, inherent to the life of a certain social group in a certain place". In the PRONAT policy, in some cases, as is the situation in the territory of Vale do Rio Pardo, the geographical cut was based on a regionalization used by the Public Enterprise for Technical Assistance and Rural Extension, disregarding the historical and cultural identity lived in this territory.

But the definition of the territorial cut went through state and regional instances that sometimes understood that public policies should accompany territorial delimitations pre-established by administrative areas, without considering that they have different productive and organizational dynamics. In 2015, when the advisory work to

dos de los municipios más poblados de todo el Territorio, Santa Cruz do Sul y Venâncio Aires, en los que se encuentra instalado el mayor complejo tabacalero del país. Sin embargo, estas dos regiones que conforman el territorio, según sus respectivos actores sociales, se consideran dos foros diferenciados, por lo que decidieron trabajar por separado, realizando solo unas pocas actividades en conjunto. La parte sur de TRVRP está muy marcada por el predominio de la agricultura familiar y la producción de alimentos, sin embargo, su base de producción es el tabaco. En la parte norte, la actividad agrícola más relevante es el cultivo de soja, incluso entre los agricultores familiares.

Se considera que este descontento es recurrente en el corte territorial en varios territorios del país, por diferentes motivos, pero el principal es la falta de cohesión territorial por cuestiones relacionadas con la identidad territorial, que existe, aunque tenue. Saquet (2007: 47) explica que la noción de identidad "ha sido tratada de diferentes formas en los estudios del Territorio, especialmente como continuidades histórico-culturales, simbólicas, inherentes a la vida de un determinado grupo social en un determinado lugar". En la política del PRONAT en algunos casos, como es la situación en el territorio de Vale do Rio Pardo, el corte geográfico se basó en una regionalización utilizada por la Empresa Pública de Asistencia Técnica y Extensión Rural, descuidando la identidad histórica y cultural vivida en este territorio.

Pero la definición del corte territorial pasó por instancias estatales y regionales que en ocasiones entendieron que las políticas

the TRVRP CODETER began, this reality was established, and this discontent was easily verified in relation to the territorial delineation approved by the MDA in 2013. As soon as the Territorial Development Extension Centers¹ (NEDETs Spanish acronym) project began, in January 2015, the consultancy began to record and document all the activities carried out by CODETER, as well as to register the social actors that make up the collegiate body in the Strategic Management System (SGE, Spanish acronym).

It is worth mentioning that, starting in 2009, SDT, in partnership with the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq), initiated the first proposal for the integration of public universities through a joint bidding process to support the implementation of the Monitoring and Evaluation Cells Project with the Territorial Collegiate. Since then, there has been a significant existence of universities in 213 rural territories, taking advantage of this opportunity, an alliance was formed to help rural territories.

¹The Nuclei are teams responsible to produce data, information, and research; generation and dissemination of knowledge, methods and social technologies; monitoring, evaluation and technical advice to Territorial Colleges of Sustainable Rural Development. Their action involves the various aspects of social management processes and the implementation of public policies for rural development and productive inclusion in Rural Territories. To this end, a technical team is formed within the Nucleus, made up of project and nucleus coordinating professors, an extensionism initiation scholar and professionals to act in the functions of Territorial Advisory for Social Management (ATGS, Spanish acronym), Territorial Advisory for Productive Inclusion (ATIP, Spanish acronym) (...) (MDA, 2016: 4).

públicas deben acompañar las delimitaciones territoriales preestablecidas por áreas administrativas, sin tomar en cuenta que tienen diferentes dinámicas productivas y organizativas. En 2015, cuando se inició la labor de asesoría a la TRVRP CODETER, se estableció esta realidad y este descontento se verificó fácilmente en relación con el delineamiento territorial aprobado por la MDA en 2013. Apenas se inició el proyecto de Centros de Extensión en Desarrollo Territorial (NEDETs)¹, en enero de 2015, la consultoría comenzó a registrar y documentar todas las actividades realizadas por CODETER, así como a registrar a los actores sociales que integran el órgano colegiado en el Sistema de Gestión Estratégica (SGE).

Cabe mencionar que, a partir de 2009, SDT, en alianza con el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), inició la primera propuesta de integración de universidades públicas a través de una licitación conjunta para apoyar la ejecución del Proyecto Células de Seguimiento y Evaluación con el Colegiado Territorial.

¹Los Núcleos son equipos responsables de la producción de datos, información e investigación; generación y difusión de conocimientos, métodos y tecnologías sociales; seguimiento, evaluación y asesoría técnica a Colegios Territoriales de Desarrollo Rural Sostenible. Su acción involucra los diversos aspectos de los procesos de gestión social y la implementación de políticas públicas de desarrollo rural e inclusión productiva en los Territorios Rurales. Para ello se conforma un equipo técnico dentro del Núcleo, conformado por profesores coordinadores de proyecto y núcleo, un becario de iniciación al extensionismo y profesionales para actuar en las funciones de Asesoría Territorial para la Gestión Social (ATGS), Asesoría Territorial para la Inclusión Productiva (ATIP) (...) (MDA, 2016: 4)

In the current Brazilian political context, this advisory structure, through NEDET, together with the Universities, is quite fragile since the federal government has not renewed the contracts. The NEDETs that are still active with the territorial collegiate bodies are those that were incorporated by the Universities in their departments and thus managed to keep some research fellows working with the CODETERs. Since the implementation of TRVRP was carried out from 2013, there are still few actions implemented up to the current period.

Among the actions carried out, it is worth mentioning the structuring of the Territorial and Thematic Collegiate Chambers and Sectoral Committees, which are responsible for the discussions of specific topics such as: public policies for women, for youth and for productive inclusion. According to the MDA report (2016: 50) "there is significant progress in the organization and institutionalization of chambers and committees, totaling 125 spaces created by 2013, increasing to 147 by 2015, totaling about 665 representations of institutions participating in the processes". Another important action was the realization of the Territorial Conference of Technical Assistance and Rural Extension (ATER, Spanish acronym), in which the TRVRP Conference stood out as the largest in the country. Through these spaces, it was possible to increase social participation to discuss the articulation of public policies.

Even with the extinction of the MDA / SDT, some actions were continued by the social actors. In the northern region they planned a tourist route that values the

Desde entonces, ha habido una existencia significativa de Universidades en 213 territorios rurales, aprovechando esta oportunidad, se formó una alianza para ayudar a los territorios rurales.

En el actual contexto político brasileño, esta estructura de asesoramiento, a través de NEDET, junto con las Universidades, es bastante frágil, ya que el gobierno federal no ha renovado los contratos. Los NEDET que aún se mantienen activos con los órganos colegiados territoriales son los que fueron incorporados por las Universidades en sus departamentos y así lograron mantener algunos becarios de investigación trabajando con los CODETER. Dado que la implementación de TRVRP se llevó a cabo a partir de 2013, todavía hay pocas acciones implementadas hasta el período actual.

Entre las acciones realizadas, cabe destacar la estructuración de las Cámaras Colegiadas Territoriales y Temáticas y Comités Sectoriales, los cuales son responsables de las discusiones de temas específicos como: políticas públicas para la mujer, para la juventud y para la inclusión productiva. Según el informe de la MDA (2016: 50) "existe un avance significativo en la organización e institucionalización de cámaras y comités, totalizando 125 espacios creados al 2013, aumentando a 147 al 2015, totalizando cerca de 665 representaciones de instituciones participantes en los procesos". Otra acción importante fue la realización de la Conferencia Territorial de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER), en la que la Conferencia TRVRP se destacó como la más grande del país. A través de estos espacios se logró incrementar

characteristics and cultures of the region, in the south of the territory the actors organized, planned, and managed to implement an undergraduate course in agroecology, which contemplates a regional demand. This shows that the efforts of the territorial development public policy have obtained some results in terms of collective planning with a multidimensional vision of development.

In the Mexican case, the territory investigated corresponds to the Atenco- Texcoco region, located in central Mexico. Made up of seven municipalities, it is located in the central-eastern portion of the State of Mexico, and it is part of the Metropolitan Area of the Valley of Mexico, the most populated area in the country, with approximately 22 million inhabitants, equivalent to 17 % of the national population. This is the area with the highest demographic dynamism, corresponding to the municipalities of the State of Mexico, the most populated entity in the country with more than 17 million inhabitants. The population of the Atenco- Texcoco region is approximately 400 thousand inhabitants, most of them living in the municipality of Texcoco, where the population in 2010 corresponded to 235,151 inhabitants, and in 2017 reached 273,698 (Ramírez-Miranda, 2019).

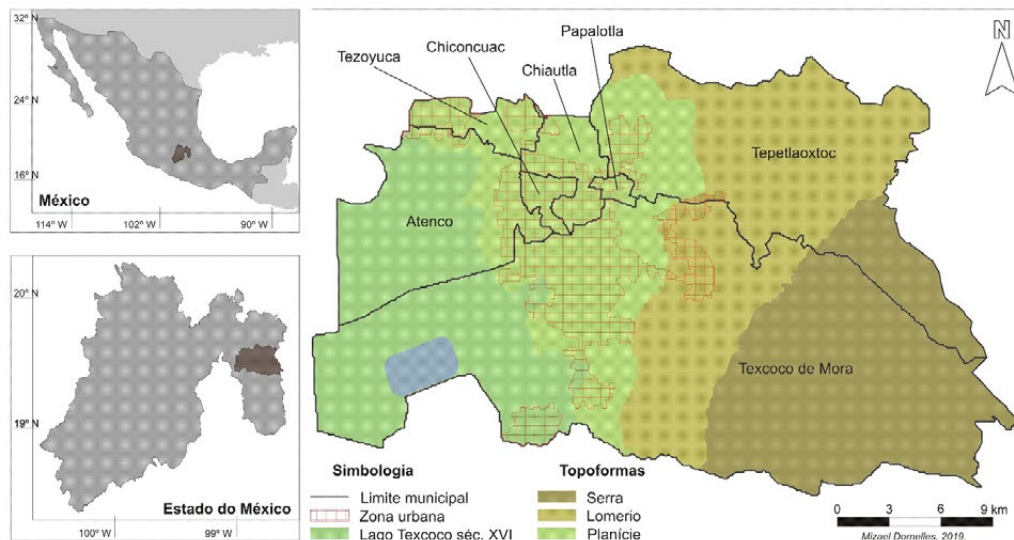
The Atenco- Texcoco region, Figure 2, has very striking characteristics in terms of its economic and urban structure, because of its participation in the metropolitan dynamics of Mexico City. However, it constitutes an important collection of natural resources that is fundamental for the environmental sustainability of the metropoli-

la participación social para discutir la articulación de políticas públicas.

Incluso con la extinción del MDA / SDT, algunas acciones fueron continuadas por los actores sociales. En la región norte planificaron una ruta turística que valora las características y culturas de la región, en el sur del territorio los actores se organizaron, planificaron y lograron implementar un curso de pregrado en agroecología, que contempla una demanda regional. Lo que señala que los esfuerzos de la política pública de desarrollo territorial han obtenido algunos resultados en materia de planificación colectiva con una visión multidimensional del desarrollo.

En el caso mexicano, el territorio investigado corresponde a la región Atenco- Texcoco, la cual se ubica en el centro de México, integrada por siete municipios, se ubica en la porción centro-oriente del Estado de México y forma parte del Área Metropolitana del Valle de México, la zona más poblada del país, con aproximadamente 22 millones de habitantes, equivalente al 17 % de la población nacional. Esta es la zona de mayor dinamismo demográfico, correspondiente a los municipios del Estado de México, la entidad más poblada del país con más de 17 millones de habitantes. La población de la región Atenco- Texcoco es de aproximadamente 400 mil habitantes, la mayoría de ellos vive en el municipio de Texcoco, donde la población en 2010 correspondía a 235 151 habitantes y en 2017 llegó a 273 698 (Ramírez-Miranda, 2019).

La región Atenco- Texcoco Figura 2, tiene características muy llamativas en cuan-

Figure 2. Location of the Atenco-Texcoco Region.**Figura 2.** Ubicación de la Región Atenco-Texcoco.

Source: INEGI, 2018. Adapted by Mizael Dornelles. Organized by authors.

Fuente: INEGI, 2018. Adaptado por Mizael Dornelles. Organizado por los autores

tan region. The municipalities that make up the Atenco-Texcoco region are home to 2.5 % of the population of the State of Mexico and 1.8 % of the inhabitants of the metropolis, but territorially the region occupies 15 % of the surface of the metropolitan area and 21 % of the surface of these municipalities, which expresses a significantly lower population density and the possibility of turning the region into a space for environmental reconstitution in the east of Mexico City (Ramírez-Miranda, 2019).

This region faces a series of problems related to the loss of centrality of agricultural activities and the accelerated urbanization of its territory. This loss of centrality can be

to a su estructura económica y urbana, como resultado de su participación en la dinámica metropolitana de la Ciudad de México. Sin embargo, constituye una importante colección de recursos naturales que es fundamental para la sustentabilidad ambiental de la región metropolitana. Los municipios que conforman la región Atenco-Texcoco albergan al 2.5 % de la población del Estado de México y al 1.8 % de los habitantes de la metrópoli, pero territorialmente la región ocupa el 15 % de la superficie del área metropolitana y el 21 % de la superficie de estos municipios, lo que expresa una densidad poblacional significativamente menor y la posibilidad de convertir la región en un espacio de reconsti-

seen in the sectoral distribution of the employed population, with a predominance of employment and occupations linked to industrial and tertiary activities, representing 74% of the average total employment, a situation in line with the characteristics and trends of metropolitan employment.

In addition, the municipalities of the region have a significant economic potential when considering the availability of the labor force represented economically by the active population and the proportion of the population employed. In the municipality of Texcoco, the proportion of the population employed in the primary sector and mainly in agricultural activities, decreased from 16 % in 1990, to 7 % in 2000; because this proportion is reduced by 5.8 % (Ramírez-Miranda, 2011; Moreno, 2015).

The ecological fragility of the territory and municipality of Texcoco is mainly expressed in the processes of deforestation and erosion in the upper part of the basin, in the depletion of the phreatic level and in the contamination of rivers, as well as in the loss of agricultural resources, land and wind erosion. The profound change in the hydrological cycle, which contributes to the sinking of Mexico City, summarizes the ecological problem of this region and points to water as one of the main resources in dispute between the rural and urban population of the municipality.

According to Ramírez-Miranda (2011), there are many elements to sustain that the Atenco-Texcoco Territory has managed to consolidate a firm base to institutionalize its planning processes, largely due to

tución ambiental en el oriente de la Ciudad de México (Ramírez-Miranda, 2019).

Esta región enfrenta una serie de problemas relacionados con la pérdida de la centralidad de las actividades agrícolas y la urbanización acelerada de su territorio. Esta pérdida de centralidad se observa en la distribución sectorial de la población ocupada con predominio del empleo y ocupaciones vinculadas a actividades industriales y terciarias, representando el 74 % de la ocupación total promedio, situación acorde a las características y tendencias del empleo metropolitano.

Además, los municipios de la región tienen un potencial económico significativo al considerar la disponibilidad de la fuerza laboral representada económicamente por la población activa y la proporción de la población ocupada. En el municipio de Texcoco, la proporción de la población ocupada en el sector primario y principalmente en actividades agrícolas, se redujo de 16 % en 1990 a 7 % en 2000; porque esta proporción se reduce en un 5.8 % (Ramírez-Miranda, 2011; Moreno, 2015).

La fragilidad ecológica del territorio y municipio de Texcoco se expresa principalmente en los procesos de deforestación y erosión de la parte alta de la cuenca, en el agotamiento del nivel freático y en la contaminación de los ríos, así como en la pérdida de recursos agrícolas. la tierra y la erosión eólica. El profundo cambio en el ciclo hidrológico, que contribuye al hundimiento de la Ciudad de México, sintetiza el problema ecológico de esta región y apunta al agua como uno de los principales re-

the continuity of the political project based on the regional government power for four triennia, but also thanks to its growing linkage in the present decade with academic institutions, particularly with the Autonomous University of Chapingo. In fact, the spatial and regional configuration of the municipality of Texcoco allows the negotiation of territorial pressures of urbanization, such as changes from agricultural to urban use, the provision of basic public services, the deterioration of the material resource base, and the management of municipal solid and liquid waste, mainly. One of the significant tensions that occurred recently was the discussion on the mega-project to build an airport in this territory, which most of the region defined by not approving this development project, for not being in accordance with the type of development required, because it implied greater environmental destruction, social polarization, destruction of forms of community life, and that prioritized the economic dimension, which would be superimposed on the other dimensions.

In the two case studies, it is possible to identify the need for social participation, which is central to discuss the development model sought in the social base of the territories, as well as a debate that is consistent with the multidimensionality of territorial development. According to Etges and Degrandi (2013), to promote regional development in the current context through the horizontality of the process, it is necessary to verify the potential and focus on building tools for social cohesion. This, around objectives common to the actors involved, focusing on the territory,

courses en disputa entre la población rural y urbana del municipio.

De acuerdo con Ramírez-Miranda (2011), son muchos los elementos para sostener que el Territorio Atenco-Texcoco ha logrado consolidar una base firme para institucionalizar sus procesos de planificación, en gran parte a la continuidad del proyecto político basado en el poder regional por cuatro trienios, pero también gracias a su creciente vinculación en la presente década con instituciones académicas, particularmente con la Universidad Autónoma Chapingo. De hecho, la configuración espacial y regional del municipio de Texcoco permite negociar presiones territoriales de urbanización, como cambios de uso agrícola a urbano, la provisión de servicios públicos básicos, el deterioro de la base material de recursos y la gestión de sólidos municipales, y residuos líquidos, principalmente. Una de las tensiones significativas que se produjo recientemente fue la discusión sobre el megaproyecto de construcción de un aeropuerto en este territorio, que la mayoría de la región definió al no aprobar este proyecto de desarrollo, por no ser acorde con el tipo de desarrollo que implicaba mayor destrucción ambiental, polarización social, destrucción de formas de vida comunitaria y que priorizaban la dimensión económica, que se superpondría a las otras dimensiones.

En los dos estudios de caso, es posible identificar la necesidad de participación social, que es central para discutir el modelo de desarrollo que se busca en la base social de los territorios, así como un debate que sea coherente con la multidimensionalidad

verifying, and enhancing its capacity. In this sense, Brandão (2007) still suggests that the structural heterogeneities of our countries should not be approached as a problem, but that, instead, it is possible to work with diversity and as a very rich and complex field in every sense.

FINAL CONSIDERATIONS

This article discussed the relevance of the multidimensional perspective for empirical studies of public policies for the development of rural territories in Latin America. Two cases were analyzed, the Vale do Rio Pardo Territory in Brazil and the Atenco-Texcoco Region in Mexico. It was noted that the multidimensional approach is quite complex, considering that the dynamics of the territory should not overestimate any of the dimensions of development, but rather understand that multidimensionality in the territorial approach is the key condition for assessing the potentialities and particularities of a given territory. The results of this article indicate that regional diversity should be analyzed and identified according to its historical context and by recognizing the multidimensional dynamics resulting from the use of the territory by the people who inhabit it.

According to what has been observed in the experiences investigated, there is no ready recipe on how to carry out territorial development. However, based on the territories analyzed and the specialized literature on the subject, it can be said that some elements and guidelines are fundamental for advancing this process in Latin America. One of these elements is the recognition

del desarrollo territorial. Según Etges y De-grandí (2013), para promover el desarrollo regional en el contexto actual a través de la horizontalidad del proceso, es necesario verificar el potencial y enfocarse en construir herramientas para la cohesión social. Esto, en torno a objetivos comunes a los actores involucrados, orientando la mirada hacia el territorio, verificando y potenciando su capacidad. En este sentido, Brandão (2007) todavía sugiere que las heterogeneidades estructurales de nuestros países no deben ser abordadas como un problema, sino que, en cambio, se puede trabajar con la diversidad y como un campo muy rico y complejo en todos los sentidos.

CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo discutió la relevancia de la perspectiva multidimensional para los estudios empíricos de políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales en América Latina. En el cual se analizaron dos casos, el Territorio Vale do Rio Pardo, en Brasil, la Región Atenco-Texcoco en México. Se notó que el enfoque multidimensional es bastante complejo, considerando que la dinámica del territorio no debe sobreestimar ninguna de las dimensiones del desarrollo, sino entender que la multidimensionalidad en el enfoque territorial es la condición clave para valorar las potencialidades y particularidades de un territorio dado. Se señala a través de los resultados de este artículo que la diversidad regional debe ser analizada e identificada de acuerdo con su contexto histórico y mediante el reconocimiento de las dinámicas multidimensionales resultantes del uso del territorio por parte de los sujetos que lo habitan.

that when we deal with development, we must consider that it is multidimensional, and not overestimate the economic dimension, that means to recognize the multiple dimensions (environmental, social, cultural, economic, political and institutional), in accordance with the reality, identity and priorities of each territory. It is also noted that the State stands out as central in the negotiation processes, determining the mechanisms for the participation of social actors and is fundamental in deciding which development model to implement in the territory.

This research points out that it is through social participation, accompanied by an institutional architecture capable of guaranteeing a territorial approach, and coordinated by the national State, with a broad development strategy that dialogues with the existing regulations in the countries, which in the case of Mexico is the Sustainable Rural Development Law (LDRS), that will make it possible to build more effective territorial policies. In this process, the strategic alliance with university advisors appears as a great possibility of success, taking as an example the extension centers that worked in PRONAT, in the Brazilian case.

All this presents an enormous challenge, but one of great relevance in the field of public policies. In view of this, it is possible to affirm that the perspective of the territorial approach is a determining factor in thinking about and building development initiatives, which must be strategically articulated at multiple scales. It should be noted that each dimension of

De acuerdo con lo observado en las experiencias investigadas, no existe una receta preparada sobre cómo hacer desarrollo territorial. Sin embargo, con base en los territorios analizados y la literatura especializada en el tema, se puede decir que algunos elementos y lineamientos son fundamentales para avanzar en este proceso en América Latina. Uno de estos elementos es el reconocimiento de que cuando nos ocupamos del desarrollo debemos tener en cuenta que es multidimensional, y no sobrestimar la dimensión económica, es decir, reconocer las múltiples dimensiones (ambiental, social, cultural, económica, política e institucional), acorde con la realidad, con la identidad y prioridades de cada territorio. También se observa que el Estado se destaca como central en los procesos de negociación, determinando los mecanismos de participación de los actores sociales y es fundamental para decidir qué modelo de desarrollo implementar en el territorio.

La investigación señala que es a través de la participación social, acompañada de una arquitectura institucional capaz de garantizar un enfoque territorial, y coordinada por el Estado nacional, con una amplia estrategia de desarrollo que dialoga con la normativa existente en los países, que en el caso de México con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que permitirá construir políticas territoriales más efectivas. En este proceso, la alianza estratégica con asesores universitarios se presenta como una gran posibilidad de éxito, tomando como ejemplo los centros de extensión que trabajaron en PRONAT, en el caso brasileño.

development makes up the totality, but the social actors that make up the territory can choose projects that strategically prioritize one or another dimension, without neglecting the others. It is understood that this is a way to debate, to expose conflicts of interest, but also to guide the construction of a development model that is more coherent with the particularities and potential of each territory.

ACKNOWLEDGEMENTS

This work was carried out with the support of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel - Brazil (CAPES, Spanish acronym).

End of English version

REFERENCES / REFERENCIAS

- Bacelar, T. (2009). *Gestão Social e Desenvolvimento Sustentável dos Territórios: os desafios da multidimensionalidade – uma visão a partir do Brasil*. En: Bacelar, T. et al. *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, 2009. Série Desenvolvimento Rural Sustentável: v.10, pp 35 a 52. Disponible en: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/DRS-10.pdf> (consultada el 3 de enero de 2020).
- Brandão, C. (2007). *Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e global*. Campinas, Editora da Unicamp.
- Brandão, C. (2008). *Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar*. En: Ribeiro,

Todo esto se presenta como un desafío enorme, pero de suma relevancia en el campo de las políticas públicas. Ante esto, es posible afirmar que la perspectiva del enfoque territorial es un factor determinante para pensar y construir iniciativas de desarrollo, las cuales deben articularse estratégicamente en múltiples escalas. Es de destacar que cada dimensión del desarrollo conforma la totalidad, pero los actores sociales que conforman el territorio pueden elegir proyectos que prioricen estratégicamente una u otra dimensión, sin dejar de lado las otras. Se entiende que esta es una forma de debatir, exponer los conflictos de interés, pero también de orientar la construcción de un modelo de desarrollo más coherente con las particularidades y potencialidades de cada territorio.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se realizó con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior - Brasil (CAPES).

Fin de la versión en español

- M.; Milani, C. (orgs.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: Ed. UFBA.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (2003). *Referências para um programa o desenvolvimento territorial sustentável*. SDT/CONDRAF.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (2016). Secretaria de

- Desenvolvimento Territorial (SDT). *Perfil Territorial*. Elaboração: CGMA.
- Echeverri, R., & Pinilla, A. (2009). *El enfoque territorial redefine el desarrollo rural*. Disponible en: <http://www.proteritorios.net/sites/documentos/biblioteca/DI16.pdf>. (consultada el 14 de febrero de 2020)
- Echeverri, R., & Moscardi, E. (2005). *Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México*. Ciudad de México: IICA, SAGARPA.
- Echeverri, R. (2013). *Curso de actualización conceptual y Metodológico gestión del desarrollo Territoria I*. Argentina.
- Etges, V. (2001). *A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo*. En: Vogt, O.; Silveira, R. *Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- Etges, V., & Degrandi, J. (2013). *Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade*. En: *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*. Blumenau, pp 85-94.
- Favareto, A., & Schroder, M. (2007). *Do território como "ator" ao território como "campo": uma análise da introdução da abordagem territorial na política de Desenvolvimento rural no Brasil*. En: XLV CONGRESSO DA SOBER "Conhecimentos para Agricultura do Futuro". Londrina/PR.
- Favareto, A., Pimentel de Oliveira, F., Guimaraes, L., Osmil, N., Galindo, R.,..., Monteiro dos Santos, V. (2010). *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios - Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: IICA, v.12.
- Favareto, A. (2015). *Territórios importam – Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil*. Revista Gestão, Inovação e Sustentabilidade – Brasília, v. 1, n. 1, pp 14-46.
- INEGI. Anuario Geográfico México. Estado de México (2018). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/cuadroentidad/AnuarioGeografico/Mex/2018#mapa_m_oroografia (consultada el 17 octubre de 2019).
- Ministério Do Desenvolvimento Agrário – MDA/ Secretária de Desenvolvimento Territorial – SDT (2016). *Relatório de Balanço Programa NEDET*. Brasília.
- Moreno, E. (2015). Indicadores económicos para el análisis de la sustentabilidad urbana en el municipio de Texcoco, Estado de México, periodo 2005-2012. *Paradigma Económico*, Año 7, núm. 2, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 69-97.
- Palloix, C. (1978). *La internacionalización del capital*. Ed. H. Blume, Madrid, 242 pp.
- Rambo, A. G., & Filippi, E. (2014). *A análise escalar nos estudos das dinâmicas territoriais: considerações a partir de experiências de desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul*. GEOUSP – Espaço e Tempo (Online), São Paulo, v. 18, n. 2, pp 269-287.
- Ramírez-Miranda. C. (2011). *El enfoque territorial del desarrollo desde la perspectiva municipal*. Algunos problemas metodológicos y prácticos. Revista Textual. Universidad Autónoma Chapingo. Volumen - Número 57, pp 39-64.
- Ramírez-Miranda. C. (2019). *Elementos para un Desarrollo Alternativo en la Región Atenco-Texcoco*. Ponencia realizada em FES, Aragón - UNAM.
- Ramírez-Miranda. C. (2015). Repensar el territorio, repensar el desarrollo rural. En: *Territorio y gestión del desarrollo epistemologías y experiencias*.
- Reis, J. (2006). *Uma Epistemologia do território*. Instituto Superior de Economia e Gestão,

- Lisboa. Disponível em: http://www.uesc.br/cpa/artigos/uma_epistemologia_territorio.pdf (consultada el 13 diciembre de 2019).
- Santos, M. (1977). *Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método*. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo: AGB, n.54, pp 81-99.
- Santos, M. (2006). *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. 2. Reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Santos, M. Souza, M., & Silveira, M. (1998). *Território globalização e fragmentação*. Ed. Humanismo, São Paulo.
- Santos, M. et al. (2000). *O Papel Ativo da Geografia – Um Manifesto*. Revista Território, Rio de Janeiro, ano V, n. 9, jul./dez.
- Saquet, M. (2007). A identidade como Unidade Processual Relacional e Mediação no Desenvolvimento do e no Território. En: *Abordagens e Concepções de Território*. São Paulo: Expressão Popular.
- Schejtman, A., & Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Documentos de Trabajo. Santiago do Chile: Rimisp.
- Smith, N. (1988). *Desenvolvimento Desigual: natureza, capital e a produção do espaço*. Trad. Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Smith, N. (2002). *Geografia, diferencia y políticas de escala*. Terra Livre, São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, Ano 18, n19, pp127-145.