



DESARROLLO RURAL  
SOSTENIBLE CON  
ENFOQUE TERRITORIAL:  
POLITICAS Y ESTRATEGIAS  
PARA URUGUAY

**SEMINARIO NACIONAL**

El concepto de desarrollo rural sostenible se sustenta en un enfoque de gestión del territorio; de la integración y articulación en diferentes localidades y regiones de lo urbano y lo rural.

El enfoque DRET asume una dimensión del desarrollo sistémica, que involucra los procesos económicos y sociales y sus impactos ambientales y culturales, y muy especialmente aquellos de desarrollo y fortalecimiento institucional.

Es promover el bienestar de en general y la rural en partiendo de una visión de las oportunidades y desafíos que hay que construir, en territorial e histórico. A partir de la visión compartida, es preciso definir estrategias, diseñar políticas e instrumentos, procurando corregir desequilibrios y creando las condiciones para la inclusión en el desarrollo de amplios sectores de la población. Estas acciones deberán ser asumidas en forma armónica y consistente con las políticas nacionales, tanto las de carácter económico en general como las de carácter sectorial específicamente.

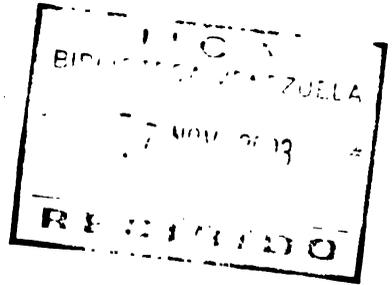
El Seminario Nacional sobre el DRET, fue una iniciativa del IICA, que contó con el respaldo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca del Uruguay, el Programa Regional FIDA/MERCOSUR y el Banco Interamericano de Desarrollo, con el objetivo de incluir en la agenda nacional la consideración de este instrumento, para su uso en la concepción de un proceso de desarrollo sostenible y equilibrado del Uruguay.



LIBRARY  
BIOLOGICAL MUSEUM  
7 NOV 2003  
RECEIVED



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura



**DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE  
CON ENFOQUE TERRITORIAL:  
Políticas y Estrategias para Uruguay**

**SEMINARIO NACIONAL**

***Compilador***  
**Alvaro Ramos**

**Montevideo - Uruguay**  
**Mayo de 2003**

0000 7799

IICA  
E14.  
328

**Recopilación de los trabajos presentados durante el Seminario Nacional sobre Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay.**

**Montevideo (Uruguay), Edificio MERCOSUR. 15 y 16 mayo de 2003**

**Ramos, Alvaro (comp)**

**Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay, Seminario Nacional / comp. por Alvaro Ramos. - Montevideo: IICA, 2003  
288 P.**

**ISBN 92-9039-581 8**

**/DESARROLLO RURAL/ /POLITICAS DE DESARROLLO//ESTRATEGIA DEL DESARROLLO/ /SOSTENIBILIDAD/ /BRASIL/ /AMERICA CENTRAL/ /EUROPA/ /URUGUAY**

**AGRI E14**

**CDD 343.074 5**

# INDICE

## PROLOGO:

Manuel Otero, Representante del IICA en Uruguay .....	5
---	---

## NOTA DEL COMPILADOR:

Alvaro Ramos, Coordinador Regional del Programa FIDA para el MERCOSUR. Consultor de la Oficina del IICA en Uruguay .....	7
--	---

## CAPITULO I:

<b><i>Desarrollo Rural con Enfoque Territorial: Marco Conceptual</i></b> .....	9
• El enfoque territorial como herramienta para el desarrollo rural: un acercamiento a la realidad de Uruguay – Manuel Otero, Representante del IICA en Uruguay. ....	11
• Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural – Rafael Echeverri, Especialista de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del IICA. ....	23

## CAPITULO II:

<b><i>El Caso Brasil</i></b> .....	41
• Desarrollo local sustentable: experiencia brasileira – Carlos Luis de Miranda, Economista Especialista de Desarrollo Rural del IICA en Brasil. Aureliano Da Costa Matos, Consultor del IICA en el Área de Desarrollo Rural en Brasil. ....	43
• Comentarios: Federico Bervejillo, Director Nacional de Ordenamiento Territorial. ....	69

## CAPITULO III:

<b><i>El Caso Centroamericano</i></b> .....	79
• El enfoque territorial del desarrollo rural sostenible: el caso centroamericano – Byron Miranda Abaunza, Especialista Regional en DRS para Centroamérica del IICA. ....	81
• Comentarios: Daniel Sureda, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay. ....	115

**CAPITULO IV:**

<b><i>El Caso Europeo</i></b> .....	125
• Estrategia y políticas de desarrollo rural de la Unión Europea - José María Sumpsi, Especialista del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Universidad Politécnica de Madrid. ....	127
• Comentarios: Alvaro Ramos, Coordinador del Programa Regional FIDA para el MERCOSUR, Consultor de la Oficina del IICA en el Uruguay. ....	163

**CAPITULO V:**

<b><i>Los Nuevos Enfoques para el Desarrollo Rural</i></b> .....	173
• El enfoque territorial: una condición necesaria para el desarrollo rural – Ruben Echeverría, Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. ....	175
• En búsqueda del éxito de las políticas de desarrollo rural, implementación de una visión integral. Alain de Janvry y Elizabeth Sadoulet, Universidad de California, Berkeley. ....	195
• Desarrollo local en áreas rurales de la Unión Europea; la iniciativa LEADER. José María Sumpsi (Universidad Politécnica de Madrid) e Ignacio Atance (Universidad de Valladolid). ....	223

**CAPITULO VI:**

<b><i>Principales Lecciones Aprendidas</i></b> .....	255
• Mesa Redonda: Descentralización y Desarrollo Rural Sostenible en Uruguay; Una Agenda en Construcción. ....	257
• A modo de conclusión: caminos a recorrer .....	285

## PROLOGO

Como resultado de un proceso de consultas, que incluyó la realización de una encuesta de opinión a nivel nacional, la Oficina del IICA en Uruguay definió como área prioritaria para el período 2002-2006, el tema del Desarrollo Rural bajo un Enfoque Territorial (DRET).

Esta decisión fue refrendada con la firma del Convenio firmado entre el IICA y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca para la ejecución de acciones de cooperación en 2003, suscripto a fines del año pasado. Dicho acuerdo resalta la importancia de realizar acciones en el ámbito del Desarrollo Rural, haciendo especial hincapié en el fortalecimiento de las políticas de descentralización que promueva una mayor autonomía de los gobiernos departamentales y un renovado protagonismo de las organizaciones de base.

Con ese mandato, convocamos el pasado 15-16 de Mayo de 2003 un Seminario Nacional sobre **"Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay"**, con el fin promover un ámbito de reflexión sobre la formulación de políticas públicas y estrategias para el DRET en el actual contexto político e institucional que atraviesa el país.

El seminario, que contó con el apoyo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, del FIDA MERCOSUR, la UDE y la Dirección de Desarrollo Sostenible del BID, tuvo tres componentes fundamentales: a) una serie de conferencias para precisar el marco conceptual del tema; b) presentaciones de casos exitosos sobre DRET pertenecientes a la Unión Europea, Centroamérica y Brasil y c) la realización de una Mesa Redonda final que utilizó como insumo fundamental las conclusiones surgidas de los otros dos componentes.

Esta rica trama de conferencias, presentaciones y debates se presenta en este libro a través del cual queremos hacer un aporte a la profundización de estrategias en el medio rural uruguayo, que tenga en cuenta las especificidades regionales y ponga a las personas en el centro de esos procesos de transformación.

La publicación recoge también una serie de elementos que demarcará nuestro accionar en el ámbito de la cooperación técnica que el IICA brinda al país.

Manuel Otero  
Representante del IICA en Uruguay



## NOTA DEL COMPILADOR

Este libro recopila los principales trabajos e ideas presentados durante el Seminario Nacional sobre Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay.

El propósito del mismo fue exponer ante la opinión pública del país, en forma objetiva, el tema del desarrollo social y económico de las áreas rurales, como un enfoque necesario para aumentar la cohesión territorial del Uruguay y corregir sus desequilibrios actuales.

El desafío, para Uruguay, pasa por encontrar mecanismos efectivos que permitan la inclusión de los diferentes sectores y estratos de la población rural y urbana en las nuevas oportunidades que genera el desarrollo. Esto implica potenciar y dinamizar sus energías creativas y productivas en torno a nuevas iniciativas de inversión social y económica mediante mecanismos efectivos y eficientes de participación social, construcción de consensos y una visión común del desarrollo.

Desde el enfoque territorial del desarrollo rural y la inclusión plena de todos los sectores productivos, económicos y sociales en estrategias locales y regionales, es posible construir nuevas ventajas competitivas para Uruguay, a partir de una definición en materia económica y comercial de inserción competitiva en el mundo, a través del MERCOSUR.

Para ilustrar el debate, el Seminario se organizó de tal manera que permitiera conocer primero casos interesantes por sus resultados alcanzados y por la metodología aplicada, así como por los diseños de política e instrumentos que contienen.

Se presentaron entonces los casos brasileño, centroamericano y europeo y los mismos sirvieron de base para que, bajo la óptica y el conocimiento nacional, comentaristas uruguayos y el público presente en el Seminario, pudieran debatir sobre aquellos aspectos y experiencias presentadas que fueran de utilidad para un abordaje del tema desde nuestra realidad y su implementación como política pública.

Como complemento de los casos presentados, el IICA presentó su visión institucional sobre el DRET y un acercamiento a la realidad de Uruguay. Tres conferencistas, de reconocido nivel académico, fijaron sus posiciones sobre el «estado actual del arte» a nivel internacional y regional y sobre los elementos de la ingeniería institucional que requiere la aplicación de este enfoque

para el desarrollo. También se abordó la construcción de las capacidades técnicas y políticas necesarias para un abordaje DRET, así como la forma de identificar y disponer de los recursos necesarios para hacer efectivas las políticas de inversión en desarrollo agrícola y rural y medir impactos y resultados.

Sobre el final del libro se recoge el resultado de la Mesa Redonda donde figuras nacionales con trayectoria pública, social y técnica en la materia, debatieron sobre los ejes conceptuales de las lecciones aprendidas y contestaron y comentaron las interrogantes del público sobre los alcances e implicancias de la aplicación de este enfoque a las acciones de desarrollo rural que se realizan en Uruguay.

Los posibles caminos de cooperación del IICA en Uruguay, en esta área, se reflejan a modo de conclusión en el último apartado del capítulo final.

El Seminario permitió un debate profundo y honesto sobre las potencialidades y limitantes de la experiencia uruguaya a la luz de los aportes internacionales. La amplia participación de representantes de la sociedad civil organizada, funcionarios y autoridades del sector público, representantes del sector empresarial, y de las agencias de cooperación técnica y financiera, entre expertos invitados, panelistas y público, permitió construir algunos consensos.

Estos pueden resumirse en que para desarrollar social y económicamente las áreas rurales y que, a su vez, éstas contribuyan decisivamente a la competitividad internacional de Uruguay - cuya base exportadora es agrícola y agroalimentaria - es preciso construir una visión territorial desde las diferentes regiones y/o localidades de Uruguay. Esta visión se condensa en una estrategia multisectorial y en una articulación de políticas e instrumentos a nivel de territorio donde la tecnología apropiada, la tecnología de procesos para viabilizar iniciativas innovadoras, la inversión en infraestructura pública de transporte, telecomunicaciones, salud, educación, etc. y la modernización institucional, deben converger y aplicarse en forma coherente.

Sobre estos consensos generales es posible seguir construyendo la agenda de desarrollo agropecuario y rural de Uruguay.

La Oficina del IICA en Uruguay y los demás co – auspiciantes del Seminario agradecen a los invitados internacionales, expertos, panelistas y muy especialmente al público que enriqueció con una amplia gama de experiencias las vivencias, conclusiones y recomendaciones del Seminario.

Alvaro Ramos  
Compilador

# **CAPITULO I**

**DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL:  
MARCO CONCEPTUAL**



## CAPITULO I

# EL ENFOQUE TERRITORIAL COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO RURAL: UN ACERCAMIENTO A LA REALIDAD DEL URUGUAY

Manuel Otero  
Representante del IICA en Uruguay <sup>(1)</sup>

### ***I. Introducción***

El pasado, el presente y con toda seguridad, el futuro de Uruguay está íntimamente vinculado a la evolución del sector agropecuario considerado, con toda razón, columna vertebral de este país.

La superación de la actual crisis socioeconómica requerirá de un nuevo esfuerzo del sector, para lo cual será necesario implementar una estrategia que reconozca la complejidad de todos los procesos que se dan en el medio rural, sean éstos de naturaleza agropecuaria o no.

Los cambios generados en el contexto latinoamericano a lo largo de los últimos cincuenta años y las diferentes prioridades impulsadas por los gobiernos, fueron moldeando las estrategias de Desarrollo Rural. Con el objetivo puesto siempre en mejorar los niveles de vida de quienes habitan el medio rural, queda un sabor bastante amargo sobre los logros alcanzados. En todo caso, los retornos no han estado a la altura de las inversiones realizadas.

Si bien el balance para Uruguay, al menos en términos comparativos, luce, *a prima facie*, bastante satisfac-

<sup>1</sup> Los comentarios del autor no necesariamente reflejan la posición de la institución a la cual pertenece

torio a juzgar por algunos indicadores referidos a los índices de vida alcanzados, persiste una fuerte desarticulación que condiciona el objetivo de integración territorial. La diferencia en dinamismo entre las áreas urbanas y rurales y aún entre territorios rurales, ententece la búsqueda de cohesión social, prerequisite fundamental para enfrentar con éxito los desafíos que propone la globalización.

Este documento pretende dar un encuadre general al resto de los documentos contenidos en la presente publicación en relación con el tema Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) y al mismo tiempo, sustentar la hipótesis que la heterogénea realidad de Uruguay plantea la necesidad de aplicar una política de ordenamiento territorial que haga especial hincapié en el medio rural.

## ***II. ¿Es necesario un nuevo enfoque en Desarrollo Rural?***

El saldo de las diferentes estrategias de Desarrollo Rural aplicadas en América Latina durante el último medio siglo, arroja resultados magros. Desde la Reforma Agraria concebida para corregir las asimetrías existentes en materia de propiedad de la tierra, pasando por la Revolución Verde con un claro sesgo desde el lado de la oferta de alimentos o los programas DRI, no lograron dar respuestas efectivas a los problemas de fondo que aún subsisten en el espacio rural. Más recientemente, los programas de ajuste y reforma estructural, tampoco han hecho contribuciones sustantivas a los objetivos de desarrollo nacional.

Prevalece en muchos países y Uruguay no es la excepción, un cuadro de situación caracterizado por los siguientes elementos:

- Gestión del desarrollo reactiva
- Planificación de corto plazo
- Descoordinación entre niveles de gobierno
- Falta de reconocimiento a la heterogénea realidad de las geografías nacionales.
- Predominio de las políticas sectoriales
- Desarticulación entre planes y estrategias

La intensificación de los procesos productivos es, por lo general, la principal alternativa y la migración hacia los centros urbanos, casi la única salida

para aquellos que no encuentran en el espacio rural un medio de vida digno que los contenga.

De todas las estrategias implementadas hasta ahora y sin perder de vista los cambios en el contexto, es posible extraer una serie de enseñanzas que dejan entrever el perfil de un nuevo enfoque de Desarrollo Rural:

- El espacio rural ya no es más propiedad exclusiva del sector agropecuario. La ecuación lineal rural = agropecuario ha sido superada ampliamente por la dinámica de los procesos transformadores.
- Las actividades no agropecuarias han aventajado en importancia a las agropecuarias y es previsible que esta tendencia se acentúe en el futuro.
- El paradigma productivista no ha logrado resolver los problemas de marginación y atraso y es necesario incorporar las dimensiones ecológica y social.
- Hay que consolidar una alianza rural-urbana a partir de la constatación que el espacio rural es progresivamente invadido por el crecimiento de los centros urbanos y a su vez, en éstos incursiona la agricultura urbana.
- El papel de las organizaciones de base a nivel de los gobiernos departamentales, es clave para explicar el éxito o el fracaso de cualquier estrategia superadora en el medio rural.
- Es preciso fortalecer la articulación interinstitucional para lograr sinergia entre las políticas sectoriales y, al mismo tiempo, impulsar una alianza pública privada
- Deben compatibilizarse las diferentes dimensiones del desarrollo (macro, sectorial, territorial) con un proyecto colectivo de país.
- Frente a las estrategias ofertistas de la intensificación de la producción agrícola, deben promoverse estrategias desde la demanda, que privilegien los procesos de agregación de valor de las cadenas agroproductivas.
- La implementación de estrategias concebidas de abajo hacia arriba, requiere, por parte del Estado, la efectivización de políticas de descentralización que impliquen la redistribución política, administrativa y financiera de los niveles de poder político. Esta decisión aparentemente burocrática, encierra el reto de acercar poder a los ciudadanos, aumentando su participación efectiva en los procesos decisorios.
- El terreno concebido como un espacio dinámico, es el ámbito donde ocurren no sólo los procesos productivos, sino también aquellos de índole cultural, social y política. Es también el punto de encuentro de agentes, mercados y políticas públicas de intervención.

En los enfoques convencionales de Desarrollo Rural se privilegiaba una dimensión lineal del capital donde sobresalía el Capital Físico representado principalmente por el stock de recursos naturales y que constituía el factor decisivo para determinar el Capital Económico, definido, en gran medida, por la producción de commodities.

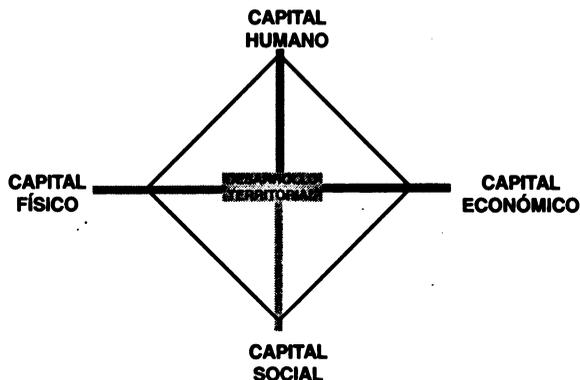
En el nuevo enfoque, el Capital Físico reconoce, además de la importancia del manejo sostenible de los recursos naturales, todo lo referido a infraestructura básica que garantice el acceso a servicios básicos, vivienda, ofertas educativas equiparables, etc.

El Capital Económico que incorpora las actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias, da especial importancia a todos aquellos aspectos inherentes al desarrollo de la economía local, reconociéndose la importancia de poder contar con sistemas comerciales y financieros rurales suficientemente desarrollados.

El enfoque DRET resalta, asimismo, la importancia del Capital Humano, siendo necesario para ello contar con individuos dotados de valores y conocimientos que les permita expresar su potencial de desarrollo. A esta dimensión debe añadirse la del Capital Social que se alcanza cuando se cuenta con actores sociales organizados, representados democráticamente y dispuestos a ser sujetos protagónicos de su propia transformación.

El diamante del Capital que se presenta en el esquema adjunto, plantea el reto del desarrollo en esas cuatro dimensiones.

### Esquema 1 - Diamante DRET



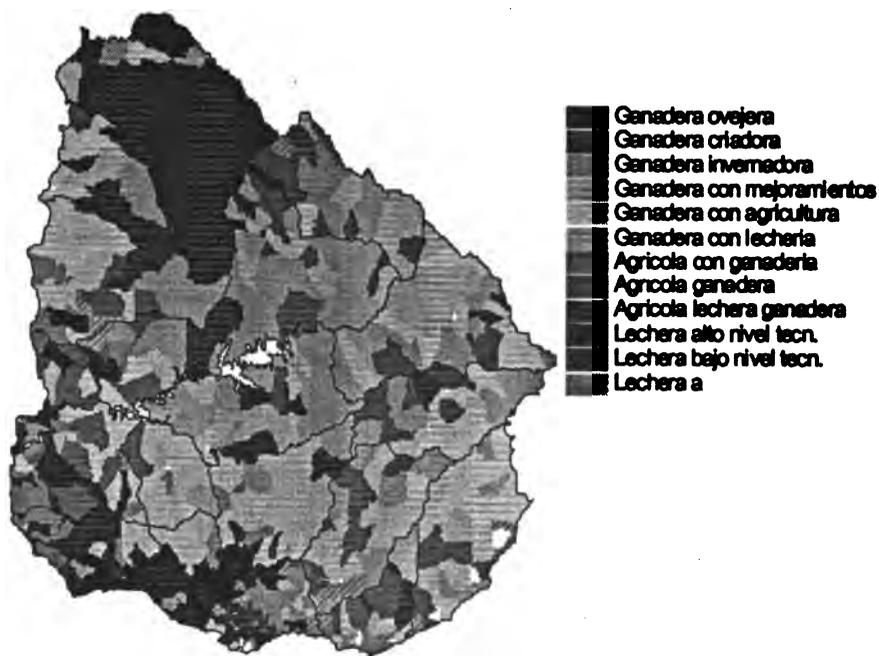
### III. La heterogénea realidad de Uruguay

Su escaso tamaño relativo y el hecho de contar con una sociedad bastante igualitaria, puede llevar a la falsa conclusión que Uruguay es un país homogéneo, aseveración que oculta marcadas diferencias entre la capital y el interior y también entre sus regiones.

Esta heterogeneidad que es multidimensional, al reflejarse a nivel productivo, poblacional, económico, social y cultural, genera como resultante la desarticulación funcional de su territorio.

Las características inherentes a la distribución espacial de los Recursos Naturales condicionan y definen las orientaciones productivas predominantes.

**Mapa 1 - Regiones Agropecuarias del Uruguay**



Fuente: MGAP, Dirección de Estadísticas Agropecuarias

El mapa 1 refleja la dinámica productiva con zonas de alta especialización y otras más diversificadas sujetas, en todos los casos, a la evolución de los precios relativos y al impacto de los desarrollos tecnológicos.

Esa dinámica refleja la importancia relativa de la ganadería que capitaliza el hecho que más del 70% de la superficie explotada esté ocupada por campo natural. La agricultura ocupa un segundo plano con una superficie levemente superior al 6%, mientras que el área dedicada a bosques representa un 7,6% como resultado de una política que promueve al sector forestal.

**Cuadro 1.**  
**Aprovechamiento de la tierra:**  
**superficie explotada según uso del suelo**

Uso del suelo	Superficie explotada	
	Hectáreas	Porcentaje
<b>TOTAL</b>	<b>16.419.683</b>	<b>100,0</b>
Bosques naturales	589.853	3,6
Bosques artificiales	660.869	4,0
Frutas cítricas	21.049	0,1
Otros frutales	10.490	0,1
Viñedos	9.382	0,1
Cultivos de huerta	34.695	0,2
Cultivos cerealeros e industriales	597.533	3,6
Cultivos forrajeros anuales	417.529	2,5
Tierra arada al 30/06/00	146.991	0,9
Tierras de rastrojo	176.450	1,1
Praderas artificiales	1.195.979	7,3
Campo natural sembrado en cobertura	487.082	3,0
Campo natural fertilizado	191.352	1,2
Campo natural	11.668.357	71,1
Tierras improductivas	212.072	1,3

Fuente: Censo General Agropecuario 2000 – DIEA/MGAP

La superficie global está ocupada por 57.131 explotaciones con una superficie promedio de 287 hás por explotación. En el Cuadro 2 se refleja que un 74,20 % del total de las explotaciones tiene una superficie de hasta 200 hás. Esas unidades, en conjunto, representan apenas el 11,1% de toda la superficie agropecuaria. Opuestamente, las explotaciones con una superficie de 200 hás o más representan el 25,80% del universo, pero concentran el 88,90% de toda la superficie.

**Cuadro 2.**  
**Número de explotaciones y superficie explotada según tamaño de la explotación**

Tamaño de la explotación (ha)	Explotaciones		Superficie explotada	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
TOTAL	57.131	100,0	16.419.683	100,0
1 a 4	6.260	10,9	16.516	0,1
5 a 9	7.086	12,4	47.611	0,3
10 a 19	7.118	12,5	97.841	0,6
20 a 49	8.934	15,6	285.254	1,7
50 a 99	6.647	11,6	472.928	2,9
100 a 199	6.382	11,2	910.286	5,5
200 a 499	6.783	11,9	2.162.836	13,2
500 a 999	3.887	6,8	2.725.637	16,6
1000 a 2499	2.912	5,1	4.441.627	27,0
2500 a 4999	838	1,5	2.837.134	17,3
5000 a 9999	228	0,4	1.504.482	9,2
10000 y más	56	0,1	917.531	5,6

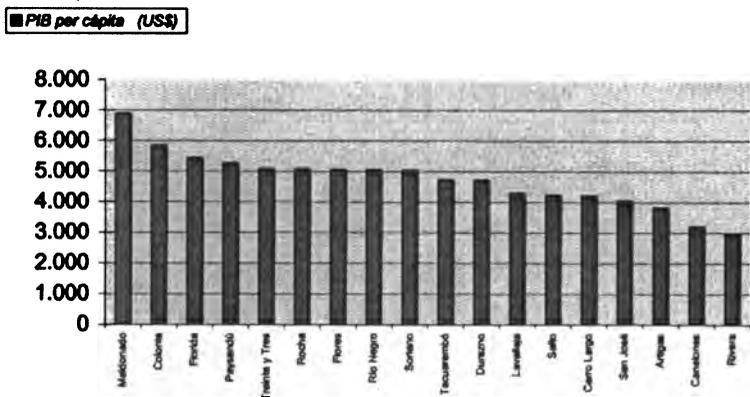
Fuente: Censo General Agropecuario 2000 – DIEA/MGAP

A nivel nacional, uno de los principales desequilibrios a nivel nacional está dado por la diferencia, en términos de concentración poblacional y económica, que se verifica entre el Gran Montevideo y el resto del país, a favor

del primero que aglutina el 55% de la población y el 66% de la producción. Esta dicotomía entre centro y periferia no encuentra antecedente similar a escala mundial y sólo es comparable a la situación que se verifica en ciudades-estados, como sería el caso de Singapur o Hong Kong.

En términos de PIB *per cápita* y de acuerdo a cifras de 1999, existe un amplio rango de dispersión entre el Departamento más poderoso que es Maldonado con US\$ 6870 y el más débil que es Rivera con US\$ 2.950 (Cuadro 3).

**Cuadro 3.**  
**PBI *per cápita* (1999) – Departamentos del Interior**



A pesar de la importancia estratégica que tiene el sector agropecuario en términos de su contribución al PIB y a la Balanza Comercial, lo cierto es que el 90% del Valor Agregado Bruto es metropolitana y que casi el 70% de los establecimientos industriales se concentran en las ciudades.

El país ostenta uno de los más altos niveles de calidad de vida en el continente que, de acuerdo al Informe Mundial de Desarrollo Humano (DH) 2001, fue del 0,825 como resultado, principalmente, de los esfuerzos concretados por Uruguay en materia de acceso a salud y educación. Sin embargo, un análisis más fino revela marcadas diferencias entre los departamentos. En efecto, el mapa adjunto revela la heterogeneidad del país al contar con seis

Departamentos que tienen un nivel de DH alto ( 0,815 o más), cinco con un nivel medio (0,80 a 0,815) y ocho con un nivel bajo (hasta 0,80). (Ver Mapa 2).

**Mapa 2.**  
**Índice de Desarrollo Humano Departamental**



Fuente: Desarrollo Humano en Uruguay, 2001 – CEPAL - PNUD

De acuerdo al trabajo elaborado conjuntamente por la CEPAL y el PNUD, en términos de la evolución demográfica de la última década, se evidencia que los Departamentos que están sobre el Río de la Plata –Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo y San José- registran las mayores tasas de creci-

miento poblacional y al mismo tiempo, el crecimiento más importante del Producto Bruto Departamental *per cápita* en la década de los noventa. Por esa razón, ellos constituyen un polo de atracción para la migración interna.

Uruguay muestra niveles de urbanización comparables a los de los países desarrollados, con algo menos de un 7% en zonas rurales dispersas. De acuerdo al censo poblacional de 1996, la población en las áreas rurales se ha estado reduciendo a razón de una tasa del 21,2 por mil anual, mientras que en las áreas urbanas y suburbanas ha crecido a una tasa anual promedio de 10 por mil.

Visto este fenómeno en perspectiva, entre 1985 y 1996 la población rural disminuyó en un 19%, con Departamentos como Artigas y Soriano en los cuales la reducción alcanzó a un 35%. El fenómeno opuesto se produjo en Montevideo donde se produjo un aumento poblacional de un 15%.

#### ***IV. Las políticas de Descentralización en Uruguay***

A partir de 1996, se dio inicio a una nueva etapa en el país con la aprobación de la reforma constitucional, que plantea un nuevo marco institucional en la relación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales.

Entre los principales cambios promovidos cabe consignar:

- El reconocimiento del papel del Estado como impulsor de políticas de descentralización con el objetivo de promover el desarrollo regional y el bienestar general (artículo 50).
- La creación de la una Comisión Sectorial compuesta por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes para proponer al Poder Ejecutivo planes de descentralización (artículo 230).
- La institucionalización del Congreso de Intendentes y la demarcación de las competencias municipales y nacionales (artículo 262).
- La decisión de destinar una alícuota de los tributos nacionales recaudados al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización (artículo 298).

La Ley de Presupuesto aprobada en 2000, constituyó otro avance en apoyo al desarrollo del interior, aumentando las transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Departamentales, incluyendo fondos de libre disponibilidad. Las diferentes etapas se marcan en el Esquema 2.

## Esquema 2 Etapas de la Descentralización en el Uruguay

• Hasta 1996	Sin Marco Legal Sin Recursos
• A partir de 1996	Con Marco Legal Sin Recursos
• A partir de 2000	Con Marco Legal Con Recursos

### V. Comentarios Finales

Es innegable que el proceso descentralizador ha dado, en los últimos años, algunos pasos en la dirección correcta: se ha creado el marco institucional adecuado, se han incrementado los recursos, ha aumentado la autonomía de los Gobiernos Departamentales y ha mejorado la eficiencia del sistema en su conjunto.

Resta, sin embargo, mucho por hacer, empezando por las instituciones recientemente creadas que, en un plazo relativamente breve, deben estar funcionando a pleno para garantizar la transferencia de poder, recursos y responsabilidades, del nivel central al nivel departamental.

En todo caso, debe quedar suficientemente claro que la descentralización es un instrumento que no garantiza *per se* ningún resultado. Una de las claves para el éxito es la construcción de capacidades a nivel local que promuevan, en definitiva, un profundo cambio cultural.

Es muy incipiente aún en Uruguay, la implantación de modelos participativos a través de formas de planeamiento con efectiva participación de la sociedad civil, como se viene ejecutando en otras partes del mundo; el ejemplo más cercano se registra en las experiencias por cierto exitosas, llevadas a cabo en Brasil.

El desplazamiento del péndulo desde lo nacional a lo departamental debe ser complementado con una política de ordenamiento territorial que reconozca e incluya el desigual desarrollo de las distintas regiones de Uruguay y al interior de éstas, las especificidades locales.

La profundización de las políticas de descentralización y ordenamiento territorial deben constituir pilares fundamentales de una estrategia de Desarrollo Rural.

Esa estrategia DRET debe ser integradora y movilizadora de los recursos locales y nacionales, permitiendo articular los agentes económicos y los actores sociales de una región, en el marco de una visión común de desarrollo que permita potenciar su perfil socioeconómico.

El enfoque territorial genera la oportunidad que los agentes públicos y privados organizados en asociaciones locales, puedan gestar un programa de desarrollo para su territorio.

La implementación de una estrategia de promoción del Desarrollo Rural no significa, en modo alguno, olvidarse del sector agropecuario. Muy por el contrario, las políticas sectoriales a implementarse deben ser, quizás, el componente más importante de dicha estrategia, + pero contenidas y adecuadas a la especificidad de cada territorio y promoviendo una fuerte participación de los supuestos beneficiarios de las mismas.

No se trata de un planteo campesinista ni diseñado para perpetuar condiciones de pobreza. Por el contrario, plantea el reto de llevar a la práctica una visión ganadora del medio rural, generando procesos de agregación de valor y nuevas oportunidades de empleo.

## CAPITULO I

### LO NUEVO DEL ENFOQUE TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO RURAL

*Ponencia presentada por Rafael Echeverri,  
Especialista de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible  
del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.*

Si la década de los ochenta fue considerada como la *década perdida* para América Latina, la década de los noventa podrá ser considerada como la *década frustrada*, como producto de las múltiples promesas fallidas representadas en ajustes sobre ajustes, reformas sobre reformas y sacrificios sin compensación. Gobiernos y organismos multilaterales, así como una infinidad de actores de la sociedad civil, además de inversionistas, empresarios y comunidades, realizaron significativos esfuerzos en la búsqueda de nuevas rutas para el desarrollo. Ingentes cantidades de recursos han sido aplicados, se rompieron paradigmas institucionales, políticos y económicos que subsistieron por décadas, implicando profundas redefiniciones políticas y económicas. Reformas macroeconómicas, ajustes en las reglas de operación de los mercados y múltiples cambios en las reglas de juego, se encargaron de marcar el escenario de la región con un sentido profundo de transición y cambio.

A pesar de tan grandes cambios, los resultados son precarios y los indicadores de desarrollo muestran un avance mínimo, cuando no, franco retroceso. Una crisis de impacto invade las instituciones democráticas recién en proceso de consolidación en el continente latinoamericano.

Este es el marco en el cual evolucionan las políticas públicas de desarrollo rural en los últimos años. Desde los modelos de privilegio de los incrementos en la productividad de la agricultura, característicos de la revolu-

ción verde, a los modelos de desarrollo integrado, pasando por los esquemas de desarrollo productivista y social compensatorio propio de las redes de asistencia social de las estrategias neoliberales de los últimos años, todos ellos han marcado una ruta de rectificaciones e inestabilidades institucionales que contribuyen a enormes presiones sociales.

### ***Fundamentos del enfoque territorial*<sup>1</sup>**

Consciente de la urgencia de encontrar mecanismos innovadores para enfrentar el nuevo contexto del desarrollo rural y de los retos planteados por la globalización, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) viene desarrollando una propuesta de Desarrollo Rural que busca potenciar la diversidad de recursos de los territorios rurales (IICA, 2003). Esta propuesta parte de un conjunto de elementos de diagnóstico entre los que destacan:

- i. las características que presenta la economía rural en la región;
- ii. la heterogeneidad espacial y socioeconómica en el sector rural;
- iii. la diversidad institucional y política de las situaciones locales;
- iv. la diferenciación de oportunidades y potencialidades existentes en la población rural;
- v. las diferencias ecológicas entre unidades territoriales;
- vi. los enlaces entre estas unidades y el resto de la economía.

El territorio es concebido como una unidad espacial, compuesta por un tejido social particular, asentada sobre una determinada base de recursos naturales, articulada por ciertas formas de producción, consumo e intercambio y armonizada por las instituciones y las formas de organización que operan en ella. Al menos cuatro elementos se desprenden de esta nueva visión que concibe el territorio como un producto social e histórico:

- i. permite entender y gestionar el desarrollo más eficientemente;
- ii. explica mejor las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario;

<sup>1</sup> Los comentarios del autor no necesariamente reflejan la posición de la institución a la cual pertenece

<sup>2</sup> Ver Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (2000). Nueva Ruralidad. (Serie de Documentos Conceptuales). Ciudad de Panamá, IICA-CIDER; IICA, El enfoque territorial del desarrollo rural, San José de Costa Rica, 2002, así como Sepúlveda. (2002). Desarrollo sostenible microregional: métodos para la planificación local. San José, Costa Rica: IICA, UNA, Consejo de la Tierra y Echeverri, Ribero, Nueva Ruralidad, Visión del Territorio en América Latina y el Caribe, IICA, 2000,

- iii. permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible, esto es, los aspectos de organización económica, de relación con el medio natural, de organización social y política y de articulación de los elementos culturales del territorio;
- iv. potencia la integración del conocimiento acumulado por nuestras sociedades para el logro de un propósito de desarrollo armónico y democrático.

La concepción de desarrollo rural sostenible desde una perspectiva territorial, tiene como objetivo principal el logro armónico de las metas de desarrollo en el marco de una visión territorial de nivel nacional. Esto es, el punto de partida debe ser la definición de un Proyecto de País cuya aspiración fundamental es lograr que la prosperidad cubra a la mayoría de la población rural, mediante una mayor equidad, una mayor competitividad productiva, el manejo sostenible del ambiente, la estabilidad política y la gobernabilidad democrática. Dentro de este enfoque, el concepto de prosperidad tiene como referentes básicos la superación de la pobreza rural y la seguridad alimentaria de la población rural.

Este enfoque territorial del desarrollo rural parte de la concepción del territorio como elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas. El enfoque busca la integración de los territorios rurales a su interior y con el resto de la economía nacional, su revitalización y reestructuración progresiva para la adopción de nuevas funciones y demandas.

El desarrollo rural sostenible con enfoque territorial es una propuesta que se centra en las personas, que considera los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los sistemas ambientales, que permite la sostenibilidad del bienestar y que contempla, además, la integración de los sistemas productivos y el aprovechamiento competitivo de aquellos recursos que favorezcan la inclusión del mayor número posible de grupos sociales relegados.

### ***Del economicismo a la economía política, de la firma al territorio***

El enfoque territorial busca la integración de dos dimensiones complementarias del desarrollo, la dimensión política y la dimensión económica, respondiendo al excesivo énfasis económico y productivista que, con muy poco éxito, se ha tratado de introducir en las estrategias de política para el desarrollo rural. Las sociedades latinoamericanas se enfrentan a un problema de orden político en sus modelos de desarrollo, expresado por las profundas debilita-

des de los arreglos institucionales que reproducen estructuras de concentración excesiva de poder económico y de poder político. La región se caracteriza por grandes fisuras sociales y enormes brechas territoriales, segmentación y discriminación, conviven con esquemas inaceptables de privilegios e ineficiencias económicas. De esta forma, el enfoque territorial introduce una visión integradora de las dimensiones políticas y económicas que confluyen en un espacio determinado, en unas instituciones concretas y en unos grupos de interés particular. Este salto se puede sintetizar en que se pasa de la preocupación exclusiva por la unidad productiva, a la preocupación por la unidad territorial, en otros términos, de la firma al territorio.

### ***Reconstruyendo el concepto de lo rural***

La unidad de observación y análisis en el enfoque territorial se estructura sobre la base de una definición concreta de una integración de tiempo y espacio: entorno físico y geográfico con una dimensión histórica. Una estructura viva y cambiante de grupos sociales asentados en ecosistemas, de cuyos atributos se desprende una estructura económica, unas instituciones fundadas en la tradición y la cultura, unas redes sociales, unos intercambios y flujos de factores productivos, bienes y servicios en estructuras diferenciadas de mercados y una estructura de poder sobre la cual se fundamentan los procesos de formación social. El territorio rural se singulariza y diferencia en su dependencia de los recursos naturales y los efectos de localización que éstos tienen sobre las poblaciones que de ellos dependen, superando de esta forma las visiones tradicionales que definen una dicotomía equívoca entre lo urbano y rural, sobre una base de concentración demográfica o de base económica agraria. El enfoque de territorio recupera para la planeación y la política pública, el concepto de región y territorio como una estrategia integral de desarrollo que permite integrar la base natural y la base social y cultural del continente. Este factor es pieza clave para comprender la importancia que la ruralidad presenta en un continente donde una de sus principales ventajas comparativas es una rica dotación de recursos naturales. La ruralidad se hace estratégica en la construcción de un modelo armónico y viable para la mayor parte de los países de la región.

## ***La sostenibilidad en el cambio de las relaciones entre países pobres y ricos***

El medio ambiente se constituye en una de las aristas de mayor importancia política y económica en los procesos de globalización. La emergencia de criterios de sostenibilidad como una dimensión global, genera una nueva forma de relacionamiento entre los intereses cruzados de regiones y países en el mundo. Las convenciones ambientales, biodiversidad, cambio climático y desertificación, constituyen nuevos arreglos institucionales que proporcionan nuevos espacios para la reivindicación de los derechos e intereses de los territorios rurales del mundo. En cada una de estas convenciones se reconoce el significado global del medio ambiente y el papel que cumple en la sostenibilidad, la población rural, sus sistemas productivos, sus necesidades y sus precarias condiciones de desarrollo en marcos de extrema pobreza. Las convenciones ambientales unen, con intereses políticos comunes, a las sociedades de países ricos con comunidades pobres, por vínculos diferentes de los que nacen de visiones caritativas o compensatorias. Las convenciones reconocen un verdadero intercambio en bienes y servicios globales que alimentan una nueva posibilidad de establecer intercambios justos entre países pobres, dotados de recursos naturales y países ricos, dotados de recursos financieros.

## ***De la mitigación y manejo de las externalidades ambientales a los mercados de servicios ambientales***

Estas riquezas naturales y sus potencialidades son un atributo de los territorios y no simplemente externalidades de actividades productivas, tal como tiende a considerarse en los modelos ambientalistas compensatorios, basados en el concepto de "el que contamina paga". La riqueza natural que define y determina los territorios rurales, camina hacia modelos que abren la posibilidad que exista un precio y un valor por los servicios que estos ecosistemas y sus recursos prestan a la sociedad, a nivel local, regional, nacional y particularmente, global. Los servicios ambientales tienen un papel económico hasta hoy desconocido y excluido de las funciones de producción del territorio rural que pueden ser incorporados en diversas formas, hoy incipientes, pero seguramente, sólidas en un futuro no muy remoto. Mecanismos de pago por la

producción forestal contenidos en el mecanismo de Kioto, la denominación de origen, las tasas de uso de aguas, los mercados emergentes de productos inocuos, la producción orgánica, múltiples mecanismos de sellos, muestran las posibilidades reales de incorporación a la economía y al mercado de los servicios ambientales que hoy son producidos con costos asumidos por las comunidades locales pobres y sociedades nacionales de los países pobres, que benefician localidades ricas y sociedades de países ricos sin una compensación satisfactoria, justa o equitativa. Una nueva contabilidad de la economía territorial se impone como supuesto de la concepción territorial de lo rural.

### ***De la economía agrícola a la economía territorial***

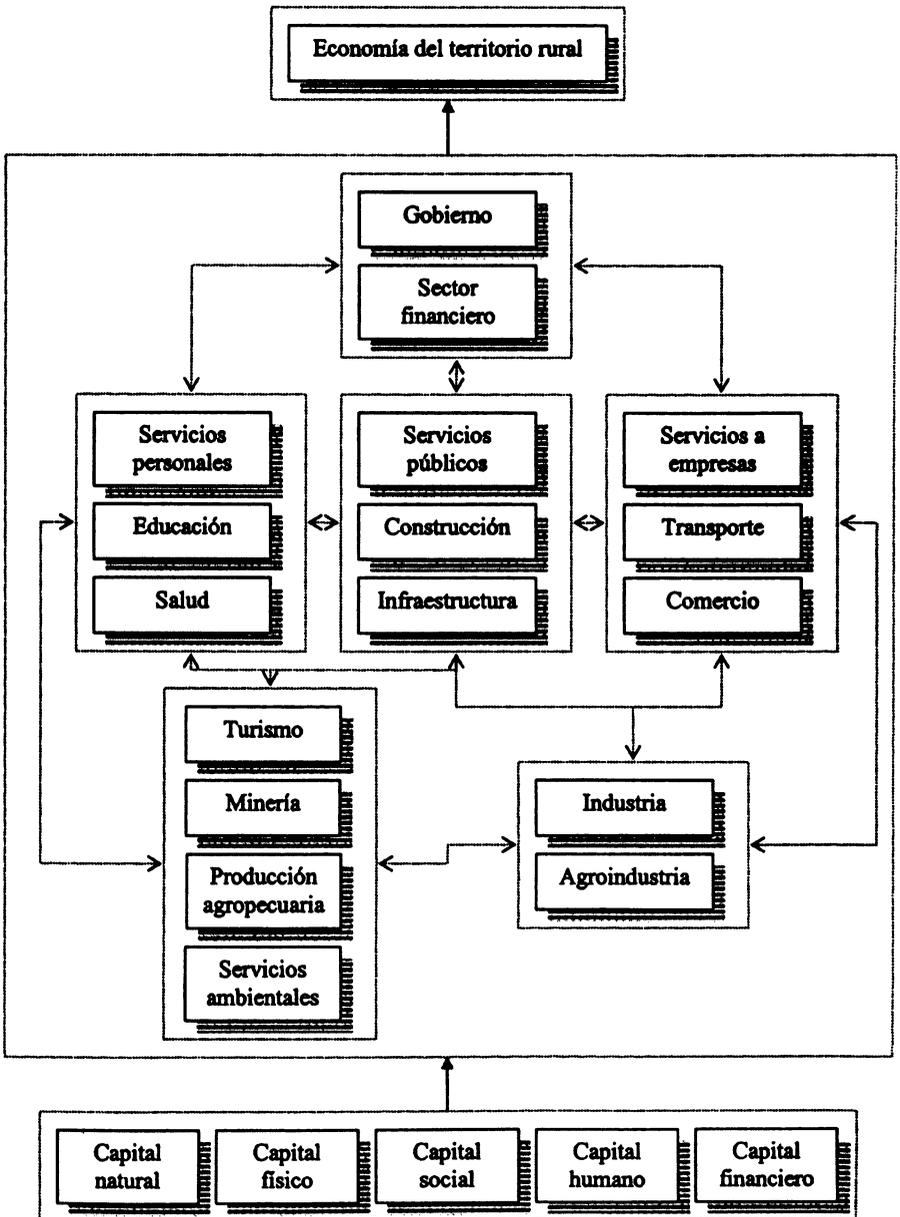
La economía rural es tratada, en la mayoría de las políticas públicas de la región, como un problema de orden sectorial, productivo. Prevalece la identidad de lo rural como agrícola, se insiste con un énfasis excesivo en estrategias agrícolas a los problemas de la pobreza y el desarrollo rural. Se desconoce la complejidad de la economía de los territorios rurales y las estructuras complementarias, articuladas e interdependientes, que existen en la economía del territorio. En la gráfica de la página siguiente se muestra un esquema de los diferentes sectores económicos que concurren en el espacio territorial rural. La economía rural se estructura a partir del aprovechamiento de los factores o capitales disponibles en el territorio. El capital natural, el capital humano y el capital social, son los soportes básicos de la economía de la mayoría de los territorios rurales del continente. Son múltiples las formas de economía que se estructuran para el aprovechamiento de estos recursos.

- i. Algunos de ellos directamente relacionados con la disponibilidad de los recursos naturales como son los correspondientes a servicios ambientales, minería, agricultura y turismo de atractivos naturales. Son sectores donde la localización de los recursos naturales es el factor clave de su definición como modelo productivo.
  - ii. Otro sector es el que corresponde a las actividades económicas de transformación agroindustrial o industrial en general, que dependen tanto de la existencia de materias primas como de acceso a mercados finales. Su localización no depende estrictamente de los recursos naturales y están influenciadas, en forma importante, por modelos tecnológicos,
-

estructuras de valor agregado y características de los mercados de destino.

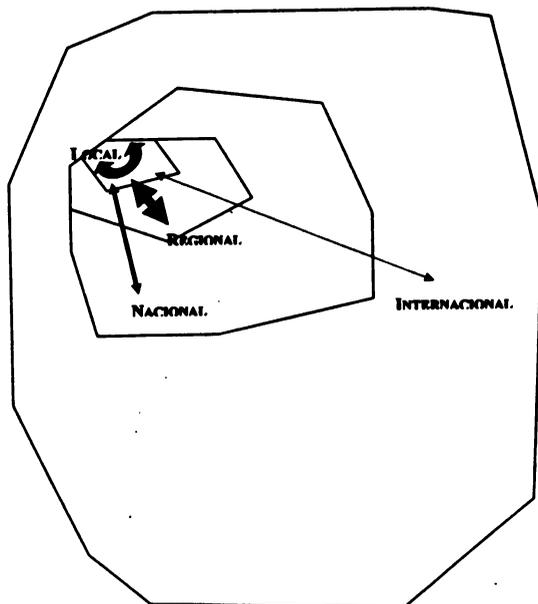
- iii. Otros sectores se desarrollan a partir de la existencia de actividades económicas primarias o secundarias y dependen del grado de desarrollo de estas actividades. Su localización depende del mercado y de la demanda y está definitivamente localizado en el territorio. Son sectores tales como: servicios a las empresas, comercio y transporte cuya lógica de localización depende estrechamente de la base económica, empresas existentes, en el territorio.
- iv. Otros sectores tienen dinámica determinada por la del territorio mismo, por sus empresas, pero, especialmente, por la población que se asienta en el territorio, integrada a los sectores económicos básicos. Son los sectores de servicios públicos, construcción e infraestructura. Estos sectores, absolutamente dependientes del mercado local, determinan a su vez, dinámicas que atraen la localización de nuevas actividades productivas, particularmente industriales
- v. Otros sectores están exclusivamente desarrollados por la localización de población, por sus concentraciones y son exclusivamente locales. Se trata de los servicios personales, la educación o la salud.
- vi. Finalmente se pueden identificar dos sectores de enorme importancia económica y que aparecen como servicios gubernamentales o financieros, que de alguna forma se puede afirmar que están en cualquier parte donde haya alguna actividad económica.

Como se puede apreciar, la complejidad de la estructura económica de un territorio rural, supera con creces el concepto de agricultura ampliada y de cadena agroalimentarias y denota la precariedad de las estrategias agro-céntricas que predominan en las estrategias de desarrollo rural. No es gratuito que más de la mitad del empleo rural de nuestro continente se genere en sectores diferentes del agrícola.



## ***El rescate de la economía territorial y local rural en las estrategias de crecimiento***

Como consecuencia de las diferentes estructuras económicas que albergan los territorios, de sus factores de localización y de los comportamientos de los mercados, los territorios pueden ser vistos como unidades económicas que tienen distintos tipos de intercambios, tienen una economía interna, de carácter local, tienen un mercado de exportación, hacia otros territorios o localidades, hacia otros espacios regionales o nacionales y hacia la economía internacional. Estas dinámicas determinan las posibilidades de crecimiento económico y generación de riqueza. Una de las características de los territorios rurales es que, en su gran mayoría, tienen una estructura de distribución de intercambios similares a los representados en la gráfica siguiente, donde se representan los pesos relativos de los diferentes flujos económicos y comerciales. La mayor proporción de los intercambios se realizan en mercados locales y regionales, en menor medida en los mercados nacionales y en mínimas proporciones en mercados internacionales. Estas diferencias de orientación comercial de los intercambios económicos están relacionadas, en forma significativa, con el tamaño y la inversión.



Esta distribución hace relativas las preocupaciones excesivas sobre los mercados internacionales que han marcado las estrategias de desarrollo productivo rural, con énfasis en lo agrícola. “Exportar o morir” podría ser un lema para las economías nacionales a partir de territorios especializados, pero suena desproporcionado para la gran mayoría de economías locales rurales del continente. La realidad productiva y económica del continente está haciendo un llamado de atención muy importante hacia el reconocimiento de los mercados locales y nacionales como pilares de estrategias de crecimiento y desarrollo.

Una de las consecuencias de esta estructura es la que proviene de la necesidad de comprender la importancia de los mercados locales y nacionales y de la demanda interna, del ahorro interno, de la inversión interna, de la capacidad de compra de la población local y nacional, de la atención a la pobreza, de la ampliación e integración de mercados nacionales y locales, como estrategias de crecimiento y de incremento de la competitividad de las economías rurales.

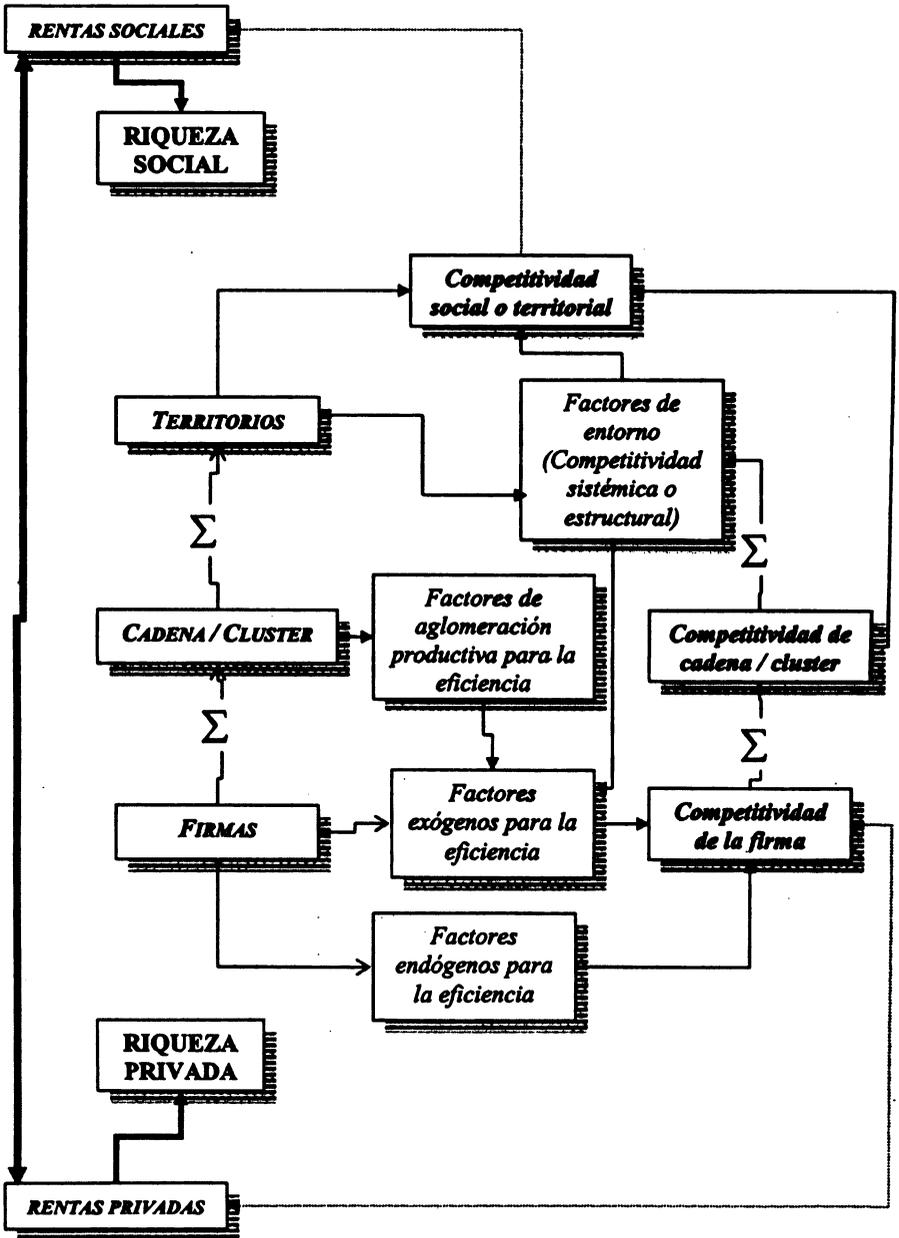
### ***De la competitividad privada a la competitividad territorial***

La eficiencia de toda esta estructura económica del territorio pasa por una revisión profunda del significado de la competitividad. Para ello se sigue una lógica de desglose de la competitividad, tratando de introducir el concepto de las consideraciones públicas respecto de la eficiencia económica frente a los objetivos sociales de un determinado modelo productivo. En el siguiente diagrama se pretende establecer los componentes que estructuran la competitividad territorial. Los siguientes son los supuestos básicos que orientan la reflexión de la competitividad llevada al territorio:

- La competitividad económica es una condición relativa de la actividad económica de las firmas. En otros términos, las firmas son quienes realmente compiten. Se puede definir la competitividad como una diferencia de rentabilidades privadas que hacen que una firma sea más rentable que otra que concurre en un mismo mercado. Una mayor rentabilidad se traduce en mayor **riqueza privada**.
- La firma enfrenta factores endógenos conformados por aquellos aspectos de operación que están en manos exclusivas de su estructura productiva. Aspectos de orden gerencial, de estructuras tecnológicas, de

posición frente a sus mercados, de eficiencia en estructuras de costos y organización, entre otras. Es responsabilidad de los empresarios la optimización de dichas condiciones, expresadas en capacidad de adaptación al entorno, innovación, riesgo e iniciativa.

- Pero la firma se enfrenta igualmente a factores exógenos, que no están en manos de los empresarios, individualmente considerados. Estos factores exógenos provienen de dos marcos generales en los cuales se desempeñan. El primero tiene que ver con su pertenencia a una cadena de valor agregado, representada en una cadena o cluster productivo, donde se encuentran factores de aglomeración que favorecen o perjudican su actividad productiva. La cadena o cluster tiene una competitividad que es la suma de las competitividades de las firmas que lo componen, más los efectos de entorno en el cual la cadena ha de desempeñarse. La cadena aporta elementos de competitividad tales como: especialización, estructuras institucionales de intercambio, información, oportunidades comerciales, optimización de cadenas productor-cliente, entre otras. Las cadenas y cluster, en estructuras corporativas, tienen responsabilidades propias de optimización de las relaciones de valor agregado y la adopción de mecanismos de aprovechamiento de ventajas de integración.
- Al hablar de cluster productivos se está haciendo referencia al complejo de actividades mencionadas arriba, que implican flujos intersectoriales y combinaciones de actividades propias de los territorios e invisibles en los enfoques de economía de producto, cadena o estrictamente sectoriales.
- Las firmas y las cadenas enfrentan otro conjunto de factores exógenos que los rebasan y están determinados por el entorno en el cual desarrollan sus actividades productivas. Estas condiciones son atributos del espacio territorial en el cual se desarrolla la actividad productiva. Estos territorios tienen niveles locales, regionales, nacionales o regionales supranacionales que definen un conjunto de factores que favorecen o restringen las posibilidades de eficiencia. Entre ellos se encuentran los factores de competitividad que se asumen usualmente como factores de ventaja competitiva. Incluyen aspectos como la institucionalidad pública y privada, la oferta tecnológica, la calidad y disponibilidad de factores productivos, en particular de mano de obra, la infraestructura, la estabilidad política, el capital social, la oferta ambiental, entre otros



que conforman la canasta de bienes públicos de un territorio. Normalmente, estos factores exógenos constituyen la competitividad sistémica o estructural que es un atributo de un territorio que afecta a las firmas y cluster productivos que residen en ese espacio.

- Sin embargo, los factores exógenos de competitividad no son independientes de la eficiencia de las firmas y cluster productivos del territorio. Existe una retroalimentación determinante de este componente. En la medida en que las firmas y sus cadenas sean eficientes, su efecto se reflejará en mejores condiciones de competitividad sistémica o estructural, por la vía de una economía más dinámica que permitirá mejores ingresos tributarios, mayor desarrollo y por tanto, mejores condiciones de entorno. Este esquema hace que los factores de entorno, compuestos en su mayoría por bienes públicos, como se ha señalado, no escapan a la responsabilidad de los empresarios y de sus organizaciones de cadena. En otros términos, los factores de entorno determinan las ventajas competitivas de las empresas y la competitividad privada determina las ventajas competitivas. Si las firmas no aportan, no tendrán competitividad sistémica y sin competitividad sistémica se encuentra comprometida la competitividad privada.
- El territorio puede expresar una competitividad de sus actividades productivo-empresariales como la sumatoria de las competitividades de las firmas y cadenas y cluster que alberga. Esta competitividad del territorio potencia los flujos de inversión de un territorio, generando diferenciales de rentas privadas agregadas que hace que un territorio sea más atractivo que otro para las inversiones privadas y por tanto, para la dinamización de sus economías. Este se puede denominar la competitividad productiva del territorio.
- Sin embargo, hasta aquí tan sólo han sido consideradas las rentas privadas, es decir, aquellas que maximizan las ganancias de empresarios y trabajadores por la vía de una economía dinámica. Pero en el territorio existen también rentas sociales definidas como beneficios no económico-comerciales, que expresan dimensiones claves del desarrollo como son la justicia social, la democracia o la sostenibilidad. Si bien estos son aspectos que tienen importancia por su influencia en la competitividad sistémica, desde la perspectiva pública, que expresa el interés colectivo, su significado no es subsidiario de la eficiencia productiva y se constituye en un componente esencial de la competitividad del territorio.

Las rentas sociales se pueden expresar en empleo, equidad, ingresos, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad, reconocimiento de la cultura, convivencia, etcétera. Recoge aquellos aspectos que la microeconomía reserva para las externalidades, es decir, los beneficios o perjuicios que la sociedad recibe por una determinada canasta de actividades productivas ejercidas por firmas que se deben preocupar por maximizar su propia rentabilidad privada.

- De esta forma un territorio es competitivo cuando combina un modelo que le garantiza altas rentabilidades privadas a las firmas que allí se localizan (*riqueza privada*), al tiempo que garantiza altas rentas sociales a la población que compone dicho territorio. De esta forma, un territorio será competitivo cuando firmas y comunidades perciben como atractivo localizarse o permanecer en él. La competitividad social o territorial, por tanto, será la combinación de ambas rentabilidades que, cuando concurren, permiten que el territorio atraiga la inversión y el flujo de población. Serán rentas sociales que se traducirán en *riqueza social*.

### ***De la participación a la cooperación***

Las últimas reformas registradas en el entorno de desarrollo rural, han conducido a la introducción de la participación como un mecanismo democratizador de las decisiones y el potenciamiento de las capacidades de comunidades y empresarios en modelos productivos. Sin embargo, una visión más integral y territorial conduce al privilegio de otra forma más amplia de relacionamiento público-privado, consistente en la cooperación local. La cooperación implica una reforma de las dinámicas, de las iniciativas y de los procesos de gestión del desarrollo. La cooperación se soporta en la autonomía de las comunidades, de sus instituciones, de sus organizaciones y empresarios. La cooperación se fundamenta en el reconocimiento de los grupos sociales existentes en el territorio y conducen a la autogestión y la autoinstitución, como expresión de la voluntad colectiva de establecer reglas de juego, compromisos y formas organizativas propias y por esta vía, una posibilidad más cierta de empoderamiento. Una nueva relación Estado-sociedad civil nace de esta relación, con nuevos esquemas contractuales y nuevos roles para el Estado y los agentes privados.

## ***De la descentralización al ordenamiento territorial***

Las fuerzas transformadoras de la institucionalidad, reglas de juego y organizaciones, marchan en dirección al reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de los territorios rurales. Durante las dos últimas décadas se han realizado extraordinarios avances en procesos de desconcentración y descentralización, en búsqueda de mayor eficiencia de la gestión del territorio. Sin embargo, estos procesos no han logrado aún sortear las barreras impuestas por los fragmentados espacios territoriales. El énfasis en la descentralización ha conducido a la administración desconcentrada pero no necesariamente a un cambio en las responsabilidades políticas de los territorios, en consonancia con los ajustes estructurales que vive el continente.

Las transformaciones en competencias, funciones y responsabilidades de los diferentes niveles territoriales son bastante más complejas que el manejo de la diversidad y la diferenciación, fundamento de la descentralización. Se relacionan con un desplazamiento de competencias desde los ámbitos nacionales hacia los locales y regionales al interior del espacio nacional, así como de desplazamiento desde lo nacional hacia ámbitos regionales supranacionales y globales. Es un nuevo orden territorial que implica el cambio en los espacios de decisión de aspectos y dimensiones claves del desarrollo y del poder de comunidades e instituciones. Esto implica que el cambio institucional pasa inexorablemente por un nuevo ordenamiento territorial como transformación política, antes que como un mero ajuste administrativo y legal.

## ***De la política sectorial de desarrollo rural a la concurrencia de políticas públicas en el territorio rural***

La concepción de una política de desarrollo rural, aún en su expresión de integralidad impuesta por los programas DRI del continente, expresa la idea de procesos sectoriales con dinámicas propias y paralelos al desarrollo productivo sectorial. El desarrollo rural llevó a una visión en extremo compensatoria, que se basa en la idea que el verdadero desarrollo económico agrícola, de carácter comercial y empresarial, dejará siempre al margen a comunidades empobrecidas que requieren de acciones compensatorias o de asistencia. El desarrollo rural finalmente ha terminado con la definición de políticas que atienden a los más vulnerables, a los marginales, a los discrimi-

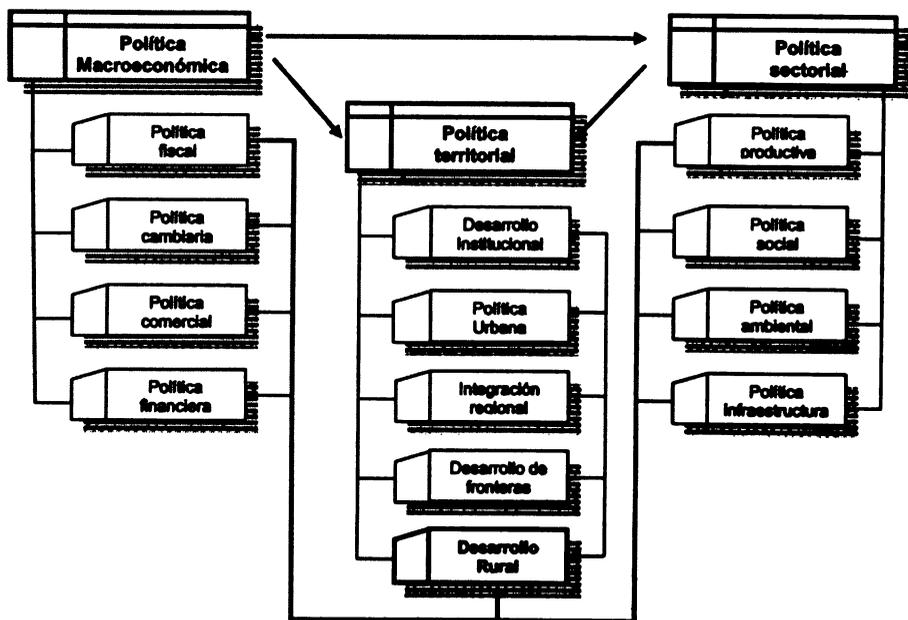
nados. Pobres programas para pobres han terminado inundando las estrategias de desarrollo, llenando de frustración a gobernantes y comunidades.

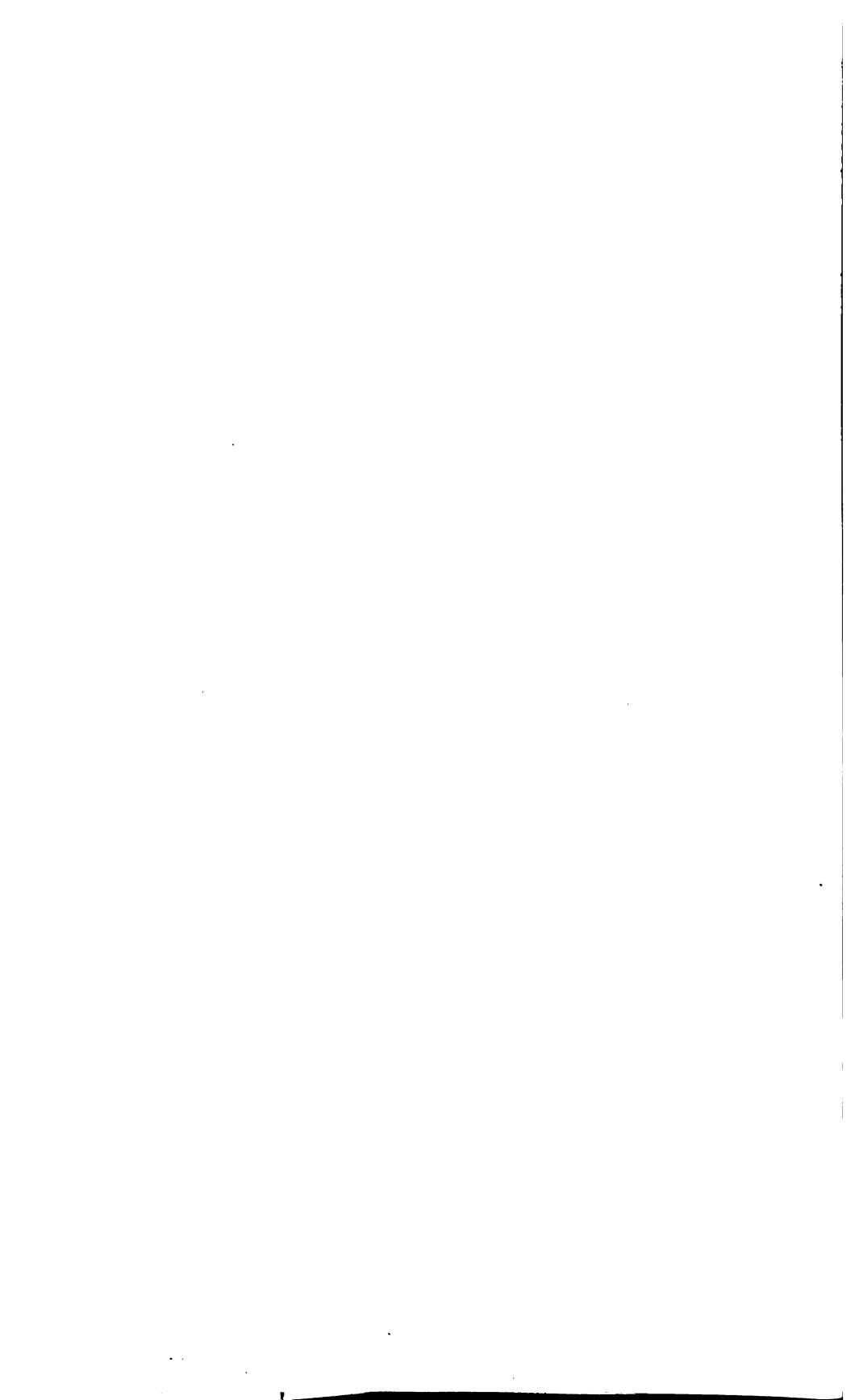
El enfoque de desarrollo territorial rural conduce a una visión diferente donde es indisoluble el modelo económico de producción de todos los actores del desarrollo local y regional. La economía rural está ligada por dinámicas y flujos que la hacen una unidad que no puede ser tratada con políticas dispersas y, en ocasiones, opuestas.

En los procesos de ajuste institucional mencionados, el predominio de la concepción sectorialista de las políticas, pierde peso y pertinencia. Se impone la necesidad de políticas de orden integrado. Esta articulación encuentra en el territorio su escenario natural y en sus propias comunidades, empresarios y autoridades, los agentes idóneos para gestionar esta articulación. El conjunto de políticas públicas actúa sobre el territorio y el desarrollo rural es una resultante de la convergencia de ese cúmulo de política pública.

Resulta extraordinariamente ineficiente y costosa la falacia de una política de desarrollo rural que no tiene capacidad de interactuar o coordinar con las políticas macro o sectoriales, como ocurre con un sinnúmero de estrategias aplicadas en nuestros países. Resulta lamentable el restringido alcance de las estrategias de desarrollo rural campesinista y agrarista que está reforzando modelos insostenibles de soluciones agrícolas que condenan a la población pobre, a reproducir sus condiciones de marginalidad y pobreza.

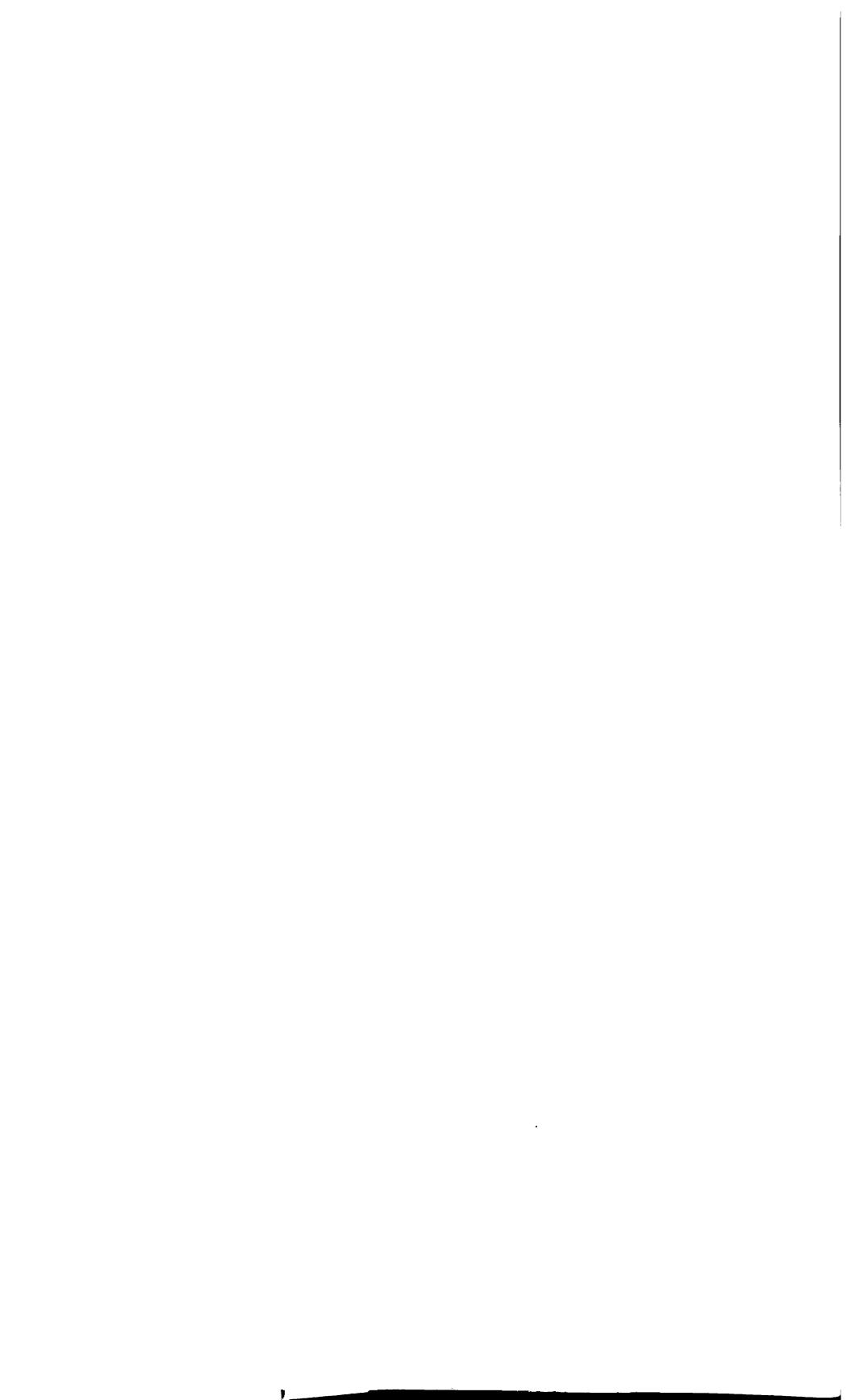
En síntesis, un territorio requiere de una gran capacidad de interlocución entre las políticas públicas en los ámbitos nacionales y sectoriales y las estrategias de desarrollo a nivel local y regional. Es necesario superar el concepto de un desarrollo rural como asistencia social y abrir paso al desarrollo rural como una verdadera estrategia de desarrollo territorial, con capacidad de responder por las articulaciones macro y sectoriales en espacios territoriales.





# **CAPITULO II**

EL CASO BRASIL



## CAPITULO II

DESENVOLVIMENTO  
LOCAL SUSTENTÁVEL:  
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Carlos Luis de Miranda<sup>1</sup>  
Aureliano da Costa Matos<sup>2</sup>

### 1. Antecedentes

O Brasil tem várias experiências em desenvolvimento local sustentável. Cada uma delas está normalmente associada a uma instituição. Dentre elas podem ser citadas: SEBRAE<sup>3</sup>, BNDES<sup>4</sup>, SUDENE<sup>5</sup> e Comunidade Ativa<sup>6</sup>, afóra algumas experiências pontuais conduzidas por organizações não governamentais e movimentos sociais.

Este trabalho reporta-se às experiências realizadas na maioria dos Estados do Nordeste do Brasil, no contexto de projetos de combate à pobreza rural, financiados pelo Banco Mundial. Refere-se também às experiências no âmbito dos Ministérios da Integração Nacional e do Desenvolvimento Agrário. Todas estas últimas contaram com a participação da cooperação técnica do IICA, no desenvolvimento de conceitos, metodologias, na capacitação do capital humano, na promoção do capital social e na formulação de instrumento de planejamento e gestão do desenvolvimento local sustentável. Ver mapa anexo.

<sup>1</sup> Economista e bacharel em direito, especialista em desenvolvimento rural do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA.

<sup>2</sup> Engenheiro agrônomo e advogado, consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA na área de desenvolvimento rural.

<sup>3</sup> SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

<sup>4</sup> BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

<sup>5</sup> SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

<sup>6</sup> Comunidade Ativa – Programa de Governo Vinculado à Casa Civil da Presidência da República.

## ***1.1. Evolução das estratégias de desenvolvimento local***

As intervenções em busca do desenvolvimento local sustentável nos últimos 50 anos, pouco modificaram o estado e a dinâmica da pobreza nas zonas rurais da América Latina. Embora a população rural desta região seja hoje praticamente a mesma dos anos 80, o número de indigentes aumentou. No Brasil de hoje, a maior parte dos pobres rurais é constituída pelos agricultores familiares, trabalhadores rurais sem terra, negros e indígenas, e os níveis de pobreza são ainda mais graves nas unidades de produção chefiadas por mulheres.

O acesso à terra permanece como problema crítico, mantendo-se ainda altos coeficientes de concentração de terras sob propriedade de poucos.

No começo dos anos 90, iniciou-se a construção de uma nova concepção de desenvolvimento rural que passou a pensar mudanças no meio rural, a partir do papel e da participação dos atores representativos dos diversos segmentos da população local.

Por outro lado, a questão ambiental passou a ser recorrente e houve um crescente fortalecimento dos movimentos sociais que se posicionavam a favor da preservação do meio ambiente e defendiam, com intransigência, um combate mais intenso aos problemas causadores de desigualdades setoriais, sociais e regionais.

O IICA iniciou um trabalho no Nordeste no âmbito dos Projetos de Cooperação Técnica (PCT) e dos Programas de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), executado pela SUDENE, com financiamento do Banco Mundial, que tinha uma clara focalização nas áreas das pequenas comunidade rurais.

Em 1992, o PAPP propiciou ao IICA a oportunidade de iniciar um trabalho de organização e participação social, a partir do planejamento e da execução de projetos produtivos, sociais e de infra-estrutura geridos por associações de agricultores familiares, em nível local.

Com efeito, o PAPP, por intermédio do componente Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR), condicionava o acesso aos seus recursos à organização de associações comunitárias para gerir o empreendimento local. Diante destas circunstâncias, o mérito estava em aproveitar a oportunidade para desenvolver um trabalho efetivo de organização social sem caráter autoritário e sem imposições verticais "de cima para baixo".

Apesar de suas contradições, o componente APCR mostrou-se o mais eficiente por viabilizar a efetiva participação dos atores sociais, o que conferiu

maior sustentabilidade a uma parte dos empreendimentos financiados. Hoje em dia, empreendimentos financiados com recursos do APCR, são encontrados ainda em funcionamento no Nordeste, em vários setores da economia.

Vários fatores podem ser atribuídos a esta maior permanência dos empreendimentos. Dentre eles, estão, certamente, as metodologias empregadas, apoiadas em princípios de educação popular e de planejamento participativo, que consignaram um nível significativo de participação da população nas decisões sobre a identificação e gestão do empreendimento.

Não há dúvidas que o APCR possibilitou um maior e mais efetivo acesso dos beneficiários aos recursos, contrariamente ao que ocorria em projetos anteriores de desenvolvimento rural integrado (PDRI), em que a maior parte dos recursos “perdia-se” no interior da máquina administrativa pública.

Este componente foi um dos inspiradores das estratégias atuais adotadas pelos Projetos de Combate à Pobreza Rural (PCPR), que adotam concepções mais evoluídas em termos de metodologia, instrumentos e formas de participação da comunidade.

No entanto, cabe destacar que, embora importante para oferecer soluções aos problemas locais e promover o capital social, a atuação destes projetos é pontual e espacialmente dispersa, não sendo suficiente para impactar o conjunto do município, porquanto não se trata de ações estruturantes.

## ***1.2. O papel colaborador e promotor do IICA***

No início dos anos 90, o IICA e seus parceiros de cooperação técnica foram desafiados a atuar no âmbito de um novo modelo de desenvolvimento, tendo em vista o claro esgotamento do modelo anterior em que pontificavam a exclusão social, a concentração de oportunidades econômicas e políticas e a agressão ao meio ambiente.

No que se refere ao desenvolvimento local sustentável, o IICA adotou uma estratégia que lhe permitiu ampliar o espectro de sua atuação no tema, associando o desafio de uma construção de novos conceitos e métodos, à prática dos projetos em execução. Não houve um momento em que o IICA tenha parado para conceber um programa e posteriormente implementá-lo.

O primeiro passo do IICA foi identificar e mobilizar profissionais, especialistas e estudiosos sobre o tema, com o objetivo de agrupar talentos e articular esforços para pensar o desenvolvimento local. Depois houve um esforço de coordenação, no âmbito da gestão dos PCT, para que os trabalhos de consultoria

caminhassem na mesma direção temática. O permanente processo de ação/reflexão/ação gerou uma dinâmica de avanços e recuos que forneceu os elementos para o aperfeiçoamento sistemático de conceitos e métodos e sua aplicação prática.

O IICA participou também ativamente na formação dos profissionais de entidades públicas estaduais que atuaram na execução do PAPP/APCR e posteriormente no PCPR. Além disso, marcou presença na concepção e no desenvolvimento de metodologias e instrumentos para organização e participação comunitária e na formação de instâncias deliberativas e normativas de âmbito municipal, instituídas para tratar de ações relacionadas ao desenvolvimento local.

A riqueza deste processo, decorrente do permanente embate de idéias e de atitudes com a realidade, propiciou a ampliação paulatina do entendimento de diferentes aspectos do desenvolvimento, emergindo daí a importância das dimensões sociais, políticas, econômicas, ambientais e culturais como suporte efetivo da sustentabilidade do desenvolvimento local.

### ***1.3. Projeto Áridas: um marco estratégico no planejamento.***

Concomitante aos trabalhos realizados, em 1993, o IICA participou da formulação do Projeto Áridas. Trata-se de uma iniciativa proposta pela Fundação Grupo ESQUEL patrocinada conjuntamente pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (à época SEPLAN-PR), pelos governos do Estado do Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco e pelo Banco Mundial, contando com a cooperação técnica do IICA.

Teve por objetivo formular uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste brasileiro, utilizando uma metodologia inovadora, na medida em que abandonava os enfoques clássicos de planejamento por setores e passava a considerar as distintas dimensões da sustentabilidade em âmbito espacial, com um amplo processo de consulta social.

O Projeto Áridas desenvolveu um conceito de desenvolvimento sustentável ampliado para atender as especificidades do Nordeste desde a preservação de seus frágeis ecossistemas até a inclusão de questões relacionadas à pobreza, à debilidade institucional e à descontinuidade das políticas públicas de desenvolvimento.

Esse trabalho envolveu organizações públicas e privadas de todos os estados do Nordeste, mobilizando, aproximadamente, uma centena de especia-

listas nacionais e internacionais. Além de documento conceitual, com estratégias e programas, os grupos de trabalho do Projeto Áridas produziram ainda 46 estudos temáticos, destacando-se os relacionados a recursos hídricos, meio ambiente, economia, tecnologia, saúde, educação, emprego, demografia e avaliação das políticas públicas.

Dentre esses estudos, foi realizada uma avaliação do sistema municipal de governo no Nordeste, compreendendo dois tipos de abordagem. Uma, mais horizontal, analisou o conjunto do sistema em seus aspectos políticos, institucionais, financeiros e de gestão; outra avaliou experiências de gestão municipal bem sucedidas, selecionadas em cada um dos estados do Nordeste, mediante a realização de doze estudos de caso.

Esta avaliação em particular, ofereceu ao IICA os elementos conceituais e metodológicos para evoluir de uma atuação marcadamente local para o âmbito municipal.

Do ponto de vista técnico, os estudos ofereceram ainda elementos para que o IICA elaborasse os seguintes trabalhos: *A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local – desafios de um processo em construção*, por Carlos Julio Jara, e a *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*, por Sérgio C. Buarque.

O IICA iniciou também trabalho de cooperação técnica no âmbito dos PCPR, com visão municipal, destacando-se o apoio à formulação de cerca de 250 planos de desenvolvimento municipal sustentável, à formação de cerca de 700 conselhos e fóruns municipais e à promoção de capital humano e capital social, traduzida na capacitação de 1,3 mil técnicos locais e quase 20 mil dirigentes de associações comunitárias.

Os trabalhos de âmbito municipal foram realizados em nove estados brasileiros, quais sejam: Acre, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais. O grande desafio passou a ser, então, a ampliação da atuação para uma escala geográfica maior, sem abandonar o trabalho anterior. O Projeto desempenhou, então, papel decisivo na retomada, pelos estados, do planejamento como instrumento estratégico e programático de gestão pública.

O Projeto Áridas recoloca, no plano regional, a retomada do planejamento em novas bases conceituais e metodológicas, em que as organizações da sociedade são protagonistas das ações. Esta foi uma contribuição de ordem política que, do ponto de vista estratégico, superou, provavelmente, o substancial conteúdo dos estudos realizados e dos resultados obtidos.

Os estados da Bahia, de Pernambuco, do Ceará, do Rio Grande do Norte, da Paraíba e do Maranhão, com o apoio técnico do IICA, tomaram a iniciativa de estabelecerem estratégias estaduais de desenvolvimento sustentável, inspiradas na abordagem do Projeto Áridas. Além disso, na maioria deles, foram elaborados planos sub-regionais de desenvolvimento sustentável, quais sejam: Zona da Mata e Sertão em Pernambuco, Vale do Piranhas, Agreste e Brejo na Paraíba, Semi-Árido na Bahia, Seridó e Litoral Norte no Rio Grande do Norte e territórios das comunidades Quilombolas no Maranhão.

Registre-se, ainda, que no Centro-Oeste do Brasil e no Distrito Federal e entorno, foram elaborados planos utilizando a lógica do Projeto Áridas, todos eles no âmbito de projetos de cooperação técnica, mantidos entre o IICA e o Ministério da Integração Nacional.

#### ***1.4. Aperfeiçoando idéias e conceitos***

Um dos ajustes emblemáticos, ocorridos com a elaboração dos planos sub-regionais, foi a cristalização da importância da cultura, em seu sentido sócio-antropológico, enquanto elemento decisivo e definitivo para o dimensionamento e a delimitação dos territórios, para a melhor compreensão das distintas formas de organização social existentes, para o mapeamento das redes de solidariedade estabelecidas e, enfim, para a condução do processo de participação que preside a vida local e se manifesta e se materializa na elaboração dos planos. Além disso, a cultura é também determinante dos modelos de execução e gestão dos planos.

Do ponto de vista metodológico, cabe destacar os ganhos efetivos de eficiência na organização das equipes técnicas. Estruturadas segundo as distintas dimensões do plano, as equipes técnicas foram compostas a partir de critérios multidisciplinares e interinstitucionais, esta última envolvendo entidades públicas e privadas.

A visão de território como totalidade, abordada nos planos sub-regionais, força uma integração entre os setores público e privado, leva à ruptura da lógica setorial ou temática de atuação dos órgãos públicos, traz à tona a contraposição de interesses, mostra as diferentes divisões e categorias sociais e mapea e destaca, enfim, o jogo de forças da política local. Induz, ainda, que sejam conciliados e geridos concomitantemente os processos global, local, setorial, temático, micro e macroeconômico. Esta efervescência multifacetada possibilitou, sem dúvidas, o aperfeiçoamento de procedimentos metodológicos.

Tais avanços metodológicos foram muito importantes e tiveram plena aplicação na elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Seridó e do Litoral Norte do Rio Grande do Norte, que se reputam os mais avançados e mais refinados dentre todos eles, exatamente porque foram os mais recentes.

Como se observa, houve uma evolução do âmbito municipal para o sub-regional, ou seja, introduziu-se o conceito de *território rural* como unidade de planejamento e gestão do desenvolvimento sustentável, detalhado mais adiante.

No decorrer do trabalho realizado, uma das constatações mais evidentes, compartilhada pelos diversos parceiros do IICA, foi que a continuidade dos processos de desenvolvimento local é fortemente comprometida pela carência de recursos humanos qualificados.

A fragilidade do capital humano evidencia-se, particularmente, na aplicação de abordagens mais atuais do desenvolvimento e no uso de metodologias participativas que resgatam valores e processos normalmente relegados a um plano secundário.

Em resposta a esta carência, o IICA estabeleceu, com os seus diversos parceiros, um programa de capacitação, com eventos de curta e média duração, objetivando formar multiplicadores para atuar em nível local, mantendo-os permanentemente atualizados sobre temas relacionados ao desenvolvimento local sustentável.

A partir de 1997, iniciou-se a execução do programa. Até o presente ano, foram capacitados, em 9 cursos de média duração, 511 multiplicadores. Cinco destes cursos obtiveram *status* de especialização *latu sensu*, em vista da participação de universidades e do cumprimento dos requisitos acadêmicos em sua realização.

Atualmente, o IICA, com o apoio do Banco Mundial e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), está apoiando a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó, que inclui a consolidação da Agência de Desenvolvimento do Seridó (ADESE), entidade não-governamental responsável pela coordenação da execução do referido plano.

No Maranhão, o IICA enfrenta atualmente o desafio de trabalhar com comunidades excluídas por razões de pobreza e de etnia - afrodescendentes, quilombolas e indígenas.

As especificidades culturais dessas comunidades obrigaram o IICA a mais uma adaptação das metodologias de capacitação e de planejamento dos respectivos territórios rurais, em respeito às especificidades dessas comunidades.

## 2. Marco conceptual

### 2.1. Um conceito de desenvolvimento sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável, inicialmente estabelecido por um dos grupos de trabalho<sup>7</sup> do Projeto Áridas, vem sendo enriquecido e aperfeiçoado, na medida em que as ações desenvolvidas pelo IICA alcançam novas áreas e ampliam o leque de atores sociais.

A idéia da sustentabilidade está diretamente relacionada à continuidade, à permanência da qualidade de vida e às oportunidades da sociedade ao longo do tempo, incorporando uma perspectiva de longo prazo. Parte de uma base ética que demanda uma solidariedade social. Pressupõe a necessidade de subordinação da dinâmica econômica aos interesses da sociedade e às condições do meio ambiente.

Traduz-se na solidariedade *inter* e *intra* gerações e também numa solidariedade inter-regional.

Nas ações que envolvem a participação do IICA, o desenvolvimento sustentável é entendido como um processo amplo e abrangente de mudança social e aumento das alternativas de escolhas e oportunidades da sociedade, de modo a compatibilizar, no tempo, o crescimento econômico, a equidade social e a preservação do meio ambiente.

O conceito se apóia em três grandes bases que estão interligadas:

- a) o crescimento e a eficiência econômicos que representam uma condição necessária, mas não suficiente, do desenvolvimento sustentável e se constituem pré-requisitos fundamentais, sem os quais não é possível elevar a qualidade de vida com equidade;
- b) a elevação da qualidade de vida e a equidade social, que constituem-se atributos e propósitos finais de todo esforço de desenvolvimento em curto, médio e longo prazos; o conceito ampliado de equidade social, além da igualdade de todos perante a sociedade, significa também a oportunidade de acesso ao mercado, às fontes de renda e de trabalho, aos serviços públicos e à efetiva participação política;
- c) a preservação ambiental, condicionante decisivo da sustentabilidade do desenvolvimento e da sua manutenção no longo prazo, sem a qual não é possível assegurar qualidade de vida para as gerações futuras e equidade social sustentável e contínua no tempo e no espaço.

<sup>7</sup> Este grupo de trabalho foi coordenado pelos Professores Sérgio C. Buarque e Ester Aguiar.

## **2.2. As dimensões de sustentabilidade do desenvolvimento**

Na prática, a aplicação deste conceito desdobra-se nas dimensões ambiental, econômica, tecnológica, social, cultural e político-institucional, que devem ser operacionalizadas de forma holística, sistêmica e integrada. Para que isto ocorra, é necessário que o enfoque dado à intervenção proposta tenha uma perspectiva de totalidade, ou seja, não segmentada ou setorializada, daí porque o território, definido por sua identidade natural e cultural, passa a ser a unidade de planejamento e de execução das ações de desenvolvimento local sustentável.

Para um melhor entendimento das dimensões citadas, cabe destacar alguns aspectos relevantes.

- a) Ambiental – são considerados os ecossistemas particulares; a disponibilidade dos recursos naturais renováveis e não-renováveis; a disponibilidade, a tendência de esgotamento, o uso atual e a qualidade dos recursos hídricos; a disponibilidade e a tendência de esgotamento dos recursos florestais e da fauna, além de aspectos relacionados ao solo, ao relevo e ao clima. Ou seja, no âmbito da dimensão ambiental busca-se analisar, sob diferentes ópticas, a influência presente e futura do homem com a qualidade geral do meio ambiente natural e a preservação da biodiversidade, o que inclui, por exemplo, uma avaliação da poluição hídrica e atmosférica do nível de (des)organização dos ecossistemas existentes.
- b) Econômica – inclui a dinâmica geral da economia, considerando, dentre outros aspectos: as relações econômico-comerciais com o contexto do território, as estruturas produtivas, o peso relativo dos setores produtivos, as cadeias produtivas e os complexos econômicos relevantes, as condições e a oferta de infra-estrutura (transporte, energia e comunicação), a logística econômica, as vantagens competitivas e as potencialidades ou oportunidades oferecidas pelo mercado. Envolve, ainda, a análise de indicadores econômicos relacionados à renda, taxa de investimento, taxas de crescimento e, por fim, os sistemas institucionais de fomento, regulação e crédito existentes.
- c) Tecnológica – diz respeito a uma visão do padrão tecnológico dominante no território e ao nível de produtividade geral e diferenciado por setor ou segmento da economia. Descreve qualitativamente os pontos de estrangulamentos, as carências e as demandas que afetam a produtividade e comprometem a qualidade dos produtos, visando um

aumento de produção associada à sustentabilidade ambiental (adequabilidade com os ecossistemas). Supõe, ainda, o conhecimento dos sistemas de pesquisa, extensão rural, inovação e capacitação científica e tecnológica (universidades, instituições de P&D, organismos de fomento produtivo, etc.) e a qualificação de recursos humanos existentes.

- d) Social – considera a evolução geral da população, sua estrutura e suas tendências, relações sociais, emprego e estrutura de renda, cidadania, oferta e qualidade da infra-estrutura social (saúde, saneamento, habitação), situação geral da educação e da formação de recursos humanos (analfabetismo, nível de escolaridade, oferta de ensino, etc.), relações de trabalho, estrutura fundiária e indicadores sociais (sempre que possível comparando com parâmetros gerais que podem constituir modelo).
- e) Cultural – inclui uma análise antropológica dos grupos sociais dos territórios e suas diferentes manifestações histórico-culturais, artísticas e artesanais. Busca entender a identidade cultural comum e a sua tradução nas diferentes formas de manifestação (culinária, forma de produzir e comercializar), os valores religiosos, éticos e morais, as regras consuetudinárias, as diversas formas de relacionamento interno e externo ao território, as redes de solidariedade e cooperação existentes, dentre outros aspectos. Em outras palavras, a dimensão cultural considera os padrões e as regularidades de comportamento que revelam o *jeito de ser* de um grupo humano, em meio à dispersão de atitudes, capaz de representar as energias coletivas as quais, muitas vezes, contrapõem-se à “racionalidade” dos elementos econômicos.
- f) Político-institucional – relacionada ao exercício do poder local e às relações externas com distintas instâncias de poder, inclui a análise do sistema político e a estrutura de poder prevaiente, atores sociais e seus interesses, organização do estado e da sociedade, governabilidade, situação geral do setor público, relações estado-sociedade, quadro geral das instituições públicas e privadas, nível de organização e participação da sociedade, destacando-se as principais instituições presentes no território.

Na prática, as diversas dimensões possuem fronteiras muito tênues. Como se pode observar, alguns dos elementos acima citados, na realidade, se integram, a exemplo do capital social que permeia várias dimensões.

### 2.3. O enfoque territorial

Simplificadamente, o conceito de território rural corresponde aos espaços onde se localizam um ou mais agrupamentos humanos articulados entre si. Existem unidades produtivas de diversos tamanhos, ocorre divisão de trabalho entre a população e acontecem importantes encadeamentos de produção e consumo. Em tais localidades, materializa-se a competição política para representação dos interesses dos cidadãos e concretizam-se as pressões por uma maior participação da sociedade. É possível, portanto, entender o exercício das liberdades, as capacidades e as limitações dos diversos grupos sociais. Neste sentido, um território rural pode corresponder a uma microbacia, a uma microrregião, a um conjunto de municípios que, em todos os casos, disponham de identidade natural e cultural.

O conceito de desenvolvimento local sustentável, trabalhado pelo IICA, descaracteriza a forma de abordagem tradicional por setores econômicos. De outra parte, a visão de território é muito mais ampla, não correspondendo somente ao setor agropecuário e ao que, do ponto de vista geopolítico, se considera como meio rural.

A sustentabilidade do desenvolvimento dos territórios rurais se expressa pela consolidação da:

- a) coesão social, entendida como expressão da comunidade rural e das sociedades nacionais integradas pela equidade social, pela solidariedade, pela justiça social e pelo sentimento de pertencer ao território. A coesão social emerge como um desafio de inclusão e integração da economia rural, tanto em sua dinâmica interna quanto em sua economia nacional. Numa sociedade pobre, desintegrada social e territorialmente, é muito difícil gerar as condições estruturais para estabelecer uma economia eficiente, produtiva e competitiva. Daí a necessidade de romper o círculo vicioso de exclusão, pobreza e ineficiência econômica. A inclusão deve ser no sentido da prosperidade e da competitividade;
- b) coesão territorial, entendida como a inserção de espaços, recursos, economias, sociedades e instituições, interligados em um tecido que amolda regiões, revelando-se e definindo-se como entidades cultural, política e socialmente integradas.

A adoção de um enfoque territorial tem, portanto, implicações na definição de políticas públicas de desenvolvimento rural e de gestão do meio ambiente. Em particular, o enfoque territorial pressupõe:

- a) reconhecer que nos territórios rurais existe uma dimensão urbana que deve integrar-se sinergicamente com o meio rural e, portanto, não pode ser ignorada. O grau de influência da dimensão urbana varia de acordo com as especificidades de cada território;
- b) admitir que o rural deixa de ser sinônimo do agrícola na medida em que as sociedades se desenvolvem e os territórios diversificam sua estrutura e suas atividades sócio-econômicas;
- c) considerar as diferentes funções (econômicas, sociais, culturais) cumpridas pelos sistemas naturais e o impacto que esses sistemas naturais têm sofrido dos sistemas sociais e econômicos;
- d) salientar a relevância dos fatores históricos, culturais e institucionais que contribuem para a criação de especificidades territoriais que se manifestam nas diferentes formas de apropriação dos recursos naturais e se expressam em seus produtos e em suas paisagens;
- e) destacar a importância do manejo sustentável do ambiente e dos recursos naturais como elemento central nas estratégias de redução da pobreza;
- f) abordar a heterogeneidade presente na região em termos do estado do ambiente.

Entendidos esses critérios do processo de desenvolvimento, é mais fácil visualizar:

- a) a multiatividade dos territórios rurais;
- b) a necessidade de formular políticas que contenham objetivos;
- c) a necessidade de superar o marco institucional tradicional dos investimentos, de modo a direcioná-los à obtenção de mais emprego e mais renda, à geração de novas oportunidades de empreendimentos, à melhoria dos índices de desenvolvimento humano e à sustentabilidade da qualidade de vida;
- d) o estabelecimento de mecanismos institucionais que gerem opções por um sistema participativo e aberto que permita formular soluções a partir da base, ou seja, planejamento ascendente com base nas demandas da sociedade.

### ***3. Estratégias e metodologias utilizadas pelo IICA para suas ações de desenvolvimento local***

A experiência do IICA no Brasil concentra-se, até o presente momento, na elaboração de planos locais e regionais de desenvolvimento sustentável, embora haja alguns resultados relacionados à gestão e ao monitoramento. Relataremos os aspectos relativos à metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável.

#### ***3.1. Postulados metodológicos***

Na busca de formas e caminhos operacionais para a elaboração de planos e estratégias de desenvolvimento sustentável de territórios rurais, estabeleceram-se procedimentos de trabalho<sup>8</sup>, orientados pelos seguintes postulados centrais:

##### **a) Educação para a cidadania**

Este postulado reconhece as pessoas como protagonistas do processo de desenvolvimento, dotadas de capacidade para gerar bens econômicos e culturais, exercer o poder político e desfrutar do bem-estar social. Tudo isso é possível na medida em que sejam estimuladas por práticas educativas que ampliem seus horizontes de liberdade, a partir dos territórios rurais em que vivem.

As práticas educativas aqui consideradas devem favorecer a troca de saberes entre os diferentes atores sociais, na busca de uma síntese criadora que propicie um melhor entendimento do contexto natural e histórico em que se materializam as ações de desenvolvimento.

Uma ação comprometida com objetivos educacionais deve assegurar uma abordagem global da realidade, considerando e administrando dicotomias entre teoria e prática, entre subjetivo e objetivo, entre individual e coletivo, entre psicológico e sociológico, entre espiritual e corporal e entre ensino e aprendizagem.

Nesta perspectiva, é fundamental que os comunitários estejam preparados para superar seus constantes desafios e que desenvolvam a capacidade de

---

<sup>8</sup> Durante todo o processo de planejamento, houve uma clara orientação para a formulação de modelos de gestão que organizassem as instituições públicas e privadas para a execução e o acompanhamento do plano. Em alguns casos, como o do Seridó e dos territórios das comunidades quilombolas do Maranhão, estes modelos de gestão estão em fase de operacionalização.

aprender a aprender, de lidar com a informação, e não apenas consumi-la, de analisar a realidade social, econômica e política em sua volta, de trabalhar e tomar decisões em grupo e, finalmente, de localizar, acessar e usar informações acumuladas.

#### **b) Articulação do processo técnico e político**

O trabalho do IICA, juntamente com seus parceiros, incorpora a idéia de que o planejamento corresponde a um processo participativo de formulação de ações para a construção do futuro, implementado de forma descentralizada, que é, ao mesmo tempo, técnico e político.

A natureza técnica considera o planejamento como parte de um processo ordenado, sistemático, que se apóia em conhecimentos científicos e está radicalmente condicionado à utilização de técnicas de organização, sistematização e hierarquização de variáveis relevantes da realidade planejada. Além disso, produz e organiza informações sobre o objeto planejado e sobre os instrumentos de intervenção, para subsidiar, com rigor, o processo decisório.

A natureza política decorre do fato que toda decisão e definição de objetivos passa por múltiplos e diversificados interesses e, portanto, envolve conflitos e requer negociações entre atores sociais. Trata-se de processo dialético inerente ao método participativo, ascendente e descentralizado de planejamento.

Um exemplo de conflito fundamental está no padrão da relação sociedade-natureza, cuja redefinição está na base do conceito da sustentabilidade ambiental. É verdade que quase todos os conflitos são fortemente influenciados por valores culturais ou decorrem da relação entre os diferentes segmentos sociais.

Combinar, no tempo, o técnico e o político, não é tarefa fácil, mas é possível. As dificuldades não podem servir de pretexto para o comprometimento de qualquer uma das dimensões da sustentabilidade.

Por outro lado, este embate viabiliza a apropriação do plano pela sociedade, o que o legitima e atribui-lhe sustentabilidade política e não apenas governamental.

#### **c) Valorização do processo e do produto**

A metodologia de planejamento participativo tem como desafio mobilizar as organizações da sociedade e as instituições públicas em torno de objetivos e prioridades estratégicas, que se consubstanciarão em um plano cuja convergência de interesses deve ser alcançada com a observância do pressuposto anterior.

É o planejamento um processo permanente e continuado de formulação, decisão, execução e avaliação, capaz de mobilizar as energias sociais como força criativa da sociedade.

O produto materializado em um documento expressa, literariamente, o processo e os elementos organizadores da ação. Serve como instrumento de negociação entre instituições públicas e atores sociais.

Assim, se não cabe uma supervalorização do plano, como se fosse o próprio planejamento, não parece também pertinente minimizar a sua importância e o seu papel no processo geral de planejamento.

Por este postulado, atribuem-se valores idênticos ao processo e ao produto. Trata-se de uma ruptura em relação às estratégias normalmente adotadas em ações de planejamento.

#### **d) Enfoque sistêmico**

O processo técnico e a negociação política apreendem a realidade em sua totalidade e complexidade.

Na prática, isto significa que de um lado, o processo de planejamento tem sempre como marco de referência uma determinada totalidade, com suas relações externas e internas, que corresponde a uma certa escala geográfica, qual seja, um assentamento, uma microbacia, um município, uma microrregião homogênea, etc. Tomando como exemplo a região do Seridó, optou-se por trabalhar com o território dos municípios das três sub-regiões existentes e o conjunto da região do Seridó.

A par desta visão de totalidade, qualquer que seja a escala geográfica considerada, as dimensões econômica, social, cultural, ambiental, tecnológica e político-institucional presidem a organização das equipes técnicas, o processo de participação e de consulta à sociedade e a formulação das propostas de desenvolvimento sustentável.

Retomando o exemplo do Seridó, o processo de planejamento ocorreu na forma ascendente de agregação de territórios, considerando, concomitantemente, em cada um deles, a totalidade e as dimensões da sustentabilidade, a saber: o município, as sub-regiões e a região. Os subsistemas territoriais de menor escala geográfica - municípios - com suas complexidades, inseriram-se em um sistema mais amplo (primeiro a sub-região e depois a região) com o qual mantém estreita interação, trocando restrições, influências e potencializando vantagens comparativas, passando a representar agora o contexto global do território planejado.

---

### **e) Visão estratégica**

A visão de longo prazo é imanente ao planejamento do desenvolvimento sustentável e materializa-se em ações estruturantes capazes de modificar a realidade.

Como visto, o desenvolvimento sustentável tem como pilares o crescimento e a eficiência econômicos, a elevação da qualidade de vida e a equidade social e, ainda, a preservação ambiental, as quais demandam ações cujos resultados são obtidos em prazos maiores. Estes serão tanto mais longos quando mais graves os níveis de pobreza dos territórios considerados.

A visão estratégica delimita as circunstâncias, define limites e restringe as possibilidades da intervenção, afetando decisivamente a seletividade e a hierarquização das ações de desenvolvimento a serem propostas.

Por outro lado, o enfoque de longo prazo conduz à proposição de ações estruturantes do estilo de desenvolvimento, tendendo a descartar ações emergenciais que atendem necessidades de curto prazo. Em regiões muito pobres, é necessário compatibilizar ações estruturantes com as emergenciais necessárias à solução de situações críticas de pobreza.

Com estes postulados, busca-se evitar concorrências que comprometam as sinergias e objetiva-se assegurar a legitimidade do plano pela maior participação possível dos distintos atores sociais, o que remete a um permanente esforço de negociação, a fim de conciliar as aspirações da população com o que é viável tecnicamente.

Há, portanto, um esforço permanente de ação/reflexão/ação que se traduz em avanços e recuos próprios da construção coletiva e que obedece à dinâmica da interatividade entre os atores sociais e entre a comunidade e o corpo técnico, num constante ir e vir criativo que produz conquistas.

## **3.2. Etapas**

Nesta linha de conduta, a metodologia de planejamento adotada envolve as seguintes etapas básicas que se ajustam às especificidades de cada território:

- a) organização das equipes técnicas, segundo cada uma das dimensões da sustentabilidade:
- b) definição das instâncias de deliberação e acompanhamento do plano:
- c) dimensionamento e qualificação do capital social existente:
- d) sensibilização e recuperação da auto-estima:

- e) consulta à sociedade:
- f) avaliação do estado da arte do conhecimento técnico e científico:
- g) entrevistas estruturadas e *delphos*<sup>9</sup> político:
- h) análise de consistência técnica:
- i) preparação do documento do plano:
- j) apresentação e entrega do plano.

Cumpridas estas etapas, inicia-se, a execução do plano, cuja administração é assumida pela instância gestora que está concebida e proposta nele mesmo.

#### 4. Lições aprendidas

O processo de elaboração de planos e de estratégias de desenvolvimento sustentável de territórios rurais, desenvolvidos com a cooperação técnica do IICA, possibilitou a construção de um referencial técnico atual, para as instituições parceiras e para a comunidade em geral.

Em todas as experiências vivenciadas, foi notório o fato que a sociedade sempre respondeu com comprometimento e responsabilidade às convocatórias legítimas de participação, tendo demonstrado uma ampla capacidade de refletir sobre o seu passado, seu presente e sobre o seu desenvolvimento. Há interesse da população em decidir sobre o seu destino e quando isto acontece, percebe-se que há convicção sobre a verdade das informações trocadas entre os diferentes atores sociais.

Como em todo processo educativo, os resultados nem sempre são imediatamente percebidos, portanto, insistir em fazer funcionar instrumentos e mecanismos de participação e exercitar práticas pedagógicas libertadoras, será sempre muito importante.

O certo é que não há receitas nem propostas prontas que assegurem o protagonismo das comunidades nos processos de planejamento do desenvolvimento, uma vez que a realidade local será, sempre, o grande referencial que delineará limites e possibilidades de participação.

<sup>9</sup> O *delphos* político consiste em consulta estruturada, tendo por base a coleta individualizada de informações em questionário, promovendo várias rodadas de manifestação e reflexão dos participantes. As rodadas são estimuladas por relatórios que sintetizam as respostas do grupo, procurando estruturar as convergências e as divergências registradas na percepção dos participantes. Trata-se, portanto, de um processo de reflexão coletiva, sem que os participantes se encontrem ou dialoguem diretamente, posicionando-se diante da visão do conjunto.

Assim sendo, planejar o desenvolvimento é um desafio a ser superado quotidianamente, uma vez que requer que sejam assegurados espaços de diálogo permanente, cuja síntese influencia o futuro desejado. Significa estimular constantemente o envolvimento de atores sociais para a transformação que se pretende operar.

Diante destas afirmações iniciais, é possível abordar alguns pontos de singular importância relacionados a fatores essenciais ao desenvolvimento rural sustentável e à agricultura familiar:

#### **4.1. Questões conceituais**

- a) As diversas experiências vivenciadas pelo IICA demonstraram claramente a necessidade do aperfeiçoamento permanente do marco conceitual, das metodologias e instrumentos de planejamento e da gestão das ações de desenvolvimento local sustentável. Todos esses elementos estão em constante processo de ajustes por se defrontarem com a dinâmica das mudanças no mundo rural e têm como desafio responder à grande heterogeneidade e diversidade dos territórios rurais.
- b) A aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável implica a rediscussão de valores éticos e sociais, a exemplo da solidariedade *intra* e *inter* gerações e do respeito às leis da natureza. A implementação de um processo de planejamento remeterá à discussão de valores dominantes nas comunidades e possibilitará a alteração daqueles que sejam incompatíveis com a sustentabilidade do desenvolvimento.
- c) A aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável ao planejamento de um território é feita através da abordagem multidimensional. Este exercício de multidisciplinaridade, que envolve técnicos e especialistas e atores sociais, permite calibrar as escolhas de alternativas em razão das diferentes dimensões da sustentabilidade, embora cada uma delas tenha ritmos de maturação e de mudança diferenciados no tempo.
- d) Tratar a realidade como uma totalidade, com suas múltiplas dimensões e de forma multidisciplinar, é uma tarefa bastante complexa, mas é possível utilizando-se a abordagem sistêmica indicada nos postulados da metodologia, como um recurso de análise e elaboração de proposições.

- e) É imprescindível combinar processo técnico e político no planejamento do desenvolvimento sustentável, pois, a cada momento, tem-se que negociar as aspirações da comunidade com as possibilidades econômicas, tecnológicas e ambientais.
- f) O resultado do planejamento e o grau de sustentabilidade do desenvolvimento é diretamente influenciado pela cultura política e pelo momento político que vive a sociedade local.
- g) A construção do processo de planejamento democrático, por seu caráter legitimador de ação pública, mostrou-se mais importante que o produto em si, o *plano*. Isto rompe com uma tradição recente de planejamento no Brasil, em que predomina a *cultura do plano*. Na prática, significa vencer o desafio de entender o planejamento como processo.

#### **4.2. Mobilização da sociedade**

- a) A forma de propiciar a participação e a intensidade com que esta ocorre dependem da cultura e do momento político de cada território. Assim, em relação à sociedade envolvida, não há receitas gerais para organizá-la, dimensioná-la, promovê-la.
- b) A participação real, efetiva, envolvendo o conjunto dos atores sociais e suas organizações, é um processo complexo, demorado, que exige amadurecimento. Apresenta um custo significativo que deve ser entendido como um investimento político para formação de cidadania, de capital social, de empoderamento dos atores sociais e de legitimidade das ações públicas futuras.
- c) As ações de desenvolvimento local sustentável, referentes à mobilização da sociedade, à organização dos atores sociais e à criação de instâncias deliberativas, para que tenham permanência no tempo, devem ser implementadas no contexto de projetos de investimento, a exemplo dos Projetos de Combate à Pobreza Rural (PCPR).
- d) A legitimidade dos representantes de qualquer segmento social merece prévia e cuidadosa análise porque eles refletem a estrutura de poder e os conflitos de interesses de cada território. Por isso, a metodologia utilizada pelo IICA começa exatamente com esta avaliação.
- e) O esforço de mobilização e organização comunitária deve estar sempre atrelado a projetos de investimento, pois, desta forma, é possível associar a melhoria da qualidade de vida ao exercício da cidadania.

- f) As dificuldades de mobilização, muito comuns neste processo, merecem tratamento especial permanente. Estabelecer estratégias e sistemas amplos de alianças para reduzir essas dificuldades, como no caso do Seridó, que envolveu igrejas, movimentos sociais e poder público, é fundamental.

### **4.3. Capital social**

- a) O sucesso do processo de planejamento e de gestão de planos de desenvolvimento sustentáveis será tanto maior quanto mais fortes sejam as organizações de base. Como corolário, aprendeu-se que é necessária, mas não suficiente, a criação de instâncias deliberativas formais, a exemplo de conselhos e fóruns. Quanto maior for o adensamento das organizações de base e sua representação nas instâncias deliberativas, maior será a possibilidade de permanência destas no tempo, e melhores os resultados alcançados.
- b) A qualidade e a legitimidade das lideranças não estão diretamente relacionadas a mandatos políticos. De outra forma, a fragilidade da liderança, com ou sem mandato, compromete a sustentabilidade política da proposta.
- c) É preciso investir, desde o início, na identificação dos patrocinadores do processo, na sensibilização dos atores que se quer envolver e na montagem de mecanismos de participação. Demonstrar que, de fato, a elaboração do plano é apenas um momento de um processo mais amplo, que continua, efetivamente, sob o patrocínio dos que têm legitimidade e capacidade aglutinadora para conduzi-lo, faz parte da nova institucionalidade requerida pelo desenvolvimento local sustentável.
- d) As redes de cooperação e a solidariedade social devem ser valorizadas e promovidas, pois vão além de considerar a fortaleza ou a fragilidade de suas estruturas ou do trabalho que individualmente realizam.

### **4.4. Capital humano**

- a) Para trabalhar com desenvolvimento local sustentável, o IICA, ao longo de sua experiência, observou a necessidade de contar com profissionais cujas características principais são:

- (i) saber situar o território trabalhado no contexto regional, nacional e mundial;
  - (ii) dominar técnicas de planejamento e gestão, e técnicas de relacionamento com distintos atores sociais;
  - (iii) trabalhar com cadeias de agronegócios;
  - (iv) respeitar e valorizar as diferenças;
  - (v) reconhecer valores locais que possuam vantagens comparativas em relação a distintos mercados;
  - (vi) ter disposição para intercambiar saberes.
- b) Em todas as experiências do IICA, a utilização de metodologias participativas de planejamento resultou na mobilização, na animação e na recuperação da auto-estima dos profissionais do setor público envolvidos.

#### **4.5. Território**

a) A delimitação do território para a aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável, em sua forma holística, sistêmica e integrada, possibilita:

- (i) ganho de economias de escala, modernização dos processos produtivos e maior governabilidade dos fatores ambientais;
- (ii) maior respeito às especificidades culturais;
- (iii) melhor aproveitamento das potencialidades locais, o que significa explorar as vantagens comparativas agrícolas ou não-agrícolas de cada território;
- (iv) participação mais efetiva dos atores sociais no planejamento, na gestão e no controle social das políticas públicas;
- (v) maior dinamismo aos processos de organização dos atores sociais;
- (vi) estabelecimento de um pacto político entre o setor público e as entidades civis;
- (vii) compatibilização dos processos técnico e político, com o intuito de integrar as propostas da sociedade às respostas técnicas, a partir de um ambiente de negociação que permeie todo o processo de elaboração do plano.
- (viii) maior organização e capacitação das equipes técnicas multidisciplinares e interinstitucionais.

- b) O conceito de território vai além de aspectos meramente técnicos e político-administrativos. A cultura local é um elemento determinante na delimitação dos territórios rurais e iguala-se a outras variáveis como as sociais, as geográficas, as demográficas e as econômicas. Um exemplo bem plausível, são os territórios quilombolas no Maranhão, constituídos por 42 comunidades, espalhadas em 8 municípios, que não ocupam um território contínuo, mas, ainda assim, são integradas pela cultura e etnia.
- c) A organização social e o capital social são elementos fundamentais para a conceituação e delimitação de território. Por exemplo, o território do Seridó hoje, para os seus habitantes, além de características climáticas, geográficas e demográficas, é reconhecido, também, pelas 450 associações comunitárias, 25 cooperativas, 26 sindicatos rurais, 28 conselhos municipais, 2 associações de municípios e um conselho de desenvolvimento regional existentes, além das redes de cooperação e confiança que se estabeleceram entre as associações.
- d) Quanto mais se reduz a escala geográfica do território, mais fácil se torna combinar o processo técnico e o político. O inverso é verdadeiro, mas há que se considerar que a menor escala prejudica a concepção e a execução de programas estruturantes.
- e) Revelou-se de grande importância a análise do entorno nacional e internacional do território, para a identificação tanto de ameaças quanto de oportunidades que incidem sobre ele.

#### **4.6. Estratégias de intervenção**

- a) A realidade social é *per se* conflituosa, sendo recomendável explicitar e tratar com transparência as diferenças, não desconhecê-las. Na experiência do IICA, esses conflitos surgiram em todas as etapas de formulação dos planos. Entretanto, eles se agudizam por ocasião da formulação de estratégias de intervenção, porquanto os interesses entre os distintos atores sociais e entre o público e o privado, emergem de forma mais clara.
- b) O planejamento é um processo político de decisões e negociação de atores, e o plano é, antes de tudo, um instrumento de negociação e de aglutinação política dos atores, na medida em que expressa, de forma técnica e organizada, o conjunto das decisões e dos compromissos

assumidos pelos que participam do processo de sua construção ou estão dispostos a executá-lo.

- c) O fato de as entidades organizacionais dos diversos níveis de governo se estruturarem por setor, o que de certa forma se reproduz nas representações da sociedade civil, acarreta uma dificuldade metodológica importante que merece especial consideração ao longo do processo. Organizar a discussão por dimensão, implica romper com esse corte tradicional, o que exige uma motivação adicional para que as pessoas «abandonem» os seus setores e passem a fazer análises e propostas com uma visão holística da realidade. Isso nem sempre é possível.
- d) A necessidade, muitas vezes decorrente do alto grau de pobreza do território, de buscar resultados econômicos de curto prazo pode gerar impactos indesejáveis sobre o meio ambiente. Tais impactos devem ser estimados e analisados para orientar as decisões no âmbito econômico. No sentido contrário, processos de alteração do meio ambiente natural, que maturam lentamente, podem ter implicações, no médio e longo prazos, sobre o desempenho da economia.
- e) A discussão das diversas dimensões, simultaneamente, em momentos de síntese, foi o meio que se adotou para colocar em relevo descompassos e para identificar soluções apropriadas provocadas por choque de objetivos.
- f) A gestão pública local toma em consideração as relações entre o poder público local e as organizações não-públicas prestadoras de serviços sociais. A *Prefeitura* jamais pode ser adversária do plano, por uma simples razão: o Brasil possui cerca de 5.700 municípios dos quais 76% têm menos de 20 mil habitantes e 90% têm menos de 50 mil habitantes. Neste conjunto que constitui os mais pobres, a Prefeitura é a principal *empresa*, visto que emprega o maior número de pessoas e é responsável pela maioria dos serviços prestados à população, como educação e saúde, além de receber as transferências do governo federal e estadual. Por outro lado, há uma visível correlação positiva entre níveis de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e desempenho empreendedor das prefeituras. Tais situações justificam a implementação de programas complementares de fortalecimento institucional das prefeituras.
- g) A geração de emprego e de renda considera atividades agrícolas e não-agrícolas para garantir a sustentabilidade econômica do desenvolvimento dos territórios rurais, por intermédio da diversificação de suas economias.

As cadeias de agronegócios são vistas como estratégia de geração de emprego, renda e fortalecimento do capital social.

- h) Em razão do nível de pobreza existente, deve-se combinar ao plano de ações estruturantes (crédito fundiário e reforma agrária), ações compensatórias inteligentes (financiamento de sistema simplificado de abastecimento de água com gestão comunitária, por exemplo). Para estas últimas, o risco está em retomar o assistencialismo, cujo apelo é muito forte em regiões pobres.
- i) A complementação de ações macro com ações micro é fundamental para a sustentabilidade do desenvolvimento. A existência de milhares de pequenos projetos comunitários no Seridó não conferiu escala para a sustentabilidade do desenvolvimento da região, resolvendo apenas problemas localizados. A complementação desse esforço será feita com a execução de programas de investimentos de abrangência regional, como os programas de recursos hídricos e de cadeias de agronegócios, previstos no plano de desenvolvimento da região.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

- Buarque, S. C. 2002. Construindo o desenvolvimento local sustentável: Metodologia de planejamento. Rio de Janeiro, Garamond Universitária
- Echeverri, R.; Ribero, M. del P. 2002. Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe. San José, CR, IICA
- Furtado, J. R.; Furtado, E. 2000. A intervencao participativa dos atores (INPA): uma metodologia de capacitacao para o desenvolvimento sustentável. Brasília, IICA
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación par la Agricultura). 1999. El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad: nueva ruralidad. San José, CR
- Jara, C. J. 1998. A sustentabilidade do desenvolvimento local. Brasília, IICA
- . 2001. As dimensoes intangíveis do desenvolvimento sustentável. Brasília, IICA
- Miranda, C. L. et al. 1998. Planejando o desenvolvimento sustentável: a experiencia recente no Nordeste do Brasil. Brasília, IICA
- - - - - . et al. 2002. Brasil: descentralización y desarrollo regional sustentable, la experiencia de Seridó. San José, CR, IICA
- Projeto Aridas. 1995. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Brasília, Ministério do Planejamento e Orcamento
- Sepúlveda, S. 2002. Desarrollo sostenible microregional: métodos para la planificación local. San José, CR, IICA



## COMENTARIOS A CARGO DEL ARQ. FEDERICO BERVEJILLO, DIRECTOR DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE DEL URUGUAY

Buenos días. Agradezco a los organizadores de este Encuentro la invitación a participar y comienzo por decir que me siento muy cerca de las propuestas realizadas esta mañana, tanto en lo conceptual como en una perspectiva institucional.

Voy a orientar mi comentario, por un lado, hacia algunos aspectos conceptuales del desarrollo territorial sugeridos por la presentación del Profesor Carlos Miranda, y por otro, hacia una reflexión en clave más institucional, procurando compartir algunas de las perspectivas de acción que vemos en estos temas desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

### ***La lenta maduración del enfoque territorial del desarrollo***

Si buscamos vincular la experiencia de Brasil y en general, los aportes planteados en la mañana, con nuestra realidad, quizás lo primero es preguntarnos en qué momento estamos en Uruguay, con relación a estos temas. A mi juicio, en el plano de la reflexión, en el plano de la elaboración intelectual acerca de cómo mejorar las políticas de desarrollo, podemos decir que muchos de los temas que estamos discutiendo tienen una trayectoria relevante, a la que me voy a referir muy brevemente.

También encuentro una trayectoria interesante, aunque quizás menos consistente, en el plano de las políticas públicas. En este aspecto, pienso que quienes más han arriesgado desde una perspectiva de desarrollo territorial, han sido los gobiernos departamentales, en distintos momentos en los últimos años, por lo menos, en términos de voluntad y de impulso. Quizás hoy estamos en una circunstancia en la cual, a nivel del gobierno nacional, comienza a existir la convicción de que es necesario un enfoque territorial de las políticas. Y a la vez, comienza a tener fuerza efectiva este enfoque, visto como una condición para tener políticas eficaces en muchos aspectos que van más allá de la respuesta a la crisis.

En el plano de los estudios y las propuestas, corresponde recordar que en 1963 se publicó el "Estudio de la Situación Económica y Social del Uruguay Rural". En este trabajo se plantea, con mucha claridad, la necesidad de estudiar con cuidado los distintos tipos de situaciones que se dan en el territorio rural, para poder desarrollar enfoques de políticas y programas de desarrollo que respondan a las diferencias y especificidades que el propio estudio detecta. En otras palabras, se plantea la necesidad de superar enfoques exclusivamente sectoriales, que podrían tender a visualizar lo rural como un campo de acción relativamente homogéneo y se avanza la primera propuesta de tipología de espacios rurales, elaborada desde una mirada multidimensional similar a la que hoy estamos reclamando. Es decir, una mirada que toma en cuenta los aspectos de la economía y la producción, los aspectos de la sociedad y de la cultura y también los aspectos de tipo político y administrativo.

Por otra parte, la temática del desarrollo local y del desarrollo territorial también tiene ya una trayectoria de trabajo en el país, tanto en la investigación aplicada como en la gestión. En 1987, CLAEH y CIEDUR organizaron un Seminario Europeo/Latinoamericano de Desarrollo Local, que dio pie, en los años sucesivos, a importantes líneas de trabajo en investigación, justamente orientadas a una lectura multidimensional del territorio y de los factores territoriales que hacen al potencial del desarrollo. A partir de estos trabajos, se puede afirmar que hubo en los años '90, una acumulación importante de conocimiento enfocada al desarrollo territorial.

A mediados de los '90, comienzan a dictarse en el país, cursos de postgrado vinculados al desarrollo local y regional. Y a partir del 2001 existe una Maestría de Ordenamiento Territorial, que ha tenido una primera edición con un avance hacia un enfoque interdisciplinario, que deberemos reforzar en la segunda o sucesivas ediciones.

En el plano de las políticas locales, debemos recordar que en la segunda mitad de los '80, las Intendencias crearon oficinas de desarrollo, en muchos casos con enfoque territorial incipiente. En esos años, las nuevas Oficinas Municipales de Desarrollo formaron una red que trabajó durante un tiempo importante, intercambiando experiencias, puntos de vista y de alguna manera, el impulso que había allí, se relaciona con las inquietudes actuales.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con las políticas nacionales, el estudio realizado en los años 95 a 97 por encargo de MVOTMA y OPP para proponer unas Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, elaborado por un equipo multidisciplinario, constituye, a mi juicio, un antecedente importante para pensar hoy las relaciones entre territorio y desarrollo.

Con este breve repaso, simplemente quiero señalar que quizás estamos alcanzando, por estas y por otras múltiples iniciativas igualmente importantes, un punto de maduración en torno al enfoque territorial de las políticas de desarrollo. Esta maduración, sin duda, no es un proceso fácil. Es un proceso de acumulación de convicciones en el campo del conocimiento, de voluntades en el plano político y en definitiva, también es un proceso de transformación de poderes en la estructura burocrático-estatal porque, de alguna manera, el enfoque territorial introduce una especie de prioridad para la coordinación, una prioridad para la cooperación interinstitucional, que no necesariamente es bienvenida por el sentido común de las estructuras político-administrativas o técnicas.

Entonces, respondiendo a la pregunta acerca de en qué fase estamos, podemos decir que ésta parece ser una fase interesante de maduración, en la que quizás contamos con una masa crítica de voluntad política y técnica, para ensayar el paso hacia políticas de enfoque territorial desde distintos ámbitos.

En segundo lugar, quisiera hacer algunos comentarios vinculados a la muy interesante intervención sobre la experiencia del IICA en Brasil a cargo del Profesor Miranda. Los voy a centrar en algunos temas específicos, porque sería pretencioso comentar todo el trabajo.

Desearía tratar, en primer lugar el tema de las escalas y los ámbitos para el desarrollo territorial. Luego me quiero referir a temas vinculados a la gobernanza territorial, a los temas del capital social y finalmente, a los modelos de planificación y gestión. Todos temas que estuvieron presente en la intervención que estamos comentando.

### ***¿Cuál es la escala estratégica en los planes de desarrollo territorial?***

En lo que tiene que ver con las escalas y ámbitos, creo que la pregunta que corresponde aquí es: ¿estamos de acuerdo en concebir el territorio como esta totalidad compleja multidimensional?, ¿cómo se recortan los espacios pertinentes para planes o estrategias de desarrollo local, o para proyectos o programas?, es decir, ¿cuáles son los espacios del desarrollo territorial? Me parece que este es un tema relevante, porque, probablemente, no cualquier recorte del territorio es pertinente para una estrategia de desarrollo territorial.

En la presentación que acabamos de escuchar, se hacía referencia a la importancia de tomar en cuenta tanto la identidad natural, es decir, el perfil de distribución geográfica de los recursos naturales, como las identidades cultu-

rales y sociales, o sea, el perfil demográfico y sociocultural de las poblaciones asentadas. Creo que esta primer especificación es muy compatible e importante, porque es coherente, con un enfoque de las políticas en el cual los actores locales no son meramente beneficiarios que *participan* –como se decía más temprano– sino que son *coautores* o *coactores*. Por lo tanto, la forma en que estos coautores se organizan naturalmente en el territorio, debe ser inevitablemente tenida en cuenta en el momento de delimitar áreas para el diseño de planes o para el diseño de estrategias .

¿A qué tipo de situación nos enfrentamos en Uruguay a la hora de definir ámbitos para el desarrollo territorial? Creo que, en este sentido, tenemos que hacer algunos comentarios, destacando dos aspectos: el impacto de los cambios productivos y el de los cambios socioculturales.

Los cambios productivos y los consecuentes cambios en los mercados de empleo, han tenido fuertes impactos diferenciados en el territorio, que han llevado a la caída de algunos polos de empleo, al surgimiento de otros, a nuevas reespecializaciones productivas, que toman formas no previstas. Tomemos, por caso, la forestación, que va naturalmente definiendo micro-regiones de especialización forestal que, de alguna manera, nos dibujan sobre el mapa una geometría inédita, una geometría que no estaba predefinida. Y tenemos cambios culturales y sociales que involucran la forma de vida, la movilidad, la forma de concebir la relación entre la residencia y el trabajo, que también están influyendo, fuertemente, en la relación de la población con el territorio. Este es un país que crece poco en términos absolutos, pero que tiene una población que continuamente se está moviendo, se está redistribuyendo cada vez más sobre el territorio.

Todos estos cambios, no sujetos a una planificación global, tienen como efecto una re-estructuración del territorio que, en forma físico-material, se manifiesta en los usos del suelo, en el acondicionamiento a través de la inversión en infraestructuras productivas o en equipamientos y en la redistribución del asentamiento humano.

Este territorio reestructurado o en reestructuración plantea, a mi juicio, una nueva geometría de los potenciales colectivos para constituir actores de desarrollo. Lo que quiero plantear como idea es que, una lectura hecha desde los años 60 o 70 acerca de dónde están los potenciales colectivos, no necesariamente es válida hoy, porque toda esta reestructuración del territorio también ha redistribuido las capacidades sociales sobre el mismo territorio. Y es necesario entender cómo están hoy distribuidas esas capacidades, para saber dónde están los actores, actuales o potenciales, de estos procesos de desarrollo.

Ahora bien, que el territorio del proyecto, si se trata de un proyecto donde los actores territoriales son protagonistas, no es un territorio que se pueda predefinir mediante un análisis de tipo cuantitativo o incluso cualitativo, pero previo a la acción. ¿Qué quiero decir?, que, de alguna manera, el territorio de los proyectos y de las estrategias, se construye socialmente. A partir de ese potencial que se ha reestructurado, se construyen socialmente territorios, en la medida en que comienzan a surgir proyectos colectivos que empiezan a consolidarse y a tomar fuerza, mientras que otros comienzan a surgir y luego fracasan o se diluyen, entonces no se termina de constituir ese territorio.

Todo esto nos coloca ante la necesidad de ser enormemente cuidadosos, atentos y flexibles, desde las políticas públicas, en el momento de definir la espacialidad de las acciones y en el momento de buscar cómo establecer el vínculo con los actores.

En este sentido, las políticas rígidas, o el manejo rígido de las delimitaciones administrativas, no sería una buena forma de encarar el problema. Desde la perspectiva institucional de la Dirección de Ordenamiento Territorial, pensamos que la propia planificación espacial, que necesariamente va asociada a proyectos de desarrollo, debería privilegiar dos nuevas escalas o tipos de ámbito que se salen de la dualidad clásica entre políticas nacionales y políticas departamentales.

Estos dos nuevos tipos de ámbito estratégico para el desarrollo y ordenamiento territorial son: las regiones subnacionales, no entendidas como una suma administrativa de departamentos sino como espacios de coordinación y de cooperación supradepartamentales y las "micro-regiones", entendidas como espacios menores en los que se asocian ciertos modos productivos, un sistema de espacios rurales y de asentamientos, una cuenca de empleo, una identidad sociocultural y potencialmente, un "proyecto territorial".

En el enfoque de regiones subnacionales hemos coincidido con la orientación dada por el IICA al trabajo reciente, llevado a cabo en la Región Este, impulsando, junto con las Intendencias Municipales, la creación de un consorcio para el desarrollo regional. La DINOT está llevando adelante este enfoque en las tareas de ordenamiento territorial con las Intendencias, por ejemplo, en este momento existe un convenio con las cinco Intendencias de la Región Centro, en el cual se están definiendo líneas de desarrollo y ordenamiento territorial.

La otra escala que creemos que debe privilegiarse es la microrregional. Por "micro-regiones" entendemos unidades complejas territoriales, multidimensionales, que tienden a estar en la realidad uruguaya en una escala

similar o menor a la de los departamentos y estas micro-regiones son territorios que muestran un cierto perfil de especialización productiva, un determinado sistema de centros urbanos de servicio en la micro-región, algunas relaciones de movilidad, una cierta cuenca de empleo o de movilidad laboral diaria y que entendemos nosotros que deben ser el sujeto de planes de ordenamiento territorial, si queremos que los planes de ordenamiento territorial no sean abstracciones, es decir, que estén realmente vinculados con los procesos de transformación y de desarrollo.

Por esta vía estamos planteando que, lo que llamamos tradicionalmente "Plan Director", que tendemos a concebir como "Plan Director Urbano" en términos de ordenamiento territorial, pase a concebirse como un Plan Director de Ordenamiento Territorial Urbano y/o Micro-regional. Para poner un ejemplo concreto: en vez de un plan director para Nueva Helvecia, se requiere un plan director para el conjunto de las colonias agrícolas Valdense y Suiza. En vez de un plan director para el área urbana y suburbana de Salto, se requiere un plan que abarque también el conjunto del cinturón hortifrutícola. Se trata de definir concientemente y en forma flexible, la unidad en torno a la cual hay que cerrar el espacio de la planificación. Esta era la reflexión sobre las escalas y los ámbitos.

### ***El desafío de la gobernanza territorial y la distribución desigual del capital social***

En torno al tema de la gobernanza territorial, creo que todos estamos de acuerdo en que impulsar un proyecto de desarrollo territorial de la forma que aquí se ha planteado, supone una contrapartida en términos de capacidad política de conducción. Sin esa capacidad de conducción, incluso esa capacidad política de ejercer actos vinculantes, de definir normativas, la estrategia o proyecto de desarrollo territorial probablemente va a enfrentar, tarde o temprano, cuellos de botella o restricciones fuertes.

Entonces la pregunta es: ¿cómo estamos en Uruguay en este sentido? En otros países, existe una malla muy fina de gobiernos locales - los municipios, las prefecturas, en el caso del Brasil - que constituyen las unidades mínimas de gobierno local, que pueden recombinarse para dar lugar a distintos tipos de agregaciones. Todos sabemos que en Uruguay no contamos con una esfera consolidada de gobierno propiamente local. Tenemos gobiernos depar-

tamentales y estos ejercen una función de gobierno territorial más amplio así como la función municipal clásica, en todos los centros urbanos de su departamento. Por más que puedan existir niveles variados de delegación hacia Juntas Locales, en los hechos, la esfera local como esfera municipal, en Uruguay, no es significativa.

El Profesor Miranda planteaba que no necesariamente los liderazgos de los procesos de desarrollo local responden a mandatos, no necesariamente responden a autoridades públicas. Compartiendo esta afirmación deseo, de alguna forma, reivindicar la importancia de la política local, señalando, en este aspecto, una debilidad del esquema uruguayo. Creo que tenemos que hacer la siguiente reflexión: al no tener institucionalidad local de ningún tipo o al tenerla muy débil, probablemente nos estamos perdiendo la posibilidad de canalizar y potenciar institucionalmente energías sociales, capitales sociales y unos liderazgos, que están allí. Al no traducirse en autoridad política democrática, vemos que muchas veces estos liderazgos locales se desgastan en un rol reivindicativo, en términos de ser, de alguna manera, quienes tienen que ir a golpear la puerta de las autoridades departamentales para pedir algo. En definitiva, tenemos líderes que podrían tener la investidura política local —si existieran municipios— pero que finalmente, son como líderes de segunda clase, porque no la tienen.

Volviendo al punto inicial, a propósito destaco el desafío de la gobernanza y no meramente del gobierno del territorio. La palabra gobernanza alude, justamente, a una forma de entender la conducción de los procesos de desarrollo territorial que no se basa solamente en una estructura de gobierno, en la que hay un gobierno que hace planes, que da órdenes, que establece reglas y luego un mundo de lo social y de lo privado que se beneficia, que colabora, que participa, que invierte.

La idea de gobernanza es aquella en la que el territorio se conduce a través de una compleja relación entre lo público y lo privado, entre las distintas escalas de gobierno. Tenemos que ser conscientes de esto porque, en definitiva, cuando hablamos de socio, cuando hablamos de cooperación, lo que estamos haciendo es hablar de la construcción de una gobernanza, es decir, de una forma de conducción, alternativa a la forma de comando y control o a la forma de planificación pública exclusiva, a la que podemos estar previamente acostumbrados.

En síntesis, plantearnos para Uruguay el enfoque de desarrollo rural territorial nos lleva a replantearnos algunos temas que tienen que ver con la organización político-territorial y algunos temas que tienen que ver con cómo, en

este contexto de organización político-territorial, se construye una gobernanza eficaz en esos territorios, que no necesariamente son los departamentos como tales.

En relación con el capital social en el territorio, lo primero es confirmar que efectivamente la distribución geográfica del capital social es muy irregular en el territorio nacional. Y los estudios que se han hecho con esta perspectiva, como el estudio del CLAEH que citaba hace un momento, mostró claramente que existen en el Uruguay, territorios locales o micro-regionales con tejidos sociales fuertes, con identidades y con capacidad de articular proyectos relevantes, mientras que existen otros territorios muy carentes en este sentido, que enfrentan muchas dificultades.

Tampoco se puede pensar que una política nacional con enfoque territorial se vaya a encontrar en el territorio con capacidades similares. En realidad se va a encontrar con diferencias importantes. Y lo delicado de esto es que la construcción del capital social es un proceso que se mide en decenios, no se mide ni en semanas, ni en meses, ni en años – probablemente se mida en quinquenios o en decenios – lo cual no quiere decir que no deba abordarse.

Por lo tanto, el desafío para el desarrollo con enfoque territorial, en algunas áreas del país, es tener políticas explícitas de construcción de capital social, allí donde ese capital social es muy débil y no se puede esperar – hoy – mucha cosa más que trabajar en esa dirección.

### ***Una política nacional para los espacios rurales***

Es necesario que el país defina un marco orientador para el desarrollo territorial. Desde la perspectiva del MVOTMA, consideramos que una de las políticas nacionales en materia de ordenamiento territorial que el Estado debiera tener, es una referida al Desarrollo y Ordenamiento de los Espacios Rurales y los Centros Menores.

Compartimos en este sentido lo dicho por el Profesor Carlos Miranda, de que lo rural no es solamente la bajísima densidad, o no es solamente el espacio de la producción agropecuaria, sino que lo rural abarca los sistemas de centros urbanos menores, cuya economía y cuya sociabilidad dependen, ampliísimamente, de los entornos productivos agropecuarios, a diferencia de las capitales y ciudades medias que presentan mayor autonomía.

Esta visión creo que nos coloca en la necesidad de profundizar el diálogo en torno a estos temas, continuando con la iniciativa de este Encuentro, que nos invita a conocer experiencias valiosas y a innovar en nuestras propias prácticas.

Muchas gracias.



# **CAPITULO III**

**EL CASO CENTROAMERICANO**



## CAPITULO III

# EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE: EL CASO CENTROAMERICANO <sup>1</sup>

*Byron Miranda Abaunza, Ph.D.* <sup>2</sup>

### **1. Introducción**

Centroamérica enfrenta profundos desequilibrios sociales, económicos y ambientales. La degradación de los recursos naturales y del ambiente, la intensificación de las causas generadoras de las condiciones que favorecen la pobreza rural y las dificultades que los países están experimentando ante la apertura de las Américas, sin mencionar la limitada participación de las personas en procesos democráticos, constituyen ejemplos de estos desequilibrios. Estos desequilibrios y sus intentos por superarlos, por estar asociados con otros relativos a distribución y uso de recursos, son fuente de conflictos e inestabilidad en los países de la región.

El déficit de institucionalidad en Centroamérica es una de las principales causas generadoras de inequidades y desequilibrios, que reproducen la pobreza y la degradación del ambiente. La superación del déficit tecnológico, financiero, comercial y social pasa por la superación del déficit de institucionalidad.

El Estado, el Sector Privado y las diversas expresiones de la Sociedad Civil avanzan con muchas dificultades hacia procesos de integración regional, conscientes que

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el **Seminario Nacional Desarrollo Rural Sostenible con enfoque territorial: Políticas y Estrategias para El Uruguay**, IICA, mayo 15 y 16 del 2003, Montevideo, Uruguay.

<sup>2</sup> Especialista Regional en Desarrollo Rural Sostenible para Centroamérica, IICA.

no hay soluciones individuales para países pequeños en una era de globalización, reconociendo que la integración no es sólo de los mercados sino de las sociedades e implica un proceso no sólo de las cúpulas, sino desde abajo y desde adentro de la sociedad. La construcción de una institucionalidad estable y democrática es vital en este proceso.

La agricultura de Centroamérica se construye hoy, sobre bases que no son las que sustentaron su crecimiento en décadas pasadas. Los procesos de democratización, integración, apertura económica, liberalización del comercio, la preocupación por los impactos ambientales y una infraestructura institucional local, nacional y regional más diversificada, expresan parte de los grandes cambios que vive la región.

## ***2. Situación y tendencias del Agro y sus actores clave***

### **Predominio de enfoque sectorial en las políticas agrícolas**

Las políticas agrícolas aplicadas en América Central desde los años 1950, reflejan el predominio de un enfoque sectorial que concibe a la agricultura como un sector primario orientado a abastecer el mercado nacional de alimentos, generar divisas, fuente de empleo y más recientemente, la conservación de los recursos naturales.

Políticas de promoción a las exportaciones (1950-79) y políticas de seguridad alimentaria (década 70), revelan el papel promotor asumido por el Estado durante este período. Desequilibrios estructurales en las economías de la región condujeron a una crisis económica en los 80. En esta época se agudizaron los conflictos políticos y militares que afectaron a la economía y la sociedad en general. En la segunda mitad de la década, se aplicó el programa de ajuste estructural, se devaluaron las monedas y disminuyó el papel del Estado, exponiendo las economías al mercado internacional.

En los 90 y en los primeros años del 2000, se registró una caída en las exportaciones agropecuarias de los productos tradicionales (café, azúcar), en consecuencia, el agro redujo su participación en las exportaciones totales. La crisis en los precios internacionales y el “sesgo antiexportador o antiagrario” de las políticas públicas, son los factores mayormente mencionados para explicar la actual situación del agro.

Los avances en la iniciativa de integración mesoamericana mediante el Plan Puebla Panamá y la posibilidad de negociar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, le imprime una dinámica, dimensión estratégica y contenido esencial a los esfuerzos de integración centroamericana y viabiliza la construcción de una agenda común y compartida entre los países de la región.

### **El agro y sus actores clave pierden protagonismo**

La reducción de la inversión pública en la agricultura refleja la disminución de su peso relativo en la economía y sociedad en general. Desde 1970 hasta la fecha, el peso relativo de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB) de los países de Centroamérica, excepto Nicaragua, disminuyó notablemente. En promedio la producción primaria agropecuaria de Centroamérica aportó, en 1998 el 16% del Producto Interno Bruto (PIB), 2% menos respecto al PIB agropecuario de 1980. Esto indica el crecimiento relativo de otros sectores de la economía, especialmente el de servicios y comercio (Ruta, 2000).

Con base en el desempeño sectorial de la agricultura, muchos decisores de políticas ahora ven a otros sectores (intermediación financiera y comercial) como las nuevas fuentes de crecimiento económico y acumulación. Esta percepción sugiere un cambio significativo en el enfoque sectorial de la agricultura y del agro como eje de acumulación y motor de la economía y la sociedad y en consecuencia, explica por qué el agro y sus principales actores pierden protagonismo y presencia política nacional y las políticas económicas comienzan a registrar un marcado sesgo antiagrario que favorecen la importación de productos, incluyendo los de origen agropecuario.

Este proceso se inscribe en el marco de la globalización, expresada como la supremacía del mercado, con políticas instrumentales como la desregulación, la liberalización, la des-intermediación financiera, la privatización de los bienes del Estado, el desarrollo de una oferta exportable, el control de la inflación y el déficit público y la promoción de la inversión extranjera. Proceso que ofrece oportunidades para los países de la región, al mismo tiempo que amenaza agudizar los desequilibrios sociales y económicos.

## **Prioridad otorgada al desarrollo rural sostenible**

En los últimos años surgió un fuerte interés por el desarrollo sostenible y el manejo de los recursos naturales de la región. Esto refleja una preocupación creciente por la amenaza de la degradación ambiental y por el futuro económico y social de los pobladores rurales bajo el nuevo régimen del ajuste estructural. El interés en abordar la problemática de la agricultura y sus espacios rurales se expresa en los esfuerzos combinados de entidades públicas y privadas, de instancias y organismos de integración regional, del aporte de la cooperación internacional, dedicados al tema a través de programas y proyectos surgidos en los últimos años.

Entre estas iniciativas se destacan: la creación de instancias regionales como la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD); organismos nacionales con objetivos específicos de atender las actividades de desarrollo rural (el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, PRONADERS, de Honduras y el Instituto de Desarrollo Rural, IDR, en Nicaragua); la formulación de políticas específicas para estratos de población rural en condiciones de marginalidad; la creación de institucionalidad específica para el desarrollo de regiones fronterizas (Comisión Trinacional del Plan Trifinio: Honduras, El Salvador y Guatemala); la creación de fondos especiales y mecanismos de ejecución que aseguren agilidad y eficiencia (FONADERS, en Honduras, FAITAN, FAT y Fondo de Crédito Campesino en Nicaragua); las intervenciones mediante proyectos de reducción de la pobreza y restauración ambiental focalizadas en regiones con bajos índices de desarrollo humano, entre otros.

Estos esfuerzos, inversiones y mecanismos institucionales, aunque relevantes por su magnitud y cobertura, requieren de importantes esfuerzos para mejorar su desempeño y aumentar su eficiencia y eficacia.

### ***3. Principales desafíos***

#### **Superar enfoque sectorial de la agricultura**

La reseña histórica sobre las políticas agrícolas de Centroamérica refleja la dificultad para comprender la multidimensionalidad e interdependencia de los diversos fenómenos que afectan el comportamiento de la agricultura y sus

espacios rurales. La agricultura se desenvuelve en un entorno marcado por cambios profundos y acelerados que se perciben como amenazas e incertidumbre para la mayoría de actores económico, sociales y políticos, pero además, predomina una visión fragmentada en la forma en que se concibe y maneja lo relacionado con lo rural situación ésta que impide valorar su verdadera contribución al desarrollo nacional. Ambas condiciones están asociadas a una concepción tradicional que impide a sus líderes y a la sociedad en general, apreciar las múltiples dimensiones (social, económica, cultural, ambiental) e interrelaciones (con la sociedad y la economía) que la caracterizan y por lo tanto, su contribución al desarrollo nacional.

Los desafíos y compromisos asumidos por los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la región, en cuanto al fortalecimiento de la democracia, la integración económica y el libre comercio, erradicación de la pobreza y la discriminación y garantizar el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras, exige avanzar hacia un enfoque holístico, dinámico y sistémico de la agricultura y sus espacios rurales, que la conciba como una red de relaciones, una especie de red dinámica de acontecimientos y dimensiones interrelacionadas, que se expresan en los territorios, las economías de escala y el ámbito nacional e internacional.

### **La agricultura es un asunto estratégico para Centroamérica.**

En consecuencia, la propuesta apunta a convertir la agricultura en un asunto estratégico para la sociedad y economía de Centroamérica. El potencial de la agricultura y sus espacios rurales radica en que puede viabilizar la creación de una economía integrada, atacar el desempleo estructural y lograr un proceso de crecimiento económico coherente con la problemática social, generando una correlación positiva entre crecimiento y solución de la pobreza, crecimiento y restauración ambiental y crecimiento y competitividad de la economía en su conjunto, para crear territorios, economías y sociedades nacionales y regionales viables como una totalidad.

Centroamérica no vislumbra una salida con el estilo de crecimiento actual, a mayor crecimiento mayor pobreza, mayor dependencia del ahorro externo, mayor elasticidad a las importaciones, menos generación de empleo formal. La agricultura puede ser una de las bases para un estilo de crecimiento que signifique mejores oportunidades de empleo e ingresos y menor pobreza, si

ésta lograra una mayor articulación productivo-comercial y superar la heterogeneidad estructural que la define.

## **De la fragmentación hacia la integración**

La globalización impone pasar de formas individuales de producción fragmentadas, a distintas formas de asociación e integración (producción, industria, mercadeo, servicios, aspectos financieros) para aprovechar las economías de escala, lograr relaciones más favorables con el mercado, mejores precios e incrementos en la rentabilidad.

La organización de las empresas rurales por ramas, cadenas geográficas o multisectoriales, es un requisito para superar los problemas estructurales y crear empresas en red capaces de impulsar procesos crecientes de acumulación, a niveles que permitan el desarrollo de economías de escala en los ámbitos local, nacional e internacional.

La concentración de representatividad (territorial, ramas, multisectorial) lleva, también, a tener mayor incidencia en las esferas del poder político e institucional y por lo tanto, a un mejor entorno para las actividades vinculadas al desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales y con ello, a mejorar las condiciones de acceso a insumos y servicios.

El reto de los diferentes actores sociales consiste en abrir espacios y actuar en forma integrada para incidir en las políticas nacionales, en los acuerdos comerciales, en los esfuerzos de integración centroamericana, en las negociaciones del Plan Puebla Panamá y en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, para enfrentar la mundialización con mejores posibilidades de éxito y desde los intereses de los pobladores del medio rural.

## **Un nuevo liderazgo para el agro**

La inversión en el desarrollo de capacidades humanas (actitudes, conocimientos, habilidades y destrezas) de los actores clave vinculados al desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales, es una condición necesaria, estratégica e impostergable, para acceder, desarrollar y utilizar los enfoques, métodos y técnicas modernas que exigen los procesos de democratización,

integración, apertura económica, liberalización del comercio y la preocupación por los impactos ambientales.

El desarrollo de una nueva generación de líderes locales, nacionales y regionales, visionarios, comprometidos, dispuestos a construir una nueva institucionalidad del agro fundamentada en organizaciones de aprendizaje, es uno de los principales desafíos de la región, para superar el déficit de institucionalidad, reducir la pobreza y restaurar el ambiente.

### **Relaciones colaborativas y alianzas**

No es posible para una entidad, más allá de sus dimensiones, contar con todos los recursos necesarios para lograr impactos significativos en la reducción de la pobreza y la restauración ambiental. Las relaciones de colaboración y las alianzas son una necesidad impostergable si se quiere avanzar en la ruta del desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales.

La corresponsabilidad de los diferentes actores económicos, políticos y sociales, locales, nacionales, regionales y extraregionales, es determinante para lograr impactos significativos. Las alianzas que desarrollan lógicas sistémicas, viabilizan los aspectos que, de manera individual, cualquiera de los actores de la agricultura no tiene capacidad de alcanzar.

### **Escalonamiento de experiencias exitosas**

En los intentos por hacer frente al desafío de reducción de la pobreza y la restauración ambiental, el tema de escalonamiento de experiencias exitosas o la extensión de los beneficios de las mismas hacia otros territorios o personas, es un tema que ha cobrado relevancia en la región.

Centroamérica dispone de un conjunto de experiencias exitosas que ilustran, en territorios específicos y en el ámbito nacional, formas innovadoras (institucionales, políticas, metodológicas y tecnológicas) y efectivas de reducción de la pobreza y la restauración ambiental. La documentación, sistematización, difusión y escalonamiento de experiencias exitosas, para extender los beneficios de las mismas, es un tema que merece especial atención.

#### **4. Las actividades del IICA en Centroamérica**

En los últimos ocho años, una parte importante de la acción del IICA en Centroamérica, se concentró en la problemática de desarrollo en las regiones de laderas. Mediante un convenio suscrito con la Embajada Real de los Países Bajos, el IICA ejecutó, durante el período 1995-1998 y 1998-2002, el Proyecto Regional Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de América Central, con intervenciones en Honduras y El Salvador.

Las laderas ocupan una porción significativa del espacio nacional en los países de Centroamérica. Una proporción elevada de la población nacional se ubica en estas áreas y aunque frecuentemente desfavorecida, su papel económico es importante, tanto en la agricultura, ganadería y forestería, como en la protección de servicios ecológicos esenciales para la sociedad y economía nacional. Además, el aporte de las laderas aumentará en el futuro con el esperado incremento en demanda de agua, productos y servicios, generados por el crecimiento poblacional, urbano e industrial de las próximas décadas.

La experiencia del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS, sugiere que los enfoques participativos, territoriales y multisectoriales que acercan a grupos históricamente excluidos de las decisiones que afectan las variables económicas, sociales y el manejo de los recursos naturales (asociaciones comunales, organizaciones de mujeres, minorías étnicas, campesinos, juventudes, educadores, comerciantes, líderes religiosos), se constituyen en la vía más segura, aunque no menos compleja, para unir voluntades, intereses y recursos que generen el amplio espectro de soluciones requeridas para mejorar la gestión de los recursos naturales y reducir la pobreza.

El Proyecto IICA-Holanda/LADERAS, dispone de experiencia relevante y conocimientos prácticos (conceptuales, tecnológicos, metodológicos e institucionales) que están siendo utilizados para aumentar la incidencia y el efecto multiplicador de las "buenas prácticas" desarrolladas por el mismo. Esta experiencia es particularmente sólida en los siguientes aspectos: metodología de intervención para facilitar procesos de cambio; programa de formación-acción de líderes; sistemas locales de innovación protagonizados por la gente y mecanismos institucionales de coordinación, cooperación y consulta en el ámbito local y nacional.

---

## ***5. La experiencia del Proyecto Regional Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de Centroamérica, IICA-Holanda/LADERAS, 1995-98 y 1998-2002.***

### ***5.1 Problema específico***

En Centroamérica, la magnitud, complejidad y urgencia de los problemas rurales (pobreza, deforestación y erosión), amenaza los medios de vida de cientos de miles de familias rurales y está causando disminución en las fuentes de energía hidroeléctrica y agua, inundaciones, destrucción de recursos forestales y pérdidas de biodiversidad biológica.

La magnitud y complejidad de estos problemas sobrepasaron, desde hace mucho, la capacidad de los gobiernos para solucionarlos, particularmente cuando intentan hacerlo a través de esquemas convencionales de dependencia estatal. La ineficiencia de estos esquemas y la insuficiencia de recursos para financiarlos son cada día más evidentes. La falta de capacidad institucional en el sector agropecuario para enfrentar el reto del desarrollo rural sostenible, se enmarca dentro de un problema más general de la necesidad de adecuar las formas de intervención estatal y de la sociedad civil al nuevo contexto regional. Este nuevo contexto está caracterizado por economías más abiertas y urbanas, con menos presencia estatal directa (producción, mercadeo, investigación y transferencia tecnológica) y en general, instituciones públicas más débiles y por el fortalecimiento tanto de las organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil como del sector privado comercial.

Esta realidad exige ensayar nuevos enfoques, estrategias, métodos y acciones que ayuden a las familias rurales a ser más auto-dependientes en la solución de los problemas que les afectan. Se requieren esfuerzos en diferentes niveles, la corresponsabilidad de múltiples actores en los ámbitos local, nacional, regional e internacional, nuevas políticas agrícolas y ambientales, esfuerzos de innovación tecnológica y la participación comunitaria. Se trata de facilitar la creación, desarrollo y funcionamiento de una nueva institucionalidad, pública y privada, capaz de revertir los procesos de deforestación y erosión y reducir la pobreza, en el menor plazo posible.

El proyecto contribuyó a mejorar la competitividad de los territorios de intervención y su cohesión social, reforzando la capacidad de los diversos actores en el ámbito local, nacional y regional involucrados en el desarrollo

rural, para formular políticas, establecer relaciones colaborativas, marcos institucionales de trabajo más participativos, mecanismos organizacionales y tecnologías coherentes con el desarrollo sostenible. El proyecto facilitó un acercamiento integrado que combinó intervenciones en los ámbitos local, nacional y regional e incluyó la participación de una amplia variedad de actores institucionales.

## **5.2 Objetivos y metas del proyecto**

### **Objetivos**

El propósito del proyecto consistió en mejorar la seguridad de los medios de vida de los pobladores rurales, asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales y satisfacer las necesidades de los usuarios de las vertientes de agua, proveniente de las laderas, para facilitar la creación y funcionamiento de un sistema permanente de innovación protagonizado por los habitantes y sus organizaciones, que promueven el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas.

### **Beneficiarios**

Los beneficiarios inmediatos fueron las instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, relacionadas con el desarrollo rural sostenible y a mediano plazo un público más amplio, a través de la divulgación de los resultados de sistematización de experiencias y “buenas prácticas” sobre el enfoque territorial del desarrollo rural sostenible.

Directamente se beneficiaron los agricultores, los pobladores del medio rural y los usuarios de los servicios ambientales provenientes de las laderas, en los nueve sitios de intervención del proyecto. A través del mejor uso de los recursos naturales con sistemas y prácticas agrícolas sostenibles, los primeros mejoraron sus condiciones de vida sin más degradación de la tierra, mientras que el último accederá al agua y a la energía a costos más bajos y dispondrá de agua con calidad para consumo. Indirectamente y en el largo plazo, estos beneficios podrán ser extendidos, a través de múltiples mecanismos, a otros territorios de la región.

El proyecto se propuso alcanzar tres resultados principales: 1) a nivel institucional y humano; 2) en el ámbito de los procesos concretos de innovación productiva y ambiental y 3) en cuanto a las innovaciones metodológicas que aporta la experiencia.

## Proyecto Regional Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de América Central



### PROPOSITO

Mejorar la seguridad de los medios de vida de los agricultores y sus familias de las laderas centroamericanas, mientras se asegura la sostenibilidad de los recursos naturales y se satisfacen las necesidades de los usuarios de las vertientes de agua, proveniente de las laderas.

### OBJETIVO

Facilitar la creación y funcionamiento de un sistema permanente de innovación, protagonizado por los habitantes y sus organizaciones, que promueven el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas.

#### Resultado I:

Plataforma Institucional y humana, facilita innovaciones que promueven el desarrollo sostenible



#### Resultado II:

Plataforma de innovación para aumentar productividad y conservar los Recursos Naturales, funcionando bajo nuevas modalidades de trabajo.



#### Resultado III:

Nueva Plataforma metodológica evaluada en condiciones concretas y disponible para promover desarrollo sostenible en laderas.



## Resultados esperados

*Resultado 1: Plataforma Institucional-Humana.* Facilitó la creación de una plataforma institucional y humana, como condición necesaria para impulsar y sostener procesos de innovación productiva y ambiental, lograda a través de la formación de líderes, el fortalecimiento institucional y la promoción de relaciones colaborativas e Inter-institucionales en el ámbito local, nacional e internacional.

*Resultado 2: Plataforma de Innovación Productiva y Ambiental.* Facilitó la creación y consolidación de plataformas de innovación o Sistemas Locales de Innovación, que impulsan aumentos de productividad y mejoras sostenible en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

*Resultado 3: Plataforma metodológica.* Se refiere al aporte conceptual, metodológico e instrumental del proyecto. Las estrategias, metodologías y herramientas desarrolladas fueron sistematizadas, elaboradas como material didáctico y utilizadas por los participantes como recurso para la reflexión y la acción. El mismo material es utilizado por otras instancias y organizaciones en la región centroamericana. En ese resultado, además de los aspectos conceptuales y metodológicos, se incluye la construcción de una visión moderna de las laderas, que enfatiza su potencial basado en la movilización de los recursos institucionales y humanos disponibles en el ámbito local.

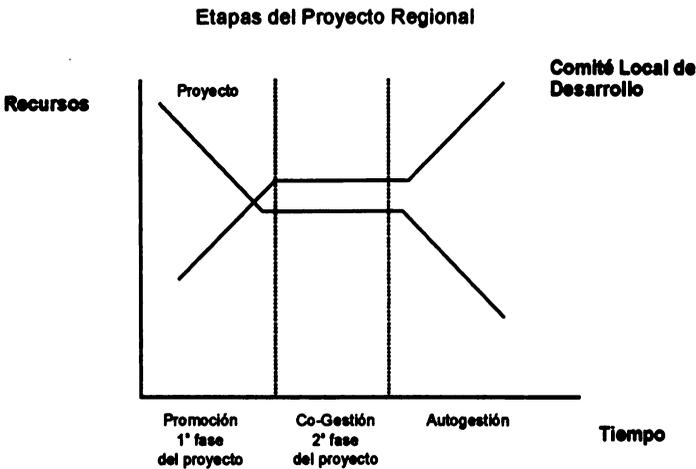
Los tres resultados principales fueron las tres condiciones necesarias para lograr los objetivos del proyecto que comprende el desarrollo de marcos institucionales, mecanismos organizativos, recursos humanos capacitados y políticas que promuevan el uso sostenible de la tierra en las laderas centro-americanas.

### 5.3 Etapas del proyecto

Tres etapas claramente diferenciadas se distinguen en el proyecto, la etapa de promoción (1995-98), guiada por la idea central de construir consensos mínimos entre actores clave, sobre las principales causas de la erosión, la deforestación y las acciones colectivas apropiadas para superar este problema. Esta etapa contribuyó a mejorar la capacidad institucional (local y nacional) de respuesta frente a los desequilibrios sociales, ambientales y económicos.

La segunda etapa (1998-2002), consistió en facilitar la creación y funcionamiento de un sistema permanente de innovación, protagonizado por los habitantes y sus organizaciones, que promueven el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas. En esta etapa los socios del proyecto actuaron en un modelo de co-gestión, para evolucionar posteriormente hacia la etapa de auto-gestión (Ver Figura). La etapa de co-gestión se caracterizó por un proceso en el que las partes (proyecto y actores locales y nacionales organizados), acordaron construir una sociedad de aprendizaje, de objetivos compartidos, de riesgos compartidos, una alianza fundada en la confianza y el entendimiento mutuo, que actuó como fuerza propulsora de la cooperación. Este proceso se instrumentó mediante acuerdos y convenios explícitos, suscritos por representantes de cada una de las partes, en los que se definen los términos de referencia de la acción colaborativa, particularmente, los derechos y obligaciones de las partes.

### Etapas del Proyecto Regional



## **5.4 Principales resultados del proyecto**

El éxito de un proyecto, por lo general, se ha valorado en términos de sus resultados e impactos, mas no de sus procesos. Por la naturaleza del caso analizado, el éxito se consideró en términos de resultados y de los indicadores que están ligados a los procesos, especialmente porque se está frente a una propuesta de innovación social fundada en un proceso estratégico de formación integral de líderes locales, que desencadena una serie de cambios en la vida de los participantes en el proyecto, en cuanto a conocimientos, habilidades y destrezas, pero también en cuanto a actitudes y valores. Son cambios en las personas, que impactan en su vida cotidiana y en sus organizaciones.

El Proyecto IICA-Holanda/LADERAS, como un proyecto de procesos, tuvo una función social por su propia naturaleza. Asumió el papel de acompañar, facilitar y reforzar la capacidad institucional y humana de los protagonistas del proceso: los pobladores del territorio y sus organizaciones.

### **5.4.1 Construcción de una plataforma institucional y humana**

Una dimensión implícita en el proyecto es la importancia del elemento "local" en la problemática. La variabilidad de condiciones de laderas por una parte, la reducción de recursos estatales del otro, implican necesariamente un protagonismo activo de los actores locales y la necesidad cada vez mayor, de transferir responsabilidades al ámbito local. En este sentido, la acción del proyecto facilitó la creación y desarrollo de una plataforma institucional y humana, como condición necesaria para el establecimiento de un ambiente favorable para la acción local.

El proyecto no sólo cuestiona la forma tradicional de intervención externa en las comunidades y la concepción limitada de actividades de capacitación cortoplacistas, sino que propone un nuevo modelo de institucionalidad basada en un conjunto de relaciones democráticas, de tolerancia, de respeto, de discusión y negociación, que transita desde el esquema convencional de dependencia estatal, hacia un modelo que apoya a las familias rurales para ser más auto-dependientes en la solución de los problemas que les afectan.

La capacitación y formación es una actividad común a todos los proyectos, lo que hace la diferencia, en el caso estudiado, es que se trata de apoyar un proceso social controlado por los propios actores; la misión del proyecto se

focalizó en fortalecer la capacidad de los socios para que desarrollaran sus propios procesos. La pregunta clásica: ¿qué pasará una vez concluido el proyecto? ¿qué será de los facilitadores?, ¿qué cambió realmente?, tiene una respuesta contundente, ¡Ellos cambiaron!. El equipo del proyecto cambió, el cambio llegó, lentamente, a todos. El proyecto dejó como saldo el desarrollo de nuevas capacidades en quienes formaron parte del mismo, ello abona a la sostenibilidad en la medida en que los participantes están entrando, por sí mismos, a través de las puertas abiertas por el proyecto.

Estas capacidades se manifiestan en la renovación del liderazgo, en el proceso participativo de planeación, en la elaboración de propuestas, en la capacidad de negociar, gestionar, de dialogar, de presionar, de analizar y entender, de evaluar y corregir, de ser crítico ante la experiencia. Con estas capacidades desarrolladas, el proyecto finalizó pero el proceso no se detiene, ahí está la clave del éxito. El testimonio de los facilitadores (Testimonio de 92 Facilitadores de Honduras y El Salvador) registra las expresiones de la gente ¡Ah, ahora sí puedo!. Eso quiere decir que el proyecto logró un saldo de capacidades positivas. Al final de cuentas, el desarrollo no es un simple cuadro estadístico (indicadores de escolaridad, pobreza) es, ante todo, un fenómeno anímico que se percibe y respira en el aire, es una conjunción de voluntades que crea una atmósfera con fuerzas propulsoras que desatan la creatividad, generan mística, compromiso, dirección y significado a la vida misma, que trasciende lo cotidiano. Esa es la atmósfera que se respira en el ambiente de los comités locales de desarrollo sostenible y en los facilitadores, hombres y mujeres, apoyados por el proyecto.

## **Un liderazgo local renovado**

Un total de 220 personas (45% mujeres), líderes locales de nueve municipios de Honduras y El Salvador, después de participar durante tres años y completar los requisitos del Programa de Formación-Acción, se graduaron como Facilitadores del Desarrollo Local Sostenible. El desarrollo de una nueva generación de líderes locales y nacionales, visionarios, comprometidos, dispuestos a construir una nueva institucionalidad del agro fundamentada en organizaciones y sociedades de aprendizaje, es uno de los principales impactos del proyecto. Un nuevo liderazgo, compartido, participativo, con vocación de servicio, capaz de estimular relaciones colaborativas, capaz de reno-

vacación permanente, son algunos de los atributos que se pueden observar en la práctica de las organizaciones y las personas estudiadas.

La etapa de transferencia del proyecto y con ello la sostenibilidad de sus beneficios, fue fundado en el principio “entrar saliendo” o “pisa y corre”, adoptado por el proyecto desde el inicio mismo de su intervención. De esta forma, los actores, protagonistas o participantes y sus instituciones, experimentaron un proceso paulatino de apropiación, internalizándolo mediante sus propios mecanismos y procesos de planificación, toma de decisiones conjuntas y participativas. Además del principio “entrar saliendo”, el proyecto tuvo la capacidad de colocarse en la óptica de las personas con las que trabajó; en esa medida le dio sentido y capacidad de sostenibilidad a las acciones desarrolladas.

## **Incidencia en las decisiones locales y nacionales**

Las acciones de desarrollo usualmente insisten en la importancia de la organización, pero generalmente la conciben como una estructura más que como un espacio. Se dice organización e inmediatamente se piensa en un organigrama, en el marco legal, en la elección de los directivos y en las funciones de las comisiones respectivas. Esa visión mecánica y formalista de las organizaciones fue superada por el proyecto, concentrando la atención en responder a la pregunta: ¿Cuáles son las dinámicas de identidad y de necesidad que movilizan a la población? En otras palabras, la población se organizó, construyó un espacio de articulación (los comités locales), de diálogo conjunto, porque tenían cierta necesidad y si ese espacio les permite enfrentarla con un aceptable costo de transacción, como efectivamente ocurrió, les es útil, entonces van continuar en la organización.

El comité local de desarrollo sostenible, como espacio de integración y más propiamente, de articulación, en el sentido del proceso de interacción y construcción conjunta de relaciones y dinámicas entre todos los sujetos e instancias (locales, nacionales) involucradas en el proceso de desarrollo sostenible, es reconocido por su capacidad de incidencia en las decisiones locales e influye en movilizar opinión nacional a través de una variedad de medios y mecanismos. Los líderes formados en este proceso, se han movilizado políticamente, llenando espacios de elección popular (varios alcaldes y regidores de los gobiernos locales fueron formados por el proyecto). Este hecho facilita la interacción positiva entre el gobierno municipal y el comité local, incluso

en uno de los casos estudiados, el comité local fue designado por el alcalde como su Consejo de Desarrollo Municipal, de acuerdo a lo que establece la legislación municipal vigente.

El sistema institucional construido (abierto, pluralista, participativo) gracias al proceso de formación y renovación del liderazgo y sus estilos, favoreció un esquema de intervención menos demandante de la oferta municipal, para favorecer modalidades más auto-dependientes de las soluciones a sus propios problemas. La capacidad propositiva de cada comité local, el reconocimiento y legitimidad alcanzada en el ámbito local, trascendió al ámbito nacional e incluso en algunos casos hasta la región y los hizo visibles, facultándolos como una voz autorizada y relevante del territorio. Distintas evidencias testimonian este reconocimiento: invitaciones a compartir sus experiencias en foros nacionales e internacionales; diversos organismos nacionales e internacionales interesados en sumarse a este esfuerzo aportando recursos complementarios (CIAT, IPCA, CIID, ICCO); centros de atención y observatorio rural de experiencias consideradas "buenas prácticas" de desarrollo rural sostenible; lideraron procesos de alianza entre municipios con enfoque micro-regional (en El Salvador, CDS Jocoro se une con municipios Soledad y Divisadero, CDS Nueva Concepción se une con municipio Agua Caliente; en Honduras, el Comité Local CLODEST Yorito coordina instancia regional (cinco municipios) del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS).

## **Corresponsabilidad en la sostenibilidad de los comités locales**

Las autoridades municipales, la membresía (personas naturales e institucionales) de los comités locales y organismos nacionales e internacionales de cooperación, con base en la experiencia desarrollada por estos comités y particularmente, por los éxitos visibles y reconocidos en temas relevantes para la zona, decidieron darle soporte institucional al comité local como su mecanismo de coordinación, cooperación y consulta. En tres de los comités locales (Yorito, Sulaco en Honduras y Jocoro en El Salvador), los gobiernos locales, mediante ordenanzas municipales, otorgaron instalaciones físicas con la modalidad de comodato, para instalar la sede del comité en cada municipio. En el Comité Local Nueva Concepción de El Salvador, las instalaciones físicas fueron concedidas por el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA).

En Yorito, Honduras, la alcaldía municipal donó un terreno de una hectárea al comité local, para instalar un centro de capacitación que será financiado con recursos de inversión pública (\$ 400 mil dólares), para atender las necesidades de cinco municipios circunvecinos. La instalación física de los comités locales es, en la actualidad, un sitio de referencia obligado para los asuntos relacionados con el desarrollo rural sostenible, además de ofrecer condiciones funcionales para reuniones, manejo de información y otras.

El comité local, como mecanismo de articulación e interacción entre los diversos actores del municipio, logró la visibilidad suficiente como para captar la atención y el interés de organismos de cooperación, nacionales e internacionales, quienes apoyan distintas iniciativas de los comités locales: red de organizaciones locales, agro-empresas, experimentación campesina, servicios financieros locales, sistemas artesanales de producción de semillas, estudios, otros) e incluso aportan recursos para financiar asistencia técnica. El Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA) de El Salvador, proporcionó un profesional agropecuario para cada uno de los comités locales de ese país; en Honduras, el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), aportó recursos para financiar tres profesionales en el comité local de Yorito (asesor técnico, centro de informática y apoyo logístico).

## **Fortalecimiento y aporte del sector educativo**

La escuela rural es prácticamente la única institución pública de carácter permanente que está presente en la mayoría de las comunidades rurales. Para muchos habitantes rurales, el paso por la referida escuela es una de las más importantes oportunidades de sus vidas para adquirir las competencias (habilidades, destrezas y aptitudes) que exige el mundo contemporáneo. Después de constatar que el enorme potencial de esta institución no ha sido adecuadamente aprovechado, el equipo técnico del proyecto se preguntó: ¿cómo la educación rural podría ofrecer una contribución más efectiva al desarrollo rural? Distintos mecanismos fueron definidos de común acuerdo con representantes del sector educativo, entre ellos, la participación de los educadores en el Programa de Formación-Acción y en los Comités Locales de Desarrollo Sostenible, con el propósito de sacar el máximo provecho de esa gran oportunidad y llevarla a la práctica de inmediato.

Un total de 42 educadores, 60% mujeres, de los nueve municipios de Honduras y El Salvador, que representan el 21% de los maestros presentes en

esos territorios, completaron el programa de formación-acción y participaron activamente en las acciones de desarrollo local promovidas por el proyecto. Esta masa crítica de educadores facilitó un dinámico proceso de renovación de la educación rural que contribuyó a ruralizar sus planes de estudio, es decir, ser rurales en los contenidos, en los métodos, en las actitudes, comportamientos y valores, logrando una educación rural más útil, más objetiva y más realista, generando voluntades y capacidades locales de auto-desarrollo individual, familiar y comunitario.

La incorporación del sector educativo generó un efecto sinérgico y multiplicador que contribuyó a transformar las escuelas rurales en entidades con contenidos más útiles, que las familias rurales pueden aplicar en la solución de sus problemas cotidianos y con métodos participativos e interactivos que desarrollan las potencialidades latentes de los estudiantes y les ayudan a transformarse en eficientes protagonistas del agronegocio y del desarrollo rural sostenible. Al mismo tiempo, las "buenas prácticas" desarrolladas por este pequeño grupo de educadores, fueron reconocidas y están siendo reproducidas por las autoridades institucionales en diferentes ámbitos, logrando con ello aumentar la incidencia y el efecto multiplicador de este proceso. En la actualidad, más de cuatro mil escolares se han beneficiado del renovado sistema de gestión de la enseñanza fundado en prácticas vivenciales, métodos participativos y reflexivos (aprender-hacer-aprender), técnicas de aprendizaje acelerado, visualización de ideas, entre otros. La extensión de la escuela al mundo rural y la incorporación del mundo rural a la escuela, mediante la interacción entre los actores clave en este proceso, desató energías que estimulan sistemas permanentes y auto-dependientes de renovación.

## **Presencia e incidencia nacional**

La consolidación institucional alcanzada por los mecanismos nacionales de concertación, cooperación y consulta, apoyados por el proyecto, como la Coordinadora Agro-ecológica de El Salvador (COAGRES) y la Coordinadora Nacional de Agricultura Sostenible en Laderas (CONASEL) de Honduras, aumentó la presencia e incidencia de estas instancias en la reflexión y debate nacional, como espacio legítimo de diálogo entre organizaciones representativas de la sociedad civil organizada y los gobiernos nacionales.

El caso más destacado de esta experiencia es la CONASEL de Honduras, entre otras razones, por ser una instancia con reconocida capacidad de con-

vocatoria nacional, con una membresía de 57 organizaciones (públicas y privadas) que durante siete años consecutivos ha mantenido abierto un foro nacional anual con temas relevantes y de actualidad, con la participación aproximada de 200 personas por foro; logró establecer una relación armoniosa y complementaria con el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), quien oficialmente reconoció a CONASEL como el espacio nacional de concertación, reflexión y acción sobre desarrollo rural sostenible en Honduras.

Otro de los ámbitos de intervención del proyecto fue el apoyo brindado al Programa Salvadoreño de Investigación sobre Medio Ambiente y Desarrollo (PRISMA), instancia con presencia nacional y regional y referente obligado en los siguientes temas: agua, pago por servicios ambientales, restauración ambiental y reducción de la pobreza. Esta entidad es un espacio permanente que promueve la reflexión y análisis de los temas mencionados, alimentando el debate, la reflexión y mejorando la calidad de los mismos con los resultados de las investigaciones realizadas.

### ***5.4.2 Creación de una plataforma de innovación***

El proyecto facilitó la creación y funcionamiento de un movimiento de innovadores protagonizado por la gente en el marco de los comités locales, mediante el cual lograron avances significativos en cuanto a la promoción y desarrollo de prácticas innovadoras que, al mismo tiempo que mejoraron la productividad de los sistemas de producción y de las cadenas técnico comerciales, conservaron y en algunos casos mejoraron, los recursos naturales y el medio ambiente.

El movimiento de innovadores y sus respectivas comisiones creadas en el marco de los comités locales de Honduras y El Salvador, lograron protagonismo, permanencia, una importante vida organizacional autónoma e incidencia en los procesos de gestión participativa de los recursos naturales. La experimentación campesina, la cooperación horizontal, el intercambio y la difusión de “buenas prácticas”, fueron, entre otros, los recursos metodológicos empleados por el movimiento de innovadores.

El aprovechamiento de agua para fines domésticos y uso agropecuario mediante la difusión de aerobombas de mecate; la promoción de tecnologías más eficientes para la regeneración de la fertilidad (abonos verdes y plantas de cobertura con diversas especies y formas de aplicación, cultivo en callejones

con especies perennes de abundante generación de biomasa y baja competencia con los cultivos, barbechos con mezcla de especies que permitan la rápida regeneración biológica de los suelos); sistemas diversificados con interacción positiva entre sus componentes; la protección de cuencas; ordenanzas municipales para la protección de los recursos; sistemas locales de provisión de semillas mejoradas; intervenciones para agregar valor, retener el excedente y aumentar la economía de escala, fueron los temas que ocuparon la atención del movimiento de innovadores con resultados importantes en términos del aumento de la productividad y la conservación de los recursos.

El carácter de movimiento más que de programa, acciones o conjunto de técnicas, puso el énfasis en los actores y en el protagonismo de los mismos, enfoque y práctica cotidiana que asegura la sostenibilidad y extensión del esfuerzo desarrollado, más allá de la vida del proyecto que impulsó tal proceso.

La operación del fondo de proyectos económicos y ambientales hizo una contribución relevante al desarrollo del movimiento de innovadores. El fondo concebido y utilizado para promover iniciativas innovadoras que ilustraron, en pequeña escala, soluciones a problemas relevantes del municipio operado dentro de un esquema de fondo competitivo, fue un soporte clave para este proceso. El uso de aerobombas de mecate para mejorar la eficiencia en el manejo del agua para uso doméstico y con fines agropecuarios; empleo de diversas técnicas para reducir la contaminación de granjas porcinas mediante el empleo de biodigestores o pilas de deshidratación de excretas sólidas y líquidas; sistemas locales de producción y distribución de agua para consumo humano; producción empresarial de abonos orgánicos; sistemas locales de provisión de semillas mejoradas; sistemas agroempresariales e industriales, son, entre otras, algunas de las iniciativas promovidas por el referido fondo.

### ***5.4.3 Construcción de una plataforma metodológica***

El proyecto se convirtió en una referencia obligada en cuanto a metodologías de intervención que enfatizan los procesos participativos, la innovación social, auditoría de procesos y nuevas modalidades de cooperación técnica para el desarrollo de activos sociales y de un nuevo liderazgo e institucionalidad renovada, que potencia el talento individual y colectivo, desencadena la capacidad creativa y la acción individual y colectiva y genera autoestima y valores solidarios.

El aporte del proyecto ha sido relevante no sólo en cuanto a la sistematización de la experiencia desarrollada, sino que hace contribuciones a la teoría general sobre procesos de transformación organizacional y humana para la innovación y el desarrollo rural sostenible.

El equipo de facilitadores formados por el proyecto, registra una importante demanda de organismos y proyectos, para brindar cooperación técnica en áreas de su competencia: facilitar procesos participativos, sistemas de innovación, formación, experimentación campesina y tecnología que se corresponden con los objetivos del desarrollo sostenible.

## **Incidencia metodológica**

El formidable esfuerzo de sistematización realizado por el proyecto, la publicación y difusión de sus principales productos utilizando diversos medios (libros, discos compactos, video, internet, conferencias), facilitó el acceso de usuarios interesados, a los productos generados por el proyecto.

El Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Productores de Olancho (PROLANCHO) y el Proyecto de Desarrollo Rural del Sur Occidente (PROSOC), en Honduras, contrataron el apoyo del proyecto Laderas para reforzar su propia capacidad, mejorando con ello la efectividad de sus inversiones y aumentando la incidencia y el efecto multiplicador del proyecto.

## **6. Lecciones del proyecto**

### **6.1 Desarrollo de capacidades humanas**

La evidencia empírica demuestra que el crecimiento agrícola, es esencial pero insuficiente para reducir la pobreza y la restauración ambiental. Estos procesos requieren además enfoque en personas, no sólo en la finca y la producción agrícola. La estrategia desarrollada por el proyecto exploró caminos alternativos para aumentar el poder de actores clave en los procesos de desarrollo rural sostenible, mediante: construcción de capacidades humanas e institucionales; información; procesos y herramientas; sistematización de experiencias; documentación e intercambio entre un amplio rango de actores (públicos, privados, local, nacional e internacional) que tienen o deberían te-

ner influencia sobre decisiones políticas y prácticas que afectan las variables económicas, sociales, ambientales e institucionales del desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales.

La gestión del talento individual y su tránsito hacia la construcción del talento colectivo se traduce no sólo en acciones colectivas y territoriales que manifiestan el conocimiento adquirido, sino que se expresan en un eficiente y efectivo desempeño de la institucionalidad local.

## **6.2 Construir la voz territorial**

Una dimensión implícita en el proyecto es la importancia del elemento "local" en la problemática. La variabilidad de condiciones biofísicas, económicas y sociales de los territorios por una parte, la reducción de los recursos estatales del otro, implican necesariamente un protagonismo dinámico de los actores locales y la necesidad, cada vez más grande, de devolver responsabilidades al ámbito local. Dado este nuevo contexto, la experiencia evidencia la importancia de enfocarse más hacia el establecimiento de un ambiente favorable a la acción local, que al manejo directo (centralizado) de situaciones diversas.

El nivel local, municipal y comunitario, constituye el núcleo de la organización de la sociedad. La interacción social en este espacio, facilita la visión integral de la problemática, de las necesidades y las formas de articular las soluciones. En éste ámbito se ubican tanto las responsabilidades básicas para el desarrollo rural sostenible como la realización concreta de las acciones de desarrollo. En el proyecto, la definición territorial no se circunscribió a la concepción de lo local, se fundamentó en este ámbito para trascenderlo y avanzar hacia ámbitos territoriales de mayor jerarquía (departamento, nación, región, el mundo). La interacción entre diferentes ámbitos territoriales resulta clave para avanzar en el proceso de desarrollo sostenible.

El funcionamiento y desarrollo de los comités locales como instancias con alta capacidad para gestionar su propio desarrollo, facilitó la construcción de la "voz territorial" con capacidad de ser el interlocutor válido y reconocido para incidir en las instancias públicas y privadas de grado territorial superior hasta llegar a las nacionales e incluso regionales. Los comités locales con su membresía multi-sectorial y multi-actores, lograron un abordaje integral de la problemática, de las necesidades y de las formas articuladas de solucionarlas. Mediante esta modalidad, las poblaciones rurales a través de los comités loca-

les, interactuaron en forma directa con las instancias públicas, privadas e internacionales, ejerciendo mayor control social sobre la gestión de estas entidades. El saldo neto de estos procesos es el avance hacia mayor competitividad social, económica y ambiental del territorio y la cohesión social del mismo, que se traduce en las condiciones necesarias para hacer posible el desarrollo sostenible del medio rural.

### ***6.3 Énfasis en procesos de innovación social***

A pesar del título del proyecto, este no es un proyecto de “laderas” en el que predominarían las técnicas que incrementan la sostenibilidad de la agricultura de montaña. Uno de los aspectos originales de este proyecto es la ausencia del clásico enfoque sectorial que enfatiza en el sector agrícola. El proyecto reconoce que una de las principales causas del déficit de institucionalidad es, precisamente, el déficit de capital humano y capital social, por ello el énfasis del proyecto se concentra en el proceso de innovación social, que se fundamenta en un proceso estratégico de formación integral de líderes locales que desencadena cambios en las habilidades, destrezas y actitudes de las personas, impactando su vida cotidiana y la de las organizaciones a las que pertenecen. Esta contribución subraya el enfoque “político” del proyecto, en el sentido primario de la palabra, las organizaciones locales muestran un grado significativo de avance hacia la autogestión, que se fundamenta en la construcción de espacios locales y nacionales para el pleno ejercicio democrático, cuyo fundamento es el ejercicio ciudadano.

A diferencia de proyectos que promueven la producción, productividad, conservación del ambiente, crear organizaciones, enfatizar la atención a mujeres entre otros, el Proyecto IICA-Holanda/LADERAS concentró su intervención en la superación del déficit de institucionalidad como condición indispensable para reducir la pobreza y la restauración ambiental. En la medida en que se construye una institucionalidad pluralista, democrática, sustentada en un vigoroso tejido social, que conduce y ejerce control sobre sus propios procesos, es posible actuar en forma cooperativa, con predominio del interés de la mayoría, mejorar el desempeño de la institucionalidad, avanzar en el proceso de desarrollo sostenible del territorio, alcanzar mayor capacidad de interlocución local y nacional y mejores niveles de competitividad social, económica y ambiental del territorio. En suma, la esencia del proceso de innova-

ción social se fundamenta en la posibilidad de generar procesos políticos que conducen a la construcción de las bases de una democracia representativa, participativa, directa y por ende, con mayor cohesión social.

#### **6.4 Gerencia de audiencias**

El enfoque gerencial aplicado por el proyecto, reconoció la existencia de diferentes audiencias. Cada una de ellas, con sus propios intereses, fueron atendidas por el proyecto en forma diferenciada. El equipo del proyecto hizo un importante esfuerzo *conectando personas e intereses* en un esquema interactivo de relaciones entre instituciones locales, nacionales y regionales que promueven el desarrollo sostenible de las regiones menos favorecidas de Centroamérica.

El desarrollo y aplicación de una metodología efectiva de gerencia de audiencias (proceso permanente de identificación, clasificación, priorización, definición de intereses, movilización de acciones y voluntades, seguimiento), permitió alcanzar resultados, en términos de cantidad y calidad, que sería imposible lograr sólo con los recursos del proyecto. La estrategia de unir esfuerzos, compartir riesgos y beneficios institucionales, multiplicó la capacidad del proyecto, escalonando sus beneficios y con ello aumentando la incidencia y efecto multiplicador de los mismos.

#### **6.5 La sociedad de aprendizaje**

El énfasis del proyecto en agregar valor y movilizar el principal activo del territorio, los líderes, mujeres y hombres pertenecientes a los diferentes sectores de la sociedad local, logró, no sólo aumentar significativamente el talento individual y colectivo disponible en el territorio, sino asegurar la multiplicación de la experiencia. El aprendizaje fue concebido por el proyecto como un proceso social, acumulativo, en permanente construcción y transformación, que se reproduce y se mezclan unos con otros, generando un espacio compartido de saberes, una especie de área común de información y conocimientos, dinámico y progresivo.

El proyecto desarrolló tres grandes ámbitos de la realidad local: la construcción de una identidad personal y colectiva, la sociedad de aprendizaje; la

movilización y tránsito del talento individual hacia el talento colectivo y alrededor de la gestión local y la construcción de una nueva visión de poder, el poder para hacer y servir a la comunidad.

## **6.6 La sistematización como proceso abierto y compartido**

El proyecto facilitó la documentación, sistematización y difusión de sus experiencias con el propósito de aprender de él, compartirlo y aumentar la incidencia y el efecto multiplicador de sus beneficios, mediante una modalidad abierta y compartida que atrajo la atención de entidades de prestigio nacional e internacional interesadas en estudiar el caso. Los estudios realizados (10) generaron beneficios en términos de las contribuciones al conocimiento y en cuanto a la legitimidad y reconocimiento de la experiencia por parte de terceros, en el ámbito local, nacional e internacional.

La sociedad de aprendizaje facilitada por el proyecto, fue ampliamente nutrida por los productos del proceso de observación-reflexión-acción, en distintos ámbitos de su quehacer. La observación continua de los procesos desarrollados, la reflexión sobre los mismos y la definición de acciones con base en estas valoraciones, fueron la práctica cotidiana en los distintos ámbitos de intervención del proyecto. Los participantes directos, los comités locales, el equipo técnico del proyecto, el comité asesor y un importante número de prestigiosos organismos nacionales e internacionales, contribuyeron documentando, sistematizando y reflexionando sobre la experiencia desarrollada por el proyecto. Sobre este aspecto, el informe de evaluación externa indicó "...llama la atención la amplia documentación existente sobre las experiencias y procesos del proyecto. Existe por lo tanto una base sólida para la difusión de los productos del proyecto".

## **6.7 Un proyecto de procesos**

Un proyecto con limitaciones financieras, institucionales y físicas: una virtud. El personal técnico del proyecto asumió un papel de facilitador, participando y acompañando procesos locales y nacionales protagonizados por la gente. El proyecto fue diseñado con limitados recursos técnicos y financieros y con metas de una magnitud imposibles de alcanzar con los recursos progra-

mados, obligando al equipo técnico (tres personas) a desplegar estrategias de unir esfuerzos para multiplicar las capacidades y recursos, mediante las más variadas modalidades.

Esta limitación fue una virtud, porque el proyecto concentró sus recursos en fortalecer la capacidad de los propios actores, romper los esquemas convencionales de dependencia externa y fundar la relación de colaboración en una modalidad que progresivamente desarrolló competencias (habilidades, destrezas y actitudes) para auto-depender de sus propias soluciones a los problemas que les afectan. En este sentido, el proyecto enfatizó en los resultados tanto como en los procesos que se llevan a cabo para generar dichos resultados. Las evidencias sugieren que, cuando la gente sabe que su punto de vista fue tomado en cuenta, es más creativa, está más dispuesta a confiar y cooperar libremente.

### ***6.8 Acción simultánea en el ámbito local, nacional e internacional***

Las decisiones que afectan los medios de vida de los pobladores rurales y la gestión de los recursos naturales, se realizan en diferentes ámbitos, desde las fincas, la sociedad local, a las instituciones nacionales y más allá. Se requieren estrategias, políticas y acciones en diferentes ámbitos (local, nacional, regional, internacional), para frenar el círculo de degradación y empobrecimiento y revertirlo con inversiones que mejoren la base de recursos naturales y el bienestar de la población rural. La comprensión del proceso global y de su impacto en el ámbito local y nacional, es una condición necesaria para corregir el rumbo y avanzar hacia el logro de las metas del desarrollo rural sostenible.

En esta perspectiva el proyecto regional, en su papel de facilitador de estos procesos, fue un importante mecanismo de apoyo que contribuyó a mejorar el desempeño de la institucionalidad pública y privada, en los ámbitos local, nacional y regional, para que los pobladores del medio rural y sus organizaciones, asumieran un papel protagónico en estos procesos, mejoren sus medios de vida y contribuyan al desarrollo nacional.

## 6.9 Metodología de intervención

El punto de partida del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS, fue reconocer que sólo fuerzas poderosas tienen la capacidad de impulsar procesos de cambio de la complejidad, magnitud y en las direcciones propuestas: reducción de la pobreza y restauración ambiental, aumentar la productividad, aprovechar o generar nuevas oportunidades. Lo importante de esta posición es que no subestima las dificultades para lograr procesos exitosos de cambio.

Uno de los aspectos clave para facilitar procesos de cambio, es la metodología general o etapas del proceso de intervención. El Proyecto IICA-Holanda/LADERAS definió, desde su inicio y en términos generales, sus diferentes etapas de intervención, pero fue la sistematización de la experiencia realizada, lo que permitió precisar los diferentes momentos clave en la vida del proyecto. Una de las lecciones que se derivan de esta experiencia es la necesidad de realizar las intervenciones en el marco de un horizonte de tiempo determinado y con una serie y secuencia de etapas claramente diferenciadas, con actividades que correspondan a cada una de las etapas del proceso.

El proyecto desarrolló un conjunto de nueve etapas (Ver Figura y Anexo) interconectadas, organizadas como proceso, en forma secuencial y articuladas como un sistema interdependiente, para desencadenar procesos de transformación organizacional y humana, generar sistemas permanentes de innovación (tecnológica, metodológica e institucional), protagonizados por los pobladores del medio rural y sus organizaciones con el propósito de avanzar hacia los objetivos del desarrollo rural sostenible.



## **7. Algunas limitantes del proyecto**

Se lograron importantes avances y logros durante la vida del proyecto, empero conviene destacar algunas de sus principales limitantes:

- la incorporación del enfoque territorial de Desarrollo Rural Sostenible, la concertación y la articulación inter-institucional, alcanzó un importante espacio e impacto en el ámbito local. Empero, en el ámbito nacional y particularmente en las políticas públicas, todavía predomina un enfoque sectorial;
- por la magnitud de los recursos invertidos, el proyecto no pudo incidir en todos los factores del desarrollo rural, incidió, principalmente, en el ámbito local y en los aspectos agropecuarios, innovación, educación, organización y recursos naturales. Hay factores que siguen dependiendo de enfoques sectoriales, decididos a nivel central, como es el caso de las políticas agrícolas y sociales, entre otros;
- el proyecto sigue siendo aún objeto de prueba, debido a la relativa insuficiencia de los medios y recursos aplicados;
- la duración del proyecto no es suficiente para visualizar procesos consolidados de transformación institucional y humana. Los procesos sociales tienen sus propios ritmos y fases de maduración y no necesariamente coinciden con los términos definidos en proyectos de corta duración

## ANEXO

### Metodología de intervención para facilitar procesos de cambio: La experiencia del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS

#### *Etapas Generales*

**El equipo facilitador del proceso.** El equipo del proyecto es el primer eslabón de la cadena, transitar de un grupo de personas designadas para ejecutar un proyecto hacia el funcionamiento en equipo, requiere de acciones intencionadas y dirigidas a tal propósito, más aún si se quieren lograr objetivos de la magnitud de los enunciados por el proyecto.

**Sentido de urgencia.** La primera etapa de la intervención evidenció la problemática y sus efectos (situación de crisis), logrando comprensión compartida de la misma e imprimiendo sensación de urgencia al proceso de cambio requerido para aprovechar o generar oportunidades de desarrollo.

El ejemplo de las quemas ilustra esta etapa: se visualiza el problema; se cuantifican los daños y los afectados (enfermedades respiratorias, muertes accidentales, pérdidas económicas, destrucción de recursos naturales); se logra comprensión compartida del problema e imprime sentido de urgencia y compromisos con el proceso de cambio requerido para superar esta situación.

**Integrar coalición conductora del cambio.** El proyecto reconoció que el cambio esencial resulta difícil de lograr, por lo que la necesidad de una fuerza poderosa para sustentar el proceso, fue más que evidente. El proyecto facilitó la creación de una coalición conductora del cambio, integrada por actores clave, con la composición adecuada, que generen confianza y tengan objetivos compartidos.

El primer paso consistió en encontrar a los miembros adecuados, para ello se combinaron diversos criterios, entre ellos: credibilidad, liderazgo, experiencia y poder. En cuanto al tamaño de la coalición conductora o equipo de conducción, éste se relaciona a la magnitud del esfuerzo a emprender, el proceso con frecuencia se inició con 5 a 10 personas, el grupo creció y se multiplicó en dependencia de las transformaciones exitosas promovidas. La confianza fue una de las condiciones esenciales para generar equipos de trabajo

altamente efectivos. Confianza y trabajo en equipo en función de objetivos compartidos, fueron la clave en esta etapa.

La formación de facilitadores (mujeres, hombres, juventudes, agricultores, educadores, gremios, autoridades, líderes religiosos, otros), fue la actividad estratégica para conformar y consolidar la coalición conductora del cambio. El proceso participativo de identificación y selección de candidatos y el sentido de coalición entendida como alianza entre diferentes sectores de la sociedad local, fue de primordial importancia y contribuyó, en forma significativa, al éxito alcanzado.

El equipo del proyecto fue el núcleo básico para promover las coaliciones conductoras de los procesos de cambio impulsados. La formación del equipo como facilitador de procesos participativos orientados a mejorar la capacidad de innovación y el desempeño de la institucionalidad vinculada al desarrollo rural sostenible, fue el ingrediente esencial en este proceso.

**Visión compartida y estrategia.** Esta etapa proporcionó unicidad a la coalición conductora, la visión compartida proporcionó una imagen dinámica del futuro que se quiere construir, esclareció la dirección general del cambio, simplificó y ubicó las actividades y contribuyó a coordinar los esfuerzos de todos los actores. La coalición conductora, con el apoyo del proyecto, logró construir una visión compartida con atributos esenciales: imaginable, deseable, factible, dinámica y fácil de comunicar.

La definición de la estrategia consistió en identificar las grandes avenidas o trayectorias estratégicas a través de las cuales se avanza hacia el logro de la visión. El taller y ejercicio de Pensamiento, Acción y Aprendizaje Estratégico apoyado por el proyecto, fue el ingrediente esencial en esta etapa.

**Comunicar la visión de cambio.** Es importante destacar que el equipo que facilitó el proceso de cambio, además de disponer de un marco mental común sobre la dirección del proceso de cambio, logró una comunicación efectiva de la visión, presentándola en forma sencilla, con pocas palabras, ilustrándola con ejemplos, aprovechando diversos foros y espacios para expresarla, repitiéndola constantemente, modelando con el ejemplo e ilustrándola en forma concreta.

La comprensión clara del proyecto y su visión, desarrolló un sentido de propósito compartido entre el equipo de conducción y las audiencias clave del proyecto e hizo más sencillo iniciar acciones para lograr dicho propósito.

La definición de símbolos que reflejan el pensamiento del proyecto y de las respectivas coaliciones conductoras del cambio, expresada en forma de lema, bandera, mensaje, dibujo, pintura, canciones, poesía, entre otras, cumplieron con el papel de conferirle identidad y personalidad al proyecto y a la coalición conductora, en el ámbito local y nacional.

**Masa crítica para la acción.** Durante esta etapa, el proyecto concentró sus esfuerzos en facultar a una base amplia de personas que se sumaron a las acciones emprendidas por la coalición conductora, para aumentar la incidencia, el efecto multiplicador y los beneficios de las buenas prácticas desarrolladas por los comités locales.

Las evidencias analizadas sugieren que el programa de formación de facilitadores, se constituyó en el elemento crítico para facultar inicialmente a la coalición conductora y posteriormente ampliarla, para poner en marcha las acciones que conducen hacia la nueva visión. El desarrollo de actitudes mostró ser tan importante como el cultivo de habilidades y destrezas. El uso de técnicas que facilitan el aprendizaje acelerado permitió impactos significativos y con menos costos respecto a los enfoques de capacitación convencionales. Sin lugar a dudas, se requiere de capacitación para poner en marcha este tipo de procesos de transformación institucional y humana, pero es preciso que sea la experiencia adecuada, como la desarrollada por el proyecto.

**Generar éxitos a corto plazo.** El proyecto y sus socios fueron hábiles en identificar algunas mejoras inequívocas, evidentes y visibles, generadas en un lapso no mayor de dieciocho meses. El hecho de generar dichos logros, proporcionó a la coalición conductora retroalimentación concreta en cuanto a la validez de su visión.

Los éxitos o logros generados por el proyecto en el corto plazo, reunieron al menos tres características: fueron visibles, un número importante de personas pudo ver por sí mismas los resultados; el logro fue inequívoco, no cabe la menor duda sobre su resultado y fue claramente relacionado con el esfuerzo de cambio. Estos criterios fueron utilizados e incorporados en proceso participativo de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Mediante procesos y métodos participativos se identificaron el o los éxitos de corto plazo que se quería lograr. Con base en esta decisión armaron el plan operativo, se organizaron de acuerdo a este plan y lo pusieron en práctica para que las cosas sucedieran conforme lo deseado. El punto clave radicó en

asegurarse en alcanzar resultados visibles que le brinden credibilidad al esfuerzo que favorece la transformación deseada.

**Consolidar ganancias y generar más cambios.** El desafío del proyecto y la coalición conductora o equipos de conducción del proceso de cambio, consistió en generar éxitos a corto plazo (ejemplo: drástica reducción de las quemadas) al mismo tiempo que lograron consolidar posiciones firmes para alcanzar objetivos de largo plazo (ejemplo: manejo integrado de los nutrientes del suelo). El proyecto y la coalición conductora se basaron en la credibilidad lograda con los éxitos de corto plazo para impulsar proyectos de mayor magnitud e impacto. Esta etapa contribuye a aumentar la masa crítica de personas interesadas en colaborar con causas exitosas.

**Arraigar nuevos enfoques y prácticas en la cultura local e institucional.** En esta etapa el proyecto generó una especie de efecto injerto, el desafío consistió en injertar las nuevas prácticas en las viejas raíces o patrón, injertar ciertos valores esenciales en culturas que están bien formadas (ejemplos: prácticas democráticas en ambiente de una cultura autoritaria; relaciones de género con equidad en sociedades machistas). Es posible que se necesiten años de experiencia diferente para generar cualquier transformación, por esta razón, el cambio cultural requiere tiempo y usualmente ocurre al final del proceso de transformación.

El proyecto fue consciente que con cursos o acciones de corto plazo no se producen cambios en la cultura organizacional, en los patrones tecnológicos o institucionales. El proyecto reconoció y comprobó que la cultura se transforma únicamente después que se han alterado con éxito las prácticas o acciones de las personas, después que el nuevo comportamiento generó algún beneficio apreciado por el grupo durante un tiempo (ejemplos: más de siete años de no quemar las tierras; la práctica de trabajo en equipo). Obviamente, desde el momento en que se conformó la coalición conductora y se inició una nueva modalidad de intervención fundada en el trabajo en equipo, en principios solidarios, en la preocupación por reducir la pobreza y restaurar el ambiente, entre otros, se comenzó a alterar la práctica cotidiana, los hábitos y se incidió en la cultura predominante.

Las enseñanzas del proyecto sugieren que los nuevos enfoques, las nuevas tecnologías, los cambios en general, habitualmente se arraigan en la cultura una vez que ha quedado más que evidente que funcionan y son superiores a los viejos métodos o prácticas. Arraigar la nueva práctica en la cultura domi-

nante requiere de un amplio proceso de comunicación efectiva para demostrar a los adoptadores tardíos o a los renuentes, la validez de las nuevas prácticas.

El Proyecto IICA-Holanda/LADERAS hace un aporte metodológico relevante, al sistematizar la metodología de intervención para facilitar procesos de cambio, aplicada durante los últimos ocho años. Una metodología que fue calibrada en condiciones concretas, que demostró su pertinencia y efectividad, que se encuentra plenamente documentada y disponible para ser empleada, con los ajustes del caso, en situaciones similares. Estas nueve etapas de la metodología de intervención ocurren en el marco de un horizonte de tiempo, en un esquema dinámico, interconectado e interdependiente, habilitante, poseen una secuencia lógica que demanda, para cada una de ellas, actividades particulares y diferenciadas que se identifican e incorporan en el plan operativo.

## COMENTARIOS A CARGO DEL CR. DANIEL SUREDA DE LA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO DE URUGUAY

Buenas tardes, en primer lugar quiero agradecer a los organizadores del evento, la posibilidad de estar aquí con estos prestigiosos técnicos, escuchando la experiencia del experto nicaragüense y con la presencia en la Mesa, del Arq. Acuña, que cuando nosotros empezamos a introducirnos en estos temas, ya daba clases sobre los mismos, así que es un honor compartir esta Mesa con ustedes.

Se nos pide hacer algunos comentarios y buscar algún punto de encuentro con la exposición del caso Centroamericano y vincularlo con la experiencia que el país está desarrollando.

Trataremos, en lo posible, de hacerlo y hemos visto, a la luz de la exposición de Byron, que hay puntos de encuentro sustantivos.

Los comentarios y las opiniones que vamos a realizar, son estrictamente a título personal y no comprometen a ninguna de las Instituciones u Organizaciones para las que trabajamos.

Para situarnos en cómo nosotros llegamos y cómo nos aproximamos a este tema de descentralización en materia de antecedentes no podemos dejar de mencionar que en el siglo XIX, la Presidencia de don Bernardo Prudencio Berro, empezó a delinear ideas en esta materia.

Luego, a principios del siglo pasado, se establece el Programa de 1915 del Partido Nacional, escrito de puño y letra por Don Luis Alberto de Herrera, que tenía fuertes contenidos en esta materia también.

Hacia la década del 60, los esfuerzos del CLAEH, institución prestigiosa de nuestro medio, por todos conocida; los trabajos del Arquitecto Juan Pablo Terra, el Proyecto de Descentralización y Acondicionamiento Territorial del año 1987, presentado por Wilson Ferreira Aldunate y la Reforma Constitucional del año 1996.

Hoy aquí están con nosotros actores privilegiados de este proceso: el Arquitecto Miguel Cecilio y el Ing. Agr. Alvaro Ramos, que en distintas instancias, el último instrumentando desde el Poder Ejecutivo la Reforma Constitucional y el otro participando de la propuesta del '87, forman parte de la historia misma de este proceso.

Y en este proceso que culmina en la Reforma del '96, al que muy someramente vamos a hacer referencia, había una premisa básica y que coincide perfectamente con las lecciones aprendidas que nos decía Byron del caso Centroamericano, en lo relativo al enfoque hacia la gente, de construir la voz del territorio y de crear espacios de interacción en la Sociedad.

Los artículos que se plasmaron en la Reforma Constitucional recogen que: el desarrollo sostenible es imposible sin la existencia de marcos organizacionales de participación local, mediante los cuales los supuestos beneficiarios de una actividad de desarrollo, puedan planificar y actuar en su propia representación.

También había una visión coincidente con la visión de Byron: la de un país que se desarrollara en forma armónica, integral, integrada, equilibrada entre todas y cada una de sus distintas regiones.

En Uruguay se concibe la descentralización como una herramienta para desencadenar procesos de desarrollo regional. Así se consagró en el Art. 50 de la Constitución.

Y si de desarrollo regional hablamos, encontramos tres grandes áreas temáticas:

- la que hace al tema de la concentración económica territorial,
- la de las disparidades regionales y
- la del fenómeno centralización político-administrativa.

Esas tres grandes áreas temáticas que están vinculadas entre sí, a su vez se relacionan con otros tres objetivos nacionales trascendentales, relacionados también entre sí:

- la concentración económica territorial, con el desarrollo económico como instancia más amplia al mero crecimiento económico,
- las disparidades regionales con la estabilidad social y
- el tema de la centralización política administrativa (política en el sentido de la capacidad de toma de decisiones) con la integración territorial soberana.

Es sobre estos ejes, que, al hacer referencia a desarrollo regional, entendemos que estamos trabajando. Entonces, en esa conceptualización, las tendencias que impulsaron a la descentralización para revertir una tendencia histórica que se inicia antes que el país tuviera una de la vida independiente, básicamente se resumen en la aguda concentración económica territorial, que acarrea consigo desequilibrios regionales y que ocasiona problemas que to-

dos tenemos presente, como lo son: la utilización inadecuada o distorsionada de recursos públicos para atender las deseconomías de aglomeración; problemas de desequilibrio en el mercado de trabajo por las migraciones rurales urbanas; disparidades regionales producto del trasbalse de excedentes de zonas de mayor desarrollo relativo hacia aquellas de menor desarrollo relativo; problemas de deterioro y degradación del medio ambiente. En última instancia, una subutilización del potencial de recursos, tanto naturales como productivos, resultantes de una configuración productiva y económica, radial, vertical y costera, sobre la que hay muchos ejemplos como el sistema carretero, el sistema de redes viales, etc.. Ese sistema radial, vertical y costero que definimos, implica que vastas zonas del territorio queden desarticuladas de ese modelo y por tanto se llega a esa subutilización.

Este conjunto de desequilibrios regionales ha caracterizado una desigual distribución de los resultados del proceso de crecimiento económico, por decirlo de alguna manera. Y por tanto, en esta síntesis muy apretada decimos que Descentralización y Desarrollo Regional constituyen dos caras de una misma moneda. Consideramos que los artículos introducidos en la Reforma Constitucional apuntan, sobre la base de estos antecedentes, a plasmar una visión donde la Región aparece como una categoría de análisis institucionalizada. La Región aparece como un espacio de planificación. No hay una sola Región, sino que ésta depende de la categoría de análisis que se esté utilizando. Si la variable que analizo es "hogares carenciados", las regiones serán unas u otras. Si lo que analizo es la producción de soja, la Región será otra. Debemos tratar de trascender al mero hecho de dibujar un territorio y dejarlo estático y llamarle: Región.

Lo que se busca es visualizar a la Región como un actor social más, junto al Estado, en el proceso de planificación de políticas públicas y tener a la planificación intraregional como un subproceso de la planificación interregional y al desarrollo regional visualizado desde una perspectiva multidimensional, tanto económica, como técnica, espacial, política o ambiental, a la cual se llega a través de la descentralización. Así, siguiendo al profesor Boissier, se requiere una diferente distribución del poder político en la sociedad, una nueva suerte de contrato social - dice Boissier - entre el Estado y la Sociedad Civil, parcialmente expresada y organizada en departamentos y regiones.

De aquí que en nuestra conceptualización, Desarrollo Regional y Descentralización sean dos procesos que, en la práctica, constituyen uno solo autocontenido, de evidente naturaleza tanto política, como económica y social.

Debemos abordar entonces algunos instrumentos para seguir construyendo este proceso que el país se ha dado desde la Reforma Constitucional en adelante, en estas tres dimensiones: la política, la económica y la social.

La Reforma Constitucional introdujo siete artículos en materia de descentralización. Haremos una síntesis muy gruesa de ellos, para llegar a los instrumentos que hoy están disponibles en Uruguay para trabajar en esta línea.

En el artículo 50, se consagra la Descentralización como un instrumento para desencadenar procesos de desarrollo regional.

El art. 214 establece que en el presupuesto nacional se determine un porcentaje del total de los recursos del presupuesto para los gobiernos departamentales. A tales efectos el Poder Ejecutivo será asesorado por la Comisión Sectorial de Descentralización (que es una Comisión Sectorial que se crea al amparo del artículo 230 de la Constitución). Por este medio se constituye por primera vez y se institucionaliza en el país, una instancia de coordinación entre las macropolíticas nacionales y las políticas de desarrollo regional, de base local.

El artículo 262, institucionaliza el Congreso de Intendentes y determina que los gobiernos departamentales podrán acordar entre sí y con el Poder Ejecutivo, con los entes autónomos y servicios descentralizados, la organización y prestación de servicios y actividades propias comunes en el territorio.

El artículo 297 tiene un cambio menor, que lo flexibiliza bastante porque las transferencias antes del literal 13 se referían a que sólo debían destinarse a obras. Se libera eso, se flexibiliza y esas transferencias pueden tener libre disponibilidad, o sea que se da mayor margen de flexibilidad a los presupuestos municipales.

Por el artículo 298, otra gran innovación, se crea un fondo, con una alícuota de los tributos recaudados fuera del departamento de Montevideo, para financiar el desarrollo del interior y la ejecución de políticas de descentralización. A su vez, en el numeral 3 de este artículo de la Constitución, se prevé exonerar temporariamente de tributos así como rebajar alícuotas, a las empresas que se instalen en el interior del país. En este artículo se basa la Ley de Promoción de Inversiones que, en sus artículos 11 y 16, tiende a la descentralización de la inversión en el territorio nacional.

De ese conjunto de artículos, podemos hacer la siguiente síntesis: la teoría nos dice que para desencadenar un proceso de desarrollo regional, según la corriente latinoamericana del proceso representada por Boissier, Carlos de Mattos y otros, desde la CEPAL identifican que los instrumentos son: una

reasignación de recursos, la definición de políticas económicas regionales compensatorias y el fortalecimiento del tejido social.

Esos tres instrumentos se vinculan con distintas dimensiones del proceso de descentralización:

- a) la reasignación de recursos vía presupuesto nacional es la dimensión económica del proceso;
- b) las políticas económicas o regionales compensatorias son la dimensión política, interpretada como la capacidad de toma de decisiones;
- c) el fortalecimiento del tejido social, es la dimensión social del proceso.

Estos instrumentos implementan o apoyan el proceso de descentralización. ¿Con qué objetivo? ¿Porque estamos hablando de descentralización?

Bueno, podemos tener todo el bagaje conceptual que hacíamos referencia al inicio de este comentario, pero básicamente, todo esto tiene sentido en un proceso que busque mayor eficiencia y equidad de la que se dispone actualmente, porque sino, será muy difícil legitimar un proceso de descentralización que no apunte a objetivos de eficiencia y equidad.

En ese proceso de contar con este instrumental legal, vía Constitución y de plasmarlo en instrumentos prácticos para desencadenarlo con el objeto de buscar mayor dotación de eficiencia y equidad, entendemos que es donde estamos hoy. Es un proceso de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, en forma simultánea. Es decir, visualizamos que la equidad vía presupuesto nacional y a través de la reasignación de recursos, que constituye la dimensión económica, básicamente es un proceso de arriba hacia abajo, donde se busca una mayor equidad a través de la asignación de recursos.

Es muy válida, en ese sentido, la experiencia centroamericana a que Byron hacía referencia. El proceso de eficiencia es de abajo hacia arriba, se obtiene viniendo del territorio, de la base productiva, de la base social, y es fundamental trabajar sobre la base de políticas económicas regionales compensatorias. ¿Qué estamos diciendo con esto? Que una macro decisión, una macro política, que con la mejor intención se pueda aplicar sobre el territorio, tiene efectos dispares, diferenciales, porque el territorio no es homogéneo. Entonces, a vía de ejemplo, una política con esas características, es una política que atienda a las especificidades propias del territorio. Ejemplo de ello y con buen suceso, es la Ley Forestal. De esa manera pasa a ser importantísimo, la identificación de potencialidades y especificidades propias de cada una de las distintas regiones. Y en ese sentido da la impresión que

está todo el camino por recorrerse y es muy válida y debemos tomar nota de la experiencia que Byron nos ha referido.

En esa dimensión económica debemos considerar algunos aspectos.

La Ley de Presupuesto 2001-2005 aumenta la transferencia del Gobierno Central a los gobiernos departamentales en forma sustantiva, como nunca se incrementaron en un presupuesto. Hubo un aumento significativo de la transferencia en el quinquenio, de casi 300 millones de dólares.

Ese incremento de recursos, para tener una idea de la magnitud que significó, ya sea por los recursos que llegan de libre disponibilidad, vía los fondos de libre disposición que prevé el artículo 214 de la Constitución, plasmados en los artículos 640 y 641 de la Ley de Presupuesto y por el art. 643 que crea el Fondo de Desarrollo del Interior con esa alicuota de los tributos que se recaudan fuera de Montevideo, significa aumentar la transferencia del Gobierno Central a los departamentos en el 100% de la inversión que los departamentos venían haciendo.

Curiosamente, ese impacto tan grande que tiene - y vale la pena detenernos porque no es un tema menor en este proceso - si bien aumenta la dotación de recursos de las arcas y las tesorerías municipales, implica que la participación que tiene la transferencia en el conjunto de recursos de los departamentos, de un 20% pasa a representar más de un 30%. Según nuestras estimaciones un 31 o 32%, pues cuando la morosidad todavía aumenta y los recursos propios disminuyen, la transferencia toma mayor significación.

Por lo tanto ¿qué es lo que está pasando? Lo que sucede es que se logra una reivindicación histórica, que ese trasbase de excedente a que hacíamos referencia al inicio, hoy se empieza a revertir. El Prof. Mario Buchelli - de quién hemos aprendido muchísimo en todos estos años - dice que un desequilibrio de una magnitud determinada, se resuelve compensándolo con otro desequilibrio en sentido inverso, de la misma magnitud.

Mi impresión, es que en la Ley de Presupuesto 2001-2005 se trató de compensar un desequilibrio, un rezago histórico, en materia de transferencia de recursos al interior.

Lo curioso es - y esto es una nota a pie de página - que ese aumento significativo, que lo situamos en una dimensión igual al 100% de lo que venían invirtiendo los departamentos anualmente, no tuvo un correlato con mayores funciones, o sea que fue básicamente compensatorio, eso es para tenerlo en cuenta.

En el global del proceso de descentralización, la reivindicación por recursos es fundamental. El problema es que esta vía de las transferencias quita

niveles de autonomía, porque en el otro extremo del proceso, si sigo profundizando en esta línea, llego a que la transferencia es el 100% de mis recursos. Entonces, de qué sirve la autonomía política cuando no se tiene independencia financiera. Los gobiernos departamentales, están legitimados, no sólo por el voto popular y ahora más porque las elecciones departamentales se difieren de las nacionales, sino porque tienen autonomía de recursos en una relación de 80 a 20. Cosa que es bien particular y diferencial con otros países de América Latina: en cuanto a la enorme proporción de recursos propios, en relación a las transferencias. En el caso inverso, en el otro extremo, si la transferencia es al revés: 80 a 20, la autonomía política es muy escasa, soy dependiente de quien me transfiere. Pero éste es un comentario en relación al proceso.

Si bien la tributación municipal, en Uruguay, es de tributos directos, sencillos y de fácil recaudación, porque así se pueden definir, (estamos hablando de la dimensión económica del proceso) fue estructurada hace 70 años, cuando el sector agropecuario era el 40% del PBI y del que hoy el sector agropecuario representa un 8%. Alguien podrá decir: "estamos con una legislación desfasada con lo que es la estructura económica". Está bien, estamos desfasados con la base. Pero tiene esas características, son impuestos directos, sencillos, de fácil recaudación. Entonces uno se pregunta ¿qué está pasando, por qué la morosidad es tan alta?

Bueno, la respuesta de los jefes es porque la capacidad contributiva de la población del departamento está saturada. Pero lo curioso es que la suma de la saturación de las capacidades de cada una de las distintas regiones o departamentos, es el total. Entonces, si tenemos capacidad contributiva saturada, por una cuestión de ética, no reclamemos mayores transferencias, porque el conjunto de todos somos la Nación.

En relación al pago de tributos, cuando Gengis Kan salió a cobrar impuestos, se dio cuenta que la gente no pagaba alegremente los tributos y tuvo que cortarles la cabeza a más de uno para que empezaran a pagar. O sea que el pago de tributos no es un acto gracioso, ni voluntario, alegre. Esa función debemos reivindicarla profundamente, porque si no se pagan, si esa función volitiva que es el cobro de tributos, no se ejerce, nada tiene sentido. Quizás lo que haya que preguntar es si efectivamente la capacidad contributiva está saturada, entonces no debemos pensar en bajar la carga tributaria y ensanchar su base.

También reconozcamos que resulta difícil, en esta dimensión económica del proceso, contribuir a las arcas de los gobiernos departamentales cuando el

esquema de financiamiento, la estructura de financiamiento que tienen, no nos ayuda mucho. Porque por impuestos y transferencias se recauda el 70% y por otros conceptos, tasas, precios y demás se recauda el 30%, pero sin embargo, las inversiones son el 30% y el funcionamiento es el 70%. Hay una estructura de funcionamiento municipal que está distorsionada, más allá de las transferencias. Los impuestos gravan una manifestación de riqueza y no tienen una asignación específica, por tanto son el gran instrumento de redistribución de riqueza. O sea, si el 70% me viene por impuestos y transferencias, el 70% de los presupuestos deberían volcarse a inversiones y el 30% a funcionamiento.

Parece difícil, pero da la impresión de que se debe transitar por este camino para mejorar esta dimensión económica del proceso de descentralización.

En la dimensión política, que es ésta a la que hacíamos referencia al buscar políticas económicas regionales compensatorias, tenemos: la Ley de Promoción de Inversiones, el Fondo de Desarrollo del Interior - que es significativo, son interesantísimas las posibilidades que tiene - y el instrumento de concertación que es la Comisión Sectorial.

La institucionalidad es nueva y por la información que tenemos, hay un campo grande a trabajar. Alguien puede decir: "bueno, pero el Fondo de Desarrollo hace un año que no nos está vertiendo los recursos y nosotros tenemos los proyectos". Está bien, esos son problemas de la coyuntura y ojalá que más temprano que tarde se arreglen. Pero aprendamos, sepamos como sociedad el esfuerzo que estamos haciendo, dónde estamos invirtiendo nuestros recursos y la necesidad en estas instancias de coordinación acompañadas de recursos, debemos aprovecharlas íntegramente.

Por otro lado, en relación a la dimensión social, Byron se refería a los déficit institucionales. El fortalecimiento del tejido social se logra fortaleciendo la participación. En el caso uruguayo, me parece, aunque no es mi especialidad, que no hay demasiada tradición en esquemas de participación, ni en instancias de participación. Fortalecer eso, trabajar por ese lado, es importante.

¿Qué se puede hacer desde el Estado para eso? Dar transparencia a la gestión, conocer costos de los bienes y servicios públicos que se proveen. Al respecto hay una experiencia interesante, en el caso de la Intendencia del Depto. de Tacuarembó, que implementó un sistema de costeo ABC y sabe cuánto le cuesta sacar una muela en una policlínica, cuánto le cuesta la Banda Municipal en cada actuación. El Intendente horrorizado decía: "cuesta veinticinco mil pesos cada actuación de la Banda Municipal. ¡Qué disparate!"

Bueno, hay dos chances: o cortar los músicos a la mitad o aumentar el número de actuaciones al doble para que baje el costo a la mitad.

En ese proceso de fortalecimiento, es necesario conocer los costos. Y en última estancia llegar a un esquema que los norteamericanos llaman *accountability*, nosotros y que por este lado de América llamamos responsabilidad fiscal, donde se involucre la responsabilidad en el gasto, por el lado del gasto, pero también responsabilidad por la consecución de los recursos.

Este no es un tema menor y creo que es uno de los desafíos que puede parecer descolgado en todo este proceso, pero que nos da la impresión que resulta importante para cimentar el proceso de descentralización.

El desafío está planteado. La etapa reivindicativa ya pasó. Hemos estado con muchos de los que están acá, en esa etapa reivindicativa. El marco normativo de acuerdo a la conceptualidad desarrollada, está disponible. Los recursos están también, aunque menguados. El desafío hoy - y ahí hay otro punto de coincidencia con Byron - es pasar a una cultura de proyectos. Proyectos que deberán competir con otros proyectos. No porque presentemos un proyecto tenemos la llave del desarrollo, porque como los recursos por definición son escasos, esa cultura de proyectos nos va a llevar a competir con otros proyectos que otros habitantes del territorio también planteen. Y en la medida que se obtengan logros por este camino, el proceso de descentralización se ira consolidando.





---

# **CAPITULO IV**

EL CASO EUROPEO



## CAPITULO IV

ESTRATEGIA Y POLITICAS DE  
DESARROLLO RURAL  
DE LA UNION EUROPEA

*José M. Sumpsi*  
(*BID - Universidad politécnica de Madrid*)

**1. Delimitación y diferenciación de los territorios rurales de la Unión Europea****Delimitación de los territorios rurales de la Unión Europea**

Para llevar a cabo la delimitación de los territorios rurales de un país o región y tomar decisiones políticas en materia de desarrollo rural, es imprescindible tener en cuenta las conexiones entre las comunidades rurales y los centros urbanos y en particular el funcionamiento de los mercados de trabajo regionales. Con este objetivo, la OCDE ha elaborado una metodología para delimitar el territorio según grado de ruralidad, que es la que, con matices, utilizan las instituciones políticas y de investigación europeas.

Para identificar las áreas rurales (OECD 1996) se analizan primero las comunidades locales (municipios en el caso de España) y se denominan rurales a aquellas con una densidad de población menor de 150 habitantes por kilómetro cuadrado (la Comisión Europea utiliza el umbral de 100 habitantes por kilómetro cuadrado). En segundo lugar se considera el nivel regional (provincias o Comunidades Autónomas en España) y se establece el grado de ruralidad según el siguiente criterio:

- Regiones predominantemente rurales: más del 50% de la población vive en comunidades locales rurales.

- Regiones significativamente rurales: del 15 al 50% de la población vive en comunidades locales rurales.
- Regiones predominantemente urbanas: menos del 15% de la población vive en comunidades locales rurales.

Dentro de las comunidades rurales se hace una nueva clasificación más cualitativa, de acuerdo al grado de integración en la economía nacional, distinguiendo tres tipos: integradas, intermedias y remotas. Esta segunda clasificación es de utilidad, ya que permite elaborar estrategias de desarrollo diferenciadas en cada tipo de área rural.

Según datos publicados por la Comisión Europea (Comisión 1997) un 17,5 % de la población de la UE-15 vive en comunidades locales (municipios) rurales, que ocupan un 81 % del área total. Como casos más extremos nos encontramos con que menos de un 5 % de la población vive en municipios rurales en Holanda y Bélgica y más de un 50 % de la población vive en municipios rurales en Finlandia y Suecia. Por otro lado, tomando como base las regiones, obtenemos los siguientes indicadores:

**Cuadro 1**  
**Indicadores regionales de población**

Tipo de región	Comisión		RUREMPLO*	
	% población	% área	% población	% área
Rurales	9,7	47,0	18	60
Intermedias rurales	29,8	37,4	34	28
Urbanas	60,5	15,6	48	12

\* (Terluin, 2001): Agriculture and Employment in the Rural Regions of the EU. Es un proyecto financiado por la UE y realizado entre 1997 y 1999. Utiliza la metodología de la OCDE.

Lo primero que resalta son las diferencias observadas según se utilice el criterio de densidad de población establecido por la Comisión o por la OCDE, el primero más adecuado para territorios medianamente o poco poblados y el segundo para territorios densamente poblados. Por tanto, los resultados de la delimitación de los territorios rurales de un país o región dependen, en buena medida, de los criterios operativos utilizados para definir el espacio rural de

un país o región. Sin embargo y a pesar de las diferencias significativas que se aprecian en la tabla anterior según se utilice el criterio OCDE o el de la UE, la tendencia es similar: la mayor parte de la población reside en las áreas más urbanas, pero la mayor parte del territorio pertenece a las áreas más rurales.

## **Diferenciación de los territorios rurales de la Unión Europea**

Las diferencias de prosperidad entre el mundo rural y urbano están reduciéndose. En el año 2.000 el PIB por habitante medio de la Unión era de 20.800\$, con Dinamarca, Alemania y Luxemburgo muy por encima de esta media (más del 125 %) y Grecia, España, Irlanda y Portugal muy por debajo (entre el 43 y el 73 %). Según datos de la Comisión (Comisión 1997) el PIB por habitante de las áreas rurales es entre un 8 y un 30 % menor que la media nacional de cada país. Para toda la UE-15, las regiones más rurales tenían, en 1994, un 80,4 % del PIB por habitante medio europeo, las regiones intermedias un 88,4 % y las regiones más urbanas un 109,6 %.

Puede sorprender la escasa diferenciación de los territorios según el PIB por habitante, pero hay que tener en cuenta que el análisis se realiza a un nivel territorial muy agregado (nivel regional) y que la utilización de esta unidad territorial de análisis, esconde situaciones muy diversas. Si analizáramos el PIB por habitante del medio rural, tomando como unidad territorial de análisis la comarca o microrregión, nos encontraríamos con comarcas rurales marginales que tienen un PIB por habitante muy inferior a las áreas urbanas, especialmente en las comarcas rurales más desfavorecidas del sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal).

Si seguimos con el análisis del proceso de diferenciación territorial a nivel agregado (región), se observa que tampoco existen diferencias sustanciales entre el mundo rural y menos rural en cuanto al desempleo. No obstante, las regiones más rurales han experimentado un menor crecimiento de empleo que las intermedias y más urbanas (Cuadro 2). De nuevo podemos señalar que la diferenciación territorial en función del empleo, sería mucho mayor si éste se analizara para unidades territoriales de análisis de menor dimensión, como, por ejemplo, la comarca o microrregión, pues existen grandes diferencias entre las comarcas rurales desfavorecidas, en las que apenas se genera empleo e incluso se destruye empleo, como sucede en zonas rurales periféricas del sur de Europa y las comarcas más dinámicas en las que la evolución del empleo es positiva

**Cuadro 2**  
**Evolución del empleo y desempleo en la UE-15**

Tipo de región	Desempleo %		Crecimiento empleo % Desde 1980 a 1993
	1985	1995	
Más rurales	10	11	0,1
Rurales intermedias	11	14	0,4
Más urbanas	11	10	0,5
General	10	11	0,4

Fuente: (Terluin, 2001).

La evolución de la estructura sectorial del empleo muestra una cierta aproximación entre el mundo más rural y menos rural durante la última década, como se analiza con mayor detalle en la unidad didáctica siguiente.

De los comentarios anteriores parece deducirse que la diferenciación entre los territorios más y menos rurales de la Unión Europea se está reduciendo de modo gradual y que, por tanto, la separación entre territorios rurales y urbanos no es ya tan drástica como la que existía en los años 60. Sin embargo, esta tendencia se observa con mayor claridad si la unidad territorial utilizada es la región, que si es la microrregión. Cuando el análisis territorial se lleva a cabo con un mayor nivel de desagregación, las diferencias entre mundo rural y urbano todavía son significativas. Además, la diferenciación entre espacio rural y urbano es más acusada en los países del sur de Europa, donde persisten fuertes contrastes entre las zonas más dinámicas (urbanas o rurales) y las zonas rurales desfavorecidas, que comprenden una parte significativa del territorio de España, Grecia, Portugal e Italia<sup>1</sup>. Sin embargo, la OCDE, considera que la delimitación y el análisis de diferenciación de los territorios rurales deben hacerse a nivel regional y no local, dada la creciente integración económica y social de los territorios, el flujo cada vez mayor de personas, mercancías y capitales entre las distintas áreas rurales, urbanas e intermedias de una misma región y las tendencias de los mercados de trabajo regionales.

<sup>1</sup> Las zonas rurales desfavorecidas de España, Italia, Grecia y Portugal abarcan el 80 %, 72 %, 85 % y 86% de la superficie agrícola útil de estos países, respectivamente.

<sup>2</sup> Hacia finales de la década de los años 80 el gasto agrícola de la Comunidad Europea representaba el 65% del presupuesto comunitario.

## **2. Origen y fundamentos de la estrategia de desarrollo rural de la Unión Europea**

### **Cuando y por qué surge la preocupación por el futuro del mundo rural**

La generalización de los excedentes agrarios a finales de la década de los 70 en la Comunidad Económica Europea y la caída de las cotizaciones internacionales de la mayoría de los principales productos agrarios a principios de los 80, supuso el incremento descontrolado del gasto agrícola ante el imparable crecimiento de las subvenciones a las exportaciones agrarias comunitarias, provocando fuertes tensiones en el presupuesto de la Comunidad Económica Europea<sup>2</sup>. Para superar el fuerte déficit del presupuesto comunitario de 1981 y 1982, se decidió aumentar la contribución de los Estados miembros al presupuesto comunitario y se aprobó la primera reforma de la Política Agrícola Común (PAC) con el objetivo de controlar y contener el gasto agrícola comunitario. La reforma de la PAC de mediados de los años 80, significó el comienzo de una lenta pero irreversible reducción del proteccionismo agrario europeo. Así, a partir de 1985, las compras públicas de intervención de los mercados agrarios se limitaron, los precios de garantía se congelaron y los estabilizadores presupuestarios, eficaces mecanismos de control del gasto agrícola comunitario, empezaron a aplicarse.

El estricto control del gasto agrícola comunitario puesto en marcha por la reforma de la PAC de mediados de los años 80 y la negativa evolución de los mercados agrarios internacionales, provocaron el estancamiento de los precios agrarios y la reducción del volumen de ayudas percibidas por los agricultores. Todo ello supuso el comienzo de una etapa de crisis agraria cuyo máximo exponente fue el deterioro de las rentas de los agricultores, especialmente en las zonas rurales más desfavorecidas, donde la agricultura todavía seguía jugando un papel importante en la economía local. Una agricultura que presentaba deficiencias estructurales importantes, como consecuencia de la escasa atención que la política agraria comunitaria prestaba a la política de estructuras agrarias. Para un análisis más completo de la relación entre la política agraria y el futuro del mundo rural en la Unión Europea ver artículo.

El abandono de una proporción significativa de los agricultores y de las tierras de cultivo de estas zonas, supuso el debilitamiento de su tejido productivo y aceleró el declive económico y social de las zonas desfavorecidas, que ya venía produciéndose desde los años 60, como consecuencia del éxodo

rural y de la propia dinámica negativa de las zonas rurales desfavorecidas, fenómeno especialmente intenso en las zonas desfavorecidas del Sur de Europa. El proceso de decadencia económica y social del mundo rural de la Unión Europea, acelerado por la reforma de la PAC de mediados de los 80, que restringía las compras de intervención, congelaba los precios de intervención y establecía toda una serie de mecanismos (cuotas, cantidades máximas garantizadas y otros) para controlar el gasto agrícola, agudizó las disparidades territoriales en el seno de la Unión Europea en una etapa, finales de los años 80, en la que el objetivo de la cohesión económica y social se había convertido ya en un objetivo estratégico de la Europa comunitaria. Todo ello dio origen a la preocupación de la Comisión Europea por el futuro del mundo rural y fiel reflejo de esta preocupación fue la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Futuro del Mundo Rural de agosto de 1988, documento que supuso la incorporación del objetivo de desarrollo rural en las políticas comunitarias y tuvo una decisiva influencia en el nacimiento y definición de la estrategia comunitaria de desarrollo rural.

## **Fundamentos de la estrategia europea de desarrollo rural**

La estrategia de desarrollo rural definida por la Comisión en su Comunicación sobre el Futuro del Mundo Rural, se basa en tres principios básicos:

- **Cohesión económica y social** en una Comunidad Europea ampliada y con crecientes disparidades regionales.
- **Ajuste de la agricultura** a la realidad de los mercados, con las consecuencias que se derivan para el sector agrario y la economía rural.
- **Protección del medio ambiente** y conservación de patrimonio natural de la Comunidad Europea.

Sin embargo, estos principios básicos no pueden aplicarse del mismo modo según los problemas presentes en cada zona rural y por ello la Comunicación de la Comisión sobre el Futuro del Mundo rural llevó a cabo un diagnóstico sobre los problemas de las zonas rurales de la Comunidad Europea, identificando como problemas principales los tres siguientes:

- **Modernidad.** Se trata, sobre todo, de un problema de uso del suelo en un contexto de conflicto de intereses, transformación del paisaje, debilitamiento del equilibrio ecológico y parcelación del espacio rural debido a la cons-

trucción indiscriminada. Este tipo de problemas se encuentra en las regiones rurales cercanas a las grandes aglomeraciones o con fáciles accesos desde ellas. La densidad de población en estas zonas rurales es relativamente elevada y han sabido aprovechar la situación económica favorable de las últimas décadas. En estas zonas es donde la agricultura se ha modernizado e intensificado más, aunque a expensas del medio ambiente y generando problemas de contaminación, degradación del paisaje y destrucción del espacio natural.

También es aquí donde la diversificación de la economía rural se ha notado más y donde el retorno al medio rural se ha producido con mayor intensidad: construcción de residencias secundarias, parcelaciones y competencia por el uso rústico y urbano del suelo, creación de numerosas infraestructuras de servicios y ocio (a veces con un desarrollo turístico excesivo que ha generado impactos negativos sobre el medio ambiente rural), descentralización de las actividades secundarias y terciarias y creación *in situ* de nuevas actividades industriales. La agricultura a tiempo parcial y la pluriactividad se han desarrollado intensamente en estas zonas rurales modernas, en las que se dan todo tipo de combinaciones de trabajo agrario y no agrario. Los problemas de este tipo se encuentran, sobre todo, en las siguientes zonas rurales de la Comunidad Europea:

- regiones rurales próximas a las aglomeraciones y nudos viarios principales, como el sudeste de Inglaterra y el triángulo París-Bruselas-Bon;
  - tierras bajas próximas a las ciudades satélites de las grandes ciudades, como en el este del Reino Unido o en el Valle del Po en el norte de Italia y en numerosas regiones del norte continental de la Comunidad Europea, sobre todo Países Bajos, Flandes y el norte de Alemania;
  - regiones costeras, principalmente las costas mediterráneas de España, Francia, Italia y Grecia, el Algarbe y las Islas Azores (Portugal), las Islas Baleares (España) y el sur de Inglaterra.
- **Decadencia.** Este proceso sigue modificando la fisonomía de muchas regiones rurales. Se trata, en este caso, sobre todo de un problema de falta de desarrollo y de diversificación económica. La principal característica de las zonas rurales aquejadas por este problema es el éxodo rural, tanto de la emigración a otras regiones como de la emigración, desde las zonas rurales en decadencia, a las zonas más desarrolladas de la misma región. En estas zonas rurales en decadencia, el peso de la agricultura sigue siendo relativamente importante, aunque se enfrenta a importantes obstáculos

naturales y estructurales, pues la actividad agraria se realiza en numerosas explotaciones de pequeño tamaño que no son capaces de ofrecer empleos en dedicación exclusiva, ni siquiera al titular de la explotación. Los complementos o alternativas de empleo y renta son escasas o no son suficientes, por lo que el subempleo oculto es elevado y los ingresos familiares relativamente escasos. Frente a los bloqueos estructurales existentes, los jóvenes y las mujeres entre 15 y 45 años abandonan el medio rural, produciéndose un proceso de envejecimiento y masculinización de la población, lo que provoca la degradación de los servicios públicos y privados (disminución de los servicios ofrecidos y peor calidad), lo que se acentúa por que los precios de dichos servicios y los de bienes "importados" son relativamente elevados a causa de los problemas de distancia, transporte y gastos fijos. Las tierras más marginales se abandonan progresivamente, con el consiguiente deterioro del paisaje agrario tradicional (por ejemplo almendros, viñedos y olivares en terrazas), aumento de la erosión del suelo y riesgo de incendios forestales. Este tipo de problemas se encuentran, sobre todo, en las siguientes áreas de la Comunidad Europea:

- regiones periféricas de Europa occidental, como el noroeste de España, oeste de Irlanda, Irlanda del Norte y oeste de Escocia;
  - regiones de la periferia meridional de la Comunidad Europea, como Grecia, Portugal, centro y sur de España y sur de Italia.
- **Marginalidad.** Este problema se caracteriza por el acusado despoblamiento rural, la extrema dificultad de diversificación económica y el elevado costo de las infraestructuras necesarias para el desarrollo económico. Es la situación típica de las zonas aisladas y de difícil acceso como algunas zonas de montaña y ciertas islas. En ellas la decadencia rural, el despoblamiento y el abandono de tierras están muy acentuadas y las posibilidades de diversificación económica son, a menudo, muy limitadas. El problema es, pues, cómo mantener un mínimo de población y actividad económica con el fin de proteger el frágil entorno (riesgo de erosión y desertificación) y mantener el espacio rural. Las áreas de la Comunidad Europea donde puede encontrarse con mayor frecuencia el problema de marginalidad, son las siguientes:
- zonas de montaña, como algunas zonas de los Alpes, Pirineos, montañas meridionales de Grecia, Italia, España y Portugal y los Highlands de Escocia;

- islas periféricas, como las islas Canarias, Madeira, Islas griegas, Córcega, Sicilia y Cerdeña.

Para estos tres tipos de problemas y zonas rurales, la Comunicación de la Comisión Europea sobre el Futuro del Mundo Rural, planteó las tres estrategias siguientes:

**Estrategia de protección** para las zonas rurales con problemas de modernidad. Es decir, el objetivo a seguir no es tanto la aceleración del desarrollo económico de las zonas rurales, como el incremento de la protección del medio rural. Las políticas esenciales en ese caso son, básicamente, políticas de ordenación del territorio. Pero dicha política es competencia de las autoridades nacionales o regionales de los estados miembros. Las únicas iniciativas que ha tomado la Unión Europea han sido la adopción de límites máximos de tolerancia y explotación del medio ambiente y de ayudas para fomentar las prácticas agrarias y forestales, que favorezcan la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza.

**Estrategia de diversificación** para las zonas rurales con problemas de decadencia. *Es la estrategia de desarrollo rural propiamente dicha de la Unión Europea*, en la que se destacan tres aspectos:

- diversificación de la oferta de servicios destinados a las empresas;
- diversificación sectorial de las actividades económicas en el medio rural;
- concentración de actividades que mantengan una distribución equilibrada en el territorio de la población y la actividad económica. Se trata de favorecer la aparición de polos de desarrollo y reforzar al mismo tiempo los vínculos entre estos centros intermedios y las zonas rurales circundantes.

**Estrategia de preservación** para las zonas rurales con problemas de marginalidad. En estas zonas rurales cualquier proceso de desarrollo será lento y exigirá un esfuerzo continuo. Sin embargo, para no comprometer las perspectivas de desarrollo a más largo plazo, se consideran como esenciales los siguientes elementos:

- mantenimiento de la población rural, esencialmente agraria, aprovechando la agricultura extensiva de calidad y realizando su papel en la preservación del medio ambiente.
- apoyo a la artesanía y pequeñas industrias existentes en la zona:

- progresivo desarrollo de actividades de carácter forestal;
- asistencia a la población local;
- conservación del entorno natural y patrimonio cultural como bazas indispensables para el desarrollo del turismo rural.

Estas estrategias se instrumentaron a través de un conjunto de políticas comunitarias, distinto en cada caso. Así, en su Comunicación sobre el Futuro del Mundo Rural de 1988, la Comisión propuso que el conjunto de posibilidades de intervención de las políticas públicas en favor del mundo rural, no se limitara a las políticas estructurales comunitarias<sup>3</sup>, sino que también otras políticas y especialmente la política agrícola comunitaria (PAC), debían contribuir a la estrategia comunitaria de desarrollo rural. Sin embargo, la propia Comisión reconoció en su Comunicación que las políticas estructurales serían el instrumento esencial, sobre todo en las zonas rurales enfrentadas a problemas de decadencia (estrategia de diversificación) y a problemas de marginalidad (estrategia de preservación).

Por tanto, aunque la política agraria fue considerada también como un instrumento de la estrategia comunitaria de desarrollo rural, la Comisión Europea dejó muy claro, en su Comunicación de 1988, que las principales políticas para promover el desarrollo rural, sobre todo en las zonas rurales desfavorecidas, eran las políticas estructurales no sectoriales y en especial, la política de desarrollo regional y la política de desarrollo rural, como se verá con mayor detalle en la siguiente unidad didáctica.

---

<sup>3</sup> Las políticas estructurales comunitarias se instrumentan mediante ayudas públicas y préstamos. Las primeras son financiadas por los Fondos Estructurales Comunitarios y los segundos son otorgados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que es una institución de crédito creada por la Comunidad Europea para financiar proyectos de desarrollo. Los Fondos Estructurales Comunitarios son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Garantía y Orientación Agrícola Sección Orientación (FEOGA-O). El primero tiene como principal objetivo la financiación de operaciones destinadas a disminuir las disparidades regionales y rápidamente se convierte en el principal instrumento de la política regional, sin duda la política estructural comunitaria más importante. El segundo tiene como objetivo el fomento de las oportunidades de empleo y la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores en la UE y se convierte en el principal instrumento de la política social comunitaria. El tercero nace con el objetivo de financiar las ayudas comunitarias a la mejora y modernización de las estructuras agrarias, pues las medidas de regulación de los precios y mercados agrarios, que absorben la mayor parte del presupuesto agrícola y una buena parte del presupuesto total comunitario, son financiadas por el Fondo de Garantía y Orientación Agrícola Sección Garantía (FEOGA-G), que no es un Fondo Estructural Comunitario. En 1992, se crea el Fondo de Cohesión, cuyos fondos sólo pueden utilizarse para financiar proyectos de medio ambiente e infraestructuras de comunicación y transporte en los países de la cohesión, que son aquellos cuyo PIB por habitante es inferior al 90% y sólo puede de la media comunitaria (Irlanda, Portugal, Grecia y España).

### **3. La estrategia de desarrollo rural de la Unión Europea en los años 90**

Las reflexiones y propuestas contenidas en la Comunicación de la Comisión sobre el Futuro del Mundo Rural, contribuyeron decisivamente a que la Reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios llevada a cabo en 1988, incorporase el objetivo de desarrollo rural. En efecto, a partir de 1988, el objetivo de desarrollo rural está presente, de modo implícito, en el objetivo de desarrollo de las regiones atrasadas, que constituye el objetivo 1 de los Fondos Estructurales, dado el carácter marcadamente rural de dichas regiones y de modo explícito, en el objetivo de desarrollo de las zonas rurales en declive situadas en regiones no atrasadas, que constituye el objetivo 5b de los Fondos Estructurales.

La Reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios supuso el inicio de una nueva etapa en la que las actuaciones en materia de reestructuración y modernización de la agricultura (objetivo 5a de los Fondos Estructurales), se subordinaron a las políticas de desarrollo regional y desarrollo rural (objetivos 1 y 5b de los Fondos Estructurales respectivamente). Dicho de otro modo, a partir de 1988, la política de estructuras agrarias, que presenta un fuerte componente espacial, se integra en las políticas territoriales de desarrollo regional (regiones objetivo 1) o de desarrollo rural (zonas objetivo 5b), mientras que el nulo componente territorial de la política de precios y mercados agrarios, la principal rúbrica de la PAC, impide su integración en las políticas de desarrollo regional y desarrollo rural.

Esta nueva orientación se fundamentó en el convencimiento, por parte de la Comisión Europea, de que: 1) en las zonas rurales atrasadas los problemas se planteaban mucho más en términos de diversificación de actividades y desarrollo que en términos de reestructuración y modernización agraria; 2) el proceso de reestructuración agraria se produciría de modo natural a medida que la población activa agraria se redujera por jubilación o cambio de actividad, de modo que lo único que la política de estructuras agrarias debía hacer era facilitar dicho proceso natural de reestructuración y 3) el proceso de diversificación y desarrollo no se produciría de modo espontáneo, por lo que era necesario arbitrar una estrategia de desarrollo rural que contase con potentes medios técnicos y financieros para inducir dicho proceso.

## **El déficit de innovación y la iniciativa comunitaria LEADER**

A pesar de la importancia que la CEE concedió al objetivo de desarrollo rural, el tipo de medidas incluidas en los programas operativos del objetivo 1 (desarrollo regional) y del objetivo 5b (desarrollo rural) no significaron, por regla general, la puesta en marcha de actuaciones innovadoras, sino, más bien, la continuación de planes y actuaciones que ya venían aplicándose en los distintos países miembros, aunque ahora cofinanciados por Bruselas, en lugar de ser financiados íntegramente por aquellos.

La constatación, por parte de la Comisión Europea, de la ausencia de actuaciones innovadoras en las medidas integradas en los programas operativos de desarrollo regional y desarrollo rural elaborados por los Estados miembros y la importancia que aquella concedía al problema del mundo rural, llevaron a la Comisión a aprobar en 1991, una iniciativa comunitaria para el desarrollo rural, desde una perspectiva de innovación y acción local (iniciativa comunitaria LEADER).

Ya en el documento de la Comisión sobre el Futuro del Mundo Rural, ésta ponía el acento en el enfoque local. Así, en dicho documento se pueden encontrar frases como la siguiente: "La diversificación de las economías rurales a partir de sus potencialidades propias implica que las medidas de desarrollo rural se conciban a partir de realidades locales. Así pues, las estrategias básicas deben adaptarse en cada caso a las realidades económicas y sociales de las regiones". Otra muestra es cuando el documento expresa que "La política de desarrollo rural debe reflejar ampliamente las necesidades e iniciativas locales, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas, y privilegiar el potencial endógeno" (COM 7957/88).

Esta insistencia en el planteamiento local y endógeno se deriva del análisis realizado por la Comisión, según el cual, las inversiones procedentes de fuera de las zonas rurales para la implantación de nuevas actividades y empresas serían, en el futuro, cada vez menores y más selectivas, de forma que la diversificación de las economías rurales debería basarse en la revalorización del propio potencial de desarrollo (desarrollo endógeno).

La iniciativa LEADER, iniciada en 1991, renovada en 1995 y recientemente reforzada por la Agenda 2000 (LEADER + para el período 2000-2006), supone un modelo de desarrollo rural basado en la capacidad de acción de la iniciativa local. Dada la importancia cualitativa y el carácter innovador de la iniciativa LEADER dentro de la estrategia de desarrollo rural de la UE y al objeto de no romper el hilo conductor del documento sobre Estrategias y Po-

líticas de Desarrollo Rural de la UE, se ha elaborado un documento específico para analizar, de modo detallado, la Iniciativa LEADER que se presenta separadamente del documento general.

## Evaluación de la estrategia europea desarrollo rural en los años 90

Lo más positivo de la estrategia comunitaria de desarrollo rural de los años 90 ha sido el reconocimiento explícito del objetivo de desarrollo rural y el incremento de los fondos públicos destinados a dicho objetivo. En efecto, las medidas de desarrollo rural integradas en los planes de desarrollo regional de las regiones objetivo 1 y en los planes de desarrollo rural de las zonas objetivo 5b, han supuesto un fuerte impulso en la financiación del desarrollo rural, tal como se aprecia en el **cuadro 3** que refleja la financiación de los planes de desarrollo rural en España en el período 1994-1999.

**Cuadro 3**  
**Inversión y financiación de los programas**  
**de desarrollo rural en España 1994-1999**  
**(miles de millones de pesetas)**

Programas por tipos de zonas comunitarias	Inversión o gasto	Financiación Pública				Financiación Privada
		Central	Autonómica	Local	Fondos UE	
Zonas rurales de las regiones Objetivo 1 (1)	a) 664,4	68,1	22,2	—	236,3 (2)	339,6
	b) 561,8	29,3	89,6	—	299,2 (2)	143,8
Zonas rurales de las zonas Objetivo 5b (1)	a) 392,5	49,7	—	—	72,8 (3)	269,9
	b) 177,8	12,8	50,8	6,4	70,4 (3)	37,4
LEADER II	179,9	7,9	19,3	7,2	67,4 (3)	78,1
PRODER	103,0	2,7	9,8	8,3	46,5 (4)	35,7
Medidas de acompañamiento	201,0	22,7	37,6	—	140,6 (5)	—
Subsidios PAC	4.850	—	—	—	4.850 (5)	—
<b>Total</b>	<b>7.130,4</b>	<b>193,2</b>	<b>229,3</b>	<b>21,9</b>	<b>5.783,2</b>	<b>904,5</b>

Fuente: Ministerios de Economía y Hacienda y Agricultura. Elaboración Propia

- (1) Comprende: a) medidas Objetivo 5a ; b) medidas de desarrollo rural
- (2) FEOGA-Orientación
- (3) FEOGA-Orientación, FEDER y Fondo Social Europeo
- (4) Sólo FEOGA-Orientación y FEDER
- (5) FEOGA-Garantía

Sin embargo, las cifras muestran como, a pesar del incremento de la financiación dirigida al desarrollo rural procedente de los Fondos Estructurales (FEOGA-O, FEDER y FSE), el gasto público de la UE destinado a la garantía de precios y a los subsidios agrarios, financiado por el FEOGA-G, sigue siendo muy superior al gasto en desarrollo rural. Este dato revela la fuerte resistencia que existe en la Unión Europea a reducir el gasto en subsidios agrarios y aumentar el gasto en desarrollo rural (sombras). Aun más, si comparamos el gasto en subsidios agrarios con el gasto total del FEDER, FSE y FEOGA-O destinado al conjunto de políticas estructurales de la UE y no sólo a la política de desarrollo rural, sigue siendo más importante el primero que el segundo, aunque cada vez la diferencia sea menor (cuadros 4 y 5).

**Cuadro 4**

Miles de millones de ECUs de 1992	1988	%	1992	%
I. Política de precios y ayuda agrarias (FEOGA-G)	32,7	64	35,3	53
II. Políticas estructurales (FEOGA-O, FEDER, FSE)	9,1	18	18,6	30
III. Políticas internas (sin las acciones estructurales)	11,9	3,7	4	6
IV. Políticas exteriores	1,4	2,7	3,6	5,4
V. Gastos de administración	5,9	11,6	4	6
VI. Reservas	0	0	1	1,6
<b>Total</b>	<b>51,0</b>	<b>100</b>	<b>66,5</b>	<b>100</b>

Fuente: Comisión Europea

**Cuadro 5**

Miles de millones de ECUs de 1992	1992	%	1999	%
I. Política de precios ayudas agrarias (FEOGA-G)	35,3	53	39,6	45,3
II. Políticas estructurales (FEOGA-O, FEDER, FSE y Fondo de Cohesión)	18,6	30	29,3	33,5
III. Políticas internas (sin las acciones estructurales)	4	6	6,9	7,9
IV. Políticas exteriores	3,6	5,4	6,3	7,2
V. Gastos de administración	4	6	4	4,5
VI. Reservas	1	1,6	1,4	1,5
<b>Total</b>	<b>66,5</b>	<b>100</b>	<b>66,5</b>	<b>100</b>

Fuente: Comisión Europea

Un análisis más detenido del cuadro 1 muestra que casi el 60% del gasto comunitario en desarrollo rural se ha destinado a las regiones atrasadas (objetivo 1). Pero la dispersión espacial y la naturaleza sectorial de la mayor parte de las medidas aplicadas en dichas regiones (modernización agraria y mejora de la industria agroalimentaria), permiten dudar de su impacto sobre el desarrollo y diversificación de la economía rural. Las acciones de "agricultura y desarrollo rural" sólo han supuesto el 8% del gasto europeo de los planes de desarrollo regional (PDR) y se orientan, principalmente, a infraestructuras en el medio rural (caminos rurales, mejora de la vivienda rural, regadíos, concentración parcelaria, electrificación rural) poco generadoras, al menos directamente, de diversificación económica y empleos alternativos estables (Regidor 2000).

La actuación que más ha incidido en la diversificación de actividades y creación o mantenimiento de empleo es la iniciativa comunitaria LEADER. Pero la eficacia del gasto comunitario en tal empeño es como mínimo discutible. En primer lugar, porque probablemente algunas de las inversiones privadas en actividades productivas se hubiesen llevado a cabo incluso sin ayudas de la iniciativa LEADER, como es el caso, por ejemplo, de algunas inversiones en turismo rural, artesanía o pequeña industria alimentaria. En segundo lugar, porque el coste de cada empleo creado o mantenido es elevado (en torno a 50.000 euros). Por ejemplo, la iniciativa LEADER en España ha supuesto, en el período 1994-1999, un volumen de gasto total (público y privado) de 1.434 millones de euros, aunque el gasto directamente relacionado con la creación o consolidación de empleo en el medio rural es algo menor y ha creado o consolidado unos 27.000 empleos en el mismo período (Regidor 2000; Garrido et al 2001).

Lo expuesto en párrafos precedentes plantea el siguiente dilema: ¿qué es más eficaz para promover el desarrollo rural, la creación de infraestructuras o la diversificación de las actividades económicas?. La respuesta no es única, pues depende del nivel de partida de las infraestructuras y de las características diferenciales de cada zona rural. Así, en el caso europeo, exceptuando zonas rurales muy periféricas en las que las infraestructuras son aún deficientes, el énfasis debería ponerse en el apoyo a la diversificación de la economía rural y a la creación de empleo rural no agrario, mientras que en el caso latinoamericano y dado el deficiente nivel de partida de las infraestructuras de la mayoría de las zonas rurales, puede ser igual o más importante la creación de infraestructuras locales, regiona-

les e incluso nacionales, ya que sin éstas, muchas actividades productivas o no son posibles o no son rentables. En cualquier caso, las dos políticas son necesarias y la combinación óptima de unas y otras será distinta en cada país, región y zona rural.

La falta de integración real y de coordinación entre las medidas estructurales agrarias de la PAC, las medidas de desarrollo regional y rural de la política estructural de la UE (objetivos 1 y 5b de los Fondos estructurales) y las medidas de la iniciativa LEADER, ha sido otro de los grandes problemas de la estrategia comunitaria de desarrollo rural (Perez Yruela et al 2000), tema que se analiza con más detalle en la siguiente unidad dedicada a la arquitectura institucional del desarrollo rural en la UE.

#### ***4. La arquitectura institucional de la estrategia europea de desarrollo rural***

##### **Reglas institucionales para la aplicación de la estrategia de desarrollo rural**

Una estrategia de desarrollo rural no puede basarse en una sola política, pues los problemas del mundo rural son variados, complejos y de naturalezas muy diferentes. En efecto, no sólo hay que mejorar las posibilidades de empleo y generación de nuevas rentas rurales, agrícolas y no agrícolas, sino que también hay que mejorar los servicios a la población y a las empresas del medio rural, mejorar las infraestructuras de comunicación, transporte, saneamiento, agua, electrificación y la dotación de equipamientos sociales, lo que permite aumentar el nivel de la calidad de vida del medio rural. Pero todas estas medidas y actuaciones no corresponden a una sola administración de ámbito temático o territorial.

En los años 90, la estrategia de desarrollo rural de la UE se basó principalmente, en las políticas estructurales comunitarias y especialmente en los planes de desarrollo regional de las regiones objetivo 1 y en los planes de desarrollo rural de las zonas objetivo 5b, planes financiados por los Fondos Estructurales Comunitarios. Por ello, la arquitectura institucional para aplicar la estrategia de desarrollo rural de la UE se ha basado en las cinco reglas que

regulan el funcionamiento de los Fondos estructurales: concentración, cooperación, coherencia, programación y adicionalidad.

Especial importancia tiene la regla de la cooperación, pues determina la aplicación de las demás reglas institucionales. La normativa de los Fondos estructurales define la cooperación como una estrecha concertación entre la Unión Europea, el Estado miembro y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional o local, persiguiendo todas las partes el logro de un objetivo común. La regla de cooperación abarca la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones y se deriva del principio de subsidiariedad, en virtud del cual la intervención estructural de la Unión Europea debe ser complementaria, no sustitutiva, de las iniciativas *in situ*.

Aunque pudiera parecer que estas reglas institucionales, que son los cimientos de la arquitectura institucional del desarrollo rural en la Unión Europea, son sólo aplicables a ésta, dado su carácter de entidad supranacional y sus singulares mecanismos de toma de decisiones y reparto del poder institucional (Comisión, Consejo y Parlamento Europeo), consideramos que también son aplicables, al menos algunas de ellas, para construir la arquitectura institucional del desarrollo rural en un país federal o con otro tipo de estructura política descentralizada.

Las medidas de regulación de los precios y mercados agrarios, la política comunitaria más importante en términos presupuestarios, es financiada por el FEOGA-G, que no es un Fondo estructural, por lo que quedó al margen de estas reglas institucionales. En cambio, la política estructural agraria (objetivo 5a de los Fondos Estructurales), que también forma parte de la PAC, es financiada por el FEOGA-O, que sí es un Fondo estructural, lo que permitió su integración en las políticas estructurales y por tanto con las reglas institucionales ya mencionadas, en los territorios de las regiones objetivo y zonas objetivo 5b. En el resto de territorios, la política estructural agraria no se integró en las políticas estructurales ni siguió sus reglas.

Dicho más claramente, en las regiones objetivo 1 y en las zonas objetivo 5b, las medidas de la política de estructuras agrarias (objetivo 5a) se integraban en los planes de desarrollo regional o de desarrollo rural respectivamente, mientras que fuera de las regiones objetivo 1 y zonas objetivo 5b, las medidas estructurales agrarias se aplican de forma horizontal, en vez de territorial, y sin programación. No obstante, en la reforma Mac Sharry aprobada en el año 1992, se introdujo el concepto de medida de acompañamiento, medidas de

carácter estructural agrario pero financiadas por el FEOGA-G y aplicadas mediante programas en todo el territorio nacional. Esta novedad reforzó la tendencia a que las medidas estructurales agrarias de la PAC se aplicaran, cada vez más, conforme a las reglas institucionales de los Fondos Estructurales (*Crear vínculo con el esquema sobre la Arquitectura Institucional Rural de la UE*).

Pero, la acción de promover el desarrollo rural no compete exclusivamente al Estado, lo que correspondería a un enfoque estatista y de arriba a abajo del desarrollo rural, enfoque ya superado, sino que también la iniciativa privada y los actores sociales deben involucrarse y participar activamente en los procesos de desarrollo rural. Este nuevo enfoque de las políticas de desarrollo rural, en el que unas actuaciones son planificadas, gestionadas y ejecutadas de arriba a abajo (método descendente) y otras de abajo a arriba (método ascendente), en el marco de un sistema de partenariado público-privado, es esencia del nuevo modelo de desarrollo rural en la Unión Europea.

La participación de varias administraciones implicadas en la planificación y ejecución de actuaciones en el medio rural, tanto en el nivel temático como territorial, la elección de la combinación óptima de los dos métodos de planificación y ejecución de acciones de desarrollo rural (método descendente y ascendente) y el carácter mixto del sistema de partenariado público-privado, confieren al modelo institucional, una complejidad extraordinaria. De ahí que el diseño de la arquitectura institucional sea uno de los elementos clave del éxito o fracaso de las modernas estrategia de desarrollo rural.

Uno de los problemas principales de la estrategia comunitaria de desarrollo rural ha sido la deficiente coordinación entre las distintas administraciones que programan y ejecutan acciones y medidas de desarrollo rural, tanto la coordinación correspondiente a las administraciones de un mismo nivel territorial, por ejemplo, entre el Ministerio de Agricultura, el de Economía y el de Medio Ambiente (coordinación horizontal), como la coordinación correspondiente a la misma o similar administración pero en distinto nivel territorial, por ejemplo, entre el Ministerio de Agricultura Federal y el Ministerio de Agricultura Estatal (coordinación vertical), aunque esta última sólo es crítica en países con estructura política descentralizada, como es el caso de Alemania o España.

La ausencia de coordinación de las administraciones implicadas directamente o indirectamente en el desarrollo rural, ha provocado una cierta confusión en los potenciales beneficiarios de las ayudas al desarrollo rural. La financiación comunitaria destinada al desarrollo rural procede de distintos fondos y es gestionada por distintas administraciones nacional, regional e incluso

local. Esto supone que los promotores de proyectos rurales puedan dirigirse a distintas ventanillas para solicitar ayudas para una misma inversión, con los consiguientes problemas de coordinación e incremento de los costes de transacción para los promotores de inversiones en el medio rural. Es el caso, por ejemplo, de las inversiones en turismo rural y en industrias alimentarias, pues las ayudas a estas inversiones pueden financiarse con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que es gestionado por el Ministerio de Economía u otro ministerio no sectorial, o con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, que es gestionado por el Ministerio de Agricultura. La existencia de distintas ventanillas para financiar el mismo o al menos similares tipos de inversiones, genera confusión y obliga a los actores económicos a emplear más tiempo en la adquisición de la información y decidir finalmente a cual ventanilla dirigirse.

La coordinación todavía se complica más, pues fuera de los planes de desarrollo regional (regiones objetivo 1) y desarrollo rural (zonas objetivo 5b), también los Grupos de Acción Local (GAL) del programa LEADER, pueden conceder ayudas a la iniciativa privada para emprender inversiones en pequeñas industrias alimentarias que generen valor añadido y empleo en el medio rural o en pequeños establecimientos de turismo rural. De hecho, la experiencia de la iniciativa comunitaria LEADER (medidas de abajo a arriba) ha revelado importantes problemas de coordinación y articulación con el resto de políticas comunitarias y nacionales dirigidas al medio rural, que son planificadas, gestionadas y ejecutadas por diversas administraciones (medidas de arriba a abajo). Así, las actuaciones de la iniciativa LEADER no se han coordinado ni con las medidas estructurales de la PAC (objetivo 5a), ni tampoco con el resto de las políticas estructurales, en especial con los programas operativos de desarrollo regional (objetivo 1) y de desarrollo rural (objetivo 5b), lo que, sin duda, representa uno de los puntos débiles de la estrategia de desarrollo rural de la UE.

Para mejorar la articulación de las diversas medidas implicadas en el desarrollo rural y contribuir a resolver los problemas descritos, las reglas comunitarias establecen que todas las medidas de desarrollo, al margen del Fondo Europeo que las financie, deben integrarse en los correspondientes planes de desarrollo regional de las regiones objetivo 1 (regiones atrasadas) y en los planes de desarrollo rural de las zonas objetivo 5b (zonas rurales en declive de regiones no atrasadas). El problema es que la integración de las distintas medidas contenidas en los planes de desarrollo es más formal, es decir sobre el papel, que real, es decir sobre el terreno, de modo que la estrategia europea

de desarrollo rural no corresponde, en la práctica, a un auténtico enfoque integrado del desarrollo.

La Comisión Europea y los Estados miembros no se muestran preocupados por la falta de articulación y coordinación entre la iniciativa LEADER y el resto de las actuaciones de desarrollo rural. En primer lugar, porque el volumen de financiación destinado durante los años 90 por los programas LEADER, ha sido muy inferior al destinado a las medidas rurales de los planes de desarrollo regional (regiones objetivo 1) y de los planes de desarrollo rural (zonas objetivo 5b) y además, argumenta la Comisión, la iniciativa LEADER tiene un carácter experimental y no pretende resolver los complejos y variados problemas del mundo rural<sup>4</sup>. Pero este último argumento no es muy válido, ya que en algunos países, el programa LEADER y otros programas inspirados en él (caso del PRODER en España), cubren una parte importante del territorio rural desfavorecido, de modo que ya no se trata realmente de programas piloto y experimentales, aunque en su inicio así se concibieron.

Aunque algunas modificaciones de los Reglamentos estructurales comunitarios y de la iniciativa comunitaria LEADER podrían contribuir a mejorar la situación, la mayor parte de los problemas de falta de coordinación e integración, residen en los niveles nacional y regional. Por tanto, son los Estados miembros quienes deben buscar y aplicar soluciones eficaces para resolver este complejo problema, introduciendo los cambios necesarios en sus instituciones. El ejemplo francés, con su Contrato Territorial de Explotación (CTE), que es gestionado desde y por los gobiernos locales y en los que se integran todas las ayudas que recibe una explotación o grupo de explotaciones procedentes de distintas fuentes de financiación comunitaria, nacional, regional o local, es un modelo interesante, aunque su aplicación práctica es de una extraordinaria complejidad administrativa y técnica y por tanto, tiene elevados costes de transacción<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, la política de mejora de las infraestructuras, servicios y equipamientos en el medio rural no es objeto de la iniciativa LEADER sino de las políticas estructurales (planes de desarrollo regional y planes de desarrollo rural).

<sup>5</sup> En el trabajo de François de Casabianca «Un desarrollo rural difícil y contrastado: El caso de Córcega», que figura en el libro Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa» coordinado por E. Pérez Correa y José M<sup>a</sup> Sumpsi, se describe y analiza el modelo francés basado en los Contratos Territoriales de Explotación (CTE).

## 5. La nueva política rural de la Unión Europea (AGENDA 2000)

La cohesión económica y social se ha convertido en uno de los grandes principios de la construcción europea. La reciente incorporación de este principio al Tratado de la Unión, ha sido la respuesta del Consejo al problema de la creciente disparidad entre regiones desarrolladas y atrasadas en el seno de la UE. Según el Tratado de la Unión, todas las políticas comunes deben tener en cuenta la consecución del objetivo de la cohesión económica y social y por tanto, la PAC no puede estar ajena a dicho objetivo. El instrumento diseñado por la Comisión para que la PAC contribuya al objetivo de la cohesión económica y social de la UE, es el nuevo Reglamento de ayudas al desarrollo rural. Hasta 1999, el objetivo del desarrollo rural no figuraba explícitamente como objetivo de la PAC, pero a partir del año 2000, no sólo se introduce como objetivo de la PAC, sino que se convierte en uno de los pilares de la misma.

El deterioro del tejido productivo, la pérdida de población y el abandono de las zonas rurales más desfavorecidas, han ocasionado impactos medioambientales (erosión y desertización, pérdida de paisaje, incendios forestales), la destrucción del patrimonio arqueológico y cultural y otros daños. En consecuencia, el objetivo general de la nueva política rural de la Unión Europea es la sostenibilidad económica, social y ambiental de las comunidades rurales (desarrollo rural sostenible) y el objetivo específico es el mantenimiento de la población rural, lo que, a su vez, requiere la mejora de la calidad de vida y la diversificación de actividades económicas en el medio rural.

La Reforma de la PAC de la Agenda 2000 (perspectivas financieras para el período 2000-2006), aprobada en la cumbre de Berlín de 1999, consolidó la filosofía que inspiró la Reforma de la PAC de 1992, consistente en la reducción gradual de la garantía de precios y su compensación mediante ayudas directas parcialmente desconectadas de la producción (ayudas por hectárea o cabeza de ganado), ayudas que junto con el resto de medidas de regulación de precios y mercados agrarios constituye el llamado *primer pilar de la PAC*. Pero la reforma de la PAC de la Agenda 2000 ha introducido como novedad que el proceso de cambio debe ir acompañado por una ambiciosa política de desarrollo rural (*segundo pilar de la PAC*). Sin embargo y en opinión de muchos expertos, por importante que llegue a ser este segundo pilar de la PAC, nunca podrá constituir una auténtica política de desarrollo rural, que debe concebirse con un enfoque mucho más amplio. Así, La creación de infraestructuras, el establecimiento de nuevos equipamientos, la mejora de la

calidad de vida, el desarrollo de un sistema de I+D u otras medidas necesarias para garantizar el futuro del mundo rural, no forman parte del segundo pilar de la PAC sino de otras políticas de la UE y especialmente, de las políticas estructurales.

La deficiente coordinación y articulación entre políticas y Fondos comunitarios que están implicados en el desarrollo rural ha sido, como ya hemos comentado, una fuente permanente de problemas para la puesta en práctica y la eficacia de la estrategia comunitaria de desarrollo rural. En este sentido, la Comisión, en su documento Agenda 2000 concluyó que no era posible mejorar la coordinación y articulación de las distintas medidas y Fondos que actúan en el medio rural, sin introducir importantes modificaciones en los mecanismos operativos y financieros del FEOGA-G, que financia la política de garantía de precios y ayudas de la PAC y de los Fondos Estructurales Comunitarios (FEOGA-O, FEDER, y FSE), que financian la política estructural de la UE. Por ello, la cumbre de Berlín, de marzo de 1999, aprobó la reforma de los Fondos Estructurales y la reorganización de los instrumentos de la política rural. Estos cambios, que constituyen la base de la nueva política rural de la UE, son los siguientes:

- Los objetivos de los Fondos Estructurales quedan reducidos a tres: desarrollo de regiones atrasadas (objetivo 1), que por tanto no se modifica, reestructuración económica y social de zonas con deficiencias estructurales -zonas industriales en reconversión, zonas rurales deprimidas, zonas pesqueras con dificultades y zonas urbanas con problemas de exclusión social- (objetivo 2), que además de ampliarse reúne los anteriores objetivos 2 y 5b y desarrollo de los recursos humanos (objetivo 3), que engloba los anteriores objetivos 3 y 4. El objetivo 5<sup>a</sup>, que correspondía a la política de estructuras agrarias, es decir, medidas estructurales agrarias de carácter horizontal financiadas por el FEOGA-O, desaparece como objetivo de los Fondos Estructurales.
- Todas las ayudas al desarrollo rural financiadas por el FEOGA<sup>6</sup> (segundo pilar de la PAC), se reúnen en un solo reglamento (Reglamento CE 1257/1999) y son financiadas por el FEOGA-G o por el FEOGA-O, según el territorio en el que se apliquen, excepto las medidas de acompañamiento que son financiadas siempre por el FEOGA-G.

---

<sup>6</sup> El FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) es el fondo que financia el gasto de la PAC. Tradicionalmente, el FEOGA-G financiaba las intervenciones de precios y mercados y los subsidios agrarios, mientras que el FEOGA-O financiaba las medidas estructurales agrarias (objetivo 5a) y las de desarrollo rural (objetivo 5b), aunque esto ha cambiado desde la aprobación de la Agenda 2000.

- En las regiones del objetivo 1 de los Fondos Estructurales (regiones atrasadas) las medidas de desarrollo rural con cargo al FEOGA, distintas de las medidas de acompañamiento, serán financiadas por el FEOGA-O y se integrarán en los programas operativos de las regiones del objetivo 1.
- En las zonas rurales del objetivo 2 de los Fondos Estructurales (zonas rurales deprimidas de regiones no atrasadas), las medidas de desarrollo rural con cargo al FEOGA serán financiadas por FEOGA-G y se integrarán en los programas operativos de las zonas rurales del objetivo 2.
- En las zonas rurales fuera de las regiones objetivo 1 y de las zonas objetivo 2, las medidas de desarrollo rural con cargo al FEOGA serán financiadas por el FEOGA-G y se integrarán en los programas de desarrollo rural de esas zonas rurales.

El análisis del nuevo Reglamento de ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, el llamado segundo pilar de la PAC, permite distinguir tres bloques de medidas. El primero, está formado por las medidas estructurales agrarias tradicionales (antiguo objetivo 5a de los Fondos Estructurales), el segundo, está formado por las cuatro medidas de acompañamiento, tres aprobadas en la reforma de la PAC de 1992 y la cuarta aprobada en la reforma de la PAC de la Agenda 2000 y el tercero, que es el único realmente nuevo, es el que contiene algunas medidas de desarrollo rural no agrarias. A continuación se enumeran las medidas que componen cada uno de los tres bloques, aunque, para mayor detalle, debe consultarse el Reglamento de ayudas al desarrollo rural.

#### *Bloque I: medidas tradicionales de política estructural agraria*

- Ayudas a las inversiones en mejora y modernización de las explotaciones agrarias
- Ayudas a la instalación de jóvenes agricultores
- Ayudas a la formación profesional de los agricultores
- Ayudas a la mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios
- Ayudas a la selvicultura

#### *Bloque II: Medidas de Acompañamiento<sup>7</sup>*

- Ayudas a la reforestación de tierras agrícolas

<sup>7</sup> Las tres primeras medidas de acompañamiento fueron consideradas como tal en la reforma de la PAC de 1992 y la cuarta, en la reforma de la PAC de la Agenda 2000, aunque las cuatro medidas ya existían con anterioridad.

- Ayudas a la introducción de prácticas agraria beneficiosas para el medio ambiente
- Ayudas a la jubilación anticipada de agricultores
- Ayudas a los agricultores de zonas de agricultura de montaña y desfavorecidas

Estos dos bloques de medidas ya existían anteriormente. Las tres novedades a destacar son: 1) que se ha incrementado la cuantía de las ayudas; 2) que se ha incrementado el porcentaje de cofinanciación comunitaria a cargo del FEOGA y 3) que los agricultores a tiempo parcial puedan acceder a la mayoría de estas ayudas, acceso que antes estaba restringido a los agricultores a título principal. Este último cambio puede valorarse positivamente desde la óptica del desarrollo rural, especialmente en aquellas zonas donde apenas quedan agricultores a título principal, que son aquellos agricultores cuyo tiempo de trabajo y renta derivan, al menos en un 50 por cien, de su explotación.

### *Bloque III: Medidas de fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales*

El tercer bloque de medidas (artículo 33 del Reglamento de Desarrollo Rural sobre fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales), es el que más fielmente representa el nuevo enfoque integrado de la política de desarrollo rural, consagrado en la Agenda 2000 y comprende las siguientes medidas:

- Ayudas a la mejora de tierras
- Ayudas a la concentración parcelaria
- Ayudas a servicios de sustitución y de asistencia técnica a la gestión de las explotaciones
- Ayudas a la comercialización de productos de calidad
- Ayudas a los servicios de abastecimiento básicos para la economía y población rural
- Ayudas a la renovación y desarrollo de los pueblos
- Ayudas a la protección y conservación del patrimonio rural
- Ayudas a la diversificación de actividades en el ámbito agrario
- Ayudas a la gestión del agua de riego
- Ayudas al desarrollo de las infraestructuras relacionadas con la producción agraria
- Ayudas al fomento del turismo y artesanía rurales

- Ayudas a la conservación del medio ambiente y paisaje
- Ayudas a la mejora del bienestar de los animales
- Ayudas a la recuperación de la capacidad de producción dañada por desastres naturales
- Ayudas a la ingeniería financiera

Sin embargo, mas allá de esta clasificación, que se basa en el mayor o menor grado de innovación que suponen las distintas medidas en el contexto de la PAC, interesa clasificar las medidas en función de su carácter sectorial (medidas que favorecen la reestructuración y modernización de la actividad agraria y cuyos beneficiarios son agricultores) o de su carácter territorial (medidas que favorecen la diversificación de la economía rural y la mejora de la calidad de vida del medio rural y cuyos beneficiarios son pobladores del medio rural, sean agricultores o no). En términos generales, puede decirse que todas las medidas del Bloque I, todas las del Bloque II y la mayoría de las del Bloque III son medidas agrarias, es decir, propias de un enfoque sectorial del desarrollo rural, mientras que sólo algunas medidas del Bloque III son medidas rurales, o sea, propias de un enfoque territorial del desarrollo rural. La primera conclusión sería, por tanto, que el Reglamento de Ayudas al Desarrollo Rural aprobado en 1999 dentro de la reforma de la PAC de la Agenda 2000 (segundo pilar de la PAC), participa en mayor medida de un enfoque sectorial que territorial del desarrollo rural.

Sin embargo, el reparto del presupuesto asignado a cada país miembro de la UE para la aplicación en su territorio del Reglamento de Ayudas al Desarrollo Rural<sup>6</sup> entre las distintas medidas contenidas en dicho Reglamento, es decidido por cada Estado miembro y por tanto, es diferente según países y regiones.

Hay que subrayar que las ayudas del Reglamento de Desarrollo Rural y especialmente las del tercer bloque, son caja verde según la terminología de

<sup>6</sup> Las ayudas al desarrollo rural (medidas del pilar 2) son financiadas por el FEOGA-O y FEOGA-O y son gastos no obligatorios desde la perspectiva de la ejecución del presupuesto comunitario. El reparto del presupuesto comunitario para ayudas al desarrollo entre los distintos países, se realiza en función de una serie de indicadores nacionales (superficie agraria, población activa agraria, renta agraria y otros). En cambio, las ayudas directas e intervenciones en los mercados (medidas del pilar 1) son financiadas por el FEOGA-G y son gastos obligatorios desde la perspectiva de la ejecución del presupuesto. La cuantía del presupuesto comunitario destinado a intervenciones en los mercados agrarios y su reparto por países, varía cada año pues es función de la evolución de los mercados. En cambio, la cuantía del presupuesto comunitario destinado al pago de las ayudas directas y su reparto por países, es fijo y se conoce a priori pues depende de parámetros (superficie nacional de referencia y rendimientos de referencia) que se calcularon para períodos históricos de referencia (ayudas parcialmente desconectadas de la producción).

la Organización Mundial del Comercio, ya que su concesión no provoca distorsiones del comercio agrario internacional. En efecto, ¿qué perturbación puede causar en los mercados agrarios internacionales la concesión de ayudas para mejorar la calidad de vida de los pueblos, rehabilitar el patrimonio artístico, preservar el medio ambiente rural, construir residencias para la tercera edad o diversificar las actividades económicas en el medio rural?

Dentro de las variadas ayudas que componen este tercer bloque de medidas, las que pueden tener más incidencia en el medio rural son, principalmente, dos: la primera tiene por objeto la diversificación de la economía rural, es decir, la generación de empleo y rentas complementarias o alternativas a las agrarias, y la segunda tiene como finalidad la protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural del medio rural.

Las inversiones y actividades de desarrollo rural susceptibles de recibir ayudas del FEOGA, deben programarse en el nivel nacional y regional. Dicha programación se integra en los programas operativos de las regiones objetivo 1 y zonas objetivo 2 o en los programas de desarrollo rural en el resto del territorio, tal como se ha explicado anteriormente.

El instrumento clave de la nueva política rural de la UE es el plan comarcal de desarrollo rural, que sería elaborado y llevado a cabo mediante la activa participación de la iniciativa local pública y privada, siguiendo un esquema de “abajo a arriba” similar al utilizado en la puesta en práctica del programa LEADER. Estos planes permitirían además la integración, sin contradicciones ni solapamientos, de los distintos tipos de ayudas aplicadas en cada comarca o microrregión (política rural integrada). Tal integración se vería facilitada si, como proponen algunos autores (Josling; Tangerman 1997, Swinbank, Tangerman y 2000, Sumpsi; Buckwell 2002), la PAC evolucionase hacia ayudas territoriales desconectadas de la producción (ayudas por hectárea o explotación) en lugar de ayudas sectoriales conectadas a la producción (ayudas por unidad de producto). La selección de ayudas a aplicar en cada comarca o microrregión, dentro del amplio catálogo de ayudas establecido por el Reglamento de Desarrollo Rural, debería ser coherente con la estrategia de desarrollo rural definida para cada comarca o microrregión y trasladada al correspondiente plan de desarrollo rural.

## **6. Principales problemas de la nueva política rural de la UE**

Los principales problemas de la nueva política rural de la UE consagrada en la Agenda 2000, son cinco. El primero es político, el segundo conceptual, el tercero financiero, el cuarto operativo y el quinto institucional. En cuanto al primero, hay que señalar que las modificaciones propuestas en el Programa Agenda 2000 suponen un debilitamiento del objetivo político de desarrollo rural. En efecto, la eliminación del objetivo político del desarrollo rural (objetivo 5b) como uno de los objetivos de los Fondos Estructurales, supone un paso atrás en cuanto a la consideración de dicho objetivo como un objetivo independiente y con entidad propia dentro de la política estructural comunitaria. La pérdida del peso político del objetivo desarrollo rural, será evidente en el futuro, pues las zonas rurales en declive de las regiones no atrasadas tendrán que competir, para la financiación de sus programas de desarrollo rural, con las zonas industriales en declive y/o áreas urbanas marginales de dichas regiones.

En cuanto al segundo problema, la Agenda 2000 ha introducido una importante fractura en cuanto a la concepción del desarrollo rural según tipos de territorio. En efecto, la política de desarrollo rural opera de formas distintas según se trate de regiones/zonas de actuación de los Fondos Estructurales o no. Así, en el caso de territorios donde se aplica el objetivo 1 y 2 de los Fondos Estructurales, las medidas de desarrollo rural se integrarán en los programas operativos aprobados para dichos territorios, mientras que en los territorios donde no se aplican los objetivos 1 y 2, es decir, el resto del territorio de la UE, las medidas de desarrollo rural se harán operativas a través de programas específicos de desarrollo rural.

En los territorios objetivo 1, el desarrollo rural operará en el nivel regional, al ser regionales los programas operativos en los que deberán integrarse las medidas de desarrollo rural, mientras que en las zonas del objetivo 2 y en el resto del territorio de la UE, la política de desarrollo rural operará desde una óptica comarcal, lo que supone un nivel espacial menor que se adapta mejor a la programación y participación local. Dicho de otro modo, en las comarcas rurales en declive de las regiones atrasadas (regiones del objetivo 1), el objetivo de desarrollo rural quedará totalmente diluido en el objetivo más amplio de desarrollo regional, aunque eso ya ocurría antes de la Agenda 2000. Las preguntas que surgen son las siguientes: ¿es que en las regiones atrasadas no hay comarcas rurales deprimidas? o ¿es que en las regiones atrasadas todas las comarcas, rurales o no, son deprimidas? ¿No sería interesante distinguir

también en el seno de las regiones atrasadas, entre comarcas rurales y no rurales? (Perez Yruela et al 2000)

Esta cuestión nos lleva a un debate teórico relevante: ¿cuál es el nivel espacial relevante para una política de desarrollo rural, el nivel regional o microrregional?<sup>9</sup> La respuesta no es única; por un lado el nivel adecuado para la programación, diversificación de actividades y participación local es la microrregión, pero la planificación y ejecución de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo rural deben concebirse en el marco del desarrollo regional o incluso nacional. No hay que contraponer, por tanto, desarrollo rural frente a desarrollo regional. Este es un falso debate y una falsa disyuntiva.

La solución ideal sería un desarrollo rural programado y participado a nivel local o microrregional (planes de desarrollo rural comarcal) integrado en el marco de un plan de desarrollo regional e incluso nacional. Pero esta no es la situación actual en la UE, entre otras razones, por las luchas competenciales entre las distintas DG de la Comisión Europea.<sup>10</sup>

La iniciativa comunitaria LEADER se ha aplicado tanto en comarcas pertenecientes a regiones del objetivo 1 (desarrollo regional), como a zonas del objetivo 5b (desarrollo rural), lo que hace pensar que la propia Comisión duda que en las regiones atrasadas (objetivo 1), el desarrollo rural pueda lograrse exclusivamente mediante la aplicación de un plan de desarrollo regional.

El tercer problema es la escasa financiación disponible para el segundo pilar de la PAC (Reglamento de ayudas al desarrollo rural); este problema es considerado por la mayoría de los sindicatos agrarios y organizaciones ecologistas de la UE, como la principal limitación para llevar a cabo una auténtica política rural comunitaria (Baldock et al 2001). Desde la perspectiva de la cofinanciación comunitaria, la Agenda 2000 ha establecido una fractura según tipos de territorios, de modo que las ayudas al desarrollo rural, distintas de las que corresponden a medidas de acompañamiento, serán financiadas por el FEOGA-O en regiones del objetivo 1 y por el FEOGA-G en el resto del territorio. Las medidas de acompañamiento, en cambio, serán financiadas por el FEOGA-G en todo el territorio de la UE.

<sup>9</sup> En Latinoamérica, el desarrollo rural debe considerarse como una dimensión imprescindible de un desarrollo general y no como una suma de intervenciones locales. En otras palabras, el desarrollo rural es una parte del desarrollo general y no puede ocurrir aislado de aquel.

<sup>10</sup> Las competencias en materia de desarrollo regional pertenecen a la DG XVI de la Comisión (Desarrollo Regional), mientras que las competencias en materia de desarrollo rural pertenecen a la DG VI de la Comisión (Agricultura y Desarrollo Rural), lo que ha impedido mantener la estrategia de desarrollo rural a nivel comarcal (competencia de la DG VI) en las regiones atrasadas del objetivo 1 (competencia de la DG XVI).

La consecuencia de lo anterior es doble. Por un lado, la dificultad del FEOGA-O para cofinanciar en el futuro las ayudas al desarrollo rural en las regiones del objetivo 1 de los actuales países miembros de la UE, ante la competencia de las numerosas regiones objetivo 1 de los países que aspiran a ser miembros de la UE (países del centro y este de Europa). Por otro lado, la financiación disponible del FEOGA-G para cofinanciar las ayudas al desarrollo rural en el resto del territorio es incierta. En efecto, al tratarse de una partida residual, es decir, lo que queda después de financiar el gasto agrícola obligatorio en garantía de precios y ayudas directas, el presupuesto disponible para la política rural dependerá de la evolución de ese gasto agrícola, muy dependiente de factores tales como la tasa de cambio euro/dólar, las cotizaciones internacionales de los productos agrarios, el coste de la ampliación de la UE o la reforma del esquema de financiación de las políticas de la UE, especialmente de la PAC.

Es realmente contradictorio que la Comisión declare que el desarrollo rural (segundo pilar) sea uno de los objetivos prioritarios de la PAC, mientras que los recursos presupuestarios destinados a tal fin no estén en consonancia. De los 40.000 millones de euros anuales que le cuesta la PAC a la UE, tan solo el 10% se destina al segundo pilar (desarrollo rural). El 90% restante se destina a financiar el primer pilar (regulación de los mercados, garantía de precios y ayudas directas). Además, las tensiones presupuestarias sobre el gasto agrícola se verán agravadas en el futuro. En efecto, las decisiones presupuestarias de la cumbre de Berlín de 1999 no dejan margen financiero para imprevistos, y es posible que la financiación de tales imprevistos proceda de las actuales políticas y especialmente, de la PAC, como sucedió con la financiación del conflicto de Kosovo. La reciente crisis de las vacas locas no ha hecho más que agudizar las restricciones presupuestarias de la PAC.

El cuarto problema es la dificultad de llevar a cabo la programación del desarrollo rural para el período 2000-2006, que se agrava en países como Alemania o España donde las regiones asumen plenas competencias en materia de desarrollo rural. Las relaciones e intercambio de información entre la administración comunitaria, nacional y regional no ha sido muy ágil, lo que ha provocado una cierta precipitación en la elaboración de los programas de desarrollo rural para cumplir los plazos previstos. La mayoría de los programas carecen de coherencia e integración, pues se han planteado como una mera suma de medidas aisladas y sin la necesaria articulación (Sumpsi 2000; Regidor 2000).

El quinto problema es la escasa coordinación entre las distintas administraciones que operan en el medio rural y tienen competencias en materia de desarrollo rural, entendido éste en su sentido más amplio. Los cambios introducidos por la Agenda 2000 no han resuelto este problema institucional que reside, fundamentalmente, en los niveles nacional y regional. Por tanto, son los Estados miembros los que deberán resolver esta cuestión.

## 7. El futuro de la política agraria y rural de la UE

Para el período de programación presupuestaria 2000-2006 (Agenda 2000), la parte fundamental del presupuesto agrícola continúa siendo la destinada al denominado primer pilar de la PAC, integrado por los subsidios agrarios (ayudas directas) y las medidas de intervención en los mercados, tal como se puede apreciar en el **cuadro 6**. El corolario es que las ayudas del llamado segundo pilar de la PAC (ayudas al desarrollo rural), siguen siendo un componente menor del presupuesto agrícola de la Unión Europea.

**Cuadro 6**  
**Evolución del presupuesto del FEOGA (2000-2006)**  
**(millones de euros)**

EJERCICIO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FEOGA (financiación PAC)	41.738	44.530	46.587	47.378	47.211	47.220	47.854
1º Pilar (garantía de precios y ayudas directas)	37.352	40.035	41.992	42.680	42.408	42.310	42.834
2º Pilar (desarrollo rural)	4.386	4.495	4.595	4.698	4.806	4.910	5.020

**Fuente:** Comisión Europea

La UE libró una dura batalla en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, para que EEUU y los países competidores de la UE aceptaran excluir las ayudas directas de la PAC de la caja ámbar (ayuda sujetas a compromiso de reducción), aunque no logró que se incluyeran en la caja verde (ayudas no sujetas a compromiso de reducción), a pesar de que dichas ayudas se definieron como ayudas parcialmente desconectadas de la producción. Como solu-

ción de compromiso se creó una nueva caja, la caja azul, en la que están las ayudas directas de la PAC (ayudas a la hectárea de cereales y oleaginosas y ayudas a la cabeza de ganado vacuno y ovino). La cláusula de paz del acuerdo de la Ronda Uruguay garantiza que tales ayudas permanezcan en la caja azul, por tanto sin compromiso de reducción hasta el año 2003, año en que esa cláusula de paz termina, pero ¿qué ocurrirá después?. ¿Se volverá a aceptar que las ayudas directas de la PAC sigan en la caja azul, es decir, temporalmente no sujetos a compromiso de reducción?, ¿pasarán a la caja verde? . O ¿pasaran a la caja ámbar?

Es difícil responder a esta pregunta. Por un lado, la Agenda 2000 dio un paso más en la desconexión de las ayudas a los cultivos herbáceos, las más importantes por su volumen total, de modo que en la actualidad, la ayuda a la hectárea es fija independientemente de que en ella se cultive cereales, oleaginosas, proteaginosas o no se cultive nada (retirada de tierras del cultivo). Esta mayor desconexión sería un argumento para mantener las ayudas directas en la caja azul o incluso proponer que pasen a la caja verde. Pero, otros países endurecerán su posición negociadora a este respecto, proponiendo la desaparición de la caja azul y volviendo a plantear que las ayudas directas PAC son caja ámbar y que por tanto, deben someterse a compromiso de reducción.

A medio plazo, el cambio gradual de la actual Política Agraria Comunitaria (PAC) hacia una Política Agraria y Rural Comunitaria (PRC), que supusiera por un lado una reducción de la garantía de precios y de las ayudas directas y por otro un aumento de las ayudas al desarrollo rural, permitiría pasar una parte de las ayudas de la PAC que actualmente están en la caja ámbar o en la caja azul, a la caja verde.

Un cambio de esta naturaleza reduciría el gasto agrícola del primer pilar y aumentaría el del segundo pilar y daría respuesta no sólo a las presiones internacionales en la OMC, sino también a las internas. En efecto, la convulsión causada por la crisis de las vacas locas y la creciente sensibilidad del consumidor europeo ante los problemas de calidad y seguridad de los alimentos, preservación del medio ambiente y bienestar de los animales, será, sin duda, un importante motor de cambio de la PAC.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> La designación de una destacada dirigente del Partido Verde alemán para ocupar el nuevo Ministerio de Defensa de los Consumidores, Alimentación y Agricultura (antiguo Ministerio de Agricultura), ha sido la respuesta del Gobierno alemán a la crisis de las vacas locas y sin duda constituye un factor de cambio importante en la futura PAC, dado el peso de Alemania dentro de la UE. De hecho, buena parte de la propuesta de la Comisión para la Revisión de Medio Término de la PAC sintoniza con las propuestas alemanas de reforma de la PAC.

El mayor problema para la reconversión de la actual PAC hacia una nueva PARC es el efecto distributivo entre países miembros, pues con la nueva política, algunos países recibirían menos dinero de Bruselas (perdedores), mientras que otros recibirían más (ganadores), lo cual hará muy difícil el acuerdo del Consejo. La mayor virtud de esta reforma es que reduciría la cuantía del presupuesto de la UE destinado a la PAC, al aumentar la tasa de cofinanciación del gasto agrícola comunitario por parte de los países miembros.<sup>12</sup> Pero, esta cuestión jugaría en contra de los países con economía más débil, especialmente los países del Este de Europa que se incorporarán en breve a la UE, lo que iría en contra del principio de cohesión. Tales países se opondrán a esta reconversión de la PAC, a menos que la tasa de cofinanciación que dichos países tuvieran que aportar para las medidas del segundo pilar (ayudas al desarrollo rural), fuese muy baja.

Otro de los principales problemas para una reforma de la PAC de este tipo, sería el aumento de los costes de transacción (claramente mayores en las medidas del segundo pilar que en las del primer pilar de la PAC) y la duda razonable, especialmente en las zonas rurales más desfavorecidas, sobre la capacidad de la iniciativa privada para promover y emprender proyectos innovadores que puedan beneficiarse de las ayudas al desarrollo rural.

Existen demasiadas presiones internas y externas sobre la PAC, como para que ésta no cambie profundamente, aunque no cabe esperar que de la noche a la mañana la UE desmantele su apoyo a la agricultura. La dirección del cambio es muy clara: menos subsidios agrarios (primer pilar de la PAC) y más ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC). Lo que no está tan claro es la intensidad del cambio y el horizonte temporal del mismo. Hasta hace poco se pensaba que este cambio no tendría lugar, como pronto, hasta el año 2006 cuando terminase el periodo de programación de la Agenda 2000. Sin embargo, hay muchas posibilidades que este cambio se inicie antes. De hecho, la Comisión Europea hizo pública el 10 de julio de 2002, la propuesta de Revisión de Medio Término de la PAC, revisión a la que estaba obligada por los acuerdos de Berlín de 1999 sobre la reforma de la PAC de la Agenda 2000, pero que ha ido mas lejos de lo esperado y en la dirección antes apuntada. El documento de julio de 2002 se ha convertido, en enero de 2003, en propuestas concretas de nuevos reglamentos agrarios que están siendo discutidos actualmente. Los nuevos Reglamentos pendientes de aprobación por el Consejo

<sup>12</sup> Eso sería así, puesto que los gastos del primer pilar (garantía de precios y ayudas) son financiados íntegramente por el presupuesto de la UE, mientras que los gastos del segundo pilar (desarrollo rural) son financiados en parte por el presupuesto de la UE y en parte por el presupuesto de los Estados miembros.

Europeo, suponen la desconexión total de las ayudas respecto de la producción y su reducción entre el 10% y el 20%, según tramos, en seis años (reducción de las ayudas primer pilar de la PAC) y el trasvase parcial del ahorro presupuestario derivado de este recorte de los subsidios agrarios a las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC).

Según cálculos de la propia Comisión, ello significaría que, al final del periodo (2013), las ayudas del primer pilar de la PAC supusieran el 75% del gasto agrícola total de la UE, (actualmente representan el 90%), y las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC) el 25%, en lugar del 10% actual. El proceso de reequilibrio entre el presupuesto agrícola destinado a las ayudas del primer pilar y a las ayudas del segundo pilar, se iniciaría en el año 2006, aunque la desconexión de las ayudas empezaría en el año 2004, año previsto para la ampliación de la UE a los países del Centro y Este de Europa, para facilitar el acuerdo en las negociaciones de la OMC. Los nuevos Reglamentos agrarios propuestos por la Comisión introducen, dentro de las medidas del segundo pilar, nuevas ayudas relacionadas con la preservación del medio ambiente, la mejora del bienestar de los animales y el fomento de la producción de alimentos seguros y de calidad. De este modo, la reforma de la PAC propuesta por la Comisión, mejoraría sensiblemente la posición negociadora de la UE dentro de la OMC, pues todas las ayudas que actualmente están en la caja azul y parte de las que están en la caja ámbar, pasarían a la caja verde, facilitaría la ampliación de la UE hacia el Este, al reducir el montante de las ayudas directas y tendría en cuenta las demandas de la sociedad europea para una alimentación segura y de calidad y un medio ambiente bien conservado. Estas propuestas serán aprobadas en los próximos meses, ya que existe un cierto consenso, sobre todo, en cuanto al reequilibrio entre el presupuesto del primer pilar y segundo pilar de la PAC, aunque los matices, según países miembros de la UE, son notables.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Azqueta, D.; Pérez, L., eds. 1996. Gestión de espacios naturales. La demanda de servicios recreativos. Madrid, McGraw-Hill
- Baldock, D. et al. 2001. The nature of rural development: towards a sustainable integrated rural policy in Europe. IEEP
- Buckwell, A. et al. 1997. Towards a common agricultural and rural policy for Europe. European Economy. Reports and Studies, 5.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 1989. Vademecum de la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de Las Comunidades Europeas
- Comisión Europea. 1988. El futuro del mundo rural. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM(88) 501 final
- . 1997. CAP 2000: rural developments. Directorate General for Agriculture (DG VI) En <http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000/rd/rd.en.pdf>
- . 2002. Revisión intermedia de la Política Agrícola Común. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM(2002) 394 final En <http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/comdoc.es.pdf>
- Consejo de la Unión Europea. 1999. Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). Diario Oficial de las Comunidades Europeas En <http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/nur/leg/1257.es.pdf>
- Esparcia, J. 2000. The LEADER Programme and the rise of rural development in Spain. Sociologia Ruralis 40(2):200-208
- García Sanz, B. 2002. Apuntes para un Libro Blanco para el desarrollo rural. Documento para la Ponencia de Sociedad Rural y Desarrollo: aspectos generales. En [http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/mundo\\_rural/ponencias/garcia\\_sanz/garcia\\_sanz.pdf](http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/mundo_rural/ponencias/garcia_sanz/garcia_sanz.pdf)
- Garrido, F; Mauleón, J.R.; Moyano, E. 2000. Rural restructuring and effects of rural development policies in Spain. Córdoba, España, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía CSIC
- Hervieu, B. 1997. Agricultura e territorio in Francia. En: Buckwell, A.; Sotte, F., eds. Coltivare Europa. Per una nuova política agricola e rurale comune. Roma, Liocorno
- Josling, T.; Tangerman, S. 1997. La reforma de la PAC ante las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio. Revista Española de Economía Agraria nº 176-177
- Krström, B. ; Riera, P. 1997. El método de valoración contingente; aplicaciones al medio rural español. Revista Española de Economía Agraria nº 179:133-167

- Moyano, E. Acción colectiva y cambio social en la agricultura española. *Papeles de Economía Española* nº60-61:234-243
- Navrud, S., ed. 1998. *Pricing the environment; the european experience*. Oxford University Press
- OECD. 1996. *Territorial indicators of employment; focusing on rural development*. Paris
- Pérez Correa, E.; Sumpsi, J.M., eds. 2002. *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. , Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-FODEPAL-AECI
- Pérez Yruela, M. et al. 2000. *La nueva concepción del desarrollo rural; estudios de casos*. Madrid, CSIC. Colección Politeya. *Estudios de Política y Sociedad*, 14. 411p.
- .; Giménez, M. 1995. *Desarrollo local y desarrollo rural; el contexto del programa LEADER*. *Papeles de Economía Española* nº60-61:219-234
- Regidor, J. 2000. *El futuro del medio rural en España*. Madrid, Consejo Económico y Social
- Saraceno, E. 2002. *Rural development policies and the second pillar of the Common Agricultural Policy*. En: *Conference of European Association of Agricultural Economists (10<sup>th</sup>, 2002, Zaragoza)*. Papers.
- Sotte, F. 1997. *La dimensione regionale de la nuova PAC*. En: Buckwell, A.; Sotte, F., eds. *Coltivare Europa. Per una nuova política agrícola e rurale commune*. Roma, Liocorno
- Sumpsi, J.M. 1994. *La política agraria y el futuro del mundo rural*. *Revista de Estudios Agrosociales* nº169 3/1994:149-175
- . 2000. *Actors, institutions and attitudes to rural development in Spain; informe español dentro del proyecto The Nature of Rural Development*. London, IEEP
- .; Buckwell, A. 2002. *Greening the CAP; the future of the first pillar*. En: *Conference of European Association of Agricultural Economists (10<sup>th</sup>, 2002, Zaragoza)*. Papers.
- Swinbank, A.; Tangerman, S. 2002. *A proposal for the future of direct payments under the CAP*. University of Reading. (Working paper)
- Terluin, I.J. 2001. *Rural regions in EU; exploring differences in economic development*. Groningen, University Library. En <http://www.ub.rug.nl/eldoc/dis/rw/i.j.terluin/>



## COMENTARIOS A CARGO DEL ING. ALVARO RAMOS, COORDINADOR DEL PROGRAMA REGIONAL FIDA PARA EL MERCOSUR Y CONSULTOR DE LA OFICINA DEL IICA URUGUAY

En primer lugar, decir que ha sido realmente muy útil y un gran placer escuchar al Profesor Sumpsi. Creo que nos ha dejado a todos, en una forma muy didáctica, los elementos que conforman una estrategia europea, en relación a este complejo tema del desarrollo rural con enfoque territorial.

Veamos ahora cuales, de los elementos presentados, pueden ser útiles para formular decisiones en materia de política, en nuestro país.

Considero que en este tema, existe una enorme coincidencia entre lo que se plantea en los marcos teóricos o en las elaboraciones académicas o con las definiciones más prácticas del enfoque territorial y el enfoque del desarrollo.

Múltiples coincidencias, más allá de las diferencias de aplicación, que permitirían articular esas coincidencias, en planteos que sirvieran para ir mejorando la asignación de los recursos y la gestión propiamente dicha, en materia de desarrollo rural y desarrollo territorial.

Obviamente el Uruguay está muy lejos, en múltiples aspectos, de la realidad europea. En primer lugar por algo que se decía ayer: Uruguay tiene el 7% de la población en el medio rural disperso. Ese es un dato frío o estadístico que no quiere decir demasiado en cuanto hablamos de nueva ruralidad, porque en realidad la ruralidad, hoy, está metida en los centros urbanos, en los pueblos, en las villas, pero también en las ciudades. Por otro lado, eso refiere a una problemática que es típica de Uruguay y diferente al resto de los países de América Latina, esto es a nivel de urbanización del país, el nivel de concentración poblacional en la zona metropolitana, el nivel de despoblación del medio rural y la necesidad que el país tiene de insertarse en los mercados internacionales, a partir de un agregado de conocimiento y valor a sus materias primas, a los productos que exporta. Ese es un desafío nacional que no es independiente de cómo se administran los factores, los recursos y cómo la población aplica sus conocimientos en un territorio y de los desequilibrios territoriales que padece Uruguay.

En los últimos veinte años, el Estado Nacional, que surgió a principios del siglo pasado, a principios del siglo XX, fines del siglo IX, de alguna manera se

ha visto tensionado por dos demandas que vienen de distintos lados: el proceso de globalización y el proceso de integración regional y las demandas crecientes y cada vez más complejas de la población de diversas regiones o territorios, que el Estado Central, desde hace ya unos cuantos años, tiene enormes dificultades para atender.

El otro problema que a mí me parece que deberíamos discutir desde el punto de vista conceptual, es el de cohesión territorial. Es una opinión personal, pero creo que nuestro país, en este momento, está con serios riesgos de cohesión social. Es decir, la población en Uruguay se expresa de manera muy diferente según se encuentre al norte del Río Negro, al sur del Río Negro, en el área metropolitana fuera del área metropolitana, pertenezca al Litoral Oeste, o pertenezca al Litoral Este y eso es un problema de cohesión social dentro del territorio, que me parece que en una agenda en construcción, una agenda política en construcción, es un tema a tener en cuenta.

Un aspecto de coincidencia con el enfoque europeo, es que la estrategia de desarrollo territorial para Uruguay, no es un problema de reducción de pobreza, exclusivamente, y menos en el área rural. Es un problema de competitividad social del territorio y es un problema de competitividad de las empresas dentro del territorio. La pobreza está incluida.

Decía el Profesor Sumpsi - y a mí me parece bien interesante esto - la política europea arranca de una definición conceptual de territorio y de esa cohesión territorial que fue necesario darle, para que el resto de las políticas y la presencia de la Unión Europea en el concierto internacional, fuera viable. Con comunidades autónomas, con fuertes raíces históricas, idiomáticas, religiosas y políticas como hay en Europa, difícilmente se podía haber dado una cohesión territorial donde los ciudadanos se sientan ciudadanos, de Cataluña, ciudadanos de España y ciudadanos de la Unión Europea. Ese tema de la cohesión territorial, me parece que fue un eje doctrinario sustantivo de la estrategia europea.

Caracterización y diferenciación de los territorios locales. Decía el Profesor Sumpsi: "lo rural y lo urbano son parte de un mismo concepto de ordenamiento territorial" y yo creo que por razones diversas, en Uruguay pasa un poco lo mismo, porque la población que emigró del medio rural disperso a las ciudades, hoy es ruralidad en el medio de las ciudades. En el centro de la ciudad de Paysandú o en el centro de la ciudad Fraile Muerto o en el centro de la ciudad de Florida o aún en las zonas periféricas de Montevideo. Hay ruralidad en los medios urbanos, porque la ruralidad se expresa por habilidades, por destrezas, por afectos, por capacidades, por vocación de compartir modos de

vida rurales, aunque se viva en el medio urbano. Y eso es un elemento de carácter sociológico que no hay que ignorar al momento de definir una política.

El concepto de territorio tiene una construcción social, no meramente física. Es donde se articula la sociedad civil y es donde tienen sentido los grupos de acción social que después veremos.

Lo que me parece importante destacar, es algo que ayer se discutió bastante. Esto es un proceso y yo diría, un proceso histórico. No podemos pretender revertir tendencias que son de más de un siglo en el caso de Uruguay - en el caso europeo mucho más - en un quinquenio y ni siquiera en diez años. Son procesos, que requieren visión política y continuidad. La visión política trasladada a una estrategia y lo ha mostrado claramente el Profesor Sumpsi, en relación a la estrategia europea. Y esa estrategia dividida en políticas, en políticas que tienen que ver y que son específicas para el territorio, pero que plus se lo agregan las políticas sectoriales.

Hemos visto siempre, a lo largo del tiempo, y en Uruguay es muy clara, esta tendencia que las políticas sectoriales son verticales, se aplican verticalmente: hay una política del transporte, hay una política de infraestructura, hay una política de salud, hay una política medioambiental, hay una política agrícola, hay una política impositiva y fiscal. Se aplican verticalmente, pero aterrizan horizontalmente en un territorio, afectando agentes económicos, actores sociales y decisores públicos. Afectan a la comunidad de un territorio.

Bueno, ese es el desafío. Cómo las políticas sectoriales aterrizan en el ámbito del territorio con políticas coordinadas y convergentes.

Europa tiene los fondos estructurales, los fondos agrícolas, la política agrícola, políticas ambientales, políticas sociales, todas vinculadas en convergencia para ser aplicadas en un territorio. Tiene la PAC, que no es independiente de este enfoque, pues tiene una enorme cantidad de instrumentos que apuntan, avalan y sostienen una estrategia. No vamos hacer acá un análisis de la Política Agrícola Comunitaria, si está bien, si está mal, si nos permite competir legítimamente o no. Nosotros tenemos nuestra opinión respecto de los instrumentos de intervención de la política comunitaria que afecta seriamente las posibilidades de desarrollo de nuestros países.

Pero hoy estamos para analizar cómo y en eso quiero poner hincapié, la política agrícola, la política sectorial agrícola, no puede ser divergente de una política estructural que tiene que ver con los territorios. Y mucho más para Uruguay, que basa su competitividad internacional en el sector agropecuario

agro-exportador. Por tanto, una política agropecuaria tiene que ser convergente, más allá que sea vertical, más allá que sea nacional, más allá que sea sectorial, debe ser convergente y contemplar las necesidades del desarrollo del territorio. Cuando Uruguay se integra en el MERCOSUR, se produce un proceso de reconversión productiva y de caída de protecciones en múltiples sectores, no tomar en cuenta el territorio, que pone en riesgo la aplicabilidad de las políticas. Cuando se desmonta la política azucarera en la Provincia de Tucumán en la Argentina, por ejemplo, es muy difícil no tomar en cuenta el carácter histórico, el carácter cultural, el carácter social, el carácter afectivo que tiene la producción azucarera para la Provincia de Tucumán. Desmontarla porque económicamente no es viable en competencia con la política azucarera brasileña, es un objetivo económico, pero deja de lado un montón de componentes que hacen viable o inviable una decisión de política. La política agrícola tiene que dar los tiempos para que los territorios acomoden sus factores, sus recursos y sobre todo la gente, a la nueva realidad.

Mencionamos algunos otros elementos importantes que aportaba el Profesor Sumpsi y que me parecen muy relevantes. La preocupación por el mundo rural. No importa que el 7% de la población en Uruguay esté en el medio rural disperso, importa la preocupación por lo rural. Por tanto, debería expresarse primeramente una política de preocupación dentro de esa visión estratégica por el mundo rural. Y luego, la visión sistémica: lo rural, como decíamos hoy, es más que lo agropecuario, es más que lo agrícola, pero al mismo tiempo, involucra otros actores.

Y en ese sentido Europa generó un debate que tuvo que resolver. La política tenía que ver con la infraestructura, con la diversificación. La política aplicó instrumentos en los dos aspectos: en la infraestructura y en la diversificación. En algunos lugares, con más énfasis en la diversificación, en otros, con más énfasis en la infraestructura. Donde había mayor acumulación de capital económico y financiero, seguramente la infraestructura ocupó un lugar menor en las preocupaciones, porque la inversión ya estaba hecha. Cuando el capital social y el capital humano requirieron mayor inversión en las zonas deprimidas, ahí fue donde los instrumentos para la diversificación tuvieron que tener más fuerza, más energía en su aplicación y más claridad en sus objetivos. Porque la diversificación de la producción, la diversificación de las empresas, la diversificación en las acciones del tejido social, responden más rápido cuanto mayor dotación de capital social y capital humano hay. La gente está más preparada para cambiar. Cuando la inversión y el capital humano es menor, la gente está menos preparada para cambiar.

En última instancia, procurando restablecer equilibrios con el capital ambiental. Otro elemento de relación con Uruguay. ¿Por qué? Porque Uruguay puede utilizar el capital ambiental como un factor de competitividad. Puede hacerlo si aplica, consistente y coherentemente, una política de desarrollo con una política ambiental.

Dos criterios que me parecen sustantivos de la experiencia europea: subsidiaridad y complementariedad. Esto implica que de, alguna manera, las políticas no son autónomas, la aplicación de las mismas y la acción de los distintos estamentos del sector público y de la sociedad civil, tienen que generar instancias y acciones subsidiarias y complementarias y los instrumentos son, uno con los otros, subsidiarios y complementarios. Requieren de algunos criterios que se han expresado con claridad: responsabilidad y disciplina fiscal, coparticipación en las inversiones y el financiamiento, un criterio de descentralización y una participación fuerte de la sociedad civil.

El caso europeo es un caso clave de transferencias de recursos, para equilibrar el desarrollo de los territorios. No se puede hablar de transferencia de recursos si no hay disciplina fiscal. Porque, en última instancia, los recursos lo aportan los contribuyentes, sea por el pago de impuestos o sea por endeudamiento externo. Los créditos para el desarrollo que vienen del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Fondo Internacional de Desarrollo para la Agricultura, todos, los pagamos peso por peso, en algún momento.

Por lo tanto la disciplina fiscal es clave. La descentralización no la debemos tomar como sinónimo de municipalización, porque no lo es. Porque se puede descentralizar, no necesariamente hacia los Municipios, requiere de una construcción donde el Municipio participe activamente, pero requiere, sustantivamente también, entender que descentralizar y municipalizar nos son sinónimos.

Veamos algunos otros elementos que tienen que ver con la institucionalidad. No se puede plantear este proceso, ignorando la evolución histórica de los países y de las regiones. Uruguay es un país con una organización política constitucional unitaria, por tanto, eso da el perfil de un país. No es lo mismo el desarrollo local y territorial en Brasil, con una Constitución Federal y con Estados autónomos, o en la Argentina con una Constitución Federal y con Provincias autónomas en múltiples aspectos, que en Uruguay, donde los Gobiernos Departamentales tienen una autonomía muy relativa.

Las divisiones políticas administrativas no responden, necesariamente, a la construcción social de un territorio y tampoco a un reconocimiento físico

ambiental y dotación de recursos naturales exclusivamente. En Uruguay no hay un correlato con el límite administrativo y el territorio. Uruguay tiene una economía sustentada en un perfil agro-exportador de commodities y en los servicios.

Creo que aún hoy “perdura la dicotomía puerto-pradera”, porque los servicios los ubicamos en área metropolitana y en la franja costera y el resto de las commodities las producimos en el remanente del territorio, con más o menos eficiencia, con más o menos eficacia, con más o menos éxito/resultado, dependiendo más de las coyunturas internacionales que de la propia dotación de factores y recursos puestos a transformar las commodities, en productos de mayor valor agregado y de mayor integración de conocimientos e inteligencia.

Y perdura la dicotomía puerto-pradera, dicotomía que viene de la época del virreinato, donde los servicios y el comercio establecidos en Montevideo, las oportunidades de crecimiento, de educación, de capacitación y de infraestructuras se establecieron en Montevideo y la pradera era la que suministraba los recursos, los productos y los impuestos que alimentaban el desarrollo de la sociedad capitalina, hoy del área metropolitana. Eso no lo hemos podido resolver y son más de doscientos años de historia, que, para los que se ponen nerviosos por las urgencias, no se pueden revertir en cinco años, ni en diez. Es un proceso al que hay que apuntar con perseverancia y con profesionalidad.

Decía Sumpsi: ¿cómo se define el territorio? Un territorio se define de múltiples aspectos. Se define por la dotación uso y manejo de recursos, por la administración de los ecosistemas, por la combinación de los sistemas de producción, por la distribución de las características sociales de la población, por la inversión socio económica histórica que el país hizo a nivel público y a nivel privado, pero sobre todo, el territorio se define por la vía de su gente: los aspectos culturales, las relaciones sociales, el tejido social, el capital social.

Comparemos algunas cosas que nos presentaba el Profesor Sumpsi en materia de iniciativas o instrumentos: la PAC, los fondos estructurales, las políticas de descentralización, la conversión, el partenariado público-privado, como ejes, como elementos sustantivos, instrumentos de las iniciativas europeas.

Veamos en Uruguay qué tenemos. Hoy hay un marco jurídico: la reforma de la Constitución de 1996. Un marco jurídico que establece algunas obligaciones. Las leyes pueden ser letra muerta o letra activa, depende de los hombres que la interpretan y que la llevan a cabo.

Hay un Ministerio de Vivienda, Ordenamiento, Territorial y Medio Ambiente y hay una Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, pero es algo sobre lo cual trabajar.

En el ámbito institucional, también y en esto quiero poner énfasis, existe la Comisión Sectorial de Descentralización. La Comisión Sectorial de Descentralización, puede ser una comisión para repartir recursos provenientes de la recaudación impositiva o puede ser un ámbito de concertación de estrategias territoriales, depende de lo que queramos hacer con ella, pero está consagrada en la Constitución y establece un vínculo de negociación equitativa, por lo menos en términos políticos, entre los Gobiernos Departamentales y con el Poder Ejecutivo. Cómo la usemos va a depender de la capacidad que tengamos de aplicar el instrumento en la estrategia.

En el Ministerio de Ganadería y Agricultura, existe el Proyecto de Uruguay Rural, que aplica un criterio para mí, muy potente, en términos de aproximación a los grupos de acción local, que son las Mesas de Desarrollo Rural. ¿Imperfectas? Perfecto. ¿Qué hay que profundizarlas? Perfecto. ¿Que hay que hacerlas más potentes? Perfecto. Pero existen, existen instrumentos.

El Ejército Nacional trabaja, se organiza y establece regiones militares sobre las cuales actúa y no es un elemento menor en términos de gasto público y en términos de potencialidad y de recursos humanos.

Los Gobiernos Departamentales tienen competencia sobre un territorio, o sea que, dentro del marco político institucional, lo que tendríamos que hacer, es intentar perfeccionar su gestión, pero no sé si tendríamos que seguir agregando muchas cosas más.

El Instituto de Colonización, tiene, a pesar de sus debilidades actuales, una Red de Colonias, que potencialmente – por ahora muy lejos – podrían ser espacios para el desarrollo rural.

Existen fondos, como el Fondo de Desarrollo del Interior. El Fondo de Desarrollo Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de sus proyectos, el Proyecto Uruguay Rural. Fondos limitados, pero pueden enriquecerse, pueden crecer y sobre todo, pueden aplicarse mejor.

Y como instrumentos, hay una larga historia, por ejemplo, Tacuarembó fue el primer Departamento que empezó con las Oficinas de Desarrollo Municipal. Hay intentos muy legítimos de crear Agencias de Desarrollo Departamental e integrarlas con la sociedad civil. Paysandú es muy claro en este sentido: está creando su Agencia de Desarrollo Departamental integrada al Consejo Económico y Social, donde está representada toda sociedad sanducera: los

exportadores, los empresarios, el PIT-CNT, los productores rurales, absolutamente todos los representantes sociales.

Los proyectos para el desarrollo de áreas micro-regionales la Dirección de Ordenamiento Territorial llevó adelante uno en el área sur-oeste (Colonia, Soriano y San José). En el área central está la experiencia de la UEDI en el Departamento de Río Negro, en el área de influencia de Young. Colonia tiene tres agencias de desarrollo local. Hay experiencias de las cuales podemos sacar conclusiones.

El Consorcio para el Desarrollo de la Región Este, las Mesas de Desarrollo Rural del Programa Uruguay Rural, la Universidad de la República, que en nuestro país es un elemento sustantivo al momento de formar opinión, tiene un área temática, una red temática en esta materia, y vaya si hace falta acompañar las decisiones políticas con elaboración académica. El CLAEH, como una organización no gubernamental que hace muchos años está trabajando en este sentido. Todas ellas son experiencias válidas que sería útil sistematizar y aprender de las mismas.

Voy a pasar rápido por algunos elementos que la exposición de Sumpsi me motivaba a hacer una especie del DAFO tradicional sobre los temas del DRET.

- Nos permite construir una visión común y eso es una fortaleza.
- Le da cercanía y compromiso y control social, por parte de la población, a los proyectos, en la medida que la población esté articulada y esa es una fortaleza.
- Permite un mayor control de calidad y ejecución de las acciones públicas y las tercerizadas, así como de los servicios prestados por parte de la sociedad, porque la gente está para controlar ahí mismo, en la medida que esté organizada y para eso es que los grupos de acción local que el Prof. Sumpsi mencionaba, son importantes.
- Da la capacidad de activar y dar buen uso en nuevos proyectos, a una inversión social histórica que ya estuvo hecha, hace muchos años que Uruguay la tiene, por ejemplo: en infraestructura, en edificios para Salud Pública y Educación, en áreas donde la inversión pública social de Uruguay ha sido históricamente importante.
- Permite un mayor compromiso y control en el aprovechamiento de los recursos y el medio ambiente.
- Una menor discriminación de los sectores más vulnerables, porque el control social en lo local es mucho más grande.

- Permite fortalecer la identidad histórico-cultural y construir la competitividad, eso que es tan importante para Uruguay, la competitividad territorial basada en la articulación de los agentes económicos

Reitero lo que dije hace un rato, el desarrollo rural y territorial, no es solamente para reducir la pobreza, es para ganar competitividad, para que las denominaciones de origen tengan vigencia y tengan sentido, para que las empresas, en lugar de competir por un mercado interno, cooperen para acceder a un mercado internacional o un mercado regional.

Como oportunidades que permite este enfoque, vemos las siguientes:

- Crear un espacio de diálogo político. Existe, decíamos hoy, la Comisión Sectorial de Descentralización. Tenemos que darle un co-relato a nivel local, porque debe establecerse un diálogo político. Fue muy claro el Prof. Sumpsi cuando expresaba el caso europeo donde se definen proyectos, pero hay alguien que asigna recursos en función de esos proyectos que compiten.
- Complementar potencialidades de los agentes económicos y sectores sociales para competir y operar en los mercados.
- Crear un ambiente favorable para la innovación. El desarrollo territorial es una herramienta potente para crear un ambiente favorable a la innovación y lo tenemos que interpretar así.
- Mejora de la posición negociadora, obviamente, en términos técnicos, políticos, fiscales y financieros de los organismos con la Administración Central y con los Organismos y Agencias Multilaterales. En el mediano plazo crea redes institucionales y favorece un cambio de actitud de la población.

Nuestro país tiene, sin embargo, algunas debilidades:

- Si somos claros y sinceros, aceptemos que todos tenemos falta de capacitación y que esa falta de capacitación y formación, sobre todo, en aspectos técnicos operativos, en los funcionarios públicos locales, existe y hay que invertir en eso.
- Los dirigentes políticos, tienen dificultad para hacerse cargo de lo que implica construir una visión local a partir de la visión global del mundo.
- Hay indisciplina fiscal y eso genera muchas rispideces y mucho debate con la Administración Central.
- Hay debilidades en organizaciones sociales. El Uruguay tiene una extensa red de organizaciones sociales, que en este momento se han

descapitalizado en términos sociales y faltan mecanismos transparentes y objetivos para encausar conflictos de intereses, identificar iniciativas, proyectos viables y lograr canalizar recursos. Recordemos algo que Sumpsi explicaba al final de su intervención: los grupos de acción local dentro del Proyecto Líder, se formulan a partir de la participación de la gente.

**Amenazas:**

- Voluntarismos, a veces somos demasiado voluntaristas y tenemos un exceso de autoconfianza.
- Manipulación política y clientelismo, es una amenaza latente. Estos procesos corren el riesgo de ser manipulados desde el punto de vista político, desde el punto de vista tecnocrático, porque también el peso de los actores y de los agentes técnicos y sociales es muy fuerte en algunas comunidades donde el capital social es relativamente bajo.
- Incomprensión de la Administración Central del Gobierno, que no asegura la continuidad de las políticas. Para que esto tenga éxito, es preciso que estas políticas sean continuadas y sostenidas en el tiempo.
- Incomprensión por parte de las Agencias Multilaterales de Cooperación Técnica y Financiera respecto al enfoque de la visión sistémica. Lo decía ayer Ruben, yo lo dije hace poco, las Agencias igual que el Gobierno, desembarcan sectorialmente. Entonces tenemos un proyecto para riego, un proyecto para saneamiento, un proyecto para agua potable, un proyecto para políticas agrícolas. Tenemos proyectos que después no se compatibilizan en la estrategia territorial. Tenemos que hacer reconocer que esos proyectos deben estar compatibilizados en la estrategia territorial.

Todo esto implica altos costos de inversión inicial en relación a los resultados de corto plazo. Hay que estar predispuesto a invertir.

El Prof. Alain de Janvry escribió, hace un tiempo, en algunos de los artículos, que hay que demostrar que invertir en desarrollo rural es un buen negocio. Y este es el desafío de todos los que estamos sentados en esta sala.

Gracias.



---

# **CAPITULO V**

**LOS NUEVOS ENFOQUES  
PARA EL DESARROLLO RURAL**



## CAPITULO V

# EL ENFOQUE TERRITORIAL: UNA CONDICIÓN NECESARIA PARA EL DESARROLLO RURAL<sup>1</sup>

*Ruben G. Echeverría*

### **1. Introducción**

El desarrollo rural en su sentido amplio (reducción de pobreza, competitividad agroalimentaria, manejo sostenible de recursos naturales) continúa siendo una asignatura pendiente en América Latina y el Caribe. Es en el ámbito rural de la región, donde se concentran más de 80 millones de personas en condiciones de pobreza, donde su incidencia supera la mitad de los hogares rurales y donde la extrema pobreza incluye a más de un tercio de la población. Es más, estas tendencias no han variado mucho en las últimas tres décadas. Entre las muchas causas que explican esta situación, se encuentra la poca prioridad que el tema ha tenido en la agenda regional en los últimos años.

Existe consenso en que para revertir la situación anotada anteriormente, además de la migración y los programas asistenciales, es necesario invertir en programas de desarrollo agrícola y de manejo de recursos naturales y no-agrícolas (turismo, artesanías, servicios), así como tener en cuenta la heterogeneidad de situaciones

<sup>1</sup> Notas preparadas sobre la base de la presentación "¿Porqué es necesario un nuevo enfoque de desarrollo rural?" realizada en el Seminario de Desarrollo Rural Territorial, Montevideo, Uruguay, 15 de Mayo 2003 y del trabajo de recopilación preparado durante 2002 por Nayra Bello (Unidad de Desarrollo Rural del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC). Se agradecen los comentarios de José M. Sumpsi. Las opiniones y conclusiones son del autor y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

(pluriactividad). En el ámbito institucional, por su parte, se han venido acelerando los procesos de descentralización y de modernización del Estado y han surgido diversas iniciativas de desarrollo económico local y regional. El interés por la dimensión local ha contribuido a repensar las estrategias de desarrollo rural y con ello ha llamado la atención sobre la localidad, como ámbito donde se vinculan los recursos naturales, humanos y financieros, con un objetivo común.

Estas notas pretenden resaltar la importancia de utilizar un enfoque territorial como herramienta básica en el diseño, implementación y evaluación de programas de desarrollo rural exitosos. Se utiliza el término «enfoque territorial» en el sentido de incluir dimensiones geográficas, económicas, ambientales, sociales, y políticas en dichos programas (de Janvry 2002, Gordillo 2000, Echeverri y Ribeiro 2002, Echeverría 2003).

De acuerdo con Shejtman y Berdegué (2003), el desarrollo territorial rural es un proceso simultáneo de transformación productiva e institucional en un espacio rural. Es un enfoque con algunos principios y no un modelo único aplicable en todos los casos por igual. Un territorio es, en síntesis, un determinado espacio con cierta identidad. En este sentido, lo territorial es un enfoque que ya se ha venido utilizando, desde mucho tiempo atrás, en desarrollo regional. Su importancia deriva, entre otros factores, en que toma en cuenta la complementariedad entre las dimensiones mencionadas, entre los diversos sectores económicos que actúan en el ámbito rural, entre las posibilidades de ordenamiento territorial en un territorio determinado y en definitiva, entre las diversas alternativas viables en un espacio geográfico predefinido.

***¿Por qué es necesario un nuevo enfoque de desarrollo rural?*** Sin querer abarcar todas las posibles respuestas, podrían darse las cuatro siguientes. Los resultados de los enfoques convencionales de desarrollo rural (tanto los basados solamente en la agricultura como los que tienen un fuerte enfoque social) no han sido, en general, mayormente exitosos. La escasa o nula disminución de la incidencia de pobreza e indigencia rural a escala regional, en los últimos veinte años, lo demuestra.

En segundo término, han ocurrido cambios fuertes en el contexto global y en el ámbito nacional, específicamente se han realizado grandes esfuerzos por reformar, modernizar, ajustar, privatizar, abrir comercialmente y descentralizar en casi todos los países de América Latina, en la última década. Todo ello ha cambiado el entorno de políticas macroeconómicas y sectoriales, el papel del Estado en financiador y/o ejecutor de programas de desarrollo y en

definitiva, las señales y las oportunidades para el entorno rural, incluyendo al sector agroalimentario como su principal motor. A diferencia del pasado, las actuales políticas y programas de desarrollo rural no intentan “corregir” el efecto de las políticas macro y sectoriales “adversas” sino que, por el contrario, se enmarcan en una nueva dimensión de políticas que, en general, son neutras o positivas hacia el ámbito rural.

En tercer lugar, han surgido nuevas demandas y objetivos de la sociedad en su conjunto que se enfrenta a importantes desafíos sociales, económicos, ambientales y políticos, especialmente en el medio rural. Frente a esos desafíos, se argumenta que sería difícil lograr resultados diferentes meramente haciendo lo mismo que en el pasado reciente. Es decir, las crisis recientes, la necesidad de invertir en sectores claves de la economía de una manera sostenible y de repensar el balance urbano-rural, obligan, de alguna forma, a replantearse el desarrollo de un gran espacio con múltiples oportunidades agrícolas y no-agrícolas.

Finalmente, contamos hoy con muchísimas experiencias acumuladas que podríamos utilizar mejor en la construcción de un nuevo enfoque de desarrollo rural. Esto de alguna manera facilita el pensar en un nuevo enfoque, ya que existen múltiples lecciones aprendidas de experiencias recientes, tanto en América Latina como en Europa (Pérez Yruela et al. 2000, Pérez; Caballero 2003) y en Canadá (Agriculture Canada 2001).

Lo anterior fomenta la **necesidad de contar con una visión mas amplia del desarrollo rural** a escala regional, basada en las siguientes premisas. Una concepción que abarque lo agropecuario y todos los demás sectores (manejo de recursos naturales, minería, turismo, artesanía) y dimensiones (salud, educación, infraestructura y finanzas). Asimismo, esta visión debe resaltar, como esenciales los vínculos urbano-rurales, es decir, dejar de lado la oposición campo-ciudad, para incorporar las ciudades intermedias, los medianos y pequeños pueblos rurales y en definitiva, todo el tejido que existe en un territorio. En tercer lugar, debe enfocarse en el necesario proceso de descentralización, especificando sus etapas básicas (desconcentración, delegación, devolución). Y en definitiva, resaltar el enfoque de desarrollo municipal, local, regional donde muchos sectores y dimensiones convergen en un territorio.

Parte de la visión más amplia anotada anteriormente es **reconocer la heterogeneidad** de las diversas situaciones de desarrollo rural y las diversas alternativas para reducir pobreza, como la migración, la asistencia directa, las actividades económicas agropecuarias y no agropecuarias y la combinación de

las anteriores mediante la multi o pluriactividad. Buena parte de las experiencias del pasado muestran que no ha sido efectivo, por ejemplo, intentar reducir pobreza rural solamente con enfoques de desarrollo agrícolas, dado que una gran parte de los pobladores rurales en condiciones de pobreza quizás no tengan una salida estrictamente agrícola. Esto no implica, por ejemplo, dejar de promover la pequeña y mediana agricultura familiar en un contexto de competitividad rural, sino reconocer que existe un segmento de población rural de poca viabilidad agrícola, especialmente en un contexto de apertura económica.

La nueva visión de desarrollo rural incorpora, asimismo, **la gran importancia del desarrollo institucional** en la transformación productiva y en la reducción de pobreza rural en una agenda nacional de desarrollo percibida desde el punto de vista de una construcción social basada en una mayor participación, concertación y alianzas estratégicas.

En definitiva, se ha progresado mucho en el replanteamiento del desarrollo rural con enfoque territorial, crece el interés en América Latina y también en otras regiones como la Unión Europea y Canadá, existe hoy una mejor coordinación inter-agencial y consenso en áreas prioritarias como mejorar el contexto de políticas, invertir en activos prioritarios y tener en cuenta la heterogeneidad anotada anteriormente.

Sin embargo, surgen dudas sobre si existe un número suficiente de ejemplos o una base empírica razonable como para promover un enfoque territorial; también se ha visto la dificultad de articular diversas acciones sectoriales en un territorio, especialmente teniendo en cuenta que los gobiernos y las agencias de desarrollo tienden a estar organizados sectorialmente. Finalmente, se ha mencionado el riesgo de regresar a modelos de desarrollo rural integrados que tuvieron poco éxito en el pasado. Si bien es cierto que no se han documentado todavía muchos resultados concretos de impactos de programas rurales con enfoque territorial, quizás sería conveniente comenzar con experiencias piloto a nivel local que luego, en base a los resultados alcanzados, puedan ser escaladas a nivel regional e incluso nacional. Por otro lado, sí existe consenso a nivel regional que el marco de políticas es actualmente muy diferente a aquel existente hace 20 años, cuando los DRIs tuvieron relativo éxito y además, que si bien tenían un enfoque territorial, la implementación era centralizada y altamente dependiente del sector público, lo que los diferencia de los enfoques actuales de desarrollo rural.

En las experiencias existentes y en aquellas a realizar en un futuro cercano, surgen varios puntos que convendría tener en cuenta con el fin de mejorar la implementación del enfoque mencionado. Uno de ellos, es el de promover la integración de procesos productivos vinculados a la agricultura y también la integración de actividades rurales y urbanas en un proceso de ordenamiento territorial más equilibrado. Otro punto a profundizar es cómo se logra fortalecer la institucionalidad local para lograr lo propuesto por el enfoque territorial, es decir, cómo convocar a la mayor diversidad de agentes en un territorio, cómo cooperar y coordinar entre administraciones centrales, subregionales, nacionales, regionales y locales y en definitiva, cómo asegurar una arquitectura institucional y una gestión eficaz.

En las siguientes secciones de estas notas se resalta la importancia de las perspectivas de desarrollo local y las de desarrollo regional en el enfoque de desarrollo territorial rural, algunas experiencias de financiamiento de dichos programas y elementos para su desarrollo.

La descripción en la sección siguiente, de una manera todavía preliminar y quizás desordenada, de las perspectivas locales y de las regionales en lo territorial rural, deja ver, de cierto modo, el estado de reflexión sobre el tema, donde se incluyen muchos asuntos todavía poco conectados en la teoría. Es por ello que en estas notas se prioriza la idea de avanzar en el frente empírico, sobre la base de experiencias concretas.

## ***2. La perspectiva local en el desarrollo rural***

La descentralización ha contribuido a abrir espacios en la esfera local y regional y con esto se han aportado nuevas perspectivas para muchos territorios rurales que han estado de alguna forma excluidos de los recientes procesos de apertura.<sup>2</sup> También desde los espacios locales se han generado respuestas a nuevas necesidades que permitan tanto aliviar la situación de pobreza como incrementar la competitividad en el medio rural.

---

<sup>2</sup> La problemática local es diferente a la regional, cuando se hace referencia en este documento a lo «local y regional» no se implica que sea un problema de escala donde simplemente lo regional es más grande que lo local, sino que se reconoce la necesidad de analizar ambos espacios.

## **Desarrollo económico local**

El desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural que tiene lugar a través del uso del potencial de desarrollo del territorio, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población. El desarrollo local endógeno tiene su base en los recursos económicos, humanos, institucionales y culturales de cada localidad o territorio y en economías de escala no explotadas (Aghón et al. 2001). Se parte del supuesto que cada territorio tenga, aunque no necesariamente desarrollada, su estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y de tecnología, recursos naturales, un sistema social, político y una cultura y sobre ellos se articulan los procesos de desarrollo económico local. El aumento del bienestar de la población tiene lugar cuando el sistema productivo genera economías de escala utilizando los recursos disponibles e introduciendo innovaciones.

La perspectiva de desarrollo endógeno enfatiza una visión territorial del crecimiento y le da un papel central al territorio, como unidad de transformación social llevada a cabo por actores e instituciones locales, públicas y privadas. La dimensión sociocultural, política y ambiental complementan la económica y se integran en esta visión de desarrollo. Albuquerque (2001) resume esta perspectiva en cuatro puntos: 1) el desarrollo puede ser difuso y no sólo concentrado en grandes ciudades; 2) las empresas locales pueden llevar el liderazgo de los procesos de cambio estructural y crecimiento; 3) la organización social y los valores locales contribuyen a flexibilizar los mercados de trabajo y 4) la sociedad civil juega un papel determinante en el control de los mencionados procesos.

Estos elementos de análisis se derivan de los fundamentos del desarrollo económico local, donde se desarrollan propuestas integrando otros enfoques teóricos, como, por ejemplo, los de las aglomeraciones y nuevos distritos industriales (Beccatini; Rullani 1993), la teoría de clusters de Porter (1988), el trabajo sobre especialización flexible (Piore; Sabel 1984), así como los entornos innovadores (Maillat 1995). Los elementos más innovadores de estos enfoques están en la inclusión de sistemas productivos locales dentro de un marco de análisis territorial basados en la innovación y el aprendizaje, donde las pequeñas y medianas empresas tienen un papel central como agentes de desarrollo. El trabajo en red representa, en dichos enfoques, el mecanismo de

interacción entre los diversos actores, donde la competencia y la cooperación van de la mano.<sup>3</sup>

## **Multisectorialidad e integralidad**

Se ha comenzado a cambiar la perspectiva sectorial por una visión multisectorial e integral basada en territorios rurales que integran tanto los sectores agrícolas (pecuarios, forestales, de pesca) como no agrícolas, considerando dimensiones ecológicas, económicas y sociales. Y también vinculan las relaciones entre territorios rurales de la misma región, de otras regiones, así como entre las áreas urbanas y rurales. Esta perspectiva de desarrollo rural, si bien considera la agricultura como motor de desarrollo, revaloriza la pluriactividad de los hogares rurales en sectores como el turismo, la agroindustria, la capitalización de los recursos naturales y otros servicios.

Los ingresos rurales no agrícolas oscilan entre el 30% y 60% del ingreso rural en la mayoría de los países de la región y son parte de las opciones concretas que la población rural cuenta para amortiguar la fluctuación de ingresos. De acuerdo con Berdegú et al. (2001) cabe diferenciar entre las siguientes categorías de empleos no agrícolas vinculados a la agricultura (agroindustria, comercio de insumos); a actividades primarias no agrícolas (minería, caza); al consumo de la población rural (comercio minorista); al consumo de la población urbana (turismo, artesanía); a los servicios públicos en zonas rurales, y a la expansión de zonas urbanas (construcción).

## **Innovación y empresarialidad rural**

Dentro del enfoque territorial se destaca la actividad empresarial como importante motor productivo. Tal es así que, en muchos programas de desarrollo rural se utiliza cada vez con más frecuencia, el concepto de planes de negocio de dichas actividades empresariales. La importancia de la innovación como motor de desarrollo renace en este marco analítico. Sobre todo, la función de las pequeñas y medianas empresas (pymes) ha sido claramente

<sup>3</sup> Ver Shejtman y Berdegú (2003), en uno de los trabajos recientes más completos sobre el enfoque territorial de desarrollo rural, donde se analizan los diversos antecedentes teóricos de desarrollo local y regional en dicho enfoque.

definida como central en las economías locales y regionales.<sup>4</sup> Una gran cantidad de estudios demuestra que las pymes son aquéllas que crean el mayor número de empleos. Sin embargo, aún faltan datos que ofrezcan datos concretos sobre qué factores y variables fomentan el comportamiento empresarial innovador. Existen estudios que analizan el papel de variables culturales, el marco regulatorio, el acceso a financiamiento, la formación del capital humano y otros, en el comportamiento innovador empresarial. Brasil está comenzando a realizar este tipo de estudios para añadirlo como criterio de definición de los diversos territorios. Se trataría de un indicador que proporciona información sobre un factor clave en las tendencias de desarrollo de una región.

## **Institucionalidad y el papel de la gestión pública**

La estructura institucional rural actual en la mayoría de los países de la región no se encuentra aparentemente, a la altura de las transformaciones mundiales que han afectado la actuación que cumplen tanto los mercados, como las políticas públicas y la sociedad civil. El ámbito rural presenta un marco institucional estructurado sectorialmente, con presupuestos relativamente modestos. En general, son pocos los ministerios de agricultura que tienen una práctica estratégica de coordinación con las otras carteras como planificación y/o economía, medio ambiente y ordenamiento territorial, infraestructura, turismo y asistencia social, lo que impide a su vez, implementar de manera conjunta, programas multisectoriales. El objetivo de aunar esfuerzos e inversiones dispersas dirigidas al ámbito rural está lejos de alcanzarse. Sin embargo, hay países como México y Brasil que presentan interesantes innovaciones institucionales e intentan concertar todos los sectores en el marco de una estrategia de desarrollo rural amplia y coordinada en el ámbito de los diferentes niveles político-administrativos.<sup>5</sup>

La transformación de la institucionalidad rural requerida implica la necesaria vinculación de las políticas de producción agroalimentaria, las medioambientales y las sociales, en procesos de desarrollo con un enfoque territorial, en definitiva, una nueva arquitectura institucional (Shejtman;

<sup>5</sup> Ver la experiencia de descentralización y desarrollo regional del Senód (de Miranda et al. 2002 y otras en Brasil en Miranda; Matos 2002).

<sup>4</sup> Ver el trabajo de Llisteri (2000) sobre competitividad y desarrollo local.

Berdegú 2003). En esta transformación, la gestión pública puede repensar su interacción con el sector privado y la sociedad civil, teniendo presentes las concertaciones público-privadas en su dimensión local y regional y especialmente en el contexto de los procesos de descentralización, los que han abierto espacios de participación social y han contribuido a crear institucionalidad regional, provincial y municipal.

A medida que avanza el proceso de descentralización aparecen nuevos retos de coordinación y de repartición de competencias, donde el acercamiento de distintas unidades administrativas como los municipios, que lleva consigo ciertas dificultades. Sin embargo hay ejemplos, especialmente en el área ambiental, como el del manejo de cuencas hidrográficas donde ya se han dado experiencias de concertación intermunicipal. Aquí, el papel de las instituciones en el llamado nivel "meso"<sup>6</sup>, representa un espacio clave para canalizar acciones micro hacia el nivel macro y viceversa.

Pese a este marco institucional cambiante, el papel del Estado continúa siendo central, aunque muchas de las funciones han de ser repensadas, especialmente con el objetivo de mejorar la gestión pública, teniendo en cuenta la necesidad de: vincular los objetivos sociales y ambientales con la viabilidad económica; articular las diferentes dimensiones de desarrollo, desde la local hasta la transnacional y construir nuevas alianzas entre trabajadores, empresarios, Estado y sociedad civil.

## Territorio y nueva política regional

Una nueva política regional ha de promover el desarrollo de microregiones considerando los vínculos intermunicipales y rurales-urbanos (urbes con ciudades medianas y municipios rurales). De tal manera, la definición de lo rural no sólo puede incluir los indicadores de número de habitantes, sino otros factores como, p.ej. si expulsa o recibe población (da Veiga 2002), cómo son los vínculos con las zonas urbanas, etc.

La importancia espacial del territorio y no el enfoque sectorial, es principio básico para concebir las nuevas estrategias y políticas de desarrollo económico local y regional. Varios factores influyen en la conceptualización de inter-

<sup>6</sup> Es decir, el que se encuentra entre lo central y lo local. Ver la argumentación de Meyer-Stamer, J. (2001) sobre el concepto "meso" en el fomento del desarrollo.

venciones en el ámbito regional:

- el enfoque territorial no siempre coincide con una localidad geográfica;
- el nivel regional puede ser el eje para coordinar lo local con lo nacional;
- la intervención en este ámbito contribuye a movilizar instituciones regionales y a la búsqueda de fuentes de financiación y nuevos mercados;
- la réplica de innovaciones en productos, procesos, cambios organizacionales o personales y de mercado, puede ser facilitada con una debida articulación de lo local con lo regional;
- lo local es complementario con lo regional, por ello se pueden aprovechar sinergias, la transferencia de experiencias exitosas y la promoción de la diversificación de las economías rurales en temas de educación, salud, infraestructura y transporte y otros;
- el trabajo en red se apoya en la dimensión regional;
- las ventajas en la gestión y financiación de programas se basan en la movilización de recursos, instituciones y personal, enfatizando la importancia de una gestión autónoma y descentralizada de los grupos locales.

La promoción del asociativismo, especialmente en localidades con baja densidad poblacional y con potencialidades, problemas e intereses similares, así como el intercambio de metodologías de planificación, seguimiento y evaluación, son funciones clave a realizar por una política regional. En este marco el papel de nuevas políticas públicas es esencial, donde el Estado en lugar de ser el actor principal, asume funciones de financiador, mediador y animador en los procesos de desarrollo.

## **Financiamiento**

El nivel de financiación, así como su sostenibilidad y su efectividad, es un desafío para toda la agenda de desarrollo, no sólo la rural. Sin embargo, éste ámbito por lo general no atrae grandes inversiones públicas y no presenta incentivos suficientes para una significativa inversión privada. El escaso acceso de la población rural a fuentes de financiación formales, así como la falta de instituciones financieras en el ámbito rural limitan, a su vez, el surgimiento de proyectos e iniciativas de desarrollo.

Las opciones de ingeniería financiera incluyen desde las subvenciones o donaciones a fondo perdido, al crédito, pasando por avales y participaciones financieras. Según el instrumento, con sus ventajas e inconvenientes específicos, se exige la acción de diferentes grupos de actores de varios niveles y de los sectores tanto públicos como privados. Se ha avanzado relativamente poco en modelos descentralizados de financiación en el ámbito local, sin embargo, la experiencia de otros programas de desarrollo local subrayan la proximidad del instrumento y la asociación, como factores críticos para generar confianza. Del programa europeo LEADER se recogen experiencias innovadoras en el sector de intermediación financiera (fondos de garantía) y en el sector alternativo (productos éticos de la banca comercial e iniciativas de la sociedad civil).<sup>7</sup>

En este contexto, el apoyo del sector público es esencial para soluciones a largo plazo, pero no es suficiente la alternativa de «subvenciones». Un reto importante es sistematizar lecciones y transferir experiencias exitosas, por ejemplo, de experiencias urbanas, donde se enfatiza: la integración de estructuras financieras en asociación local; acciones con los colectivos locales y negociación colectiva de beneficios de desarrollo territorial; servicios de formación y asesoramiento en gestión financiera; explorar alternativas con la sociedad civil como ahorros privados para iniciativas de creación de empleo. Para ello se requieren acciones en el desarrollo de capacidad para elaborar proyectos de interés colectivo y de mecanismos de financiación descentralizada.

## Trabajo en red y cooperación transnacional

El trabajo en red es básico en el nuevo enfoque de desarrollo local y regional, ya que las interacciones de los diversos sectores de la sociedad, se consideran como pilares que promueven los procesos de desarrollo. Aquí no sólo se valoran las redes en el ámbito local, sino las relaciones con otras localidades y/o municipios, así como con territorios urbanos e incluso la cooperación transnacional.

<sup>7</sup> Ver la página web del observatorio LEADER sobre financiación local de los territorios rurales: <http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-es/biblio/fin/contents.htm>.

### **3. Algunas experiencias con financiamiento BID**

Como se mencionó anteriormente, existen buenas experiencias de financiamiento a iniciativas de desarrollo local rural en diversas partes del mundo y especialmente en la Unión Europea a través del programa LEADER. Muchas de estas experiencias se basan en la proximidad a las localidades (territorial), a los ciudadanos (con participación local o ascendente) y las actividades (intervención y financiación descentralizada), fomentando los vínculos entre las actividades de diversos sectores, organizaciones y localidades. Dado que estas experiencias y su posible adaptación a América Latina se analizan con detalle en otro capítulo de esta publicación, nos concentraremos en la experiencia reciente de algunos programas financiados por el BID.

El enfoque del Banco sobre el desarrollo local se ha profundizado con la reciente estrategia de desarrollo subnacional (BID 2002). Este trabajo ha documentado y promovido el financiamiento de proyectos con un enfoque municipal, departamental y/o provincial, abarcando temas de infraestructura, empresariado, salud, educación, vivienda. También incluyen temas transversales como la participación de la sociedad civil y el fortalecimiento institucional con el objetivo de promover procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación en esos niveles. Estas iniciativas se concentran en el apoyo de procesos de descentralización mediante el incremento de las capacidades institucionales y financieras de Estados y municipios, así como en fortalecer a los gobiernos subnacionales para que mejoren su capacidad institucional y financiera, usen más eficientemente los recursos públicos y puedan financiar sus programas de inversión. Asimismo, los fondos de inversión social incluyen metodologías descentralizadas y participativas para promover inversiones con el objetivo de mejorar el acceso a servicios básicos, fortalecer capacidades municipales y comunitarias para participar en procesos sostenibles y fortalecer el papel normativo y de monitoreo del desarrollo local y su capacidad de gestión institucional.

Tomando en cuenta las iniciativas de desarrollo económico local en sentido estricto y según la compilación de estudios de caso seleccionados, de desarrollo económico local en América Latina (Llorens et al. 2002), se observa la relativa escasez de dichas actividades en general y especialmente en zonas rurales. En general, muchos de estos programas han focalizado la intervención solamente en lo institucional (creación de capacidades y metodologías). Otro grupo de programas ha dedicado buena parte del financiamiento a trans-

ferencias y sólo algunos incluyen la financiación de inversión productiva.<sup>8</sup> Si bien todas estas acciones (institucionales, transferencias e inversiones) son complementarias, esta sección del trabajo se refiere a proyectos de inversión productiva en el ámbito rural, resaltando además, la necesidad de no separar éstas acciones de las antes mencionadas.<sup>9</sup>

El Cuadro 1 muestra una lista (no exhaustiva) de ejemplos de diversos programas de desarrollo local y regional financiados por el Banco en áreas rurales con enfoque multisectorial, territorial e incluyendo acciones institucionales y productivas.

De estas iniciativas cabe resaltar que apoyan, en general, acciones de beneficio económico, social y ambiental e incluyen el fortalecimiento de la capacidad de gestión, el desarrollo productivo y, a veces, un componente de servicios e infraestructura. Los programas de manejo de cuencas son un ejemplo de ello, donde se vincula la dimensión ambiental con la económica y social. Muchos de los programas anotados apoyan iniciativas de inversión local y en la mayoría de los casos, abarcan no sólo medidas de desarrollo agroalimentario, sino en gestión de recursos naturales, artesanías y/o turismo.

---

<sup>8</sup> Hay además otras iniciativas de desarrollo local y regional, pero más enfocadas hacia el sector urbano, donde sí se ha avanzado en lo que es el fomento de inversiones y servicios urbanos y sociales, la promoción de la participación privada y la reforma de modelos de financiamiento local. Los componentes de esta clase de programas en el nivel regional se han centrado en la mejora de la gestión de la inversión pública, mediante la coordinación de los instrumentos de financiamiento y niveles territoriales de administración diferentes, el fortalecimiento de la planificación y priorización de las inversiones y de la evaluación de impactos.

<sup>9</sup> Esta dualidad está cambiando y como lo señalan Shejtman; Berdegú (2003), se han de considerar ambas dimensiones simultáneamente, tanto la institucional como la productiva, para aumentar el grado de sostenibilidad de las iniciativas.

**Cuadro 1**  
**Compilación de proyectos de desarrollo económico local**  
**y regional en áreas rurales**

País	Proyectos aprobados	Año (aprobación)	Monto (US\$M)
Argentina	Desarrollo Productivo Provincia Río Negro-AR0279	2003	50
Bolivia	Programa Desarrollo Turístico Sostenible-BO0174	2002	10
Brasil	Desarrollo Sustentable Zona Da Mata Pernambucana-BR0246	2001	90
Brasil	Desarrollo Sustentable de Acre-BR0313	2002	65
Chile	Desarrollo Integral Comunidades Indígenas-CH0164	2001	35
Chile	Eficiencia y Gestión Inversión Regional-CH0161	2000	300
Colombia	Desarrollo Sustentable Zona Pacífica-CO0059	1994	40
Colombia	Programa de Desarrollo Alternativo-CO0196	1996	90
El Salvador	Programa Desarrollo Local-ES0109	1997	34
El Salvador	Manejo Sostenible de la Cuenca Alto Río Lempa-CA0034 TRINACIONAL	2001	14
Guatemala	Recursos Naturales Cuencas Altas-GU0133	2002	40
Guatemala	Manejo Sostenible de la Cuenca Alto Río Lempa-CA0034 TRINACIONAL	2001	4
Honduras	Reactivación de la Economía Rural-HO0144	2000	30
Honduras	Manejo de Recursos Naturales de Cuencas Prioritaria-HO0179	2001	25
Honduras	Manejo Sostenible de la Cuenca Alto Río Lempa-CA0034TRINACIONAL	2001	3
Nicaragua	Reactivación Productiva Rural II-NI-0159	2002	60
Panamá	Desarrollo Sostenible del Darién-PN0116	1998	70
Panamá	Desarrollo sostenible de Bocas del Toro-PN0149	2000	15
Perú	Foncodes III-PE0193	2002	150
Uruguay	Programa de Desarrollo Municipal III-UR0111	1997	55

## Proyectos en preparación

Argentina	Apoyo a la Provincia de San Luis
Bolivia	Programa de Apoyo Productivo Rural
Brasil	Desarrollo Sustentable Amapa
Costa Rica	Programa de Desarrollo Agropecuario Sostenible
Guatemala	Saneamiento y Manejo Productivo Sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán
Honduras	Reducción de Pobreza Pueblos Indígenas y Negros
Panamá	Programa Nacional de Tierras
Perú	Servicios de Apoyo a la Competitividad Rural
Rep. Dom.	Programa de Desarrollo Comunitario
Uruguay	Desarrollo y Gestión Municipal

Este tipo de acciones se están llevando a cabo en casi todos los países bajo diversas nomenclaturas (proyectos de reactivación de las economías rurales, de desarrollo sostenible y de manejo de cuencas, de desarrollo municipal o más recientemente, competitividad rural). El enfoque territorial en su sentido estricto, es más visible en los programas de manejo de cuencas y en algunos programas rurales donde se trabaja con municipios, departamentos y/o provincias, como, por ejemplo, el proyecto de desarrollo sostenible en Acre, la iniciativa de desarrollo productivo en Río Negro, el programa de desarrollo sostenible en el Darién y el de reactivación de la economía rural en Honduras.

Cabe mencionar que la demanda de programas multisectoriales que incluyan las dimensiones ambiental, social y económica está creciendo, además de ser acompañados por cambios institucionales. En este contexto, sería conveniente fortalecer los mecanismos que tiene el Banco para atender tales demandas, especialmente en cuanto a la coordinación operativa entre divisiones técnicas y de la configuración de los equipos de proyecto, así como sobre los tipos de instrumentos financieros que mejor se adaptarían para estas intervenciones.

Es de todas formas prematuro analizar impactos de este tipo de programas que recién han comenzado a financiarse en los últimos años. Especialmente teniendo en cuenta que la transformación institucional en temas rurales-am-

bientales, es un proceso lento. Lo que sí aparece con bastante claridad, es la inminencia con la que el cambio de enfoque, hacia lo territorial, se está dando en los países de la región.

#### ***4. Elementos para fomentar el desarrollo local y el desarrollo regional rural***

Aunque estas notas son preliminares, aparecen en general varios elementos importantes que podrían ser utilizados en promover, cuando fuera necesario, mecanismos de desarrollo local y regional rural. Para ello, parece clave sistematizar mejor las experiencias multisectoriales existentes en un territorio determinado e intentar integrar mejor componentes productivos e institucionales en el marco de los programas de inversión.

#### **Sistematizar experiencias de desarrollo territorial**

Aún es prematuro definir opciones concretas sobre cómo fomentar el desarrollo local y regional con un enfoque como el aquí analizado (desarrollar nuevos instrumentos de inversión, promover un sólido un marco legal y fortalecer una nueva institucionalidad y garantizar mayor participación de la sociedad civil rural). Una de las tareas pendientes es la sistematización de experiencias que implementen conceptos estratégicos dentro de este marco de acción territorial. Ya existen ejemplos, como el Fondo Minka Chorlaví administrado por la ONG RIMISP, que ha comenzado a seleccionar experiencias para ir definiendo criterios de análisis y lecciones aprendidas. La transferencia de otras experiencias, como las del programa europeo LEADER u otros, podrían fomentarse tanto en el ámbito nacional como subregional y regional, por ejemplo, a través del intercambio de información, desarrollo de conceptos, diseño de programas conjuntos y la cofinanciación de medidas entre agencias de desarrollo que se encuentran apoyando dichas iniciativas.

El seguimiento y la evaluación metódica de estas experiencias promoverán, sin duda, la información necesaria para implementar programas de desarrollo rural más efectivos. Sistemas de seguimiento y evaluación con indicadores, no sólo de tipo cuantitativos sino también cualitativos como institucionalidad y capital social, grado de participación y otros que propor-

cionen información sobre datos económicos, sociales y ambientales, así como sobre grados de avance de los procesos de descentralización.

Esta información podría ser la base para un futuro Observatorio Rural regional que analice y sistematice experiencias, anime procesos de innovación institucional en el ámbito local, difunda lecciones aprendidas y fortalezca un sistema de seguimiento de los impactos logrados en programas concretos.

### **Incluir la dimensión local y regional en programas de desarrollo rural innovadores**

Aunque los procesos de descentralización han avanzado en la región, hasta ahora la mayoría de los programas de desarrollo se han concentrado en los gobiernos nacionales. Es importante que en el diseño de programas de inversión se incluya, sistemáticamente, las dimensiones locales y las regionales, no sólo como beneficiarios o ejecutores, sino como decisores. Estos niveles ofrecen un potencial enorme para identificar recursos tanto humanos, financieros y naturales como institucionales y culturales. Asimismo, contribuyen a la identificación de la vocación territorial y reconocen factores críticos, dada la proximidad a la población que se moviliza. Estas dimensiones son complementarias a la nacional y/o transnacional.

Muy relacionado con el punto anterior se encuentra la promoción de una nueva institucionalidad, formada por alianzas público-privadas, incluyendo la sociedad civil, donde la gestión pública puede asumir un papel de animador de procesos de concertación público-privadas a escala municipal, departamental, provincial y/o regional.

Los esfuerzos descentralizadores mencionados, no implican dejar de lado la crucial necesidad de contar con un marco de referencia central, con una visión nacional de desarrollo rural en la cual se integren las diversas dimensiones anotadas.

Finalmente, es importante pensar en la movilización de los recursos financieros necesarios para programas de desarrollo económico local y regional, que incluyan instrumentos innovadores y descentralizados de financiación, atendiendo a las demandas cambiantes de los países. Para ello se podrían utilizar recursos de cooperación técnica, fondos especiales multilaterales y bilaterales e instrumentos de financiación innovadores y flexibles para la preparación y ejecución de proyectos. Incluyendo la financiación conjunta de un mismo programa por diversas agencias de desarrollo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aghon, G., Albuquerque, F. y Cortes, P. 2001. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Agriculture and Agri-Food Canada. 2001. What do you see when you look through the rural lens?. Canadian Rural Partnership and Rural Secretariat. Ottawa.
- Albuquerque, F. 1996. *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*. ILPES, Santiago de Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. *Estrategia de desarrollo subnacional*. Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible (SOC-124). Washington DC.
- Becattini, G.; y Rullani E. 1993. *Sistema locale e mercato globale*. Economia e Politica industriale, n. 80.
- Berdegú, J., Reardon, T., Escobar, G. y Echeverría, R.G. 2001. *Opciones para el Desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina y el Caribe*. Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible (RUR-105). BID. Washington DC.
- Da Veiga, J.E. 2002. *Cidades imaginárias*. San Pablo, Brasil.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. 2002. Geography of poverty, territorial growth and rural development. Ponencia presentada durante la Conferencia USAID/LAC Rural Economy Workshop. Promoting Rural Prosperity, Washington, D.C. 4-6 February.
- De Janvry, A., C. Araujo y E. Sadoulet. 2002. El desarrollo rural con una visión territorial. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Enfoque territorial del desarrollo rural", Boca del Río, Veracruz, México, Octubre, SAGARPA-IICA.
- Echeverría, R.G. 2003. *Desarrollo Territorial Rural, Manejo de Recursos Naturales, Acceso a Tierras y a Finanzas Rurales en América Latina y el Caribe*. BID, Washington DC.
- Echeverri, R. y Ribero, M del P. 2002. *Nueva Ruralidad Visión del Territorio en América Latina y el Caribe*. IICA.
- Gordillo de Anda, G.. 2000. Un nuevo trato para el Campo, XVI Simposio internacional de la asociación internacional de sistemas de producción (IFSA), Santiago de Chile 27 al 29 Noviembre.
- Llisteri, J.J. 2000. *Competitividad y desarrollo económico local*. Documento de discusión. SDS/ SME BID.
- Llorens, J.L., Albuquerque, F. y Del Castillo, J. 2002. *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- Maillat, D. 1995. *Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy*. Entrepreneurship and Regional Development, 7. London.

- Martínez Nogueira, R. 2001. *La reforma institucional y la gestión del sector agropecuario: Avances y tareas pendientes*. In: R.G.Echeverría (ed.) *Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- Meyer-Stamer, J. 2001. *Was ist Meso?. Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen*. INEF Report, Projekt Meso NRW, Report 55, 2001.
- Miranda, C., Teruel, R., Filho, J.M., Braceras, F.M. y de Menezes, S.F. 2002. *Brasil: descentralización y desarrollo regional sustentable, la experiencia del Seridó*. IICA.
- Miranda, C. y Matos, A. 2002. *Desarrollo rural sostenible, enfoque territorial: la experiencia del IICA en Brasil*. IICA, Brasilia.
- Pérez, A. y Caballero, J.M. 2003. *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Programa Cooperativo FAO-Banco Mundial. FAO, Roma.
- Porter, M.E. 1998. *Clusters and the new economics of competition*. Harvard Business Review, noviembre-diciembre, 77-90.
- Piore, M.J., y Sabel, C.F. 1984. *The Second Industrial Divide*. Basic Books, USA.
- Shejtman, A. y Berdegú, J.A.. 2003. *Desarrollo Territorial Rural*. In: R.G.Echeverría (ed.) *Desarrollo Territorial Rural, Manejo de Recursos Naturales, Acceso a Tierras y a Finanzas Rurales*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Yruela, M.P., Sumpsi, J.M., Bardají, I., y Jiménez Guerrero, M.D.M. 2000. *La nueva concepción del desarrollo rural: estudios de caso*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, Córdoba, España.



## CAPITULO V

### EN BUSCA DEL ÉXITO EN EL DESARROLLO RURAL: HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN ENFOQUE INTEGRAL

Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet  
Universidad de California – Berkeley

#### ***I. ¿Por qué es necesario incrementar la atención al desarrollo rural para lograr las metas de Desarrollo del Milenio (MDM)?***

El desarrollo rural ha sido mala y negligentemente relegado por las agencias internacionales de desarrollo y esto requiere una urgente reorientación, si es que existe alguna chance para poder cumplir las Metas de Desarrollo del Milenio. La negligencia se puede apreciar cuando se compara el 25% de acciones del portafolio de préstamos del Banco Mundial que van para el desarrollo rural, con el 75% del mundo pobre que es rural. No sólo es el número de la población rural pobre tres veces mayor que el número de poblaciones urbanas pobres (Figura 1.1, ver anexo), la incidencia (Figura 1.2, ver anexo) y la incidencia de la pobreza, es mucho mas alta en áreas rurales. La primera meta de desarrollo del milenio, de reducir la pobreza extrema y el hambre del mundo entre 1990 y 2015, no podrá ser alcanzado sin un enfoque especial en la reducción de la pobreza rural. Las áreas rurales, sistemáticamente quedan rezagadas de las áreas urbanas, en lograr cada una de las metas concernientes a educación, situación de la mujer, mortalidad infantil, salud maternal, incidencia de enfermedades endémicas y stress ambiental. *Para lograr las metas de desarrollo del*

*milenio, la pobreza rural y el desarrollo rural rezagado necesitan ser atacados directamente, para lo cual el desarrollo rural debe ser ubicado muy por encima en las listas de prioridades de las agencias de desarrollo.*

Lógicamente, uno puede preguntarse el porqué de que el desarrollo rural haya sido tan negligentemente relegado, cuando es de conocimiento general que la pobreza rural domina la pobreza mundial y cuando el combate a la pobreza ha sido, oficialmente, la prioridad máxima para la mayoría de las agencias internacionales de desarrollo? La respuesta se encuentra, en parte, en la evaluación de que los esfuerzos hechos para la reducción de la pobreza han logrado, muchas veces éxitos mezclados.

El crecimiento de valor agregado, instrumento principal para la reducción de la pobreza, ha demostrado ser una fuerza muy débil para reducir la pobreza rural y urbana. Esto se puede apreciar en la Figura 1.2 (ver anexo) para el mundo donde la diferencia de los ingresos tiene una incidencia en la pobreza de  $-0.07$  en áreas urbanas y de  $-0.05$  en áreas rurales. Para América Latina (Figura 2.2, ver anexo), estas diferencias son  $-0.09$  y  $-0.06$ , respectivamente. El movimiento sucesivo de prosperidades y ruinas económicas es consecuentemente mayor para las áreas urbanas que para las rurales (ver Figura 3 en anexo, para México), con la pobreza aumentando más empinadamente durante las recesiones y cayendo más agudamente en las áreas urbanas que en las rurales durante períodos de crecimiento. Por lo tanto, si el crecimiento es más efectivo en ayudar a reducir la pobreza rural, la naturaleza cualitativa de las necesidades de crecimiento necesitan ser modificadas. Este es un punto que discutiremos en este documento, considerando la dimensión regional del crecimiento, a medida que llega a las áreas donde las poblaciones rurales pobres están localizados. En suma, la declinación que observamos en la pobreza total rural a medida que sube el ingreso per capita (Figura 1.1, ver anexo, para el mundo y 2.1, ver anexo, para América Latina), no es debido al éxito de incrementar los ingresos rurales más rápido que los ingresos urbanos, sino a la migración hacia áreas urbanas. Nosotros calculamos, por ejemplo, para América Latina, que más del 80% de esta declinación es debida a la migración. Esto es porque la migración a las áreas metropolitanas por emigrantes rurales mal preparados, generalmente ha contribuido a desplazar la pobreza hacia el sector urbano. El papel de la migración puede verse en el contraste con la rápida caída numérica de la pobreza rural y el sector urbano (Figura 2.1, ver anexo), mientras que la incidencia de la pobreza cae mucho menos en el área rural que en la urbana (Figura 2.2, ver anexo). Esto es, sin duda, una

razón importante del porque el número de pobres urbanos está subiendo más rápidamente que el número de pobres rurales (ver Figura 4 en anexo, para América Central donde tenemos datos más que suficientes). La reducción de la migración hacia áreas metropolitanas, la preparación de los emigrantes rurales para la integración exitosa en el mercado laboral regional y el movimiento del flujo de remisiones a las áreas rurales en beneficio del desarrollo rural, son también puntos que trataremos en este documento. Éxitos modestos en el desarrollo rural para reducir la pobreza han inducido a las agencias de desarrollo a parcialmente girar sus programas anti-pobreza hacia un fácil pero limitado acercamiento de transferencia de bienestar, en lugar de hacer intentos más difíciles por elevar los ingresos rurales.

Es precisamente (1) la idea de desarrollo rural, la búsqueda de mejorar el bienestar rural a través de transferencias en lugar de generación de ingresos, (2) la falta de crecimiento del valor agregado para reducir la pobreza rural y (3) la dependencia de la migración hacia las áreas metropolitanas como el instrumento principal para contener la pobreza rural, que necesitan ser corregidas. *La generación de ingresos por los propios pobres rurales necesita ser ubicada formalmente en la agenda de reducción de pobreza para lograr las metas de Desarrollo del Milenio. Además, desembolsos sociales para educación, salud y situación de la mujer necesitan ser incrementados en las áreas rurales para reducir el abismo con las áreas urbanas y hacer más eficiente el ser competitivo en calificar para presupuestos de ayuda.* No sólo son estos desembolsos determinantes importantes del bienestar, sino que también crean ventajas para la generación de ingresos por los pobres.

Empezaremos, entonces, con estos cuatro puntos que deben ser tratados con prioridad para alcanzar las metas de Desarrollo del Milenio:

- El primero es augmentar la atención prestada al desarrollo rural de acuerdo con la predominancia de la pobreza rural.
- El segundo es reformular la tendencia de los programas de desarrollo rural poniendo énfasis en la generación de ingresos en oposición a la transferencias.
- El tercero es enmendar la naturaleza cualitativa del crecimiento económico para que sea más efectivo en ayudar a generar ingresos rurales.
- El último es no sólo incrementar sino también elevar significativamente la eficiencias de las inversiones en el desarrollo y protección social en las áreas rurales.

## **II. ¿Por qué intentos anteriores de desarrollo rural integrado no han sido más efectivos?**

El desarrollo rural prosperó en los años 1970 y 1980, en parte bajo el liderazgo del Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID), siguiendo un enfoque hacia lo que se llamó “Desarrollo Rural Integrado”. Este enfoque movilizó al sector público a brindar servicios a los pobres rurales, tratando de integrar los muchos servicios públicos requeridos para una reducción de la pobreza, a través de los servicios de una agencia de implementación, generalmente el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Bienestar Social, la Oficina de Presidencia o una agencia paraestatal fuera de la estructura ministerial. Se enfocó principalmente en la agricultura buscando extender a los pequeños granjeros los beneficios de la Revolución Verde.

Los resultados logrados a través de este enfoque fueron de éxito limitado ya que generalmente no fueron sustentables dentro del respaldo estatal. El enfoque en sí mismo se hizo poco funcional por declinación del papel del Estado y el tamaño de los presupuestos públicos que siguieron a los ajustes estructurales. Dificultades con el enfoque llevó a que el ataque a la pobreza rural flotara a la deriva hacia transferencias de bienestar, en lugar de generación de ingresos y desarrollo social.

Importantes lecciones fueron, no obstante, aprendidas de la vasta experiencia con el desarrollo rural integrado. Estas sugirieron, en particular, la necesidad de reorientar el desarrollo rural hacia:

- Confiar más en iniciativas individuales y colectivas de los mismos pobres en lugar del tutelaje estatal.
- Lograr competitividad de los pobres en el contexto del mercado. Esto implica la búsqueda de accesos para los pobres rurales para dinamizar mercados e intentar corregir las fallas del mercado que los afecta, de manera de “ayudar al pobre a jugar con las reglas del mercado”.
- Capitalizar la observación de que **rural es más que agricultura**. Esto sugiere la búsqueda de promover enfoques multisectoriales, perspectivas territoriales en el nexo rural-urbano y pluralidad donde amas de casa rurales estén enganchadas en múltiples actividades tanto granjeras como no granjeras.

- Ubicar los esfuerzos del desarrollo rural en el contexto de políticas internacionales y macros, como oposición a la política urbana tradicional denunciada por Lipton.
- Reconocer la heterogeneidad de las circunstancias bajo las cuales el pobre rural opera, requiriendo, como consecuencia, enfoques que son diferenciados, necesitados y permitidos para una multiplicidad de estrategias contra la pobreza.
- Aumentar las inversiones sociales en salud, educación y condición de la mujer en poblaciones rurales y también elevar los niveles de eficiencia a fin de hacerlos más competitivos para atraer los escasos fondos públicos y presupuestos de ayuda extranjeros.

El enfoque sobre desarrollo rural que gradualmente emergió en los 90, se dio vuelta hacia el viejo enfoque de "desarrollo rural integrado". Este nuevo enfoque, que llamaremos "desarrollo rural integral", ha evolucionado desde la práctica, a través de la experiencia con proyectos de desarrollo rural organizados por organizaciones pioneras como el FIDA, la Fundación Inter-Americana y las innovadoras ONG's. Fue recientemente adoptado y perfeccionado por el Banco Mundial (Ver: "Llegando hasta el pobre rural: Una estrategia actualizada para el desarrollo rural", 2002), el Banco Interamericano de Desarrollo ("Reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe"), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura ("Pobreza y la Nueva Ruralidad"), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido ("Medio de vida sostenible") y CIRAD ("Sistemas agrícolas localizados" o SYAL). Este enfoque es aún experimental y de definición incompleta. Es un proceso opuesto a un anteproyecto, caracterizado por una pragmática adaptación a las condiciones locales. A pesar de su fluidez, se apoya en varios principios fundamentales que contrastan con el enfoque "integrado", enfatizando particularmente la descentralización, la participación y acción colectiva, la devolución de las funciones empresariales a las comunidades, persiguiendo un enfoque territorial más que sectorial, buscando las ventajas ofrecidas a los pequeños tenedores de tierras por la "nueva agricultura" (ver más abajo), introduciendo pagos para devolución de servicios ambientales y sociales, intentando lograr la coordinación de mecanismos con políticas macro y sectoriales y reconstruyendo un equipo de instituciones rurales con el propósito de suprimir el papel del Estado.

### **III. ¿Existen nuevas oportunidades de éxito en el desarrollo rural?**

Existen distintas razones por las cuales un nuevo enfoque del desarrollo rural, pasando del integrado al integral, tiene oportunidad de éxito para lograr las metas del milenio. Las oportunidades vienen con mayores cambios a los ocurridos en los últimos 10-15 años. Cada una de las oportunidades presenta desafíos específicos para su éxito en el desarrollo rural. Las más importantes son las siguientes cinco:

1. Expandir el progreso, aún cuando esté lejos de estar completo, con **democracia, descentralización** y participación de **organizaciones** locales civiles y sociales.  
Desafío: ¿Cómo pueden los pobres rurales capitalizarse en estas “revoluciones institucionales” para lograr ganancias económicas y políticas para ellos?
2. Mayores **libertades**, ganadas con el fin de la Guerra Fría, experimentando con nuevos enfoques.  
Desafío: ¿Cómo diseñar experiencias con nuevos enfoques que optimicen el aprendizaje?
3. Incrementar la importancia dada por la comunidad internacional a los problemas **ambientales**.  
Desafío: ¿Cómo usar este concepto ambiental para el desarrollo rural, en particular de manera de asegurar transferencias de fondos hacia áreas rurales?
4. Incrementos modestos en los presupuestos de ayuda extranjera.  
Desafío: ¿Cómo hacer un caso convincente para dirigir estos recursos adicionales hacia el desarrollo rural?
5. Una exagerada curva de aprendizaje con elementos de un enfoque “integral” hacia el desarrollo rural.  
Desafío: ¿Cómo usar lo que se ha aprendido en sucesivas historias localizadas para diseño y escalas?

#### ***IV. ¿Qué hemos aprendido de la experiencia con los nuevos enfoques del desarrollo rural?***

Mientras existan oportunidades mayores ¿qué hay de nuevo en cómo el desarrollo rural se pueda enfocar, que justifique ubicarlo al principio de la agenda de las agencias internacionales de desarrollo?

Para responder esta pregunta se propone, en la Figura 5, (ver anexo), una estructura conceptual que debe incluir los siguientes cuatro puntos:

- i) explicar las determinantes del bienestar rural;
- ii) identificar los puntos de acceso, políticas y programas para las intervenciones de desarrollo rural que puedan mejorar el bienestar.
- iii) identificar los procesos a través de los cuales se determinan las políticas y programas pro-población rural pobre.
- iv) identificar las herramientas para una mayor eficiencia en la implantación de estas políticas y programas.

#### ***V. El proceso a través del cual se determina el bienestar rural.***

Si tenemos que elevar los niveles del bienestar rural, necesitamos entender el proceso a través del cual se determina. Esto, a su vez, nos ayudará a identificar puntos de acceso que el desarrollo rural puede utilizar para alterar resultados hacia niveles más altos de bienestar. Este proceso pueden ser conceptualizado como sigue (ver Figura 5 en anexo):

##### **1. La pobreza rural debe ser entendida en términos de conducta de los actores involucrados: los pobres rurales y sus organizaciones.**

Las familias rurales están dotadas de bienes que establecen sus capacidades. En cambio, los niveles de bienestar que ellas podrán lograr con estos bienes dependerá de las oportunidades y limitaciones ofrecidas por el contexto en el que operan. El comportamiento en el uso de los bienes puede ser individual, o puede ser colectivo. Está siempre influenciado por el comportamiento de otros, tanto pobres como no pobres. El desarrollo rural tendrá como propósito, cambiar las facilidades (bienes) y las oportunidades y limitaciones

(del contexto) que determinan el bienestar venidero. Comprender a los actores y cómo ellos definen las estrategias de la familia rural en forma individual o colectiva, es la piedra angular para la formulación de cualquier enfoque hacia el desarrollo rural. Esto es particularmente importante si el desarrollo rural es para abarcar a los más pobres de los pobres con sus propias conductas y particular idiosincrasia. Esto incluye a jefas de familias rurales, párrocos en zonas marginales, forestadores, pescadores artesanales y poblaciones indígenas. Sus estrategias de bienestar son lo más complejo con que tienen que lidiar, teniendo en cuenta la falta de oportunidades, marginación y condiciones precarias, que dejan pequeños márgenes para errores.

## **2. Bienestar, el objetivo del desarrollo rural, es multidimensional.**

Una importante dimensión del bienestar es el ingreso y el consumo que pueden afrontar. Ingresos insuficientes (ingresos por debajo de la línea de pobreza) implican pobreza. Ingresos inciertos implican vulnerabilidad, a menudo con consecuencias irreversibles, tales como la venta de bienes productivos o la necesidad de retirar a los niños de la escuela como respuesta a una reducción de ingresos, o períodos de inanición que afectan el desarrollo mental y físico subsiguiente. Ingresos desiguales socavan la participación y voluntad de contribuir con eventos sociales. Pero hay otras dimensiones para el bienestar que son complementarias al ingreso, que son de naturaleza pública. Esto incluye el desarrollo humano (salud, educación y nutrición), sustentables en el uso de los recursos naturales y el estado social y de derecho. Reservamos el término “pobreza” para el déficit de ingreso del bienestar y su reducción debería ser el objetivo primario del desarrollo rural. Sin embargo, mejorar el bienestar en su totalidad, implica un equilibrio entre los distintos componentes que lo definen. Por lo tanto, el éxito del desarrollo rural requiere una perspectiva integral de las distintas dimensiones del bienestar, buscando en especial, intervenciones que logran ganancias conjuntas en más de una dimensión (por ejemplo: productividad, sustentabilidad y salud con innovaciones tecnológicas en la agricultura).

### **3. Los bienes de la familia rural son altamente heterogéneos y complementarios.**

Siguiendo el enfoque de bienestar, un portafolio de bienes de una familia rural determina su capacidad de generar ingresos. Estos bienes son multidimensionales, implicando los bienes complementarios y la multiplicidad de puntos de acceso para programas de desarrollo rural que apunten al incremento de posiciones ventajosas. Los bienes incluyen capital natural (tierra, agua, árboles), capital físico (herramientas y equipamiento), capital humano (educación y oficios (destrezas)), capital financiero (bienes como ganado o depósitos bancarios) y capital social (relaciones comerciales con otros o ser socio de alguna organización). La relación de bienes debe estar discriminada por géneros y edades, ya que los bienes de la familia rural pueden estar distribuidos inequitativamente entre cada miembro en forma individual, mujeres y jóvenes en particular. La heterogeneidad de los estados de bienes implica capacidades diferentes para responder a las oportunidades que se presenten a las familias rurales o a individuos. Por lo tanto, una misma política de reforma podrá tener una incidencia ampliamente diferentes según la categoría de pobre rural. Una característica clave aquí es que la pobreza es debida a la falta de acceso a los bienes, tierra y educación más específica. Sacar a estas familias rurales de la pobreza requiere incrementar su acceso a tierras o a la diversificación de sus actividades extra granjeras, lo que llamamos "pluralidad", para lo cual la educación es clave. Esto es, sin duda, un aspecto que distingue a los pobres rurales cuyas fuentes de ingresos tienden a ser altamente diversificadas, combinando agricultura con actividades extra-granjeras. Esto, aún en contextos como Dahel, donde la economía local no granjera está poco desarrollada, empuja a las familias rurales hacia emigraciones zafrales de larga distancia.

### **4. El valor de generación de ingresos de bienes depende de la calidad del contexto donde son utilizados.**

Estados de bienes buenos en un contexto desfavorable no ayudarán a las familias rurales a escapar de la pobreza. El acceso a tierras, por ejemplo, es sólo efectivo para sacar a las familias rurales de la pobreza si su competitividad puede ser asegurada, lo que depende, fundamentalmente, de la naturaleza de

los mercados, instituciones, bienes públicos y políticas donde ellos operen. Aspectos importantes del contexto, que determinan el valor de bienestar del bien usado incluyen:

- el nivel internacional de precios para los productos agrícolas, afectados en particular por las políticas rurales de la OECD y la protección comercial entre países desarrollados;
- el entorno de la política nacional, tanto macro (crecimiento, tipo de cambio) y sectorial (políticas de comercio, subsidios);
- la naturaleza y calidad del control a niveles nacionales y locales;
- actividades públicas como la investigación agrícola y los servicios de extensión e infraestructura;
- el comportamiento de los mercados, particularmente en términos de competitividad, costos en las transacciones y las restricciones para el acceso del pobre, incluyendo mercados para los bienes que tienen;
- instituciones rurales tales como servicios financieros y organizaciones comunitarias para servicios y seguros mutuales;

Esta múltiple dimensión del contexto implica de nuevo complementariedad y una multiplicidad de puntos de acceso para los programas de desarrollo rural, dirigidos a aumentar la productividad de los bienes utilizados por los pobres.

## 5. Existen diversos caminos para salir de la pobreza.

La búsqueda de un camino para salir de la pobreza rural puede ser logrado transitando a través de varios caminos alternativos. El más frecuente ha sido la **migración** de los pobres rurales hacia los centros urbanos. Si estos emigrantes no están preparados para competir en el mercado laboral urbano (donde la educación es clave), esto sólo resultara en el desplazamiento de la pobreza rural hacia los centros urbanos, como lo muestran los datos. La **agricultura** ofrece un segundo camino. Aquí, no es importante la producción de cultivos tradicionales en pequeñas extensiones de tierras que nunca generarán suficientes ingresos para erradicar la pobreza, pero sí las oportunidades ofrecidas a estos pequeños tenedores de tierra por la “nueva agricultura”. Esto consiste en producir cultivos de alto valor agregado, búsqueda de nichos de mercados más rentables, logrando calidad y seguridad de los alimentos, basada en la certificación y etiquetados de los productos, buscando contratos con super-

mercados, agroindustrias y agro exportadores, agregando valor al integrarse a la cadena de mercado, etc.

Un tercer camino para salir de la pobreza es a través de actividades extra-rurales, incluyendo empleos en pequeñas y medianas empresas, unipersonales en microempresas (por ejemplo: industrias culturales) y remesas de los miembros de la familia rural, combinando la agricultura (en particular la producción de cultivos básicos en pequeñas parcelas de tierra para asegurar el consumo doméstico) con actividades extra rurales que lleven a lograr la pluralidad de actividades. Esto es particularmente importante en las regiones menos dotadas de ventajas donde la “nueva agricultura” tiene bajo potencial. La pluralidad de actividades ofrece muchas ventajas a las familias rurales participantes: mientras los miembros de la familia rural tienden en forma individual a especializarse en una actividad (digamos el padre en agricultura, la madre en comercialización, y la hija empleada en una zona industrial de libre comercio), la familia, en su totalidad, es una empresa diversificada, involucrada en un portafolio de actividades que reúne las ventajas comparativas de cada miembro mientras que juntos diversifican los riesgos.

Finalmente, la transferencia también ofrece un camino para la salida de la pobreza y esto es muy importante para aquellos que no pueden trabajar o están expuestos a traumas de inseguridad. La multiplicidad de caminos para salir de la pobreza, significa también que las intervenciones para el desarrollo rural que proveen oportunidades para salir de la pobreza pueden seguir diversas y múltiples estrategias. Este es el porqué de un ordenamiento territorial para el desarrollo rural, que vaya más allá del enfoque sectorial en la agricultura y busque en su lugar el éxito, a través de todos los posibles caminos que tienen gran potencial para salir de la pobreza.

## ***VI. Puntos de acceso para las investigaciones en el desarrollo rural integral.***

¿Cómo puede este enfoque ayudar a definir los puntos de acceso para las inversiones en el desarrollo rural? La estructura conceptual en la Figura 5 (ver anexo) identifica cuatro puntos de acceso. Cada uno de estos, a su vez, sugiere una avalancha de inversiones que pueden ayudar a disminuir la pobreza rural. La clave está en mantener un equilibrio entre los tipos de inversión, de acuerdo con cada situación en particular. En general, sin embargo, se sugiere

aumentar las inversiones en programas que promuevan la generación de ingresos y el desarrollo social y reducir los programas que buscan tratar la pobreza por medio de transferencias de dinero a individuos que tienen la capacidad de trabajar.

## **Punto de acceso I: Programas para aumentar el acceso a bienes**

Entre la multiplicidad de bienes en que se basan las estrategias para el bienestar, tratamos solamente tres que son especialmente importantes en el caso de la pobreza rural: la tierra, la educación y el capital social.

### **La tierra.**

Los programas para aumentar el acceso a la tierra para la población rural pobre y mejorar la seguridad del acceso a la misma (por medio de títulos formales o reconociendo derechos informales a individuos o comunidades), son fundamentales y discutibles. Experiencias recientes nos han enseñado que hay muchas estrategias alternativas que se pueden adoptar, a fin de promover el acceso a la tierra para apoyar una reducción de la pobreza rural. Por ejemplo, muchos países han introducido, por vía constitucional, impedimentos para el uso de la tierra exigiendo un mínimo de productividad o imponiendo topes en la propiedad de la misma. Los establecimientos que no satisfacen estos requerimientos están expuestos a ser expropiados. Esta es la legitimidad que preconiza el MST de Brasil al expropiar grandes propiedades sub-utilizadas. Otros países, como Bolivia, han tratado de revisar la legalidad de propiedades con títulos de propiedad dudosos, buscando de esta manera reclamar grandes extensiones de tierra que podrían distribuirse entre los pobres. Tierras públicas disponibles (Venezuela) o cuotas de tierras que han sido mejoradas por medio de proyectos de riego públicos (República Dominicana), también pueden utilizarse para su colonización. Finalmente, varios países han promovido subsidios para transacciones de tierras, favoreciendo el acceso a la tierra para los pobres. Se han puesto en marcha programas importantes en Brasil, Colombia, África del Sur y en una medida menor en muchos países, por medio de fondos para tierras a veces administrados por ONG's. Estos programas están todavía en una fase experimental y necesitan mucho análisis y estudios. Por muy difícil que sea lograrlo, históricamente la experiencia demuestra que el acceso a la tierra es relativamente la parte fácil en el intento de reducir la

pobreza rural por medio de la reforma territorial, mientras que asegurar la competitividad sostenible de los beneficiarios es, por lejos, la tarea más difícil. Esta es la razón por la cual tantas reformas territoriales, después de grandes luchas resultaron efectivas en promover el acceso a la tierra, pero no en la reducción de la pobreza. Por lo tanto, la prueba para el éxito de estos programas es este último punto y no el primero como se dice comúnmente.

### **Educación rural.**

La pobreza se hereda si los padres no educan a sus hijos y no los alimentan bien y atienden su salud. Para romper el círculo vicioso de la herencia, muchos países han introducido programas condicionales de transferencia de fondos en los cuales los padres (**generalmente las madres**) reciben pagos a cambio de enviar a sus hijos a la escuela y visitas al médico. Programas de este tipo funcionan en Méjico (Progresá), Brasil (Bolsa Escola), Honduras, Nicaragua, Argentina, Costa Rica, Jamaica, Colombia y Turquía. Estos programas han tenido éxito en aumentar los logros de escolaridad, pero son costosos. Esto se debe principalmente a que, como muchos programas dirigidos al amplio objetivo de reducción de la pobreza, sus metas son los pobres. Sin embargo, esto no es eficiente si el objetivo es lograr una mejor educación en áreas rurales. Muchos pobres envían a sus hijos a escuelas sin necesidad de pagos. Como consecuencia partidas importantes de los presupuestos para subsidios de la educación se "gastan" con gente que ya hicieron lo que ahora les están pagando por hacer. Es mejor destinar las transferencias para maximizar la educación, eligiendo como beneficiarios a niños que recién van a comenzar a ir a la escuela (en casos en que lo más probable es que no los mandarían) o que continúen asistiendo (en casos en que probablemente no continuarían asistiendo) gracias a las transferencias. Esto, por supuesto incluye principalmente niños cuyos padres son muy pobres, pero también niños de padres no tan pobres pero con riesgo de que no los enviarían a la escuela tal vez porque sus padres no fueron o porque viven muy alejados de una escuela. Este es el verdadero concepto de una acción afirmativa, en que las posibilidades de recibir la misma educación sean canalizadas a través de los niños, independientemente de su origen social. En general, las reglas para dirigir programas de desarrollo humano que persiguen metas específicas (tales como educación, salud, nutrición, etc.), deben separarse de aquellos que tratan exhaustivamente y exclusivamente a los pobres, aunque estos programas, en su conjunto, pertenecen a un amplio espectro de intervenciones cuyo objetivo es reducir la pobreza, coordinado en un Marco de Desarrollo Comprensivo

o PRSP. Esto es importante para que los programas de desarrollo humano sean más eficientes, uno de los requerimientos fundamentales para atraer ayuda externa y presupuestos más importantes.

### **Capital social.**

Las organizaciones apoyan la acción colectiva cuyas funciones son la atención de sus miembros en un contexto de fracasos del mercado, el desarrollo de acciones en conjunto para la generación de ingresos, adquiriendo poder en el mercado, obteniendo una representación política, acceso a información y capacitación. Los programas que apoyan el desarrollo y la *performance* mejorada de organizaciones son la piedra angular de un enfoque integral. Un desafío mayor es transformar organizaciones, que fueron creadas por el Estado o por donantes, con el propósito obtener como resultado organizaciones que generen valores. Otro desafío es equilibrar las ventajas que ofrece la comunidad tradicional en confianza, solidaridad y reciprocidad con los requerimientos de organizaciones efectivas en liderazgo democrático, profesionalismo y capacidad para absorber las influencias externas. Asumiendo que las comunidades tradicionales pueden sostener solas los programas y proveer las bases para organizaciones de productores eficaces, se ha comprobado que demasiadas veces resultaron equivocadas (Abrams y Platteau; Carroll). Al mismo tiempo, organizaciones de comunidades tradicionales, si no reprimen el surgimiento de organizaciones de productores, pueden ayudar a estos últimos a tener éxito si son eficaces en la provisión de seguros mutuales, bienes públicos y en el manejo de los recursos en común.

### **Punto de acceso II: Programas para mejorar la calidad del contexto donde se utilizan los bienes.**

Esto, por supuesto, es una enorme agenda de trabajo, que debe ser priorizada con la perspectiva de aumentar el buen uso de los bienes para los pobres. Mencionamos aquí sólo cinco aspectos del contexto, que son los componentes más importantes de un enfoque integral del desarrollo rural.

#### **Mercado internacional para la agricultura.**

Aún en la perspectiva de un desarrollo rural integral que considera un enfoque territorial opuesto a uno sectorial, la agricultura sigue siendo la principal fuente de ingresos para los pobres en la mayor parte de las regiones

rurales, sea directamente, como granjeros o indirectamente, como trabajadores o empresarios de actividades vinculadas a la agricultura. Sin embargo, la rentabilidad de la agricultura en el mundo está siendo socavada por las restricciones comerciales en los mercados de los países de la OECD y por los enormes subsidios que les dan a sus granjeros, en el entorno de \$ 340 billones por año, frente a un presupuesto de ayuda extranjera de \$ 60 billones. El comercio agrícola también se ve restringido por la protección de los mercados de países en desarrollo. Está claro que el desarrollo rural y la reducción de la pobreza no puede progresar en estas condiciones. Es urgente que se eliminen estas distorsiones de los precios, comprometiendo en las negociaciones de la Doha para que las políticas agrícolas en los países industrializados sean coherentes frente a la reducción de la pobreza de la MDM. En la transición hacia un nuevo orden mundial para la agricultura, los campesinos de los países en desarrollo deben recibir protección y subsidios, para que las distorsiones de los mercados no resulten en una eliminación prematura por razones equivocadas y con enormes costos humanos y de eficiencia.

### **Evaluación del impacto rural**

Las iniciativas del desarrollo rural y las políticas agrícolas, a menudo se contradicen con otras políticas relacionadas con el tipo de cambio, tipo de intereses, los precios de bienes industriales y una demanda efectiva de productos agrícolas. Por consiguiente, es importante asegurar una consistencia entre una macro política y el desarrollo rural. Un concepto útil para esto es la práctica Canadiense de "visión rural", según la cual cualquier iniciativa de política nacional debe ser escudriñada desde el punto de vista de su impacto potencial en áreas rurales y el bienestar de la población rural. Esto es importante para aumentar la preocupación por el desarrollo rural en la agenda de la política nacional. Muchas inversiones costosas se perdieron en el desarrollo rural simplemente porque se contradijeron con iniciativas políticas de otros sectores de la actividad económica. El concepto de visión rural es una práctica simple y eficaz que puede ayudar a evitar errores costosos y le ofrece a la población rural una forma de desafiar iniciativas de políticas adversas.

### **Desarrollo territorial.**

Es ampliamente reconocido que el crecimiento económico es esencial para reducir la pobreza. Sin embargo, también es bien conocido que el crecimiento económico global ha tenido un impacto modesto en la pobreza rural comparando con la migración hacia las áreas metropolitanas. Esto se debe a que

el crecimiento muy a menudo no crea nuevas oportunidades en las regiones donde se encuentra la población rural pobre. Dotar a los pobres con bienes no tiene consecuencias en la pobreza rural, si no se ubican en un contexto donde el crecimiento les ofrezca nuevos empleos y oportunidades de inversión. Este es el propósito del desarrollo regional (territorial). Aunque ha sido extensiva en la década del 90, la descentralización ha sido seguida casi exclusivamente a nivel municipal, una unidad para la toma de decisiones apropiada para la entrega de fondos públicos y de gastos sociales, pero no para definir estrategias generadores de ingresos. Para esto se necesitan regiones económicas mayores. La dinámica del crecimiento en el interior rural se basa, en forma importante, en la intensificación de vínculos rurales-urbanos cuyo centro sean ciudades secundarias. Efectivamente, hemos observado en muchos países, la reconsideración de la descentralización apoyando proyectos económicos, buscando sea la definición de regiones en el plano administrativo o promoviendo la formación de asociaciones de municipalidades para la implementación de proyectos económicos específicos en el territorio correspondiente (ej. un proyecto de desarrollo de una cuenca que atraviesa municipalidades o la promoción de productos regionales especiales en sistemas agrícolas localizados). Para tener éxito en sus iniciativas económicas, los territorios deben dotarse de instituciones para tres funciones:

- Instituciones para consulta y coordinación: consejos de desarrollo regional o mesas redondas donde puedan acudir todos los segmentos de la sociedad de la región: públicos, cooperativista y sin fines de lucro.
- Instituciones de planeamiento: oficinas para la identificación y la creación estratégica de ventajas comparativas, planeamiento de inversiones públicas, etc.
- Instituciones de promoción: cámaras de comercio regionales, etc. cuya función será el desarrollo de la imagen de la región, promocionar la cultura, definir productos de calidad, buscar la certificación y etiquetado, publicitar especialidades regionales, etc.

Solamente si existen estas oportunidades de empleo e inversión regional es que el desarrollo rural puede ser efectivo en asistir al pobre con estas fuentes de ingreso. Este modelo de crecimiento regional más descentralizado, puede obtenerse a un costo relativo para centralizar el crecimiento en áreas metropolitanas, pero mínimo si se estudia e implementa adecuadamente. Sin embargo, puede ser el costo de oportunidad en el cual debe incurrirse para aumentar la capacidad de reducción de la pobreza por punto de crecimiento

económico, si estamos interesados en la disminución de la pobreza rural. La calidad y la cantidad del crecimiento por lo tanto, deben ser reconsiderados para obtener un máximo de reducción global de la pobreza, incluyendo la pobreza rural.

### **Desarrollo rural para su incorporación económica**

Una vez que el desarrollo regional crea oportunidades de inversión y de empleo, la reducción de la pobreza requiere del desarrollo rural como un conjunto de intervenciones para ayudar a los pobres del ambiente rural a captar por lo menos una parte de estas oportunidades. En esto hay algunos principios importantes para el éxito, que surgen de la práctica de programas de desarrollo rural integral.

El primero es que muchas de las caídas de los mercados impiden obtener todos los beneficios de los bienes que controlan. Los cuatro más destacados son: (1) costos elevados de transacción de los productos con factores asociados con la distancia, una infraestructura pobre, información imperfecta y carencia de poder de mercado; (2) falta de acceso a crédito debido a requerimientos colaterales por parte de prestamistas comerciales y falta de información de créditos públicos para ganar acceso a préstamos por parte de instituciones de asistencia de micro financiamiento; (3) riesgos que implican la necesidad de comprometerse en operaciones de riesgo frente a la expectativa de ingresos reducidos y (4) falta de mercados para servicios ambientales prestados por la población rural incluyendo el manejo de cuencas, conservación de la biodiversidad y captura de carbono. Sobreponerse a estas fallas del mercado requiere innovaciones institucionales tales como servicios de cooperativas, instituciones de microfinanciamiento y oficinas de crédito, esquemas de seguro mutual y regional y pago por servicios ambientales.

El segundo es utilizar el potencial ofrecido por la "nueva agricultura" para derivar un mayor valor agregado de limitados recursos de la tierra, que es una de las características fundamentales que define la pobreza rural. Algunos de los principios más importantes de la "nueva agricultura" son los siguientes:

- Identificar oportunidades de mercado dinámicas, como fuerza impulsora para elegir las prioridades de la inversión: mercados para exportación, nichos de mercados, demandas que surgen de los vínculos con actividades dinámicas locales (ej. turismo)
- Aplicar tecnología de frontera a los sistemas granjeros de los campesinos. Como la mayoría de estas tecnologías son bienes públicos globales

- o regionales, deben ser entregados por organizaciones internacionales como la CGIAR y sus socios nacionales.
- Centrar la atención en cultivos y animales con un alto valor agregado por hectárea y captar un valor agregado adicional escalando la cadena productiva hacia su transformación y comercialización.
  - Buscar precios más altos a través de la calidad, seguridad del alimento, certificación (orgánica, comercial) y etiquetado.
  - Vender servicios ambientales por medio de contratos ( manejo de cuencas por la erosión de la tierra y el agua, biodiversidad y captura de carbono) o la venta competitiva de bienes ambientales y servicios (ecoturismo).
  - Buscar contratos de producción con supermercados, la agro-industria y agro-exportadores.

El tercero es utilizar enfoques de la demanda que la población rural pobre tiene, en sus organizaciones y comunidades que les ofrecen “voz y voto” para identificar y manejar las inversiones en bienes y servicios públicos que conengan más a sus necesidades y oportunidades. Este es el enfoque del Desarrollo Manejado por la Comunidad (CDD) promovido por FIDA y ampliamente implementado por el Banco Mundial. Encontrar formas efectivas para permitir a las comunidades que lleven a cabo estas tareas, al mismo tiempo que impidan que las elites locales obtengan los beneficios, escalando programas exitosos y acelerando los desembolsos, son desafíos importantes que deben ser estudiados.

El cuarto principio importante es encontrar vínculos máximos entre los pobres y los que no lo son. Mientras que el objetivo de las transferencias de asistencia debe tratar de maximizar la exclusión de los que no son pobres, el objetivo de los programas de generación de ingresos debe ser maximizar los vínculos con los que no son pobres de modo que los pobres puedan beneficiarse con la capacidad superior de los que no lo son para identificar nuevos mercados, correr riesgos, negociar contratos, explorar nuevas alternativas tecnológicas, y utilizar las influencias. El desarrollo Petronila, en Brasil, es un ejemplo excelente, en el cual los no-pobres abrieron mercados distantes y negociaron contratos con distribuidores para la fruta y vegetales que ellos y los pobres producen, lo cual nunca podía haberse realizado por los pobres solos. Asociaciones de pobres y no-pobres pueden lograrse por medio de “joint ventures”, sub-contratos y para oportunidades de empleos en los co-

mercios locales de los no-pobres, que es probablemente la opción más segura y fácil para salir de la pobreza, para aquellos que tienen habilidades empresariales limitadas y poco capital social. Para evitar la explotación de parte de los no-pobres, son importantes las organizaciones de los pobres que los ayuden a desarrollar poder para contrarrestar y beneficiarse de una parte justa del valor creado a través de estas asociaciones.

El quinto principio fundamental es organizar la migración apoyando el desarrollo rural. Migración rural-urbana es un aspecto necesario de la "transformación agrícola". La población que está comprometida con la agricultura debe declinar en la medida que el PBI per capita aumenta. Hemos visto que este proceso ha sido importante como contralor en relación con la pobreza urbana, a pesar del fracaso de aumentar los ingresos rurales. Esta fuerza poderosa debe ser organizada para el desarrollo rural, en las cuatro siguientes dimensiones:

- Asistir a las áreas rurales en dejar salir individuos preparados para empleos urbanos, de modo que la migración no desplace la pobreza sino que por el contrario, sea un componente integral de una estrategia de reducción de la pobreza.
- Ayudar a los emigrantes a encontrar empleo en sus regiones de origen a través del desarrollo regional, en vez de dejarlos sin otra opción que la de migrar a áreas metropolitanas o al extranjero.
- Canalizar las remesas hacia inversiones locales, ej. a través de la capitalización de bancos locales y haciendo préstamos locales en base a la reputación.
- Convertir a los emigrantes en agentes de cambio locales, promoviendo los vínculos entre emigrantes y sus comunidades de origen por medio de clubes, el flujo de ideas para nuevas iniciativas y subcontratos con empresarios locales.

### **Punto de Acceso III. Transferencia de programas de protección social.**

Muchos individuos son incapaces de generar ingresos debido a su edad, discapacidades y enfermedad o son víctimas de la inseguridad de sus ingresos. Sólo las transferencias pueden ayudarlos a escapar de la pobreza. Por consiguiente, las redes de seguridad son esenciales y muy necesarias en los países en desarrollo. Son muy escasos, por ejemplo, los esquemas de seguro de desempleo, mientras que las economías en desarrollo se caracterizan por

ser altamente inestables, rechazando individuos con poca capacidad para enfrentar la merma en sus ingresos habituales. Ayudar a la población rural a reducir la necesidad de manejar el riesgo, puede resultar en una fuente importante de ingresos mayores a los esperados en sus actividades económicas. Los programas para proveer seguro incluyen esquemas de garantía de empleo y las redes de seguridad colocan, antes que nada, la incidencia del riesgo.

Esquemas de seguridad social para áreas rurales, que faltan en gran parte del mundo desarrollado, no son solamente fuentes importantes para ganar el bienestar de los mayores, sino que pueden crear mayor eficiencia. Esto es así porque permite que disminuyan las transferencias de bienestar privado de los jóvenes a los mayores que compiten con inversiones productivas y permiten transferencias inter-generacionales de tierras a una edad más temprana, lo cual ayuda a combatir el fenómeno generalizado de envejecer, entre empresarios rurales.

Finalmente, los programas de transferencia son esenciales para categorías de riesgo, tales como huérfanos de padres fallecidos debido a enfermedades como el SIDA. Lo que está mal, sin embargo, es utilizar los programas de transferencia de fondos como medio para reducir la pobreza en poblaciones perfectamente capacitadas de trabajar. Sin embargo, esto se ha hecho en forma cada vez mayor, en intentos por reducir la pobreza rural, porque las transferencias son más fáciles de organizar que los programas de generación de ingresos. Los programas de transferencia deben ser desarrollados, pero no como sustituto de los programas de generación de ingresos para aquellos que pueden trabajar en la "forma antigua" a fin de salir de la pobreza. Las organizaciones internacionales no deben rendirse ante enfoques fáciles. Para volver a la "forma antigua" deben contar con gente que tenga las habilidades técnicas para responder, en forma eficaz, a las demandas locales de proyectos sostenibles de generación de ingresos, lo cual representa la esencia del desarrollo rural integral.

#### **Punto de Acceso IV: Programas para promover la incorporación social de los pobres.**

La única forma sostenible de disminuir la pobreza rural es si se logra que la población rural pobre sea su propio agente de cambio. Esto requiere su incorporación social, el proceso de adquirir todos los derechos de ciudadanía y la capacidad de ser representada, que pueda expresar sus demandas, que pueda

negociar mejores condiciones tanto en el mercado como en el ámbito político. El promover la incorporación social como piedra angular de una estrategia anti-pobreza es, probablemente, la diferencia más importante entre desarrollo rural integrado y el desarrollo rural integral. Para la población rural sin recursos que, históricamente, ha sido el segmento menos escuchado y con menor representación en la sociedad civil, esto representa un rápido alejamiento de su *status* del pasado. Y esto es aún mayor para el caso de los más pobres entre los pobres. Esto requiere que se formen organizaciones que representen a la población rural sin recursos y que ellos sean los dueños y sirvan a sus necesidades. Se pueden diseñar programas de desarrollo rural específicos para identificar la emergencia e intensificar la efectividad de estas organizaciones, tanto a nivel local como organizaciones importantes. Proyectos innovadores de este tipo han sido llevados a cabo por FIDA y más recientemente por el Banco Mundial (ej. CLCOP en Senegal y CPCE/OP en Burkina Faso). Sin embargo, queda mucho por aprender en cuanto a los enfoques. Es necesario experimentar con distintos enfoques, comprometerse a una visión global compartida y buscar estrategias que aumenten y aceleren los desembolsos, manteniendo la responsabilidad y eficiencia. Son necesarias organizaciones importantes que sean reconocidas como representantes legítimos por las organizaciones que las componen, para un acceso y una representación efectiva. La organización para lograr una incorporación social es uno de los aspectos más importantes a ser estudiado en un enfoque integral para el desarrollo rural, la verdadera frontera de este campo.

El desarrollo rural exitoso para reducir la pobreza es una tarea política. Esto es así porque las políticas y los programas son el resultado de un proceso administrativo y político en el que participan una multiplicidad de integrantes (Fig. 3, ver anexo). Para que estas políticas y programas sirvan en forma efectiva en la reducción de la pobreza, es una condición sine-qua-non que los pobres estén representados totalmente en el proceso de su diseño y formación. Esto requiere intervenciones del desarrollo, rural apoyando la incorporación social, que es el Punto de acceso IV ya discutido. Esto, sin embargo, no es suficiente. Traducir la incorporación social en influencia respecto a la definición e implementación de políticas y programas pro-pobres, requiere una serie de innovaciones institucionales que mantendrán informados a los pobres, apoyarán el diálogo y permitirán ejercer la influencia. Deben permitir su participación en procesos democráticos locales y nacionales, incluyendo la elaboración de PRSPs.

Finalmente, la incorporación social de la población rural sin recursos tiene un papel fundamental en la implementación de programas, para permitirles monitorear y reforzar la responsabilidad, lograr que el acceso a los beneficios sea justo y controlar la corrupción y captura (Fig. 5, ver anexo). Por lo tanto, la incorporación social de la población rural sin recursos es el desafío mayor para un enfoque integral del desarrollo rural. El éxito o fracaso de este desafío determinará la eficacia para que el desarrollo rural reduzca la pobreza. Queda mucho para aprender y experimentar en este punto y se requerirán fondos especiales para ello. En tareas tan complejas como es el desarrollo rural integral, los proyectos no pueden guiarse por manuales y los resultados nunca son como se esperó inicialmente. La clave para el éxito es la capacidad de los participantes para aprender de los éxitos y fracasos y de las lecciones aprendidas, a fin de aplicarlas en los proyectos para lograr una eficiencia mayor.

## ***VII. ¿Cuáles son los principios generales para un enfoque del desarrollo rural integral?***

El desarrollo rural integral representa una oportunidad importante para reducir la enorme y resistente pobreza rural. Sin embargo, no puede funcionar solo. Es una tarea compleja, sin explorar y donde hay mucho que aprender. Además, la enorme heterogeneidad de las condiciones en que opera la población rural sin recursos, requiere creatividad y flexibilidad en el diseño e implementación del proyecto y esto debe hacerse localmente, por medio de la descentralización y participación. El enfoque no es de los que se puede encontrar en un manual, se puede encontrar, pero requiere un aprendizaje sistemático sobre la marcha y un aprender de otros por medio de intercambios horizontales y análisis comparativos. En consecuencia, es un enfoque que exigirá tiempo para madurarlo y un apoyo sostenible de los donantes y no entradas y salidas rápidas en busca de resultados rápidos. Para poner en movimiento este enfoque de la reducción de la pobreza rural hacia las MDGs, hay varias recomendaciones a formular a las agencias de desarrollo, que surgen del análisis de este documento. Proponemos las siguientes cinco prioridades como temas principales que requieren atención:

## **1. Crear capacitación.**

**Objetivo:** Convertir a la población rural en agentes de cambio capaces.

**Herramientas:** Inversiones en desarrollo social (salud, educación, nutrición, planificación familiar), mejor acceso a bienes incluyendo el capital social por medio de cooperativas, proveer una mayor protección social.

## **2. Crear ciudadanía.**

**Objetivo:** Asistir a la incorporación de la población rural sin recursos.

**Herramientas:** Promover y mejorar la eficacia de las organizaciones locales y principales para que representen a la población rural de menores recursos, descentralización para un mayor acceso y responsabilidad y delegación para un control local.

## **3. Crear oportunidades.**

**Objetivo:** Aumentar las oportunidades para la población rural de menos recursos para generar ingresos en sus regiones de origen.

**Herramientas:** Seguir un enfoque territorial para el desarrollo rural, para las oportunidades que ofrece la "nueva agricultura", aumentar la rentabilidad de los productos agrícolas (negociaciones de Doha del proteccionismo agrícola y los subsidios y apoyo a los campesinos agrícolas en la transición a una política agrícola nueva), poner a funcionar la migración en el desarrollo local, organizar los programas dirigidos por la demanda de bienes públicos (elección), introducir pagos para servicios ambientales, introducir instituciones rurales nuevas, especialmente para financiamiento y seguro y promover los vínculos entre los pobres y los no-pobres.

## **4. Crear apoyo político.**

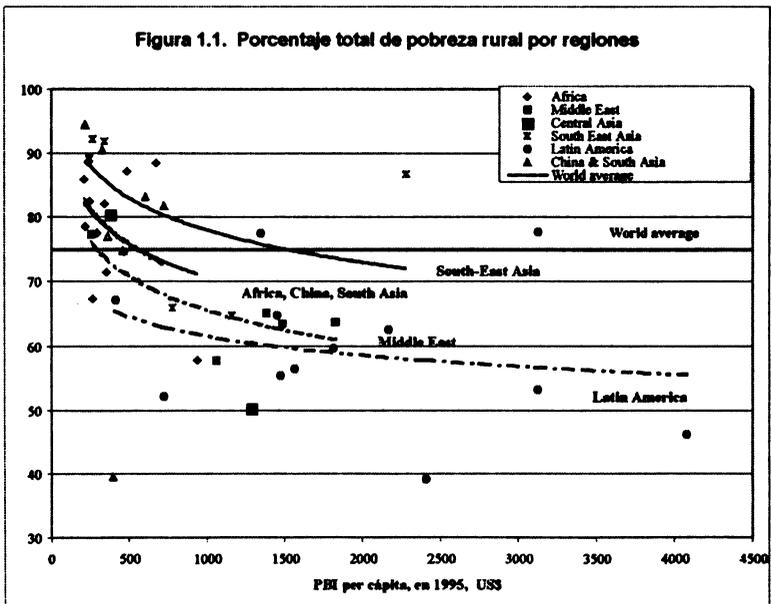
**Objetivo:** Dar mayor importancia al desarrollo rural en la agenda política.

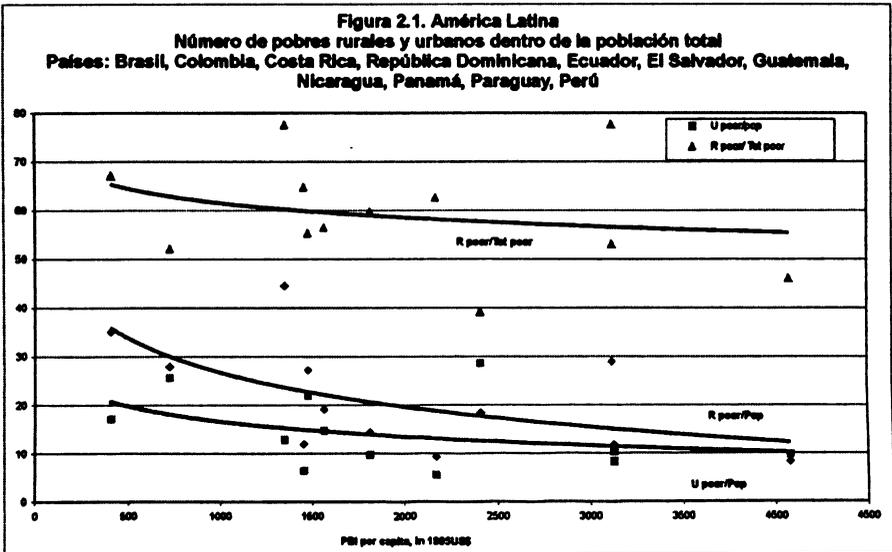
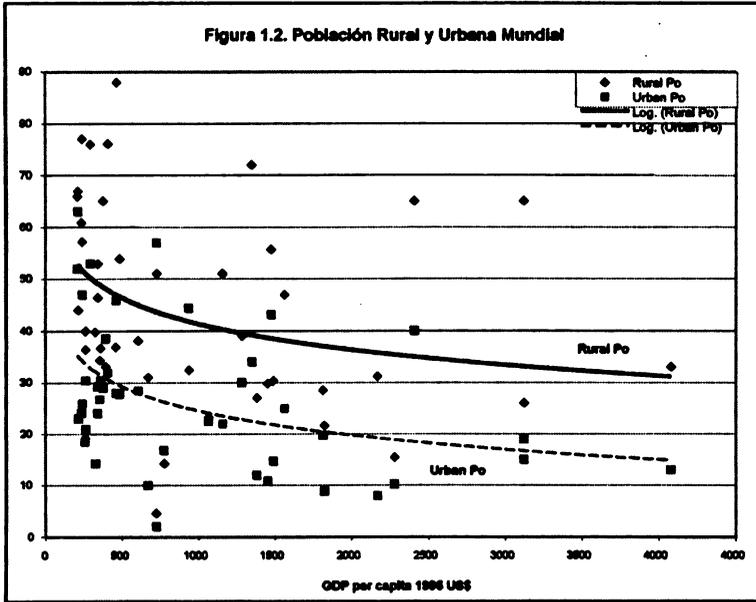
**Herramientas:** Introducir un enfoque rural en el impacto de la evaluación rural, promover reformas políticas para la participación de la población rural.

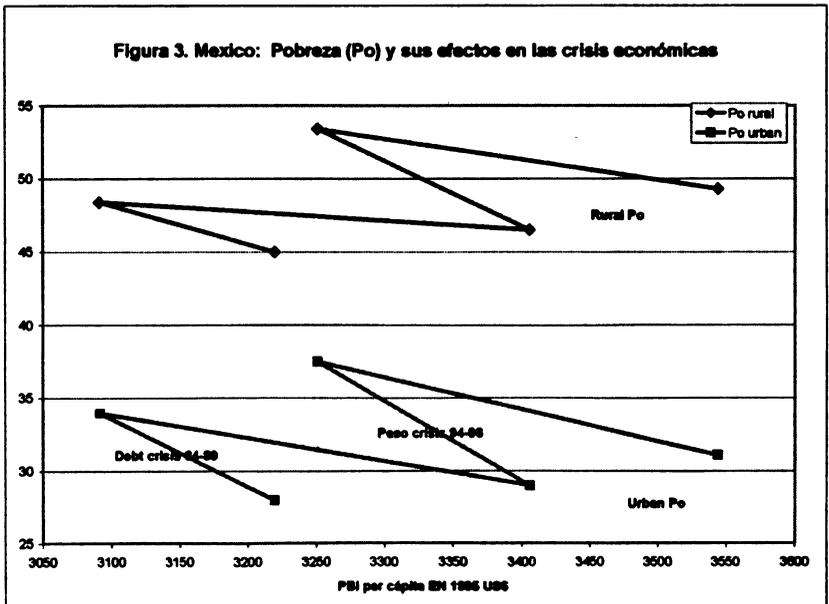
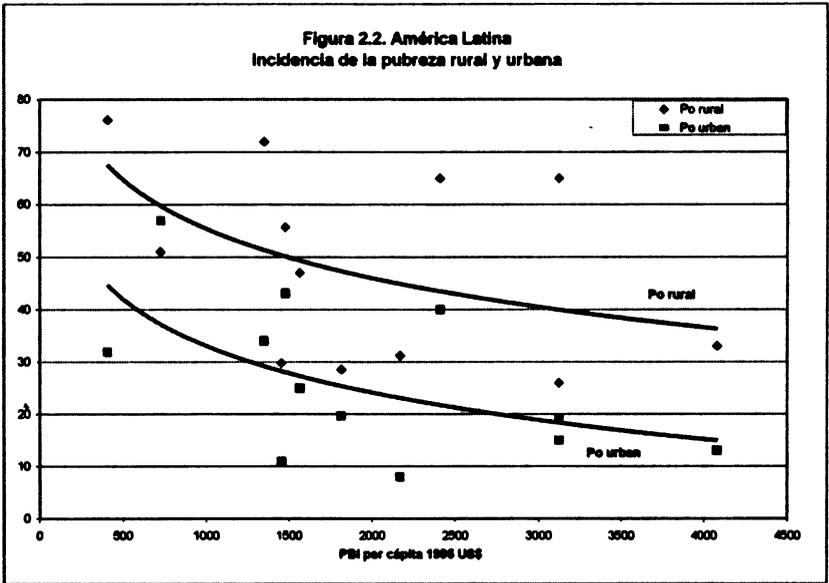
## 5. Crear conocimientos.

Objetivo: Experimentar y estudiar el desarrollo rural integral.

Herramientas: Analizar las experiencias actuales, experimentar con enfoques alternativos, hacer un análisis del tiempo del impacto real, hacer un análisis del impacto en proyectos dirigidos por la demanda y proyectos descentralizados y comprometerse en aprendizajes participativos. Este proceso de aprendizaje necesita fondos importantes pues los bienes públicos y las ganancias obtenidas por las lecciones aprendidas, se comparten ampliamente. De lo contrario, las continuas inversiones insuficientes en aprender a nivel del proyecto, seguirán siendo la norma, frustrando la transición a un desarrollo rural integral.







**Figure 4. Poverty in Central America (4 countries)**  
(Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panama)

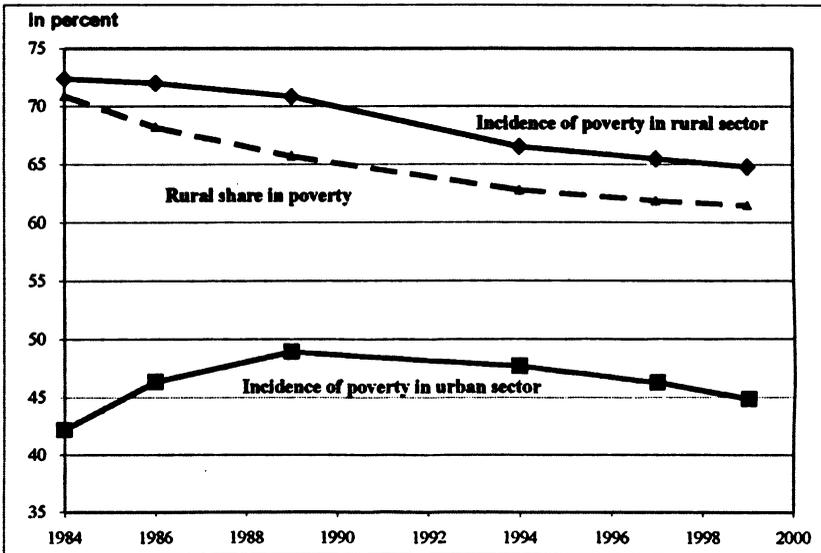
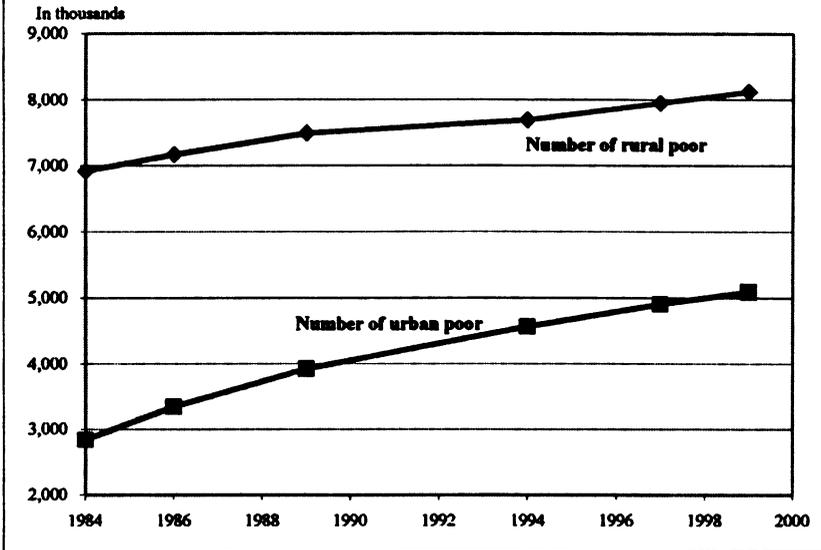
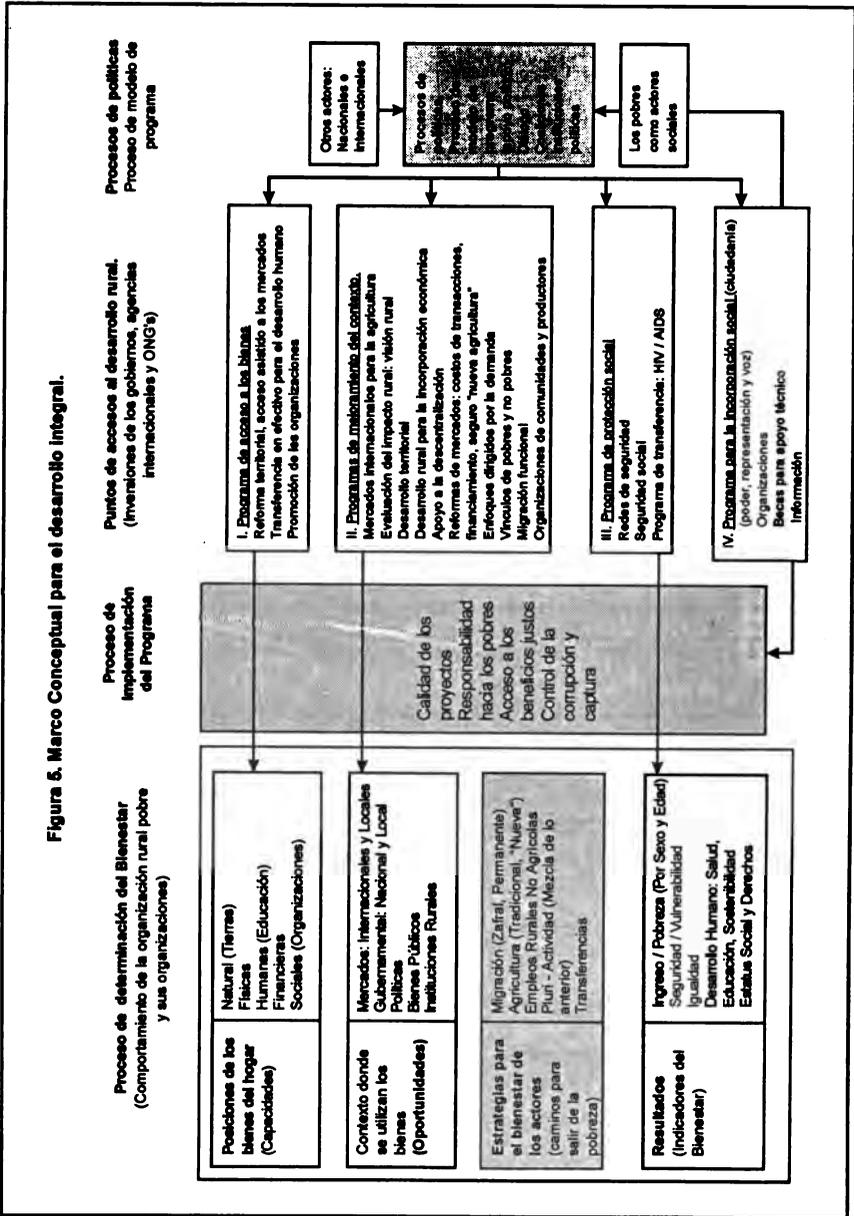


Figura 5. Marco Conceptual para el desarrollo integral.



## CAPITULO V

# DESARROLLO LOCAL EN ÁREAS RURALES DE LA UNIÓN EUROPEA; LA INICIATIVA LEADER

Jose Maria Sumpsi (Universidad Politécnica de Madrid)  
Ignacio Atance (Universidad de Valladolid)

### **1. La iniciativa LEADER en el contexto del desarrollo rural de la UE**

Como se expuso anteriormente, la Comunicación de 1988 de la Comisión Europea sobre *El Futuro del mundo rural*, COM (88) 501, fue la primera afirmación rotunda de la necesidad de una política europea de desarrollo rural. Pero además, la Comunicación destaca la necesidad de experimentar nuevos enfoques de desarrollo e implicar a las comunidades rurales en la búsqueda de soluciones convenientes. Este deseo de cambiar el enfoque del acercamiento al desarrollo rural, junto con la constatación de la gran diversidad que caracteriza a las zonas rurales europeas, supuso el caldo de cultivo óptimo para la gestación de la iniciativa LEADER.

Podemos caracterizar la etapa inmediatamente previa al nacimiento de LEADER, como una etapa en la que se alcanza un cierto punto de ruptura, dado que:

- Se constata que la PAC ha provocado la aparición de excedentes importantes, que obligan a aumentar el gasto agrícola sin que tal aumento del gasto implique una mejora del sector agrario ni mucho menos del mundo rural: las meras políticas de gestión de mercados no pueden dar una respuesta satisfactoria a la agricultura y al mundo rural europeos.

- La concienciación en torno al problema del despoblamiento de las áreas rurales, pone de manifiesto la necesidad de generar empleos conexos y no conexos a la agricultura, mediante actividades como la transformación y comercialización *in situ* de la producción agraria, el desarrollo de nuevas funciones para la agricultura, la potenciación de actividades extra-agrarias, etc.
- La mayor orientación de los consumidores hacia productos diferenciados de mayor calidad, junto con el incremento de la demanda de la sociedad en general por el medio ambiente, especialmente traducido en un mayor deseo de dedicar su tiempo de ocio a actividades en el medio rural.
- La toma de conciencia por parte de las poblaciones locales, o al menos, de algunos de sus agentes más activos, del valor del potencial endógeno: recursos, conocimientos técnicos, patrimonio, calidad de vida, etc.

En este contexto, LEADER representa un destacado instrumento para experimentar las nuevas posibilidades que se abren al medio rural, posibilidades muy difíciles de integrar en la PAC tal como era concebida hasta el momento.

Además, los años ochenta habían evidenciado los límites de los enfoques clásicos de desarrollo, basados esencialmente en políticas diseñadas *para los beneficiarios*, es decir, políticas diseñadas bajo un enfoque “de arriba abajo” o “descendentes” (top-down). También se pusieron de manifiesto los límites a las políticas sectoriales, no diferenciadas, que tenían como pretensión aplicar soluciones iguales para territorios heterogéneos, políticas que, generalmente, trataban de adaptar modelos exitosos en zonas urbanas o zonas más dinámicas a las áreas rurales (tales como el planteamiento casi exclusivo de la modernización e intensificación de la agricultura como respuesta única a los problemas del medio rural).

La falta de resultados de las políticas sectoriales en las zonas rurales más frágiles, abrió el paso a múltiples experimentaciones en la década de los ochenta: Iniciativas Locales para el Empleo (ILE), políticas de formación y desarrollo, Programas Integrados Mediterráneos (PIM) y operaciones integradas de desarrollo. Así, poco a poco, surge como respuesta la necesidad de aproximarse a los problemas del medio rural bajo un enfoque territorial, que esté basado en la implicación de la población local en el aprovechamiento de los recursos endógenos (políticas *desde los beneficiarios*, enfoque de “abajo a arriba”, “ascendente”, bottom-up), enfoque que LEADER plasma perfectamente en su filosofía de trabajo.

La iniciativa LEADER debe ser enmarcada, por tanto, dentro de la noción de desarrollo local (Pérez Yruela: Giménez, 1994). LEADER comparte con todo proceso de desarrollo local sus dos condiciones de partida: la existencia de un cierto *capital* de recursos endógenos infrautilizados y la necesidad de movilizarlos mediante instrumentos adecuados, que en el caso de las áreas rurales sobre las que se aplica, conlleva la necesidad de adoptar los mencionados enfoques territorial y ascendente. Como particularidad, el enfoque que hace LEADER del desarrollo local se basa, en gran medida, en la proximidad y en la creación de vínculos. La proximidad permite, en una primera fase, aprovechar los recursos locales y crear un tejido social allí donde parecía imposible. En una segunda fase, la creación de vínculos entre las acciones realizadas, los agentes implicados, e incluso entre los territorios rurales, permite situar a los agentes y al territorio en una escala más global de la economía, a través de la constitución de una masa crítica pertinente.

## 2 ¿Qué es la Iniciativa Comunitaria LEADER?

LEADER (siglas francesas de *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rural*, es decir, Conexión Entre Acciones de Desarrollo de la Economía Rural) es una iniciativa comunitaria de la Comisión Europea, que tiene por objeto promover el desarrollo rural mediante la diversificación y valorización de la actividad económica en áreas rurales de la Unión Europea. Hasta el año 2000 se exigía que estas áreas estuvieran integradas dentro del objetivo 1 y del antiguo objetivo 5b, condición eliminada en la actual tercera etapa de LEADER. La iniciativa LEADER tiene un carácter plurianual y en la actualidad se encuentra inmersa en su tercer periodo, denominado LEADER Plus (o LEADER +) (2000-2006), sucesor de los anteriores LEADER I (1991-1994) y LEADER II (1995-1999).

### **Nota importante**

LEADER se encuentra en la actualidad en su tercera fase, LEADER +. Aunque su filosofía y buena parte de los contenidos de LEADER permanecen constantes de una fase a otra, otra parte ha sufrido pequeñas modificaciones en el paso de LEADER I a II y del II al Plus. Este es el caso, por ejemplo, de la denominación asignada a las diferentes medidas o fases de los programas. Al escribir este texto se ha optado por hacer referencia siempre a los contenidos más actuales de LEADER, es decir los de LEADER +. No

obstante, en numerosas ocasiones se explica también los contenidos que LEADER tenía en sus fases previas, cuando se ha considerado imprescindible para que el lector alcance un buen conocimiento de la Iniciativa. Así se hace, por ejemplo, en la sección 6 al presentar las medidas de ayuda que incluyen los programas, dado que el lector debe conocer cómo se denominaban las mismas en las etapas previas LEADER I y II con el fin de poder analizar los proyectos subvencionados, los cuadros financieros, el catálogo de acciones innovadoras, etc.

La iniciativa LEADER no actúa de forma horizontal sobre todo el territorio rural europeo, sino que lo hace de manera vertical, actuando de manera independiente pero coordinada sobre territorios con características y recursos homogéneos, denominadas, en adelante, zonas LEADER. De esta manera, LEADER supera el clásico acercamiento sectorial al desarrollo rural realizado por la PAC, para promover un desarrollo apoyado en las propias comunidades rurales. En cada zona LEADER se desarrolla un programa LEADER, que es gestionado por un Grupo de Acción Local, que recibe un presupuesto para el período de duración del programa, con el que debe financiar tanto los gastos del propio grupo, salarios de los técnicos, oficinas, instalaciones, equipos, gastos de gestión, como las subvenciones que se otorguen a proyectos individuales de desarrollo local que presenten tanto particulares, como empresas, colectivos u organismos públicos. Es importante, no obstante, entender la gestión de un programa LEADER como la gestión de un proceso de desarrollo y no como la mera gestión de fondos para subvencionar proyectos.

Aunque el reglamento europeo que regula la iniciativa LEADER decide cuáles son las líneas de inversión susceptibles de ser subvencionadas, los gestores de cada programa LEADER son los que deciden qué presupuesto asignar a cada una de ellas (asistencia técnica, formación, turismo rural, PYMES, valorización y comercialización de la producción agraria y medio ambiente) y cuáles deben ser los criterios con los que valorar las solicitudes de subvención que se presenten.

Para alcanzar sus objetivos, la iniciativa LEADER se apoya en una serie de principios que constituyen la habitualmente llamada *filosofía LEADER*. Estos principios son:

- *Enfoque territorial y multisectorial*, que contemple las potencialidades de los diferentes sectores de la economía local, con el fin de responder más adecuadamente a las necesidades de la población.

- *Enfoque ascendente*, en el que el proyecto de desarrollo local es impulsado, orientado y gestionado por los propios agentes locales.
- *Enfoque endógeno del desarrollo rural*, en el que los recursos existentes en cada zona LEADER sean movilizados por los propios agentes locales, a lo largo de la gestación y desarrollo de los programas.
- *La innovación*, que se busca tanto en el propio planteamiento de los programas LEADER como en cada uno de los proyectos subvencionados, en los cuales prima su carácter innovador en el área donde son instaurados.
- *La participación de la población rural*, tanto a través de la presencia de Grupos de Acción Local suficientemente amplios y plurales donde ésta esté representada, como a través de la presentación de proyectos o bien mediante la puesta en marcha de actividades que aseguren tal participación, como puede ser la creación de mesas sectoriales o el impulso al asociacionismo.
- *Búsqueda de un efecto demostrativo*, tanto en cada uno de los proyectos apoyados, como en la propia iniciativa, utilizándola como mecanismo válido para promover procesos de desarrollo rural.
- *Aplicación del principio de subsidiariedad*, actuando en aquellos campos en que ninguna de las políticas previamente existentes actúa, aspecto que debe ser tenido siempre presente en los procesos de selección de acciones susceptibles de ser subvencionadas por cada programa LEADER.
- *Búsqueda sistemática de vínculos entre las acciones*, con el fin de facilitar la creación de un clima positivo de inversiones y desarrollo en el que cada actuación se enmarque en un proyecto común, repercutiendo favorablemente sobre el resto. Esta coordinación de las acciones se extiende también a la búsqueda de vínculos entre proyectos de distintos territorios, mediante la organización en red y la cooperación transnacional.

### **3. Los programas LEADER en la Unión Europea**

Como fue expuesto en la sección 2, la iniciativa LEADER se encuentra inmersa en la actualidad, en su tercer periodo, denominado LEADER +. En la actualidad está finalizando el proceso de selección de programas y firma de

los convenios con los grupos de acción locales. Durante las anteriores etapas, LEADER I y II, los programas se localizaron en áreas rurales integradas dentro de los objetivos 1 y 5b de la Unión Europea, es decir, aquellas cuyo PIB per cápita no supera el 75% del PIB per cápita del conjunto de la Unión (objetivo 1) o bien áreas rurales dentro de regiones que sí superan el 75% del PIB europeo (objetivo 5b).

La principal característica demográfica que presentan los programas LEADER, dada su ubicación en áreas rurales, es la baja densidad de población en comparación con áreas limítrofes. Debe ser resaltado que los programas LEADER no tienen porqué corresponder a ninguna división administrativa ya establecida (región, provincia), sino que cualquier área formada por un conjunto de municipios que considere que posee una serie de características homogéneas (territoriales, sociales, culturales, naturales, etc.), puede ser susceptible de constituirse en un área LEADER. Además, estas áreas deben presentar una cierta masa crítica en materia de recursos humanos, financieros y económicos, que permita afrontar con garantías de éxito el proceso de desarrollo.

España es el país de la Unión Europea con mayor número de programas LEADER, seguido por Francia e Italia. En términos relativos, la iniciativa LEADER resulta muy importante en países de menor tamaño como Irlanda, Portugal o Grecia. Al valorar la importancia de la iniciativa LEADER es importante observar también la distribución territorial de los programas, dado que éstos se concentran en las áreas rurales y presentan con frecuencia una continuidad territorial. Así, la importancia global del LEADER en Gran Bretaña no es muy elevada, sin embargo, prácticamente la totalidad del territorio de Escocia, Irlanda del Norte o País de Gales, cuenta con algún programa LEADER. De hecho, en el caso de España, ciertas comunidades autónomas como Andalucía, Castilla y León o Galicia, han procurado que todo su territorio rural cuente con un programa comarcal de desarrollo rural, bien sea un programa LEADER o PRODER (programa muy similar al LEADER, financiado por los Fondos estructurales dentro de los programas operativos de desarrollo regional). Esta distribución territorial de los programas LEADER y PRODER tiene una elevada importancia sinérgica, tanto a través de proyectos y programas coordinados como en la constitución de redes de desarrollo rural.

La fase actual de la Iniciativa, LEADER +, ha perseguido la constitución de programas LEADER alrededor de un tema que articula las acciones de desarrollo, en los cuales la dimensión territorial es tan importante como la propia existencia de un elemento común a todos los territorios que pasan a integrar el programa, elemento en torno al cual se elabora el programa de desarrollo

rural. Así, dentro de los programas temáticos es mucho más frecuente la presencia de municipios pertenecientes a regiones distintas.

#### **4. El grupo de acción local**

Cada programa LEADER es solicitado y en caso de que la solicitud sea aprobada, gestionada por un **Grupo de Acción Local (GAL)**. Las responsabilidades del GAL son: la presentación del programa de desarrollo rural, la tramitación y resolución de las solicitudes de ayuda que se realicen al programa LEADER y la gestión financiera del programa. No obstante, aunque formalmente las funciones del GAL puedan limitarse a las tres previas, el hecho de que el GAL tiene como objetivo promover un proceso de desarrollo en una determinada área geográfica, hace que sus funciones puedan ir mucho más lejos en términos cualitativos.

Un GAL puede tener un carácter público, privado o mixto, en función de los miembros que lo compongan. Legalmente, un GAL puede ser cualquier persona jurídica, aunque las figuras más comúnmente empleadas son las de Asociaciones Civiles, Sociedades Mercantiles, Consorcios Públicos, Mancomunidades (especialmente en GALs con presencia exclusiva o mayoritaria de Ayuntamientos) y Fundaciones (Alvarez, J., 2002). No obstante, cualquiera que sea su forma jurídica, deberán carecer estatutariamente de fines de lucro.

Cada GAL está constituido por un conjunto de instituciones y agentes socioeconómicos, pudiendo reunir así, tanto organismos y entidades públicas como agentes privados. Los GAL suelen estar permanentemente abiertos a la incorporación de nuevos socios. Entre los Organismos Públicos es mayoritaria la presencia de Ayuntamientos, si bien también están presentes en los GALs las Diputaciones Provinciales, Comunidades Autónomas, Mancomunidades, Asociaciones y Federaciones Públicas, Empresas Públicas, Cámaras de Comercio, etc. Entre los agentes privados, cuantitativamente la presencia más alta corresponde a empresas privadas y particulares, aunque también están mayoritariamente presentes en los GALs asociaciones sin ánimo de lucro (por ejemplo, asociaciones locales de empresarios, asociaciones de vecinos, culturales, de mujeres, de jóvenes, ecologistas, etc.), cooperativas agrarias y no agrarias o sindicatos agrarios. Es frecuente también en el colectivo de miembros privados del GAL, la presencia de entidades financieras, sindicatos no agrarios, organizaciones empresariales y profesionales, así como personas particulares. El conjunto de miembros del GAL participa en su Asamblea Ge-

neral, que se reúne generalmente con carácter anual y tiene entre otras funciones, las de elegir al Presidente del Grupo y a la Junta Directiva, de entre sus miembros.

La mayor parte de las decisiones de los GAL se toman mediante votación en las reuniones de la **Junta Directiva**, reuniones que suelen convocarse con una frecuencia relativamente alta (mensuales) con el fin de agilizar las solicitudes de ayuda de proyectos. En este sentido, resulta muy importante que los GALs logren un reparto equilibrado del poder entre organismos públicos y entidades privadas y que el número de miembros sea amplio, con el fin de que la población del área se vea adecuadamente representada en el proceso de toma de decisiones. Como ejemplo, durante la fase LEADER II en España, la media de miembros por GAL fue de 48, de los cuales 17 correspondieron a socios públicos, si bien en el 49% de los GALs el peso de la Administración Local superó el 50%. La página del Observatorio Europeo, dentro del denominado Atlas Europeo LEADER (<http://www.rural-europe.aeidl.be/cgi-win/Atlas.exe>), proporciona información sobre la estructura, composición y funcionamiento de un gran número de grupos de acción local, cuya consulta permite observar las diferentes opciones de funcionamiento escogidas por los distintos grupos.

El GAL se apoya en un **equipo técnico**, que es el encargado de gestionar todos los aspectos técnicos del programa: Así, son labores del equipo técnico la elaboración y redacción del programa de desarrollo; la divulgación del mismo y la realización de acciones conducentes a fomentar la participación de la población local; la información a las personas, empresas o instituciones interesadas en presentar una solicitud de ayuda a un proyecto; la tramitación de la misma; el control y verificación de la realización del proyecto en caso de que la ayuda sea finalmente concedida, etc. Al frente del equipo técnico está la figura del gerente, junto al cual suele trabajar un equipo multidisciplinario de técnicos (una a tres personas generalmente, siendo muy frecuente la presencia de titulados tales como ingenieros agrónomos, economistas o geógrafos). El equipo técnico suele apoyarse tanto en el asesoramiento de técnicos de otros organismos públicos cercanos (funcionarios de las administraciones locales y regionales), como en la subcontratación de algunos trabajos —especialmente asesoramientos técnicos— a empresas externas o a la Universidad. Para el pago de estas labores subcontratadas el GAL puede emplear el presupuesto destinado a la medida B.1 (ver sección 6), denominada *apoyo técnico*, a la que suele estar destinado en torno a un 7% del presupuesto global de cada programa.

Sin duda, una de las labores más delicadas para un GAL, es la gestión de las solicitudes de subvención a proyectos que se realizan al programa, por parte de particulares, empresas e incluso organismos públicos, Ayuntamientos, especialmente. Aunque este aspecto es ampliamente tratado en la sección 7, conviene destacar que el equipo técnico es el responsable de fijar los criterios bajo los cuales se evaluarán las solicitudes. Estos criterios, que deben ser aprobados por la Junta Directiva del GAL, deben servir para seleccionar los proyectos susceptibles de ser subvencionados, así como para determinar el porcentaje de subvención que deben recibir. Aplicando los mismos, el equipo técnico llevará cada solicitud de proyecto a la Junta Directiva, donde informará positiva o negativamente acerca de la idoneidad de apoyar el proyecto, proponiendo, en su caso, la aplicación de un determinado porcentaje de subvención. Es la Junta Directiva del GAL quien aprueba o deniega la subvención y establece su cuantía.

Físicamente, el GAL debe tener una sede, que es la sede del programa LEADER y suele recibir del nombre de **CEDER (Centro de Desarrollo Rural)**. El mismo suele estar localizado en la cabecera de la comarca o en algún municipio que disponga de buenas comunicaciones, aunque en grupos de amplia dimensión geográfica es frecuente que el CEDER cuente con una o varias subsedes de apoyo.

## **5. Solicitud de un programa LEADER**

El desarrollo de la iniciativa LEADER reposa, en primer lugar, en el Programa Propio de la Comisión Europea (para el actual periodo, Comunicación 2000/CE 139/05), que, a su vez, se articula a través de los Programas Nacionales de cada Estado miembro y en los Estados en los que la política de desarrollo rural se encuentra transferida a las administraciones regionales, en los Programas Regionales. Estos programas deben mostrar claramente las capacidades, deficiencias y potencialidades de la zona susceptible de aplicación, así como exponer los objetivos específicos perseguidos y la estrategia planteada para alcanzarlos. Estos programas deben articularse sobre tres ejes:

- apoyo a las estrategias de desarrollo rural, comarcales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente y la cooperación horizontal;
- apoyo a la cooperación interterritorial nacional y transnacional;
- gestión, seguimiento y evaluación.

Tanto los Programas Nacionales como los Regionales, deben ser aprobados por la Comisión Europea, aprobación que permite la firma de Convenios entre la Comisión Europea y el "Organismo Intermediario". En el caso español, tal Organismo Intermediario está formado por tres representantes de la Administración Central (el Ministro de Agricultura, el Subsecretario de este Departamento y el Director General de Desarrollo Rural) y tres a designar por la correspondiente Comunidad Autónoma. En el Programa Nacional, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación actúa como Organismo Intermediario.

Cada fase de la iniciativa LEADER comienza por un periodo de recepción de **solicitudes de programas** por parte de los grupos de acción local. La solicitud consiste, básicamente, en la presentación a los organismos responsables, de un programa comarcal de desarrollo rural a implementar durante el periodo de duración de la correspondiente fase, así como la descripción de la propia composición y personalidad jurídica del GAL.

La selección de solicitudes corre a cargo de un **Comité de Selección**. En el caso de España, este Comité está constituido por la Administración General del Estado (representada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), la Comunidad Autónoma correspondiente y otras entidades públicas o privadas de Desarrollo Rural, siempre que su presencia esté así establecida en los Programas Regionales. La decisión sobre las solicitudes debe realizarse valorando tres aspectos:

- *Territorio de actuación de cada solicitud:* se prima que el territorio presente unas características homogéneas y que la población muestre, preferentemente, un cierto grado de identificación del mismo como unidad cultural o económica.
- *Características del grupo de acción local solicitante:* se analiza su pluralidad, el equilibrio entre instituciones públicas y privadas y su capacidad para representar al conjunto de la población implicada.
- *Calidad del programa comarcal presentado:* se valora su adaptación al territorio y a los problemas expuestos en el diagnóstico, la adecuación de los ejes de actuación propuestos a los objetivos planteados, así como su correcta correspondencia con los presupuestos presentados (que deben indicar tanto la cuantía de presupuesto público solicitado como el porcentaje de financiación privada que se prevé para cada medida).

Es importante hacer notar que el proceso de **selección de programas LEADER** presenta en la actualidad un alto contenido político. El éxito de la pionera fase

de LEADER I, en la que la escasez de solicitudes permitió aprobar la mayoría de las mismas y conceder programas a casi todos cuantos los solicitaron, provocó que, a partir del LEADER II, el número de solicitudes haya sido muy superior al de programas concedidos. Como ejemplo, en España se efectuaron 373 solicitudes, de las cuáles sólo fueron aprobadas 141, de los cuales 51 correspondían a programas de Adquisición de Capacidades (43 de los cuales pasaron luego a la fase de Innovación Rural). Esta situación ha generado mucho debate en las regiones afectadas, debate cada vez más presente en los medios de comunicación y más próximo y cotidiano para el habitante del medio rural. Hay que entender lo que implica políticamente conceder un programa LEADER a una comarca y denegarlo a la comarca limítrofe, cuando muchos de sus habitantes pueden considerar, especialmente en los municipios fronterizos, que las características de ambos territorios son perfectamente comparables. Además, en numerosas ocasiones, entre las solicitudes se encuentran dos programas de desarrollo rural para la misma comarca, pero bajo grupos de acción local diferentes, frecuentemente relacionados con signos políticos contrarios. En estos casos, ya en la fase LEADER +, la política de la Comisión ha sido denegar ambas solicitudes, pues la mera duplicidad de programas es contraria a la filosofía LEADER de aunar a todos los actores de la zona para promover un proceso de desarrollo rural.

La concesión del programa implica la **firma de un convenio** para su desarrollo entre el GAL y el Organismo Intermediario. El mismo establece los fondos públicos que son transferidos al grupo, la distribución del mismo entre medidas, el circuito financiero que debe seguirse (designando por parte del GAL un responsable administrativo y financiero), las medidas de seguimiento y control, sus fechas y los organismos responsables, etc. El convenio puede incluir también, por parte de la Administración, la cesión de técnicos para colaborar a tiempo parcial o completo con el equipo técnico del GAL, mientras que por parte de éste, puede incluir la colaboración con la Administración en labores como la información, a la población local, de líneas de ayuda de la Administración. La firma de este convenio, permite a los grupos recibir los fondos públicos como subvención global (generalmente concedida por tramos, de tal manera que a la firma se recibe un porcentaje del total y el resto se van recibiendo al ir justificando el gasto de los fondos ya recibidos), lo cual permite agilizar la concesión de subvenciones y su cobro por parte de los beneficiarios, así como facilitar la gestión del programa.

El **programa comarcal de desarrollo rural** de cada GAL solicitante, es el elemento más importante del proceso de solicitud, ya que, en un solo docu-

mento permite mostrar la necesidad de concesión del programa y el modo cómo éste va a ser llevado a cabo para alcanzar los objetivos propuestos. Este documento suele ser elaborado por el equipo técnico, en colaboración con expertos externos, aunque con mucha frecuencia se encarga en su totalidad a empresas externas –generalmente consultoras que cuenten equipos multidisciplinarios, expertos en desarrollo rural o a la Universidad. El proyecto debe partir de un profundo diagnóstico del área, en el que se ponga especial énfasis en el análisis de los recursos endógenos existentes y de su capacidad de utilización en el proceso de desarrollo. Es necesario por tanto, realizar un análisis con detalle de la situación de los diferentes sectores productivos de la comarca. Junto a los factores endógenos, el diagnóstico debe saber también contextualizar el proceso de desarrollo que se quiere promover en la situación económica existente, las conexiones con otras áreas geográficas, las dinámicas poblacionales y culturales, la evolución de las pautas de demanda y consumo, etc. Es por ello que la metodología de las matrices DAFO suele ser la herramienta más comúnmente empleada. La estructura y contenido mínimo de los programas se especifica en la normativa que regula los programas LEADER.

A partir de la información contenida en el diagnóstico, es necesario formular los objetivos que se desean alcanzar con la realización del programa comarcal y la estrategia para conseguirlos. Como en todo proceso de programación, es habitual estructurar los programas comarcales en torno a objetivos finales (por ejemplo, mantener el nivel de población de la comarca), líneas estratégicas (favorecer la creación de empleo), objetivos intermedios (diversificar las actividades productivas) y medidas concretas (apoyar la creación de empresas de actividades turísticas que completen la oferta de ocio a los turistas alojados en la comarca). Estas, medidas concretas suelen articularse en torno a las líneas objeto de subvención por la Iniciativa LEADER (ver sección 6), de tal manera que la estimación de la cuantía de las inversiones que van a ser realizadas, multiplicada por los porcentajes de subvención medios que se consideran oportunos conceder, permita presupuestar el programa y la subvención global que se desea solicitar a la Comisión Europea para su ejecución. Dado el carácter externo de las evaluaciones que se realizan de los programas LEADER, los programas comarcales de desarrollo rural que se presentan no suelen incluir medidas concretas de evaluación.

La **participación de la población local** debe darse ya durante la fase de elaboración del programa comarcal de desarrollo rural. Para ello la población suele ser dinamizada mediante jornadas, mesas redondas y actividades similares, en las que se informa de la intención de solicitar un programa LEADER,

de las consecuencias que su concesión podría tener sobre la comarca y de los objetivos que se desean alcanzar. Aunque con menor frecuencia, es habitual que en estas reuniones con la población local, se discutan las conclusiones o las líneas estratégicas del programa elaborado, así como que se sondeen las posibles solicitudes de ayuda que serían realizadas en caso de concesión del programa. No obstante, es importante acompasar este proceso de movilización de la población con la propia tramitación y concesión del programa para no despertar falsas expectativas que pudieran ser un lacre psicológico en futuros procesos de desarrollo de la comarca.

Por tanto, el proceso de solicitud de un proyecto LEADER no puede partir de la nada, sino que exige la existencia de un cierto entramado de los agentes socioeconómicos (capital social), que permita la constitución de un GAL, la financiación (aunque sea tan sólo temporal) de un equipo técnico (o bien la contratación de una empresa para la elaboración del programa de desarrollo comarcal) y la movilización de la población local. Con frecuencia, aquellas áreas más deprimidas y por tanto necesitadas de un programa LEADER, pueden no contar con la suficiente estructuración de sus actores locales, lo que dificulta o incluso imposibilitaría que les pueda ser concedido un programa LEADER. Para solventar este inconveniente surgió, durante el LEADER II, la fase de **Adquisición de Capacidades**, denominada fase A, cuya función esencial era organizar y capacitar a los grupos de acción local para permitirles solicitar y posteriormente gestionar, un programa de desarrollo rural (Alier; Atance, 1997).

Durante la fase de Adquisición de Capacidades, los GALs incipientes reciben una subvención de mucha menor cuantía (la ayuda media fue de unos 180.000 euros), destinada a la elaboración del programa comarcal de desarrollo local y a la movilización de la población local. Esta ayuda suele ser empleada para contratar con carácter provisional un equipo técnico, subcontratar ciertos estudios o tareas a empresas, realizar reuniones divulgativas, promocionar la iniciativa LEADER en la zona, fomentar un proceso de participación social y movilizar a los agentes e instituciones con el fin de aumentar el número de miembros del GAL y por tanto, su representatividad.

Para acceder a un programa LEADER de Adquisición de Capacidades existe también un periodo de recepción de solicitudes, que pueden ser realizadas por un GAL provisional, generalmente formado por un número de miembros bajo. La mayoría de las solicitudes suelen ser aprobadas, dado el bajo gasto público que generan y su efecto benéfico sobre la estructuración y trabajo en común de los distintos agentes de las áreas rurales. Esta fase tiene una dura-

ción comprendida entre los seis y los doce meses y culmina en la presentación de una solicitud de subvención para el desarrollo de un Programa LEADER de Innovación Rural (denominada fase B), que es como se denominó a partir de LEADER II a los programas LEADER propiamente dichos, con el fin de distinguirlos de aquellos concedidos para la fase de Adquisición de Capacidades. En la etapa LEADER II, dos de cada tres zonas que contaron con un LEADER de Adquisición de Capacidades pasaron luego a contar con un programa de Innovación Rural. En este sentido, una de las críticas que ha recibido la fase de Adquisición de Capacidades es que puede generar expectativas en la población rural, que durante un periodo muy corto de tiempo recibe mucha información sobre la Iniciativa LEADER y sus posibles beneficios, que luego resulten frustradas por la no concesión del definitivo programa de Innovación Rural. La fase de Adquisición de Capacidades ha sido suprimida en LEADER +, al considerarse que prácticamente la totalidad de los territorios rurales de la Unión Europea, está ya en condiciones de solicitar y gestionar un programa LEADER.

## **6. Líneas de ayuda en los programas LEADER**

Los programas LEADER distribuyen su presupuesto entre siete medidas: apoyo técnico al desarrollo, formación, turismo rural, apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME), comercialización y valorización de la producción agraria local, medio ambiente y cooperación transnacional. Las seis primeras medidas reciben los códigos B.1 a B.6 (la letra B hace referencia a la fase B o de Innovación Rural en la que se enmarcan), mientras que la séptima constituye la fase C de la iniciativa LEADER, fase de Cooperación Transnacional, que permite a los GAL participar en proyectos coordinados entre varios programas LEADER de países distintos. El porcentaje destinado a cada una de estas medidas, difiere sensiblemente de un programa LEADER a otro, dado que cada GAL debe optar, en su solicitud del programa, por la distribución del gasto que considere más adecuada para las características del área en la que se desarrollará dicho programa.

La medida B.1, **apoyo técnico al desarrollo**, permite financiar el mantenimiento del grupo de acción local. Con cargo a ella se deben financiar los sueldos y gastos del equipo técnico, el mantenimiento del CEDER y sus oficinas e instalaciones, los equipos informáticos, los gastos de los miembros del GAL por asistencia a reuniones, las acciones de movilización de la población local (publicidad, jornadas, regalos institucionales, etc.). Los estudios y trabajos que se

subcontraten a empresas o a la Universidad, también deben ser financiados con cargo a esta medida, dado que suponen una sustitución del trabajo del equipo técnico, salvo que acompañen a proyectos concretos que sean financiados con otra medida. Estas medidas son financiadas íntegramente por los fondos públicos asignados al programa LEADER del territorio en cuestión.

Como su nombre indica, la medida B.2, **formación y ayudas a la contratación**, permite subvencionar acciones de formación y otorgar pequeñas ayudas a la contratación en el marco de proyectos subvencionados por LEADER. Generalmente se incluye aquí la realización en la comarca de cursos u otras actividades formativas, promovidas por el propio programa LEADER o por alguna institución local, que tienen por objeto incidir en algún aspecto de importancia para la comarca para el cual la oferta educativa convencional (formación universitaria y preuniversitaria, formación profesional, cursos de formación de los institutos de empleo, cursos de capacitación agraria, etc.) es insuficiente. Además, dentro de esta medida se pueden financiar acciones de formación puntuales que acompañen algún proyecto financiado con cargo a otra medida y que tengan por objetivo incrementar sus posibilidades de éxito. Así, por ejemplo, si con cargo a la medida B.3 (turismo rural), un promotor (individual o colectivo) desea recibir una subvención para la implantación de una central comarcal de reservas de alojamientos, la medida de formación puede facilitar, a tal promotor, la asistencia, fuera de la comarca, a un curso de aplicaciones informáticas destinadas a la gestión de reservas turísticas. Por lo general, dado que los proyectos apoyados mediante esta medida no tienen fines lucrativos, el nivel de subvención pública suele ser del 100%.

#### **Nota importante**

Sin duda, los proyectos subvencionados por los diferentes programas LEADER constituyen el aspecto más visible de la Iniciativa. Por ello se aconseja navegar por el exhaustivo catálogo de proyectos y actuaciones que han sido financiados por la iniciativa LEADER ([http://www.rural-europe.aeidl.be/cgi-win/t\\_action.exe](http://www.rural-europe.aeidl.be/cgi-win/t_action.exe)), en el que podrá buscar proyectos en los campos que más le interesen. Además, es interesante también contemplar el álbum de fotografías de las acciones (<http://www.rural-europe.aeidl.be/image/genph-es.htm>) para obtener una imagen visual del tipo de actuaciones promovidas. También resulta atractivo observar el cuadro financiero de algún GAL, como, por ejemplo, ([http://www.cdrtcampos.es/poniente\\_granada/cuadro.htm](http://www.cdrtcampos.es/poniente_granada/cuadro.htm)) y el conjunto de proyectos ([http://www.cdrtcampos.es/poniente\\_granada/proyectos.html](http://www.cdrtcampos.es/poniente_granada/proyectos.html)).

La **medida B.3**, de turismo rural, ha sido la medida a la que se ha destinado más presupuesto. Esta medida permite financiar proyectos relacionados con el turismo rural: alojamientos, bares y restaurantes, empresas de servicios turísticos que oferten actividades al visitante (excursiones guiadas, actividades deportivas, eventos culturales, etc.), centros de información y reservas, museos, etc. El auge del turismo rural en la década de los 90 como consecuencia del incremento de las preferencias de los habitantes urbanos por el ocio ligado a la naturaleza y la cultura y el muy bajo nivel de la oferta turística con que contaban la mayoría de áreas rurales, han sido los responsables del elevado presupuesto absorbido por esta medida. De hecho, durante la fase LEADER I, esta medida absorbió aproximadamente el 50% del presupuesto total del LEADER, induciendo a la población del medio rural a equivocar LEADER con fomento del turismo rural y conduciendo, en muchas ocasiones, al desarrollo de programas desequilibrados de bajo éxito. Sin duda, el proyecto más común dentro de esta medida ha sido el de creación de casas de turismo rural. El carácter lucrativo y privado de la mayoría de los proyectos financiados con cargo a esta medida, provoca que los porcentajes de subvención no superen el 50%, estando situados, como término medio, en un 25% (en la sección 7 se detalla el proceso de concesión de ayudas y de determinación de los porcentajes de subvención aplicables).

La medida de contenido temático más amplio es la medida B.4, **apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME), artesanía y servicios de proximidad**, la cual ha gozado también de un elevado presupuesto. De hecho, casi cualquier proyecto que aporte un mínimo carácter de innovación y que sea realizado por una PYME localizada en la comarca, existente o creada *ex profeso*, puede ser apoyado con cargo a esta medida. Con frecuencia esta medida ha complementado las medidas B.3 y B.5, de marcado carácter sectorial, cuando éstas han visto agotados los recursos presupuestarios que se les habían asignados. Por lo general la medida ha venido a apoyar actividades no agrarias o turísticas tradicionales de cada comarca. También se ha empleado profusamente para modernizar las instalaciones de empresas existentes, ampliar sus servicios, mejorar sus posibilidades de comercialización y dotarlas de equipos y programas informáticos adecuados. Como pasaba con la medida de turismo rural, el carácter lucrativo y privado de la mayoría de los proyectos financiados con cargo a esta medida, ha hecho que la subvención media de la medida sea de un 30% de la inversión total efectuada en los proyectos subvencionados.

La importancia del sector agrario en la mayoría de las comarcas en las que se desarrollan los programas LEADER, se refleja en la existencia de una medi-

da de carácter sectorial como es la medida B.5, **comercialización y valorización de la producción agraria local**. Esta medida tiene por objeto financiar actuaciones que permitan incrementar el valor añadido de los productos agrarios locales y mejorar sus posibilidades de comercialización. Así, con cargo a esta medida se han financiado mejoras en las industrias agroalimentarias locales; instalación de sistemas de envasado, etiquetado, de conservación; constitución de asociaciones de productores; asistencia a ferias de alimentación; acciones de comercialización en común de productos de la comarca; proyectos de diversificación de la producción hacia nuevos sectores. Los proyectos financiados con cargo a esta medida deben ser totalmente compatibles con la reglamentación de la PAC. Así, por ejemplo, no pueden ser subvencionados proyectos que supongan un incremento de la capacidad productiva en sectores regulados por Organizaciones Comunes de Mercado. Además, de acuerdo al principio de subsidiariedad, el equipo técnico debe seleccionar con sumo cuidado los proyectos a subvencionar, desviando hacia otras políticas existentes (por ejemplo, las medidas de mejora de las explotaciones o de industrias agroalimentarias de la PAC), todos aquellos proyectos que puedan ser apoyados por estas otras vías. En España, el porcentaje medio de subvención para esta medida durante la etapa LEADER I fue del 37%.

La medida B.6, **medio ambiente y entorno de vida**, se introdujo en la etapa LEADER II y permite la financiación de actuaciones relacionadas con el medio ambiente y la conservación de los pueblos (mejora del entorno). Con frecuencia se han subvencionado proyectos de promotores públicos (generalmente Ayuntamientos), aunque la medida está abierta a promotores privados. De esta manera, el porcentaje medio de subvención ha sido superior a las medidas anteriores, situándose en un 50%. Es necesario hacer notar la dificultad de los equipos técnicos para encontrar proyectos susceptibles de ser incluidos en esta medida; muchos de los proyectos necesarios para las comarcas, en este ámbito, requieren unos presupuestos que exceden las posibilidades de LEADER, siendo, además, objeto de otras políticas (política medioambiental, PAC, políticas de conservación del patrimonio). Además son muy escasos aún los promotores privados que ofrecen ideas de proyectos en el ámbito medioambiental. Con estas limitaciones, los proyectos más frecuentes han correspondido a proyectos públicos como pequeñas rehabilitaciones del patrimonio, instauración de puntos verdes, áreas recreativas, etc., o bien a proyectos de promotores privados cercanos al ámbito turístico, tales como aulas de la naturaleza, granjas-escuela o museos etnográficos.

**Cuadro 1.  
Distribución porcentual de la inversión  
del programa LEADER II en España**

A. Adquisición de Capacidades	0,32%
B. Programa de Innovación Rural	98,75%
B.1 Apoyo técnico al desarrollo rural	5,72%
B.2 Formación y ayudas a la contratación	3,47%
B.3 Turismo rural	32,20%
B.4 Pequeñas empresas, artesanía y servicios	27,80%
B.5 Valorización y comercialización	17,47%
B.6 Conservación y mejora del medio ambiente y el entorno	12,02%
C. Cooperación transnacional	0,79%
D. Seguimiento y control	0,12%

Fuente: Alvarez, J. (2002)

Como se desprende de las medidas anteriores, el apoyo a la agricultura queda prácticamente reducido a la medida B.5, en la cual existen, a su vez, importantes limitaciones en cuanto al tipo de actuaciones que pueden ser subvencionadas. Esta situación, junto con el hecho de que la agricultura constituye el sector básico en buena parte de las áreas rurales en las que actúa LEADER, ha abierto un fuerte debate sobre si el tratamiento dado por LEADER a la agricultura, es adecuado o no. Por una parte, se debe tener en cuenta que LEADER puede proporcionar formación específica a los agricultores, servicios de apoyo, asesoría técnica, investigación, apoyo a actividades productivas o comerciales innovadoras, fomento del respeto al medio ambiente, así como, por supuesto, supone la existencia de un foro abierto a la participación de los agricultores y predispuesto a canalizar sus demandas y necesidades. Pero también es cierto que la mayoría de agricultores perciben que LEADER no es un programa al cual puedan acogerse con facilidad en sus proyectos de inversión más habituales. En general, este debate hay que enmarcarlo en uno más amplio, el de desarrollo rural o desarrollo agrario y tener presente aspectos como

las críticas que los grupos de acción local y sus asociaciones han realizado del nuevo reglamento de ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), por su carácter eminentemente sectorial.

## 7. Proceso de solicitud y concesión de ayudas a proyectos

Aunque un programa LEADER suponga la puesta en marcha de todo un proyecto de desarrollo rural para una comarca, para la población local, el principal elemento de un LEADER, es su capacidad de ofrecer subvenciones a proyectos para los cuáles no existen otras líneas de apoyo público. Por tanto, el proceso de solicitud y obtención de ayudas a proyectos, es un aspecto esencial en el desarrollo de un LEADER.

La primera labor que deben acometer los gestores de un programa LEADER tras su concesión, incluso antes, como se vio en la sección 5, es **informar a la población**, empresas e instituciones locales, de las posibilidades que les brinda el programar, las líneas de ayuda existentes, los trámites para solicitar subvenciones a proyectos con cargo a tales líneas y los criterios de elegibilidad y de determinación de los porcentajes de subvención.

Como se indicó en la sección 4, el establecimiento de los **criterios de elegibilidad** de proyectos, es decir, qué proyectos son susceptibles de ser apoyados y cuáles no y **de determinación de los porcentajes de subvención**, suele correr a cargo del equipo técnico, quien lo presenta a la Junta Directiva del LEADER para su aprobación. La tipología de criterios aplicados es muy diversa, dado que los mismos deben adaptarse a las necesidades de cada programa comarcal de desarrollo rural, lo que finalmente implica adaptarse a las características de cada territorio LEADER (ver un ejemplo ilustrativo en <http://www.edunet.es/comarsur/proder.htm#sub>).

Un primer criterio de elegibilidad básico, es que el proyecto vaya a ser desarrollado en la propia comarca LEADER. En cuanto a los promotores, algunos grupos han impuesto la condición que también deban ser habitantes de la comarca o al menos, personas dispuestas a fijar en ella su residencia, si bien en la mayoría de los casos no se impone condición alguna. Los criterios de elegibilidad deben aclarar qué va a ser entendido en la comarca como innovador y qué no (por ejemplo, una pequeña tienda de productos artesanales puede ser algo innovador en una comarca y no serlo en otra). Además, es frecuente que en los criterios de elegibilidad se impongan algunos tales como

el respeto de la arquitectura tradicional, el empleo de materiales constructivos propios de la zona o diferentes condicionantes medioambientales.

Los criterios empleados para la determinación de los porcentajes de subvención son mucho más numerosos y variados. Los más utilizados son:

- *Carácter lucrativo o no del proyecto:* por propia imposición legal de la iniciativa LEADER, los proyectos con carácter lucrativo no pueden recibir una subvención superior al 50%.
- *Tipo de promotor:* público o privado; particular o colectivo; perteneciente o no a colectivos como discapacitados, jóvenes, mujeres, desempleados, etc. En este campo, debe tenerse en cuenta que la Iniciativa obliga a los grupos a dar prioridad a los proyectos presentados por jóvenes y mujeres.
- *Empleo generado:* incluyendo el tipo de empleo (fijo, eventual, etc.) y el colectivo al que afecta (discapacitados, jóvenes, mujeres, desempleados, etc.).
- *Localización del proyecto:* es frecuente establecer, en comarcas heterogéneas, un incremento del porcentaje de subvención para aquellos proyectos que se lleven a cabo en las zonas menos desarrolladas.
- *Adecuación del proyecto a las líneas estratégicas del programa:* muchos programas LEADER conceden subvenciones de mayor porcentaje a aquellos proyectos que incidan en líneas estratégicas determinadas en el proyecto de desarrollo rural de la comarca.
- *Otros criterios:* tipo de construcción, capacidad de reproducción del proyecto por otros agentes de la comarca, posible sinergia con otros proyectos, impacto medioambiental positivo, incidencia sobre aspectos no productivos (tales como valores culturales), etc.

Estos criterios permiten determinar el porcentaje de subvención que debe concederse a cada proyecto. La subvención, en valor absoluto, resultará de multiplicar este porcentaje por la cuantía del presupuesto de la inversión. El resto del presupuesto deberá ser aportado por el promotor, quien no podrá solicitar para ello ningún tipo de ayuda pública adicional (las ayudas LEADER son incompatibles con otras ayudas como las agrarias, o las ayudas a las PYMES, etc.). En virtud de la aplicación de la denominada *cláusula de mínimos* y con el fin de evitar distorsiones en la competencia, la subvención máxima que puede ser concedida a un proyecto, está limitada a 100.000 euros. De todas formas, debe tenerse en cuenta que la filosofía LEADER, lejos de buscar el apoyo a grandes proyectos de inversión que absorban una proporción muy

elevada de recursos, busca la concentración, en poco tiempo y espacio, de un gran número de pequeños proyectos, con el fin de fomentar un auténtico proceso de desarrollo endógeno.

Cada programa LEADER puede habilitar, si lo desea, un calendario de **recepción de solicitudes de ayuda**, aunque en la mayoría de los casos tal calendario no existe y las solicitudes pueden ser presentadas en cualquier momento, salvo que se haya agotado el presupuesto para la medida a la que se presentan. Esta forma de operar es más cercana a la población y por tanto, a la filosofía LEADER, evitando que las iniciativas de la población local tengan que seguir un calendario impuesto por plazos burocráticos. En la mayoría de los casos, la solicitud de ayuda debe ir acompañada de diferentes documentos, en función de las características del proyecto considerado, tales como proyectos técnicos, licencias de edificación, licencias de apertura de negocios, certificados de estar al pago de impuestos. Los gastos derivados de la obtención de todos estos documentos no son objeto de ayuda por parte del programa LEADER. En ningún caso pueden presentarse solicitudes que incluyan inversiones ya efectuadas o en curso de ejecución.

La mayoría de las solicitudes de ayuda, parten de ideas propias de los agentes socioeconómicos locales, aunque, en algunos casos, el equipo técnico del LEADER puede ser más activo y ejercer una labor de búsqueda de promotores para desarrollar proyectos que hayan surgido, por ejemplo, del proceso de reflexión y análisis realizado en la elaboración del proyecto de desarrollo rural. En cualquier caso, es frecuente que antes de la presentación de la solicitud definitiva, el promotor tenga varios encuentros con el equipo técnico, bien en el CEDER, bien en el lugar en el que pretende realizar el proyecto. Estos encuentros aportan al promotor un asesoramiento técnico que tiene por objeto mejorar la calidad del proyecto, incrementando tanto sus posibilidades de éxito como la de conseguir una subvención de mayor porcentaje, por adecuarse mejor a los criterios impuestos. En algunos casos, este asesoramiento incluye también a técnicos externos al programa LEADER, puede abarcar la asistencia técnica de empresas externas o la participación del promotor en actividades de formación. En esta fase, el equipo técnico debe tratar de imbuir al promotor, la conciencia de estar participando en un proceso colectivo de desarrollo rural, con el fin de aprovechar la sinergia que puede surgir de la puesta en marcha de numerosos proyectos concentrados en el tiempo y en el espacio.

El proceso de **evaluación de la solicitud** de ayuda, comienza por la aplicación a la misma, por parte del equipo técnico, de los criterios de elegibilidad

y de determinación de la cuantía de la subvención. De esta manera, el equipo técnico redacta un informe que es presentado a la Junta Directiva, en el cual se propone conceder o denegar la ayuda al proyecto, así como la cuantía de la misma en función del presupuesto del proyecto y del porcentaje de subvención que haya resultado de la aplicación de los criterios establecidos. Generalmente todos las solicitudes presentan informes favorables, dado que la proximidad que en el programa LEADER se crea, entre promotor y equipo técnico, evita que ambas partes pierdan el tiempo en solicitudes que no se ajustan a los criterios que luego van a ser aplicados. En la mayoría de los casos, la Junta Directiva aprueba sin objeción las propuestas del equipo técnico, el cual tiene voz pero no voto en estas reuniones (es frecuente que se le soliciten ciertas aclaraciones sobre las solicitudes, el informe, etc.).

Es importante que el equipo técnico sepa acompasar los criterios impuestos a los proyectos, con el número y características de las solicitudes que estima que vayan a ser presentadas. Esto evita que el presupuesto global del LEADER sea gastado con excesiva celeridad (originando el absurdo de tener un CEDER abierto pero sin fondos para apoyar a los promotores) o por el contrario, que los fondos asignados no se agoten al final del periodo plurianual de duración del programa. En esta labor, resulta muy importante la cercanía del equipo técnico a los agentes socioeconómicos locales y el conocimiento de sus necesidades y de su capacidad de inversión.

A continuación, el promotor es informado del resultado del proceso de evaluación y en caso que la subvención haya sido concedida, se procede a firmar el **contrato de ayuda** entre GAL y promotor. En el mismo se debe especificar la inversión aprobada, la cuantía de la subvención concedida, el plazo máximo de ejecución, la forma de justificación del gasto, los compromisos asumidos por el titular y cuantas estipulaciones sean necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proyecto, así como las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, que consiste, generalmente, en la obligación de devolución de la subvención concedida. Las condiciones más importantes que se imponen suelen ser:

- obligación de mantener en funcionamiento el proyecto durante al menos cinco años, salvo causas de fuerza mayor o quiebra económica;
- obligación de someterse a las acciones de seguimiento, control y evaluación que el GAL o los organismos superiores responsables (Región, Estado, Comisión Europea) consideren oportunas;
- obligación de hacer visible (generalmente mediante distintivo o placa) que el proyecto ha recibido una subvención del programa LEADER.

Una vez que el equipo técnico verifica que el proyecto ha sido ejecutado conforme a lo previsto en la solicitud, se procede a la **certificación y pago** de la subvención. La cuantía de la subvención no se modifica aunque finalmente la inversión total haya sido superior a la presupuestada, por el contrario, disminuye proporcionalmente, cuando haya sido inferior. EL GAL puede establecer y generalmente lo hace para los proyectos de mayor cuantía, procesos de certificación parcial que permitan al promotor recibir parte de la subvención según vaya ejecutando diferentes fases de la inversión. Del mismo modo, se puede percibir por adelantado la subvención en caso que el promotor presente un aval bancario que cubra la misma.

## **8. La cooperación entre territorios LEADER**

Uno de los principios que persigue la iniciativa LEADER, es la colaboración entre programas y territorios LEADER con el fin de maximizar la sinergia en los procesos de desarrollo. Esta colaboración permite la transferencia de experiencias entre grupos, con el fin de aprender de los éxitos y errores de otros grupos. La primera fórmula de cooperación es el **desarrollo en común de proyectos**, bien sea empleando la medida C de la Iniciativa, medida de Cooperación Transnacional, bien sea a través del resto de medidas, en el caso de proyectos desarrollados en común por programas LEADER de un mismo país. Con frecuencia se trata del desarrollo de proyectos temáticos, en los que existe un hilo conductor que es común a diferentes territorios pero que presenta, en cada una, características específicas, por ejemplo, una comarca es productora de lana y otra es una tradicional importadora de lana para su industria textil y deciden aunar fuerzas en un proyecto común (por ejemplo, comercialización de prendas artesanales de lana de alta calidad). No obstante, se debe tener en cuenta la baja cuantía, en términos relativos, de la medida de Cooperación Transnacional dentro de LEADER, puesto que sólo contó, en la etapa LEADER II, con el 1,4% del presupuesto total de los grupos.

La nueva fase LEADER +, refuerza las acciones de cooperación entre grupos, ampliándolas también a **acciones de cooperación entre grupos de un mismo Estado e incluso permitiendo la participación de grupos de fuera de la Unión Europea, que presenten un carácter similar al programa LEADER**. El documento sobre Cooperación Transnacional del Observatorio Europeo LEADER, [www.rural-europe.aeidl.be/rural-es/coop/index1.htm](http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-es/coop/index1.htm), explica los pasos a seguir en el desarrollo de un proyecto de cooperación, así como la

financiación que los propios grupos pueden conseguir del Observatorio para el diseño del proyecto.

La coordinación entre programas LEADER quedó institucionalizada a través de las redes de grupos LEADER y los observatorios nacionales y europeo de programas LEADER. Las redes de grupos LEADER surgieron ya en la fase LEADER I, impulsadas por los propios programas LEADER que consideraban necesario asociarse entre sí para mejorar sus relaciones, coordinar a los diversos agentes involucrados en los programas de desarrollo, poner en común sus experiencias favoreciendo la transferencia de conocimientos y realizar una labor de interlocución frente a los organismos responsables y los medios de comunicación.

Estas redes se han constituido generalmente como asociaciones sin ánimo de lucro de carácter regional o con carácter nacional. No obstante, la politización del LEADER ha hecho que, con frecuencia, estas redes sean asociadas con algún signo político determinado, en función de las propias afiliaciones políticas dominantes en los GALs de los territorios LEADER asociados a cada una de ellas.

A partir de la fase LEADER II, la institucionalización de la colaboración entre grupos LEADER se ha impulsado en mayor medida, gracias a los **observatorios nacionales y europeo** de la Iniciativa LEADER. Cada país de la UE recibe una partida presupuestaria destinada al desarrollo de un observatorio nacional de la iniciativa LEADER, que debe prestar servicios de asistencia técnica y coordinación, a todos los programas LEADER. Este observatorio puede ser desarrollado por la propia Administración o subcontratado a una empresa especializada. Generalmente, los observatorios realizan cuatro labores principales:

- *Organizar cursos, jornadas técnicas y reuniones* a las que asisten representantes de los GALs y de los equipos técnicos de todos los programas LEADER. Estas actividades suelen ser promovidas por los propios LEADER, que suelen estar interesados en centrarlas en aspectos de especial interés para la gestión de los programas (por ejemplo, debatir la adopción de criterios para calificar el grado de innovación de los proyectos).
- *Mantener una página web* sobre la iniciativa LEADER en el Estado Miembro, en la que tengan cabida todos los programas LEADER del país.
- *Mantener alguna publicación periódica* en la que se recoja información sobre la Iniciativa, novedades, información sobre programas, catálogo de proyectos efectuados, etc.

- *Visitar periódicamente los CEDER* de los grupos con el fin de entrevistarse con sus equipos técnicos y conocer sus demandas de asistencia técnica, proponerles contactos con otros grupos que trabajen en proyectos similares, facilitar su asistencia a eventos internacionales, etc.

Esta labor de los observatorios nacionales proseguirá durante LEADER +, en este caso bajo el nombre de *Célula de promoción y animación del desarrollo rural*, incorporando algunas nuevas funciones: búsqueda y análisis a escala nacional de buenas prácticas en la promoción del desarrollo rural; mejora de la formación del personal que trabaja en los GALs; análisis y difusión de experiencias en la aplicación de políticas de igualdad de oportunidades a jóvenes y mujeres en el medio rural; promoción de actos que mejoren la imagen del medio rural y la necesidad de mantenerlo vivo en el conjunto de la sociedad.

Del mismo modo, a nivel europeo se creó el Observatorio Europeo de la iniciativa LEADER (<http://www.rural-europe.aeidl.be>), que coordina las tareas efectuadas por los diferentes observatorios nacionales. Sus labores son:

- recopilación, elaboración y difusión de la información sobre las actividades comunitaria de desarrollo rural y sobre prácticas innovadoras;
- seminarios y misiones de expertos;
- explotación y elaboración del trabajo de evaluación correspondiente a cada programa LEADER;
- animación y apoyo técnico a las redes nacionales;
- asistencia técnica a las administraciones para facilitar la cooperación y el intercambio.

## 9. Financiación y evaluación de la iniciativa LEADER

La Iniciativa Comunitaria LEADER es **financiada** con cargo directo al presupuesto del Fondo Estructural FEOGA-O. Durante las fases LEADER I y II, también intervinieron en su financiación, los fondos FEDER y FSE. La etapa LEADER + supone un coste aproximado de 300 millones de euros anuales (el presupuesto global para el periodo 2000-2006 es de 2020 millones de euros). Si comparamos este presupuesto con el presupuesto, anual de la PAC, la Iniciativa LEADER supondría un 2% del mismo y aproximadamente un 15% del presupuesto destinado a ayudas al desarrollo rural, es decir, el segundo pilar de la PAC (Sumpsi y Atance, 2002). La iniciativa LEADER debe ser cofinanciada por los Estados Miembros como sucede con los Fondos Estructurales, de tal

manera que aquellos deben aportar el 25%, en el caso de regiones incluidas en el objetivo nº1 (regiones atrasadas) y el 50%, en el caso de regiones fuera del mismo.

## Cuadro 2. Financiación del programa LEADER II en España

Coste total	1.434 millones euros	100,0%
Financiación UE	414 millones euros	28,8%
Administraciones Nacionales	211 millones euros	14,7%
Gasto privado	809 millones euros	56,5%

Fuente: Alvarez, J. (2002)

El presupuesto medio de los programas LEADER durante la fase de LEADER II, fue de 4 millones de euros (para un periodo de cuatro años) de fondos públicos. Es importante tener en cuenta, a la hora de evaluar los cuadros financieros de un determinado programa LEADER, que se refieren a la inversión total movilizada, es decir, incluye el presupuesto aportado por la iniciativa privada o por las administraciones locales, en la cofinanciación de los proyectos subvencionados por el programa. Por tanto, la inversión total media por programa, incluida iniciativa privada, ha sido de 10 millones de euros aproximadamente. No obstante, las diferencias entre programas LEADER son importantes, tanto en función del país en el que se localice el programa y la dimensión territorial y geográfica de la comarca.

El presupuesto manejado por la Iniciativa LEADER en el contexto de la Unión Europea, debe ser considerado como modesto, correspondiendo a una política de la que se espera un alto efecto demostrativo y en la que se buscan objetivos de carácter más cualitativo que cuantitativo. Por ello, la **evaluación** de la Iniciativa LEADER tiene una importancia doble, tanto como mecanismo de control de la eficiencia en el gasto público, como por su capacidad para detectar logros y deficiencias en su desarrollo, tal como se relata en la siguiente sección. Cada etapa de la Iniciativa LEADER incluye una evaluación intermedia y una evaluación final externas, que la Comisión encarga a empresas o entidades como Universidades, mediante ofertas públicas de asistencia técnica. La Comisión insta a que los informes de evaluación sigan una metodología participativa, característica de la propia filosofía LEADER, en la que estén pre-

sentos los agentes socioeconómicos locales y los propios gestores de los programas (para los interesados en los aspectos metodológicos de la evaluación, resulta interesante la consulta del documento sobre metodología de evaluación que puede encontrarse en el sitio del Observatorio Europeo LEADER). Como novedad, LEADER + exige también una evaluación previa de los programas, con el fin de asegurar que los recursos empleados sean realmente productivos.

Junto al procedimiento de evaluación, los programas LEADER exigen un proceso continuo de **seguimiento y control**. En él, los responsables de cada programa LEADER deben informar anualmente al organismo responsable (Comunidad Autónoma o Estado) acerca de la situación económica del programa, aportando la documentación necesaria para mostrar el grado de ejecución de las diferentes medidas, las subvenciones concedidas, la inversión privada realizada, etc. Por ello, cada grupo dispone de un responsable administrativo y financiero que debe supervisar toda la documentación (solicitudes, informes, acuerdos, contratos, certificaciones, etc.) relativa a las actuaciones subvencionadas. Del mismo modo, los grupos deben remitir un informe final de ejecución al término del periodo de aplicación del programa. Además, los programas LEADER pueden ser objeto de inspección directa por parte de la Comisión Europea, con el fin de comprobar que todas las operaciones financieras efectuadas están adecuadamente documentadas.

#### **Nota importante**

Es sencillo encontrar en la red, datos sobre resultados de programas LEADER y evaluaciones de la Iniciativa. Como ejemplo, se sugiere observar los resultados de un programa LEADER ([http://www.sierramorena.org/iniciativa\\_leader\\_sierra\\_result.htm](http://www.sierramorena.org/iniciativa_leader_sierra_result.htm)) y la evaluación general LEADER de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (<http://www.adecocir.es/evaluacion/leadered1.pdf>).

La experiencia en el desarrollo de LEADER y las múltiples evaluaciones efectuadas, permiten abordar un proceso más amplio de discusión de los aspectos clave en el éxito o no de los programas. En este sentido, Paul Soto, gerente del GAL Valle del Jerte y asesor del Observatorio Europeo, señala que "el éxito de los programas gravita sobre cuatro condicionantes: 1) que el GAL sea un auténtico motor de desarrollo; 2) permitir al proceso disponer del adecuado tiempo de maduración; 3) disponer de una masa crítica mínima; y 4)

adaptar la ayuda a los proyectos privados a las exigencias derivadas de sus propias características”.

Como ya ha sido varias veces indicado, al evaluar la iniciativa LEADER, se debe tener en cuenta que su objetivo no es el mero reparto de subvenciones en el medio rural, sino la puesta en marcha de auténticos procesos de desarrollo rural. Así, a partir de unos recursos relativamente limitados, la iniciativa LEADER pretende alcanzar unos objetivos muy amplios apoyándose en dos aspectos esenciales:

- **La cercanía a la población rural**; que es partícipe directa de todo el proceso de desarrollo rural. En términos económicos, esta cercanía implica una importante reducción de los costes de transacción asociados a la puesta en marcha de una determinada política, dado que disminuyen los costes, en tiempo y dinero, en que tiene que incurrir el destinatario de la política para conocer y evaluar todas las posibilidades que ésta le brinda.
- **La formación de capital humano y capital social**, pues tanto la presencia de un equipo técnico de gestión, como la propia forma de funcionamiento participativo de los Grupos de Acción Local, contribuyen a mejorar el capital humano presente en el medio rural, aumentando las posibilidades de éxito de los procesos de desarrollo económico.

Por ambos motivos, los esfuerzos continuados del Grupo de Acción Local por involucrar a la población local en el proceso de desarrollo, constituyen una de las claves del éxito de un programa LEADER. Pese a todo, no se ha logrado alcanzar el grado de sostenibilidad que en un principio se pretendía. La iniciativa LEADER ha tenido siempre como objetivo final, crear una dinámica de desarrollo en los territorios rurales que, apoyada en los propios agentes socioeconómicos locales, pudiera sostenerse en el futuro sin el apoyo de la financiación pública. Pero, tras casi una década de funcionamiento, la experiencia ha demostrado que muy pocos Grupos de Acción Local han sido capaces de seguir en funcionamiento tras serle denegado un programa LEADER. Si bien es posible que tal funcionamiento autónomo y sostenible requiera periodos de tiempo superiores, también es cierto que apenas se han explorado posibilidades intermedias, como pudiera ser la financiación pública exclusivamente de los gastos de mantenimiento del Grupo, es decir sin incluir las ayudas a los proyectos productivos, durante un periodo determinado de tiempo.

## 10. La evolución de la iniciativa europea LEADER

La experiencia de la iniciativa LEADER supera ya los diez años. La Iniciativa surgió con un carácter piloto, buscando probar la capacidad de actuar sobre las zonas rurales a partir de un nuevo enfoque. Su permanencia en el tiempo y la prolongación del inicial LEADER I en los posteriores LEADER II y LEADER +, deben ser consideradas como muestras del éxito de la primera fase. Sin embargo, esta permanencia no es inmutable, sino que en cada una de sus fases, LEADER ha tratado de incorporar las variaciones necesarias con el fin de solventar las principales dificultades detectadas en el periodo anterior. Este fue el caso de la transición de LEADER I a LEADER II, dado que los cambios en la segunda transición hacia LEADER + fueron mucho menores.

**Cuadro 3.**  
**Evolución de la iniciativa LEADER (1991-2006)**

Fase	Periodo	Número Programas	Presupuesto UE
LEADER I	1991-1994	217	417 millones •
LEADER II	1995-1999	1019	1500 millones •
LEADER +	2000-2006	1545	2020 millones •

A lo largo de las tres fases de la iniciativa LEADER, su presupuesto ha ido creciendo, ampliando el número de programas y por tanto la población rural beneficiada de esta Iniciativa. El aumento fue especialmente significativo en la transición de LEADER I a LEADER II. No obstante, diversas voces, especialmente aquellas más desligadas del sector agrario (como los grupos ecologistas), consideran que el impulso dado a esta Iniciativa sigue siendo excesivamente tímido y que, por el contrario, LEADER debería convertirse en el principal instrumento político empleado en las zonas rurales. De hecho, lo que subyace a este debate, es el carácter sectorial (el aplicado por la PAC) o territorial (el aplicado por LEADER) de la política de desarrollo rural. La reforma de la Agenda 2000, con la adopción del Reglamento 1257/99 como unificador de la política de desarrollo rural de la PAC (por tanto, sectorial) y el mantenimiento en un segundo plano de la iniciativa LEADER, ha avivado diversas críticas al respecto

Los cambios más destacables que se produjeron tras la fase LEADER I fueron:

- *Constatación de la necesidad de institucionalizar un partenariado público-privado en los GAL.* Durante la fase LEADER, muchos programas LEADER fueron gestionados por administraciones locales. Las evaluaciones detectaron el error de este enfoque, que impedía a la población e incluso a los propios gestores del programa LEADER, distinguir la nueva Iniciativa de las políticas ya existentes, burocratizando el LEADER. Además, con frecuencia estos programas tuvieron graves problemas para conectar con la iniciativa privada, destinando grandes partidas de sus presupuestos a la financiación de proyectos de iniciativa pública. En este sentido, LEADER + ha incluido la restricción de que la proporción de los votos de los miembros del GAL que sean de naturaleza jurídica pública o administrativa, sea inferior al 50%.
- *Adaptación de los cuadros financieros a las características propias de cada programa.* La evaluación del LEADER I constató un excesivo gasto en la medida de turismo rural, fruto más de la desproporción de su presupuesto en los cuadros financieros, que del empuje de la iniciativa privada. De hecho, en muchas comarcas la población local asimilaba LEADER a programa de promoción del turismo. Si bien es cierto que muchas comarcas se adaptaban a las nuevas demandas de la sociedad en este campo y requerían múltiples proyectos dado el casi nulo nivel inicial de su oferta turística, también lo es que, en muchas, el turismo rural no constituía un motor de desarrollo que pudiera ser empleado casi en exclusividad, sino de manera complementaria a actividades tradicionales agrícolas o artesanales. Como consecuencia, el porcentaje destinado a la medida de turismo rural en la fase LEADER II disminuyó de manera global, incrementándose ampliamente las diferencias en el peso dado a esta medida entre los diferentes grupos.
- *Toma de conciencia de la sociedad de la iniciativa LEADER.* Así, LEADER I llegó a las comarcas sin ruido alguno, requiriendo una fuerte labor de información. Cuatro años más tarde, la sociedad rural y sus agentes eran plenamente conocedores de lo que la Iniciativa representaba, lo que se tradujo en una enorme expansión de las solicitudes de programas, lo que en España presionó para la creación del programa PRODER (similar al LEADER), una mayor participación en los GAL y en general, un mayor debate social, con una presencia mucho más fuerte de LEADER en los medios de comunicación.

La principal novedad de la fase LEADER +, es su énfasis en la elaboración de estrategias piloto integradas, construidas a partir de temas que aúnan características de la identidad del territorio y que sirven como eje para su desarrollo. Los programas pueden también girar en torno a colectivos específicos como mujeres o jóvenes. No obstante, la obligación de dar un enfoque temático a los programas no está exenta de críticas. Muchos expertos y la Red Española de Desarrollo Rural, consideran que el enfoque temático debe ser una herramienta voluntaria a utilizar por los programas, que se adapta especialmente a zonas que ya han disfrutado de LEADER y alcanzado un cierto nivel de desarrollo, pero que puede resultar excesivamente restrictiva para áreas en etapas más incipientes de desarrollo.

De manera continua, a lo largo de las distintas fases de la iniciativa LEADER tanto sus responsables políticos, como sus gestores, como los agentes socioeconómicos afectados por la iniciativa han ido configurando la noción de que LEADER es y debe ser mucho más que un mecanismo para conceder subvenciones a proyectos. En la actualidad, se considera que un LEADER debe ser la institución que vele por hacer eficiente un proceso de desarrollo en una determinada área, coordinando esfuerzos y políticas que exceden su propio ámbito inicial y haciéndolo desde los principios de la filosofía LEADER: enfoque territorial, ascendente y endógeno, movilizándolo a la población local, buscando la innovación y el carácter demostrativo en los proyectos impulsados.

Un ejemplo de estas nuevas dimensiones de LEADER, es la coordinación, cada vez más frecuente desde los GAL, de mesas sectoriales comarcales en las cuales se aprovecha la estructura del LEADER y la capacidad de su equipo técnico, para debatir con los agentes locales los problemas y soluciones de cada sector productivo local, independientemente de que tales soluciones puedan ser aportadas desde LEADER o deban ser buscadas en otras políticas o instituciones.

Un segundo ejemplo es la tendencia de los CEDER a actuar como ventanilla única para nuevos proyectos de desarrollo rural, dado que el promotor acude a los mismos buscando la cercanía de un equipo técnico muy capacitado que le guiará hacia las mejores opciones para el desarrollo de su proyecto, tanto si las mismas implican la solicitud de una ayuda al LEADER como si implican su desviación hacia otros organismos. No obstante, la coordinación de los múltiples programas e instrumentos de desarrollo rural que operan sobre el territorio, es un elemento por resolver, pues a los problemas de *coordinación de la gestión* aquí mencionados (ventanilla única), se suman los de *coordinación de la estrategia de desarrollo rural* o coordinación de políticas.

En este sentido, numerosos expertos abogan por la ampliación de las competencias de los GALs para gestionar, como entidades colaboradoras de la administración competente o al menos coordinar otras acciones que afecten al desarrollo del territorio. Esta es, por ejemplo, la postura de la Junta de Andalucía, que ha propuesto esta ampliación de competencias de los GAL, en el marco de LEADER o de la Xunta de Galicia en su Estrategia para Medio Rural.



---

# **CAPITULO VI**

**PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS**



## CAPITULO VI

### MESA REDONDA

# DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE EN URUGUAY; UNA AGENDA EN CONSTRUCCIÓN

El contenido de este capítulo se editó a partir de la desgrabación de las intervenciones de los integrantes de la Mesa Redonda y las preguntas del público. No es una transcripción literal, sino que el editor preparó los textos respetando el espíritu y contenido de las intervenciones.

#### ***1. Introducción y participantes.***

Como cierre del Seminario, se realizó una Mesa Redonda en la cual participaron destacadas personalidades del sector público nacional, departamental, dirigentes de organizaciones sociales en representación de la sociedad civil, expertos y autoridades de agencias multilaterales de cooperación financiera, en el caso del BID.

El objetivo buscado fue el de extraer y analizar las lecciones aprendidas de las experiencias volcadas en los dos días de trabajo, vinculadas tanto a los tres casos presentados y comentados, como a las conferencias dictadas.

Según la metodología adoptada para el Seminario, las reflexiones enriquecidas con la experiencia internacional y regional, debían finalmente considerarse a la luz de la realidad uruguaya. Sobre ésta, definir en forma pragmática una agenda de trabajo considerando las políticas nacionales en la materia, su articulación en relación a los niveles macro, meso y microeconómico y también una forma de trabajo en desarrollo rural y su vínculo con las políticas existentes.

La orientación, el debate y las preguntas del público fueron conducidos por el Periodista **Rafael M. Klappenbach** quien, tomando en cuenta los principales ejes conceptuales sobre los que transitó el Seminario, proyectó las preguntas y ordenó el debate de manera que efectivamente el mismo aportara elementos para descubrir los puntos críticos sobre los cuales construir una agenda de acciones en materia de desarrollo rural con enfoque territorial para el Uruguay.

Los participantes en la mesa redonda fueron:

- **Ing. Agr. Juan Notaro.** Ex Ministro y Subsecretario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Actual Director Ejecutivo del BID por Uruguay, Paraguay y Bolivia. Consultor Nacional e Internacional del IICA, de la FAO, del Banco Mundial y del BID. Coordinador de Proyectos del BID y del Banco Mundial en Argentina y Uruguay.
- **Sr. Alvaro Padrón.** Coordinador Sindical del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur. Coordinador de la Secretaría Técnica de la Coordinadora de Centrales Sindicales del MERCOSUR. Representante del PIT – CNT en la misma. Profesor de la Universidad de la República en el Instituto de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales. Actualmente Director de Proyectos de FESUR en Uruguay.
- **Dr. Heber Da Rosa.** Intendente Municipal de Tacuarembó, electo en 1995 y reelecto en el año 2000. Presidente de la Junta Departamental en el período 1985 – 1995. Diputado por Tacuarembó entre 1990 y 1995. Integró y ejerció la Presidencia de la Comisión Sectorial de Descentralización.
- **Ing. Agr. Martín Aguirrezabala.** Subsecretario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Fue Coordinador General del Consejo de Actividades Agropecuarias para el Desarrollo (CEAD). Consultor Privado y de Organismos Internacionales.
- **Ing. Agr. Gonzalo Cibils.** Asesor del Ministerio de Economía y Finanzas. Coordinador del Plan de Obras Vecinales. Director de la Asesoría en Desarrollo y Cooperación Internacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Fue Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Coordinador General de la Unidad de Desarrollo Municipal de la OPP y de la Comisión Sectorial de Descentralización. Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo del Uruguay.
- **Dr. Rubén Echeverría.** Jefe de la Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID en Washington.

- **Sr. Juan Pedro Hounie.** Presidente de las Cooperativas Agrarias Federadas. Productor Rural en el Departamento de Soriano. Fue Presidente de Central Lanera Uruguay. Directivo de la Federación Uruguay de Grupos CREA y fue Presidente del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias INIA.

La mesa redonda permitió un intercambio entre los integrantes de la misma y el público del Seminario donde cada cual, a partir de sus experiencias personales como funcionarios de gobierno y/o agencias de cooperación internacional, o como dirigentes sociales y especialmente a partir de sus preocupaciones y preguntas, fueran delineando la forma en que Uruguay podría encarar una estrategia de desarrollo rural, una política de ordenamiento territorial y una articulación de instrumentos que hicieran posible las mismas.

## **2. Los ejes ordenadores del debate.**

Como elementos ordenadores del debate, el Periodista Rafael Klappenback presentó a los miembros de la mesa una serie de ejes conceptuales o denominadores comunes extraídos de los trabajos presentados en el Seminario. Los mismos son los siguientes:

### **Definición de territorio.**

- Un primer tema tiene que ver con la definición de "territorio". En las diferentes exposiciones, el concepto dominante fue el de "espacio más gente", "espacio más cultura". Los conocimientos acumulados en la población, las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil, y la calidad de "ciudadanía". Así definido, con un criterio dinámico y de construcción social, aún en Uruguay, a pesar de su pequeño tamaño relativo desde el punto de vista físico, económico y demográfico, aparecen muchas tipologías de territorio, dependiendo de las diversas combinaciones de cultura, inmigración, inversiones físicas y sociales realizadas a lo largo de la historia, recursos naturales disponibles y cercanía a los principales centros regionales. Esto nos plantea, que la discusión de cualquier iniciativa que involucre al territorio en Uruguay, debería comenzar por un esfuerzo ordenado para definir, no sólo el concepto de territorio a utilizar sino también las variables para caracterizarlo.

## **Concepto de inclusión y construcción de riqueza social.**

- Un punto importante para resaltar es que los esfuerzos dirigidos al desarrollo rural territorial, no pueden ni deben ser vistos como una estrategia exclusiva para el combate a la pobreza. Son parte de un planteo amplio e incluyente de creación de riqueza social. Con la superación de la pobreza como condición necesaria, este enfoque del desarrollo rural debe tener una condición más de carácter conceptual, que permita la articulación de todos los sectores de la población más allá de su condición social, económica, cultural o del área o sector donde desempeñen sus actividades. El enfoque implica articular y potencializar las energías locales de la sociedad civil, articular el sector público y privado e integrar al mercado a los sectores más vulnerables de la población rural a través de actividades económicas competitivas y a la sociedad civil, a través de organizaciones sociales representativas.

## **Competitividad del territorio.**

- Otro de los ejes conceptuales rescatados del desarrollo del Seminario, es el que refiere a la construcción, a nivel de las regiones y/o localidades, una visión de economía competitiva del territorio. Avanzar desde una visión de competitividad de la empresa que debe estar presente y ser tomada en cuenta, para construir, sobre ella, el concepto de competitividad del territorio. Está pensada como el conjunto de activos sociales que apoya y fortalece la competitividad de los actores económicos individuales que están en un territorio específico. El foco de esta estrategia es incorporar a los esfuerzos por crear riqueza individual, la preocupación y los instrumentos por la creación de riqueza social como el objetivo central de las políticas públicas. Aumentar la dotación de capital humano y capital social de los territorios.

## **Procesos competitivos y la puesta en valor del territorio.**

- Surge también de todas las experiencias presentadas, de las conferencias y de los intercambios durante el debate, la necesidad de aplicar instrumentos y políticas, recursos de inversión y capacidad de gestión pública y privada, a la consolidación de actividades económicas orientadas al desarro-

llo de procesos competitivos. Esto se entiende como la creación de capacidades que permitan valorizar los recursos con los que cuenta el territorio y agregar valor a los productos generados en el mismo. Poner en valor aspectos como las tradiciones culturales, la historia social y política de las comunidades, la arquitectura, el ambiente y el paisaje y a partir de allí, generar nuevas y mayores posibilidades de competitividad. Esto que es una forma de movilizar los recursos del territorio, permitirá, a su vez, mayores posibilidades de crecimiento económico y social, mayores oportunidades laborales, lo cual debería incidir significativamente en la atracción de inversión pública, inversión privada y en aumentar la capacidad para retener la población.

### **Participación, transparencia y buen gobierno.**

- Otro tema directamente relacionado con el anterior es que los instrumentos para el desarrollo en una estrategia DRET o de "competitividad territorial", deben estar asociados a la creación de un ambiente socioeconómico favorable y atractivo a la inversión. Esto se genera a partir de una eficaz y eficiente capacidad de producir y poner a disposición del sector privado y social, bienes públicos en calidad y oportunidad. Una institucionalidad más efectiva y transparente que asegure participación y buen gobierno y una consolidación y permanente modernización de los componentes que conforman el capital social disponible en el territorio.

### **Articulación público - privada.**

- Dentro del planteo general discutido durante el Seminario, resulta claro que el DRET implica construir una interfase público – privada, efectiva y dinámica. Si bien las políticas son un elemento central en cualquier estrategia, éstas están al servicio y deben complementarse con los esfuerzos privados, definidos en base a objetivos convergentes. El peso relativo de lo que debe y puede aportar cada sector, dependerá de las características particulares de cada región o localidad, básicamente, sus ventajas comparativas a partir de los recursos naturales que disponen y su dotación en cuanto a capital social, capital humano, capital físico y económico. Cualquier estrategia de carácter nacional deberá tener la suficiente flexibilidad para incluir esta diversidad de situaciones que se presentan en regiones y localidades.

## **Convergencia de políticas nacionales sobre el territorio.**

- De las experiencias disponibles, ha quedado de manifiesto que es determinante para el éxito de una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial, que exista efectivamente una "política de ordenamiento territorial" y que la cobertura y aplicación de las políticas más generales de carácter económico y social y la aplicación de sus instrumentos, tengan una expresión local que las articule en forma coherente y ordenada. El "aterrizaje" de las políticas sectoriales y nacionales que son de carácter vertical, debería hacerse a través de una institucionalidad de carácter horizontal que aplique las mismas sobre las bases de una visión común del desarrollo local o regional. Se debe reflejar en las acciones y en la aplicación de los instrumentos de intervención, compromisos más amplios y coherentes entre el nivel nacional, regional y local. El desarrollo territorial es el resultado de la interacción explícita y ordenada entre estas tres categorías de aplicación de las políticas.

## **Adecuación de la institucionalidad pública.**

- Dado que las políticas se aplican a través de la institucionalidad pública y también la red de organizaciones y empresas del sector privado, el DRET requiere instituciones a nivel local eficaces y eficientes en la gestión de los procesos locales y específicos, como así de una institucionalidad macro capaz de aportar las políticas y estrategias que este tipo de transformaciones demandan. Redistribuir recursos hacia los sectores hoy menos favorecidos, buscando la efectiva inserción de éstos en la sociedad civil y en los mercados competitivos. Esto difícilmente se logrará de manera sostenible, si no se hace en el marco de una nueva institucionalidad coherente, con un enfoque de ordenamiento territorial que busque reducir asimetrías de desarrollo e inequidad social y darle cohesión territorial a la Nación. Desde este punto de vista, Uruguay parece tener, al menos en lo institucional, elementos importantes que fortalecen esta visión. A partir de la reforma constitucional de 1996, se institucionalizan los procesos de descentralización, incluyendo la asignación de recursos específicos que se generan en los diferentes departamentos y que deberán aplicarse en el estímulo al desarrollo de los mismos. El desafío hoy día parece estar más centrado en como operacionalizar efectivamente, en este marco institucional favorable, la asignación efectiva de los recursos generados y la aplicación coordinada y coherente de la multiplicidad de instrumen-

tos de intervención que existen y que dependen de los organismos de la administración central, que se aplican de manera vertical.

Este marco ordenador para el debate de la mesa redonda reconoce, que si bien hay un camino recorrido en múltiples experiencias locales y regionales en materia de desarrollo en Uruguay las mismas no conforman ni una visión, ni una estrategia, ni una política explícita en materia de ordenamiento territorial.

La tendencia es considerar el desarrollo rural, casi como resultado automático del desarrollo agropecuario y del crecimiento del producto sectorial, aplicando, para ello, herramientas de competitividad, tecnología y gestión, que actúan sobre lo económico, productivo y empresarial.

Por otro lado, se asume que los bienes públicos en materia de infraestructura de transporte, comunicaciones, otros servicios de bienestar social como la salud, la educación y capacitación, se aplican a través de otros compartimentos institucionales del Estado, en forma independiente. Estas políticas y sus instrumentos de intervención pública correspondientes, responden al proceso de discusión y aprobación de planes quinquenales de inversión. Sin embargo, el proceso de diseño y de ejecución posterior, parecería no tomar en cuenta los tiempos locales y la realidad socio económica local, que la inversión y los bienes públicos del Estado deberían fortalecer.

Al mismo tiempo, si bien se reconoce que el capital social en Uruguay en general y en determinadas regiones o localidades en particular, es importante, las decisiones de inversión pública y la cantidad y calidad de los bienes públicos que se decida generar para atender el desarrollo, son definidos en forma independiente de consideraciones sobre el estado de situación y las demandas del tejido social y empresarial de las distintas regiones y localidades.

Uruguay ha podido realizar, a lo largo de su historia, una importante acumulación de capital humano y social, cuya distribución es totalmente heterogénea y asimétrica en sus regiones. En las últimas dos décadas, las condiciones económicas que le permitieron realizar esta acumulación han variado dramáticamente tanto a nivel global, regional y nacional. Un proceso de reformulación de las acciones del Estado, vinculante con la acción económica privada y social y un proceso de modernización institucional en los gobiernos departamentales y en la administración pública central, quizás sea un camino adecuado para atender las disparidades y asimetrías antes mencionadas.

Los integrantes de la Mesa fueron realizando sus presentaciones tomando en cuenta estos ejes conceptuales y el público ordenando sus preguntas también de acuerdo a los mismos.

### **3. Desarrollo de la Mesa Redonda.**

#### **Aspectos generales del debate.**

Durante el transcurso de debate, en varias oportunidades los participantes en la Mesa Redonda, a partir de las preguntas del público y en sus respuestas, confirman que en la agenda política nacional en construcción, el DRET tiene un espacio.

Esto implica poder definir con precisión una visión del desarrollo, una estrategia para el mismo y políticas e instrumentos de intervención coherentes y eficaces. El conjunto de instrumentos deberían tomar en cuenta el carácter sistémico de las acciones en relación al DRET, partiendo desde la gente.

Las intervenciones apuntaron, en general, a reafirmar la necesidad de:

- una definición simultánea de políticas e instrumentos en materia económica y social, sustentadas en acciones concretas y determinadas de participación ciudadana;
- instrumentos de descentralización de responsabilidades, decisiones y recursos;
- una construcción permanente de la competitividad, a partir de un ambiente favorable para la innovación, la aplicación de tecnología de proceso y la integración de cadenas de valor con una clara orientación hacia el mercado internacional.

La pregunta durante el debate fue, cómo armonizar este enfoque sin caer en generalidades y voluntarismos, construyendo una política pública y sus instrumentos, sobre las experiencias concretas que ya existen en el país.

Las respuestas se orientaron, en general, a reconocer y consolidar el marco de las políticas macroeconómicas vigentes, pero articulando nuevas alianzas entre la sociedad civil, el sector público y privado. Procurar, a pesar de la heterogeneidad y de intereses legítimamente diferentes, un método para construir visiones comunes de desarrollo social y económico que aumente la cohesión del territorio, desde lo local a lo nacional.

Tomando en cuenta que el escenario en el cual se mueven hoy los países, es de globalización y que el proceso de integración regional en el cual está inserto Uruguay es parte del modelo que el país eligió aplicar para su desarrollo hace veinte años atrás - inserción internacional exportadora - potenciar lo local es una visión, que si bien no es nueva para Uruguay, al menos hoy tiene un nuevo impulso.

No sólo para Uruguay, pero también en nuestro caso, la realidad resultante de las nuevas relaciones internacionales están provocando una serie de tensiones en relación al Estado Nacional y sus funciones.

Se reconoce un "Estado Nacional" "tensionado" entre una demanda de la población de mayor eficiencia y eficacia en sus prestaciones y en la producción de bienes públicos y a su vez restringido por deficiencias institucionales y presupuestales. La tensión se genera porque esas mayores demandas se expresan desde la población local, lo cual obliga a ceder competencias, recursos e instrumentos a los gobiernos locales - municipales en nuestro caso - al mismo tiempo que surge la necesidad de ceder algunas parcelas de su soberanía e instrumentos de política económica y comercial, en aras de consolidar el proceso de integración regional.

Se coincide en la Mesa que el enfoque de desarrollo rural territorial es convergente con una visión de un Estado más eficaz y eficiente, comprometido con la generación de servicios y bienes públicos que permitan construir, en forma permanente, condiciones de competencia. Al mismo tiempo, también puede ser la plataforma para que la integración regional tome sentido desde lo local, movilizand o energías, recursos y creatividad, afirmando el carácter de una localidad o región, ganando competitividad.

El proceso de desarrollo territorial y local no es exclusivo de Uruguay, sino que es compartido intensamente con los demás países del Mercosur, aunque muchas veces no figure en la agenda diplomática ni política.

## **Territorio y descentralización.**

Sobre estos temas, los integrantes de la mesa en representación de la sociedad civil, **Juan Pedro Hounie**, por ejemplo, enfatizó *la necesidad de repensar las estrategias de desarrollo para Uruguay, tomando en cuenta aquellas decisiones más macroeconómicas de apertura, inserción internacional e integración rescatando el valor de lo local, tal como fue ampliamente discutido durante el Seminario. Resalta la acción organizada de los propios interesados en el desarrollo y la herramienta privilegiada que para ellos significan las formas asociativas empresariales de organización cooperativa. Destaca que las mismas por su carácter económico pero también social, son buenos interlocutores para la creación de ese espacio de diálogo entre lo público y privado. Confirma la visión que el desarrollo rural necesita de ambas vertientes: la vertiente local y aquella que proviene de las políticas macro, en las cuales las organiza-*

*ciones gremiales y de carácter socioeconómico pueden hacer un aporte importante al momento de definir, ajustar, aplicar las políticas y más que éstas, en el diseño y aplicación de los instrumentos.*

En este sentido ya existe un trabajo hecho en Uruguay y si se quiere, una tradición - especialmente en el sistema cooperativo agrario - de participación responsable en la definición de estrategias de desarrollo y compromiso en la aplicación de sus instrumentos en forma descentralizada, de acuerdo a las potencialidades y limitantes de cada localidad, que las cooperativas y sus asociados conocen perfectamente bien. Existen siempre ganas de participar y compromiso cuando se le da a las organizaciones de productores la posibilidad de hacerlo.

Hounie destaca, sin embargo, que este criterio de acción política para el desarrollo ha sido errático y dispar, tanto en el tiempo como en relación a la disposición de los sucesivos gobiernos nacionales y departamentales. Esta falta de continuidad, desde su visión, le quita efectividad, consistencia a las acciones y desgasta a las organizaciones de productores, comprometiendo los resultados.

En el mismo sentido, otro representante de la sociedad civil, particularmente del movimiento sindical, el **Sr. Alvaro Padrón** desde la perspectiva de los trabajadores reafirma la convicción en que lo local y lo nacional son dos facetas

que en una visión de desarrollo sostenible Uruguay debe fortalecer en igualdad de condiciones. Crear riqueza social y reducir la pobreza, no debe ser una acción asistencialista ni coyuntural, sino una opción de desarrollo. Para ello, la estrategia de descentralización, a la vez que una forma eficaz del Estado tiene que ser un instrumento de cohesión, no sólo de cohesión de territorios si no de cohesión social. La estrategia de descentralización debería significar una mejora de la Democracia permitiendo integrar a todos los sectores de una localidad o región a la sociedad civil.

*Desde la perspectiva de los trabajadores resulta atractivo, en un enfoque de desarrollo territorial, pensar lo local y lo nacional, pero relacionado ahora a una tercera dimensión que está dada por los compromisos en la creación de un bloque regional, el Mercosur.*

Ambos representantes de las organizaciones de la sociedad civil refuerzan la idea que es necesario que en la agenda del MERCOSUR también aparezca la dimensión del desarrollo local y regional como una alternativa para lograr una mejor equidad en el acceso a las oportunidades económicas, sociales y laborales, que la integración regional debería provocar.

En relación al concepto de territorio, *Padrón y Hounie* coinciden que el mismo es una construcción social dinámica, sobre un espacio y una determinada dotación de recursos naturales. La gente través de sus relaciones, conocimiento, construye una cultura, diseña unas instituciones y se da unas formas y organizaciones de participación social, extremadamente útiles para el desarrollo de una región o localidad y de la competitividad de la misma.

El *Ing. Gonzalo Cibils* ratifica el papel de la descentralización como mecanismo útil para alcanzar un desarrollo más equilibrado. *Esta descentralización debe reconocer, asimismo, que para ser efectiva y eficiente el concepto de territorio sobre la cual se aplica debe ser dinámico y cambiante. Es preciso buscar una convergencia permanente entre los conceptos e instrumentos que se aplican en materia de desarrollo nacional, regional dentro del país y en el nivel local. Coincide con los demás integrantes de la mesa que la definición de territorio es la combinación del espacio físico más la gente. Es en el territorio y mediante el diálogo y la participación de todos los agentes económicos y actores sociales que hay que buscar una visión común del desarrollo local y articularla con las políticas nacionales. La sumatoria de los procesos de desarrollo local debe resultar en un desarrollo nacional potencialmente mayor. En lo local deben alcanzarse los "pactos sociales" mínimos necesarios para que las estrategias y acciones sean efectivas, medidas en resultados, en impactos en relación a los recursos consumidos para llevarlas a cabo.*

Una visión sumamente interesante sobre este aspecto de la descentralización, la aporta *Rubén Echeverría*, manifestando que el DRET es una respuesta a la crisis actual en múltiples sentidos. Crisis de los modelos productivos tradicionales, desarticulados y con bajo agregado de valor, en relación a lo que significa llenar el espacio económico entre materia prima y producto final. Crisis de las organizaciones sociales en cuanto a su representatividad y crisis institucional y de gestión del Estado en cuanto a ser un eficiente generador de políticas y bienes públicos. Frente a esta crisis compleja en materia de pobreza y desarrollo rural, el mercado no siempre permite asignar finalmente los recursos con eficiencia y equidad, creando nuevas oportunidades laborales y de ingresos agrícolas y no agrícolas para la población rural. Echeverría resalta que *el DRET no es un modelo, sino un nuevo enfoque. Hablamos de competitividad rural, de descentralizar con todas sus funciones, esto significa desconcentración, delegación, devolución, pero nunca "descuartización". También en relación al enfoque territorial del desarrollo, debe contemplarse la combinación y complementariedad de los procesos socio económicos entre lo urbano y rural y en particular, la necesaria complementariedad de las*

*políticas públicas nacionales y su aplicación en lo regional (sub-nacional) y local. Por último, se debe buscar siempre como meta de las acciones, una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos, buscar una gestión pública más eficaz.*

El **Ing. Martín Aguirrezabala** definía la descentralización como instrumento de política y la territorialidad como enfoque del desarrollo, a su vez, *como una dimensión del desarrollo humano medido en la distribución geográfica del poder. Resalta además, el hecho que no se hable de “nuevos modelos”, sino de “un nuevo enfoque” para la articulación de políticas, instrumentos y asignación de recursos.*

Para el Intendente Municipal de Tacuarembó, **Dr. Eber Da Rosa**, su visión del territorio y la descentralización está fuertemente signada por la experiencia de un departamento pionero en Uruguay en la aplicación de un concepto de desarrollo territorial, en relación con lo nacional y también en relación con lo departamental. No en vano esta Intendencia dispone de una Oficina de Desarrollo desde mediados de los años setenta y a través de ésta ha realizado múltiples acciones enfocadas al desarrollo departamental y enfrentado crisis severas de reconversión productiva, como la desaparición de la agroindustria oleaginosa, la agroindustria tabacalera y el surgimiento de nuevas actividades como la citricultura, la producción de papa y la actividad forestal, entre otras. El municipio se preocupó de integrar programas regionales para el norte y noreste del país, con otros municipios de la región, pero también de encarar acciones locales en su territorio, como los procesos de desarrollo de Caraguatá, Cuchilla del Ombú, Rincón de la Aldea y finalmente en los “alrededores de la ciudad de Tacuarembó” que, desde los comienzos de la década de los ochenta, se ejecuta con financiamiento del BID.

Destacaba Da Rosa que el Estado actúa sobre tres aspectos, el territorio, la población y su propio poder y capacidad de gestión. *Uruguay debe tener, necesariamente, una política territorial y una política de población, utilizando instrumentos de planificación a mediano y largo plazo. A la luz de las experiencias concretas en Tacuarembó y en relación con la situación general del país de los últimos años, dado que el mercado solo no alcanza para resolver los problemas del desarrollo, indicaría como necesario planificar las acciones y el diseño de instrumentos de intervención específicos para asignar recursos a los sectores menos favorecidos, como política en materia de DRET.*

La descentralización es un proceso. Nadie puede pensar que se construye de la noche a la mañana, ni por ley o decreto. En general, en los Intendentes y en la población del interior del país, existe una notoria insatisfacción en este

---

sentido, en relación a una discriminación relativa respecto de las oportunidades laborales, sociales, educativas y de calidad de vida, por parte de un Estado fuertemente centralizado como el uruguayo. En los últimos años se han alcanzado avances importantes en un criterio de organización institucional y territorial más descentralizado. La Reforma Constitucional de 1996, que consagró el Fondo de Desarrollo del Interior y la Comisión Sectorial de Descentralización, permiten hoy disponer de recursos reales para ser aplicados al desarrollo con criterios de territorio. Esto es muy positivo dentro del enfoque que estamos discutiendo.

El Intendente Da Rosa incursiona en una idea novedosa para la concepción de política territorial de Uruguay que, sin duda, podría abrir un espacio para aplicar nuevas políticas de desarrollo, con recursos frescos y que es el "enfoque regional". *Se parte de la necesidad de maximizar la eficacia con que las intendencias municipales aplican recursos al desarrollo rural y territorial. Puede haber llegado la oportunidad de reexaminar la organización territorial de Uruguay. Las leyes de límites departamentales que determinan las actuales circunscripciones político administrativas son todas del siglo XIX y posiblemente sería positivo revisarlas en algunos aspectos, especialmente los vinculados a las inversiones y a la planificación del desarrollo siguiendo, por ejemplo, el caso de Chile. Una regionalización de los territorios más allá de los departamentos, agrupándolos, en cierta medida, de acuerdo a características socioeconómicas, productivas, de infraestructura, de oportunidades de inversión y desarrollo o de acceso a mercados y crear entonces 5 o 6 circunscripciones con un mayor peso político y cohesión. Una visión en este sentido, seguramente fortalecería el proceso de descentralización, en especial en la negociación permanente con el gobierno central.*

**Juan Notaro** reflexionaba sobre algunos de los conceptos escuchados durante el Seminario y que deberían ayudar a la definición de políticas en el futuro. *En relación al concepto de ruralidad, éste es más amplio que lo estrictamente productivo agropecuario e implica actuar en el medio rural en su conjunto. Esto tiene que llevar a definir en el futuro, políticas globales que no sólo atiendan a la generación de ingresos, sino que el abordaje sea a partir de mejorar la calidad de vida en el medio rural, la generación de empleo, la educación y la infraestructura, actuando sobre un territorio determinado.*

La territorialidad, como enfoque de las acciones de desarrollo, es para Notaro una forma de diseñar y ejecutar acciones diferentes de acuerdo a las características de cada lugar o localidad. *Se debe buscar la creación de una escala para la competencia, en general para todo el Uruguay dentro de la*

*Región, a partir de cada uno de los territorios definidos y diferenciados. Esto mediante intervenciones específicas dentro de una única estrategia nacional de desarrollo. Como país pequeño, es preciso ser cautelosos en cómo se planifica la descentralización y las acciones territoriales.*

### **Institucionalidad: modernización del sector público, central y departamental.**

Sobre estos conceptos los integrantes de la Mesa realizaron múltiples reflexiones inspiradas, por un lado, en las presentaciones que se hicieron por parte de los expositores y comentaristas durante el Seminario, pero a la vez aplicadas a sus propias experiencias en esta materia, ya desde el Estado, como desde la relación que con éste se establece desde las organizaciones de la sociedad civil.

*Martín Aguirrezabala* planteaba en este sentido una discusión sobre cual es el papel del Estado en relación a la definición de políticas activas de desarrollo rural y cohesión territorial. *Cuando se dice que una acción política del Estado es de carácter liberal, en realidad ¿qué se quiere decir? No es ser prescindente, un Estado liberal no es prescindente, se preocupa por ser neutral en la asignación de los recursos, de tal manera que estos recursos se canalicen allí donde serán utilizados más eficientemente. Esto no implica que las políticas no comprometan y que el Estado no asuma compromisos con sectores en desventaja o menos desarrollados. Implica un gran compromiso de cooperar con el sector privado para utilizar mejor los recursos, en la medida que existan situaciones de desventajas comparativas o de interés general que el mercado por sí solo no resuelve.*

En otro pasaje y en el sentido de orientar las acciones del Estado en la asignación de prioridades y recursos mediante la ejecución de políticas y aplicación de instrumentos especializados de desarrollo rural, Aguirrezabala mencionaba como ejemplo, las Mesas de Desarrollo Rural del proyecto Uruguay Rural que ejecuta el MGAP, a partir de un contrato de préstamo con el FIDA.

En varias oportunidades los integrantes de la Mesa coincidieron que las preocupaciones y aún las acciones en materia de desarrollo rural con un enfoque de territorio por parte del Estado uruguayo, no son nuevas. A nivel de la OPP, el MGAP, el MVOTMA, el MTOP y lógicamente las Intendencias Municipales, se ha trabajado en varias oportunidades con un criterio de territorio. No obstante se reconoce que las acciones han sido débiles en lo institucional,

poco articuladas con otras instituciones del estado, les ha faltado continuidad en el tiempo y en la mayoría de los casos se constata falta de capacitación de los funcionarios a cargo de las actividades, ya sean éstos de la administración central o de los gobiernos departamentales. Se ha confundido muchas veces desarrollo rural, con extensión o asistencia técnica agropecuaria, siendo que este componente, con ser importante, es claramente parcial e insuficiente, aún para lograr impactos en el plano económico de los productores, mucho más si lo que se procura es un aumento de la capacidad socio económica de una localidad o región, de su articulación institucional, económica y comercial con el resto del país y con los mercados internacionales.

En este sentido, **Gonzalo Cibils** realizó una intervención donde abordó la necesidad de planificar ajustadamente para orientar la asignación de recursos, pero además, ejecutar correctamente las acciones para alcanzar resultados e impactos reales logrando cambios positivos en la situación, especialmente de las áreas geográficas menos desarrolladas. Siendo que siempre los recursos son escasos, la asignación de los mismos a una u otra obra de inversión, a una u otra acción de desarrollo social, a la producción de un bien público determinado en una u otra localidad diferente del país, implica priorizar.

Para tomar este tipo de decisión, hay que tener un aval técnico y económico de lo que se hace o propone y al mismo tiempo una validación por parte de la gente, los destinatarios de las acciones. No hay forma de llegar a un equilibrio en la priorización, más que contemplando por un lado las demandas sociales que la gente plantea para mejorar su calidad de vida y el acceso a servicios y bienes públicos. Por otro lado racionalizar el uso de los recursos a través de "planes estratégicos" poniéndolos en conocimiento de la sociedad civil discutiéndolos para tomar las decisiones en la administración pública, ya sea a nivel nacional o local. Esto significa "planificar bien", este tema se ha descuidado en los últimos años en Uruguay, quizás por un desprecio en relación a la planificación de mediano y largo plazo, sin perjuicio que este es el enfoque metodológico que habría que retomar para poder enfocar la resolución de los problemas urgente sin dejar por el camino otras decisiones que son importantes en los equilibrios sociales y territoriales.

Llevar servicios públicos hacia el interior como se hizo en el MGAP (90/95), crear comisiones y/o grupos de trabajo locales con participación privada, como en los temas de sanidad animal por ejemplo, son experiencias imperfectas o parciales, pero a tener en cuenta en este nuevo enfoque. Las propias intendencias municipales han avanzado mucho en materia de desarrollo, desarrollo rural y desarrollo territorial - algunos municipios más que otros - pero

con una preocupación semejante. El marco legal que surge de la reforma constitucional de 1996, se complementa con recursos que los gobiernos departamentales disponen desde el 2000, que podrán no ser todos los que se precisan, pero que representan una situación muy mejorada respecto de la anterior. El propio Fondo de Desarrollo del Interior pensado con una lógica local - con bastantes similitudes a las experiencias Leader de Europa que fueron presentadas en este Seminario por el Prof. Sumpsi - establece su aplicación a partir de criterios de distribución como la población y su relación con el territorio, hogares con carencias y necesidades básicas insatisfechas, necesidades y estímulos a la inversión productiva y la competitividad, para llegar entonces a apoyar programas de desarrollo social y económico - de acuerdo a las demandas de la comunidad - sean éstos de desarrollo rural o no.

Continuando con este enfoque **Rubén Echeverría** planteaba, desde el punto de vista de la cooperación financiera multilateral, que en la propia definición de los proyectos de inversión internacional - que se realizan con endeudamiento externo del Estado - es el propio Estado en su administración central, o en sus gobiernos departamentales, quien tiene la principal responsabilidad de ejecutar con mucha mayor eficiencia los programas y proyectos. *No es solamente un tema de asignar o disponer de mayores recursos aplicados a un "gran programa de desarrollo territorial", sino aplicar y articular adecuada y eficientemente lo que ya se tiene financiado, asumiendo que vivimos tiempos con un techo presupuestal muy limitado, procurar hacer una gestión pública más eficaz.*

Se debería buscar un camino para Uruguay, que permita ejecutar más adecuadamente las acciones, construyendo una visión de desarrollo rural y territorial y desde ésta una estrategia, con políticas articuladas en ella e instrumentos aplicados a realidades locales. Toda esta construcción debe cumplir una condición básica de eficacia y eficiencia, obteniendo los mayores resultados e impactos con el menor gasto posible de recursos.

El **Intendente Da Rosa** ilustra al Seminario con su experiencia como gobernante municipal, a partir de la aplicación de los fondos del BID al proyecto de desarrollo de los "alrededores de Tacuarembó", que se aplica a los sectores de menores recursos y a las PYMES, sean éstas rurales o urbanas. *El fondo de crédito administrado por la Intendencia desde hace ya más de veinte años, atiende las necesidades de capital y gastos corrientes de PYMES de diverso tipo, las cuales se presentan a un Comité de Crédito departamental integrado a su vez por los propios productores y empresarios. Se asiste también con maquinaria agrícola de la IMT a muchos pequeños productores rurales. A*

través del nuevo Fondo de Desarrollo del Interior se está financiando un plan de desarrollo apícola, que consta de una planta para acopio, laboratorio de análisis y clasificación y envasado, sin duda una de las más importantes del interior del país. Asimismo, el desarrollo de un proyecto hortícola. El municipio ha encarado la prestación de otros servicios sociales como la salud y la capacitación, el acceso a la tecnología, ya que el enfoque del trabajo en Tacuarembó no está sólo referido a un problema de rentabilidad agropecuaria, sino que tiene un abordaje mucho más integral de las necesidades de la familia rural.

A nivel de la administración central, el estado uruguayo dispone de un instrumento clave, que cuando el constituyente lo creó en 1966 - la Oficina de Planeamiento y Presupuesto - fue para que la misma se ocupara de la planificación estratégica de las inversiones y el desarrollo en territorio y población equilibrado en el mediano plazo. El Estado no puede renunciar a la utilización de instrumentos dentro de una planificación indicativa de mediano y largo plazo para atender situaciones dramáticas de desigualdades sociales y desequilibrios territoriales entre la población urbana y del área metropolitana y la población rural y la de las áreas suburbanas y rurales del resto de Uruguay. Dos millones y medio de habitantes se concentran en el área metropolitana y sobre el Río de la Plata, mientras que el resto del territorio alberga setecientos mil habitantes y de éstos solo el 7 % se encuentra en el medio rural.

**Alvaro Padrón**, representante sindical, mencionó en este punto la necesidad de aplicar en las estrategias de desarrollo regionales y locales, instrumentos que dejen de discriminar lo que el movimiento sindical denomina el "trabajador oculto" y que es el trabajador rural, desconocido por los medios de comunicación, los partidos políticos y las instituciones públicas; aún desconocidos para el propio movimiento sindical. Casi 150 años de discriminación en materia legislativa y jurídica, apenas algunos aspectos resueltos recientemente en el año 2001. Estos trabajadores rurales son parte del capital social de las áreas rurales y mucho más que esto, también de los pueblos villas y áreas suburbanas de ciudades mayores y capitales departamentales y son parte medular ineludible de cualquier programa, proyecto, visión común o estrategia de desarrollo territorial.

Para **Juan Notaro** el desafío para todo el sistema de cooperación internacional y para los gobiernos, a través de la administración central y local, es que los recursos lleguen efectivamente a la gente en aquellos lugares donde se necesitan más. En el propio Estado uruguayo nos encontramos con déficit en

materia de capacidad institucional, ya sea por cantidad y calidad de recursos humanos, como por formas y/o fórmulas institucionales inapropiadas para encarar procesos de descentralización y de desarrollo rural con enfoque territorial. *Estos procesos requieren al menos dos cosas: transferencia de responsabilidades y transferencia de recursos y muchas veces nos hemos encontrado que hay mucha falta de capacidad institucional, falta de organizaciones con las cuales trabajar, a pesar que toda generalización no es del todo correcta, en el Estado no están dadas las capacidades institucionales para abordar una estrategia general de desarrollo en este sentido. Hay intendencias, por ejemplo, que tienen mucha capacidad y experiencia en estas actividades de desarrollo rural, hay otras, en cambio, que tienen muchas debilidades como para asumir más responsabilidades.*

Se debería trabajar para superar estas falencias y estas asimetrías en materia de gestión de procesos y administración de programas y proyectos y en el diseño de nuevos proyectos como instrumentos de una política explícita de desarrollo rural territorial. Deberían asignarse recursos a componentes específicos de fortalecimiento institucional de los gobiernos departamentales, de manera de mejorar sus capacidades de gestión, en la prestación de servicios públicos y para el desempeño de una acción como orientadores y motores de la inversión y el desarrollo local. *En el Proyecto Municipal IV, actualmente en negociación entre el gobierno uruguayo y el BID, existen recursos previstos para ello, para emparejar los niveles de actuación, gestión y administración de las intendencias en materia de servicios, inversiones, generación de bienes públicos y de desarrollo local. Para ello se va a requerir capacitación, entrenamiento y metodologías para identificar y procesar iniciativas de desarrollo e inversión productiva, económica y social a nivel de las diferentes localidades de un departamento y eventualmente también aumentar la capacidad de los municipios para trabajar coordinadamente en proyectos regionales transformadores.*

A lo anterior cabe agregar que los fondos del Proyecto Municipal IV, en su componente de fortalecimiento institucional y desarrollo, sería conveniente que fueran asignados con criterios similares y complementarios, a los recursos del Fondo de Desarrollo del Interior. No toda la inversión pública municipal debe ir a obras. La capacitación y formación de los recursos humanos, el fortalecimiento de las unidades operativas de las intendencias, los procesos de identificación y estímulos a la inversión privada empresarial y la inversión social, requieren de recursos para ser ejecutadas y no quedar solamente en declaraciones o componentes simbólicos en los proyectos.

En este “enfoque” del desarrollo es preciso asignar recursos de preinversión para aumentar la capacidad institucional del Estado local para atender las situaciones de pobreza y marginación y asumir nuevos servicios públicos descentralizados. Tanto en el Municipal IV, como en el FDI, estos conceptos deberían estar claramente priorizados al momento de asignar recursos, para lograr una mejora y modernización en la gestión del Estado para aplicar una política de desarrollo territorial y de desarrollo rural.

Asimismo, esta política necesita de un complemento indispensable en la administración central, que permita articular de la mejor forma, las acciones e instrumentos entre lo local y lo nacional. El flujo de recursos desde el Estado central debe orientarse y aplicarse en forma oportuna y ordenada en relación a las acciones y demandas de la estrategia local. Al mismo tiempo debe existir una coordinación indispensable en la prestación de diversos servicios e inversiones públicas a nivel local.

Un Estado moderno debe estar preparado para aplicar una política de desarrollo territorial donde resulta clave ampliar los niveles de interlocución con el sector privado y la sociedad civil. Este es el mecanismo para canalizar iniciativas, atender demandas, crear un ambiente propicio y favorable para la inversión y hacerlo en forma transparente, objetivo y sobre todo con eficacia y eficiencia.

### **Articulación público / privada.**

En relación a este eje del debate, todos los integrantes de la Mesa Redonda lo valoraron como uno de los elementos determinante para la ejecución efectiva de políticas e instrumentos de desarrollo rural y local. De hecho, los tres casos presentados durante el Seminario, cada uno según sus características muestran que el desarrollo local trata justamente de liberar y potenciar las energías creadoras de una comunidad, generando, a partir de instrumentos sostenidos de política, el “ambiente” favorable para ello. El primer requisito es una amplia participación y compromiso en la generación de una “visión” común del desarrollo de la localidad y la región. Esta visión común debe conjugar los puntos de vista del sector empresarial, competitivo, pre – competitivo, grande, mediano o pequeño, del sector de los trabajadores rurales y no rurales, de la sociedad civil y sus organizaciones sociales y del Estado representado por la institucionalidad local (municipal) y nacional en las unidades

ejecutoras y oficinas aplicadas a la prestación de servicios públicos desconcentrados y descentralizados.

Luego de consensuada la visión del desarrollo local, es preciso, con la referencia de las políticas nacionales y sectoriales, construir una estrategia y dentro de ésta diseñar las actividades a partir de los instrumentos de intervención disponibles. En esta etapa también es clave la interfase público privada, pues el uso de los diferentes instrumentos y la combinación con aquellos de carácter privado o la participación del sector privado proveyendo bienes públicos en determinadas condiciones, tiene que permitir mejorar la eficacia y eficiencia de las acciones y por tanto mejorar la calidad en los resultados y aumentar el impacto.

Tanto *Hounie* como *Padrón* revalorizaron con fuerza el papel de sus organizaciones (cooperativa y sindical) en la construcción de la articulación público privada.

### **Participación y “empoderamiento”, autogestión del desarrollo rural local.**

En una visión sistémica del desarrollo rural abordando todos los factores presentes en una comunidad donde se establecen relaciones culturales, sociales y económicas, interactuando con los recursos naturales de un territorio, la construcción común de la visión y la estrategia pasa, sin duda, por una inserción activa de todos los sectores sociales en las decisiones. Sin duda alguna, este tema está estrechamente vinculado a la descentralización y al ejercicio del “poder”, entendido éste como la capacidad para actuar sobre las demandas y asignar recursos y la eficiencia y transparencia en la gestión.

*Martín Aguirrezabala* planteaba, concretamente, que *la descentralización de los procesos de desarrollo desde un enfoque de territorio, tiene que ver con la distribución geográfica del poder y ésta, con una dimensión concreta del desarrollo humano. Estamos hablando de procesos, procesos lentos de acumulación de lo que algunos llaman y miden en capital humano y social. El elemento central que caracteriza este proceso es generar las oportunidades y canales para que la gente participe y cumpla un papel relevante. Lograr mecanismos para que la gente se haga cargo de su propio destino y ya sea a nivel de la comunidad local, a nivel de las empresas individuales - cada una desde el espacio, momento y lugar que le corresponda - asuman la responsabilidad de manejar la construcción de su propio futuro. De esto se trata el empoderamiento y en la visión del desarrollo rural y territorial deben diseñar-*

*se instrumentos y crearse espacios para que este empoderamiento se de efectivamente y se exprese en la práctica cotidiana de las decisiones y acciones. De esta manera, la gente podrá construir su futuro a partir de una visión responsable de sí mismo, dentro de su comunidad y ésta dentro de la Nación.*

Lo anterior tiene que ver con la autogestión y ésta se refiere a la conducción de los procesos de desarrollo y dentro de éstos a las actividades sociales, empresariales, productivas, de servicios, generación de bienes públicos, inversiones y finalmente el desempeño competitivo del territorio.

Al hablar de empoderamiento, de participación, a **Aguirrezabala** le interesa reflexionar y destacar la necesidad de diseñar y contar con instrumentos apropiados e idóneos para ello. Estimular la participación de la gente, pero, al mismo tiempo, que los mecanismos e instrumentos sean efectivos. No hay legitimación en la sociedad sin efectividad en la aplicación de recursos, en la instrumentación de acciones de desarrollo, en la atención de demandas o necesidades o en la creación efectiva de mecanismos de estímulo a la inversión.

Uruguay tiene actualmente mecanismos geográficos de descentralización y participación, las Mesas de Desarrollo Rural son un ejemplo de ello. Procuran el empoderamiento de las comunidades locales para decidir por donde orientar el desarrollo rural en general y de sus familias, unidades productivas y organizaciones sociales en particular. Interesa destacar que también el Estado tiene la posibilidad de ceder espacios para la generación de bienes públicos y servicios a la iniciativa privada, a las empresas, a los consorcios, a las instituciones y en general, a la sociedad de una región o área determinada. Buscar en la sociedad civil organizada las iniciativas e ideas respecto de donde asignar los recursos, en lugar de indicar taxativamente qué camino debe recorrer la sociedad.

Los mecanismos competitivos para acceder a recursos públicos para el desarrollo, orientados estratégicamente, son un elemento esencial para el cambio de visión. Una vez acordados con la sociedad civil organizada sobre cuáles son las grandes líneas, los instrumentos deben apuntar a asignar los recursos para buscar las soluciones a problemas detectados por los actores sociales. Por ejemplo, en el Proyecto ganadero que ejecuta el MGAP con un crédito internacional del BID, las asociaciones de productores han señalado que es preciso trabajar para afianzar la integración vertical de la cadena de la carne. Luego, los distintos agentes en la cadena presentan sus proyectos o iniciativas, compitiendo por los recursos del Proyecto ganadero, para encarar acciones que les permitan mejorar su propia competitividad. La participación de la

sociedad, el empoderamiento, son la expresión concreta de la interfase público privada y para que esta visión de las acciones de desarrollo sean reales, es preciso que exista una actitud de cooperación en las comunidades locales y entre éstas y la comunidad nacional.

El representante de los trabajadores **Alvaro Padrón** agregó, como elemento ilustrativo de este concepto de autogestión del desarrollo local, la experiencia de trabajo de la Mesa Nacional de Asalariados rurales que trabaja desde hace tres años y que en un reciente encuentro ha definido este camino de construir consensos con el resto de la sociedad sobre cómo avanzar hacia un desarrollo más equitativo y sostenible, a partir de las diferentes realidades regionales y locales. En la visión de los trabajadores, la autogestión de los procesos y los consensos deben escalar en relación a lo local, lo nacional y lo regional dentro del MERCOSUR y de hecho ha habido reuniones de trabajo para reflexionar sobre estrategias de desarrollo consistentes dentro del MERCOSUR con trabajadores rurales del Brasil y de Paraguay y Argentina.

En el plano nacional, la participación de los trabajadores en la Junta Nacional de Empleo y sus expresiones locales y departamentales, son un camino recorrido y a profundizar dentro de la experiencia uruguaya para concertar posiciones entre trabajadores, empresarios y el gobiernos, buscando crear oportunidades laborales vinculadas a las efectivas capacidades locales que se apoyan en sus recursos humanos, naturales y en las oportunidades de inversión para crear riqueza social sobre una localidad o territorio.

**Eber Da Rosa** incorpora, en esta parte del debate, un aspecto realmente importante de la nueva visión sobre ruralidad y que se vincula al desdibujamiento entre los límites de lo rural y lo urbano. Hay ruralidad en los asentamientos irregulares de las grandes ciudades, los hay en los pequeños pueblos y villas y en la experiencia de MEVIR y por otro lado la producción agropecuaria, su acondicionamiento, los servicios conexos a la misma y la industrialización requieren de recursos humanos con habilidades, destrezas y conocimiento en las actividades rurales que hoy están en las ciudades. *En el diseño de la visión común, la estrategia y los instrumentos para el desarrollo rural hace falta involucrar, en mayor medida, a distintos actores sociales y asociaciones civiles del medio rural y urbano. Entidades comerciales y de servicios, de trabajadores y de productores agropecuarios. Todas estas instituciones actuando juntas deberían crear un mayor estado de opinión pública a favor de las acciones de desarrollo rural y territorial y lo que es más importante, la canalización de recursos para ello.*

#### **4. Otras interrogantes formuladas por el público.**

La Mesa Redonda dejó, además de sus resultados y el debate generado en la misma, una serie de interrogantes y preocupaciones que el público participante elevó a la Mesa. Creemos que merece la pena presentar el tipo de preocupaciones que el público manifestó, como elementos que seguramente ilustrarán un camino para reforzar el enfoque DRET para Uruguay, como herramienta de desarrollo económico y social.

#### **Preguntas referidas al territorio y la descentralización.**

La descentralización es un enfoque de la gestión del Estado que apunta a transferir responsabilidades y recursos a los gobiernos departamentales, dado que su proximidad con la ciudadanía y con las estructuras socioeconómicas y productivas de un departamento, les colocan en primera línea como proveedores de servicios, infraestructura, asistencia a la producción y capacidad articuladora de la sociedad.

También son parte del costo del Estado y un aspecto muy importante de la construcción de las ventajas competitivas locales. Para un enfoque del desarrollo rural en un territorio dado, los municipios son una herramienta clave al momento de articular recursos y crear condiciones para el desarrollo y la inversión.

Existe preocupación respecto a cómo una política de esta naturaleza manejaría las diferencias de desarrollo socioeconómico relativo entre los departamentos y sus gobiernos departamentales, especialmente en el plano de la calidad de servicios, eficacia y eficiencia de los mismos y la gestión pública, disponibilidad de recursos.

Se apunta a definir si el diseño de la política implicaría contar con instrumentos de carácter general - lo que en principio acentuaría las desigualdades - o por el contrario, aplicaría una política de compensaciones que debería basarse en indicadores objetivos para evitar los desvíos de carácter político.

Como fue dicho antes, los gobiernos departamentales son un factor importante para la construcción de las ventajas de competencias locales y se expresó claramente la preocupación en el público, sobre cómo se conjugaría la búsqueda de la competitividad y eficiencia, exigidas cada vez con más fuerza en los mercados internacionales, con la búsqueda de una mayor cohesión y

*coherencia en las acciones hacia la pobreza rural dentro del mismo espacio territorial.*

Esta última interrogante deja planteado el problema de hacer compatibles instrumentos de política económica con aquellas acciones que apunten a estimular la competitividad comercial articulando sectores productivos en cadenas y al mismo tiempo apliquen herramientas de superación de la pobreza sobre un mismo territorio, procurando la inclusión de los sectores menos favorecidos en los beneficios del desarrollo, sin por ello afectar negativamente la competitividad local.

Integrar a la población rural pobre o más vulnerable a las actividades económicas y productivas con un mejor desempeño competitivo, es una parte sustantiva del desarrollo rural en un sentido amplio e inclusivo.

En el marco de una acción territorial, el público planteó su interés en diseñar y aplicar instrumentos de política que permitan potenciar a los ciudadanos en relación con la tierra, las opciones productivas y un sentido de identidad local, planteando interrogantes a los participante en la Mesa sobre cómo diseñar estas políticas a partir de recursos genuinos y un marco macroeconómico que permita el crecimiento, el desarrollo y la inversión. *Se plantea la duda legítima sobre el enfoque del DRET en relación al modelo europeo, respecto de su excesiva dependencia de subsidios y si realmente sería sostenible sin los mismos.*

El pago de servicios ambientales y externalidades de la agricultura hoy son medidas y políticas asimétricas que benefician a los habitantes de las áreas rurales europeas y productores, pero que afectan muy negativamente la competitividad de nuestras exportaciones. *¿Es posible un desarrollo rural con estos marcos de política económica a nivel nacional y con la competencia que significan las distorsiones de mercado generadas por los subsidios europeos y las dificultades de acceso de nuestros productos?*

## **Política económica, globalización y enfoque territorial del desarrollo.**

Parte del público se plantea si no significa una contradicción, desde el punto de vista de una visión del desarrollo territorial del país, la necesidad de responder en forma eficaz y competitiva a las demandas cada día más exigente de los mercados globalizados, en un marco de libre comercio y atender, al mismo tiempo, las demandas del desarrollo de las áreas rurales, para lo cual

se requiere de asignar recursos de pre inversión e inversión social cuyo retorno es relativamente más lento.

Este debate es sumamente rico pues, en la medida que el mismo se profundiza, permite ver a la luz de varias experiencias internacionales tanto en países desarrollados como en desarrollo que, para que la globalización y el libre comercio puedan ser aprovechados en beneficio de la generación de riqueza, oportunidades laborales y bienestar para la gente, es preciso promover la acumulación de capital humano y social potenciando las capacidades locales, tanto para operar en los mercados, como para participar en las instituciones democráticas y de la sociedad civil. Esto implica aplicar recursos a través de instrumentos y acciones concretas que permitan aumentar la capacidad de articulación y crear riqueza local en un marco de libertad y equilibrio económico. *La pregunta formulada es si este enfoque discutido durante todo el Seminario, resulta en una aceptable estrategia de desarrollo rural sostenible dentro de un escenario de globalización económica y libre comercio.*

Ante esta interrogante, **Martín Aguirrezabala** respondía que, *frente a la globalización de la información, los flujos de comercio de bienes, servicios y factores de producción, la globalización de la tecnología, el desarrollo local y el fortalecimiento de las capacidades locales resultan en un aumento de la competitividad de las comunidades en el mundo. Esta es una de las mejores respuestas a la globalización, dado que permite aprovechar las oportunidades que ésta genera. Se preguntaba cómo vamos a mejorar nuestra competitividad en un mundo globalizado en algunos aspectos claves de las relaciones económicas, comerciales y aún culturales, pero no globalizado en otras, si no realizamos una decidida apuesta a maximizar la eficiencia con la que se generan capacidades. En la cooperación surge una mayor capacidad para competir.*

**Gonzalo Cibils** señalaba los siguientes criterios: si bien el camino para mejorar la competitividad general del país, pasa, entre otros aspectos, por construir y fortalecer las capacidades locales en materia de comercio internacional, se establece una relación de distorsión respecto de los recursos invertidos en materia de desarrollo rural por parte de los países más poderosos como la UE, por ejemplo. Cuando se habla de construir las ventajas de competencia, hemos estado de acuerdo en que es preciso acompañar la competitividad de las empresas con una competitividad del territorio - esta es factible mejorarla a través de recursos de inversión pública e incluso medidas de estímulo y apoyo contenidas en la "caja verde" de la OMC - pero si a esto le sumamos que productores de una región determinada obtienen por sus

productos precios diferentes a los que pagaría el mercado, se plantea en este aspecto una distorsión en la libre competencia.

*Juan Notaro* aportó un punto de vista muy relevante en el marco de estas consideraciones respecto del libre comercio y el desarrollo territorial y rural, mientras que - como se verá más adelante - *los recursos para proyectos en el área rural de las principales agencias de cooperación financiera multilaterales es de tres mil millones de dólares, el monto de los subsidios que aplican por año los países desarrollados a la producción agrícola y al sector rural asciende a trescientos sesenta millones de dólares. Estos subsidios son aplicados en muchos productos donde nuestros países y en particular Uruguay, es competitivo y podría aumentar su comercio y sus exportaciones si las distorsiones fueran menores. Lo paradójico es que en la Región está el mayor número de pobres y más del 50 % de los pobres de América Latina están en el sector rural.*

Este pregunta y el intercambio generado a raíz de ella, plantea la íntima relación que existe entre las políticas de desarrollo territorial, ambientales, los recursos invertidos, los subsidios aplicados y la forma de valorar las externalidades de la agricultura, con una “nueva generación” de barreras de acceso y distorsiones al comercio entre los países. En la puesta en valor del territorio se abre una nueva categoría de comercio “globalizado” que es el pago a los países y a las regiones dentro de un país por servicios ambientales a la comunidad en general.

## **Recursos para la cooperación técnica y financiera en materia de DRET.**

Otro de los temas de preocupación en el público fue la participación en materia de desarrollo rural y territorial de las agencias multilaterales de cooperación técnica y financiera y su relación con el gobierno, para decidir sus operaciones, tanto en materia de contenidos como de estrategia de ejecución.

Las interrogantes más frecuentes fueron cómo lograr que efectivamente los recursos de financiamiento y cooperación de las agencias internacionales lleguen con el mínimo de desvíos o erosión a la gente del medio rural, a la población de los departamentos y en gran medida también directamente a los municipios como gestores del desarrollo.

El “desembarco” de las agencias en una región con un cúmulo de instrumentos de competitividad e inversión, debería estar precedida de una armoni-

zación de intereses y estrategias que surja desde la población. Es decir, la construcción de la "visión del desarrollo territorial". Asimismo, el proceso de negociación de las diferentes operaciones financieras y de cooperación con el gobierno debería darse dentro de los términos de este enfoque, de manera que luego los componentes e instrumentos de los proyectos y desde ya, el propio contrato de préstamo, habiliten a operar con criterios de territorialidad, descentralización y articulación de instrumentos.

Frente a estos elementos que el público planteaba, **Rubén Echeverría** manifestaba que si los gobiernos están dispuestos a solicitar fondos destinados a proyectos con este enfoque de desarrollo, solamente tomando en cuenta el Banco Mundial, el FIDA y el BID, hay en este momento, del orden de tres mil millones de dólares de proyectos en preparación - en cartera - para programas rurales precisamente con este enfoque. *La cartera en ejecución es más del doble de la que está en preparación. Si se toma en cuenta la cartera de programas en ejecución en Uruguay de estas agencias y de otras de cooperación técnica y bilateral, se suman muchos recursos. Habrá que ver cómo se aplican, con qué eficacia en cuanto a prioridades e impactos, pero más que un gran esfuerzo por recursos frescos, quizás la preocupación hoy de la cooperación técnica y financiera, debería estar en el desarrollo de capacidades dentro del Estado y la sociedad civil para aplicar los que existen en el marco de una institucionalidad moderna y eficaz al momento de generar impactos.*



## A MODO DE CONCLUSIÓN: CAMINOS A RECORRER

Para la organización y convocatoria del Seminario Nacional sobre ***“Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial”***, el IICA se planteó desde un comienzo, que el mismo debía colaborar con la definición de ***“Políticas y Estrategias para el Uruguay”***, en el marco de una agenda en construcción.

Al cabo de las presentaciones de los casos, brasileño, centroamericano y europeo, de las conferencias dictadas por los expertos internacionales invitados, como así también de los debates con el público asistente y finalmente, los conceptos vertidos durante la Mesa Redonda, aparecen una serie de elementos indicadores de los caminos a recorrer, que el IICA estima incorporar en su agenda de cooperación con el Gobierno de Uruguay.

En primer lugar, se confirma que el tema del desarrollo territorial y de las áreas rurales en particular, es un objetivo de política pública válido dentro de una estrategia nacional de desarrollo social y crecimiento económico con competitividad.

Esta política pública requiere, asimismo, de una mayor coherencia y consistencia en la aplicación de sus instrumentos, pero surge del Seminario que, para el diseño de la misma existe un espacio institucional y político muy relevante, emergente de la reforma constitucional de 1996. Especialmente en lo que aquella establece en términos de descentralización, asignación de recursos y funciones de la Comisión Sectorial de Descentralización.

En segundo lugar, aparece como elemento necesario para fortalecer una política en este sentido, incorporar dentro de las reformas y modernización del Estado, la construcción de capacidades tanto a nivel central, como en los gobiernos departamentales. Mejorar y fortalecer la gestión pública para aplicar instrumentos y recursos con un enfoque de territorio (local, regional o departamental) y con una metodología de gestión de servicios y provisión de bienes públicos descentralizada.

El marco entonces, para una acción sistemática de cooperación con un enfoque DRET, debería contener los siguientes ejes conceptuales:

- La construcción de capacidades locales. Implica el aumento en la dotación de capital humano, social, físico y económico en las diferentes regiones y localidades de Uruguay, lo cual va de la mano con la asignación de recursos de pre inversión. Existen, asimismo, otras categorías

de inversión, aquellas en materia de infraestructura, servicios públicos, acceso a tecnología, factores de producción, que se estima requieren de las primeras para ser efectivas.

- El enfoque DRET es sistémico e inclusivo de toda la población de una región y/o localidad y para ello debe partir de la construcción de una visión común que haga posible el diseño de una estrategia concreta de desarrollo y su articulación con la política pública nacional. Esto permitirá usar más eficazmente los instrumentos y bienes públicos que la política dispone y aplicar eficientemente los recursos.
- El DRET debe ser, en el caso uruguayo, una respuesta a la construcción de las ventajas competitivas desde las empresas, cadena y complejos económicos, pasando por el territorio localidad o región. Esta sumatoria armónica de esfuerzos debería mejorar la capacidad de competencia de la oferta exportable del país en los mercados internacionales globalizados y generar nuevas oportunidades de ingresos y empleo para la población rural.
- El "territorio" como concepto o categoría de desarrollo, en una visión sistémica del mismo, es asumido como la construcción social sobre un espacio físico. La especial dotación de recursos naturales de una localidad o región, más la gente, la cultura, las organizaciones sociales y empresariales.
- El criterio de inclusión social y económica del DRET, implica construir nuevas ventajas de competencia. Creación de riqueza social y la superación de las condiciones de pobreza, en el marco de una integración de actividades, sectores y diferentes estratos socioeconómicos de la población.
- El enfoque DRET depende para su éxito y debe procurar, mejoras sostenidas en la forma de aplicación de las políticas e instrumentos de intervención del Estado. Se basa en una fuerte articulación público privada, tanto en la construcción de la visión común, como en la aplicación de los instrumentos de la política y los recursos correspondientes.
- Desde las regiones o los territorios con relaciones económicas y sociales homogéneas, es preciso crear las condiciones para estimular la inversión privada que haga posible el aumento sostenido del producto, las oportunidades laborales y una oferta competitiva sostenible.

Los desafíos concretos en los que el IICA compromete su cooperación decidida con Uruguay serán, entonces:

- Construir capacidades tanto en el Estado a nivel de la administración central, como en las intendencias municipales, atendiendo demandas concretas en materia de formación de recursos humanos para la gestión de procesos de desarrollo en las áreas rurales con el enfoque amplio y sistémico de la nueva ruralidad.
- Apoyar también la formación de recursos humanos y la capacitación de los dirigentes de las organizaciones de productores y de la sociedad civil, en aquellos espacios de participación creados para encarar acciones de desarrollo rural sostenibles.
- Formar parte de una red de experiencias piloto, en Uruguay y en la región, que en esta materia permita integrar experiencias, conocimiento y articular recursos de cooperación horizontal entre los países de la región, estimulando el aumento del capital social.
- Crear una mesa de trabajo "ad hoc" con las instituciones nacionales involucradas en el desarrollo territorial y rural, para realizar un seguimiento en materia de instrumentos y acciones específicas.
- Trabajar con las Intendencias Municipales en acciones piloto que permitan mejorar el desempeño de las mismas como articuladoras de demandas, iniciativas y recursos, a través de las Oficinas de Desarrollo. Apoyar la construcción de espacios de participación departamental o local, para estimular la integración y articulación con la sociedad civil y las empresas, en forma transparente, organizada y permanente.
- Cooperar en un proceso de sistematización de experiencias, aprovechando todo el camino recorrido por las organizaciones sociales en Uruguay, desde las cooperativas agropecuarias, las organizaciones sindicales y de productores agropecuarios. Las intendencias municipales, desde las pioneras en la materia como Tacuarembó, hasta Montevideo Rural, con su característica específica de mantener una política territorial rural en el centro del área metropolitana.
- Profundizar las acciones para consolidar un Consorcio para el Desarrollo de la Región Este de Uruguay, a partir del cual se diseñe una visión del desarrollo de la región y se identifiquen e implementen proyectos transformadores de la misma a nivel socio económico.
- Apoyar el fortalecimiento institucional y la capacitación de los recursos humanos a nivel del MGAP, la Oficina de Desarrollo Rural y el Proyec-

to Uruguay Rural, para la consolidación del modelo de participación de la población rural, innovador para Uruguay, como es el de las Mesas de Desarrollo Rural.

- Apoyar a la DINOT para instrumentar desde la articulación y sistematización de experiencias e instrumentos, sus definiciones de política de desarrollo y ordenamiento territorial.

En resumen, los caminos para seguir construyendo la agenda del desarrollo rural sostenible en Uruguay, pasan por apoyar la articulación de un conjunto muy grande de iniciativas - que pudieron identificarse en diferentes momentos del Seminario - tanto de índole pública como privada, procurando así una mejor asignación de recursos y un mayor impacto y resultados a partir de la aplicación de los mismos.

**Fotografía de la tapa: Departamento de Salto, Uruguay  
Gentileza de Mana**

**Esta publicación del IICA, tiene un tiraje de 1.000 ejemplares y se terminó de imprimir  
en la ciudad de Montevideo, Uruguay, en el mes de Agosto de 2003.**

**Impresión: Imprenta Boscana SRL**

**Depósito Legal: 328.113**









El Instituto Interamericano de cooperación para la Agricultura, dentro de sus acciones de cooperación con el Uruguay, tiene como uno de los ejes prioritarios de trabajo el Desarrollo Rural Sostenible, con Enfoque Territorial (DRET).

En ese marco se organizó el Seminario Nacional sobre DRET, cuyos trabajos, debates y conclusiones se recogen en este libro. El Seminario procuró presentar experiencias de trabajo en el tema en tres regiones, si bien con características diferentes al Uruguay, con problemáticas sociales, económicas, y especialmente de cohesión territorial, semejantes en ciertos aspectos a los desafíos del Uruguay actual.

La cohesión territorial, los equilibrios poblacionales y las oportunidades de desarrollo social y económico de la población en general y especialmente de la población rural, son aspectos de una política de ordenamiento territorial y desarrollo que deben sustentar los procesos de crecimiento, apertura e integración regional del Uruguay.

La evolución de la institucionalidad política en materia de descentralización a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1996 y la Ley Presupuestal del año 2000, abren una ventana de oportunidad para la cooperación, especialmente apostando al desarrollo de capacidades locales, tanto en el sector público, como en el sector privado empresarial y especialmente en la sociedad civil y sus organizaciones.

La reflexión sobre los casos presentados (Brasil, Centro América y la Unión Europea), las conferencias de expertos internacionales especialmente invitados y la mesa redonda con dirigentes uruguayos gubernamentales y no gubernamentales, dejan abierta una agenda en construcción, a la que el IICA se propone apoyar en su formulación a través de la sistematización de experiencias uruguayas en materia de DRET, el desarrollo de capacidades personales e institucionales, y el respaldo a iniciativas concretas como las Agencias de Desarrollo Departamental, o el Consorcio para el Desarrollo de la Región Este del Uruguay.



#### Sitio Institucional

IICA: [http:// www.infoagro.net/codes](http://www.infoagro.net/codes)

E-mail: [codes@infoagro.net](mailto:codes@infoagro.net)



OFICINA EN URUGUAY

<http://www.iica.org.uy>