

“ELEMENTOS DE DEBATE PARA EL FUTURO DEL DESARROLLO TERRITORIAL”.

AUTORES

Echeverri R.¹, Martínez E.², Guerrero J.E.³ y Guzmán M.⁴

oc3gugum@uco.es



**Colóquio Ibérico de Estudos Rurais
Cultura, Inovação e Território**

**Coloquio Ibérico de Estudios Rurales
Cultura, Innovación y Territorio**

Coimbra, Portugal

Outubro / Octubre 23-25, 2008

Trabajo presentado en el VII CIER “Cultura, Innovación y Territorio”

¹ Consultor Internacional

² Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero

³ Universidad de Córdoba

⁴ Consejo Social de la Universidad de Córdoba

VII COLOQUIO IBÉRICO DE ESTUDIOS RURALES

Cultura, Innovación y Territorio. Coimbra (Portugal) del 23 al 25 de Octubre de 2008

Título: “Elementos de debate para el futuro del desarrollo territorial”.

Autores: Echeverri R.⁵, Martínez E.⁶, Guerrero J.E.⁷ y Guzmán M.⁸

RESUMEN

Tanto los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) como los Europeos han reconsiderado en la última década la importancia del desarrollo rural como una dimensión fundamental del desarrollo de sus países. En el primer caso por estar vinculado claramente a la reducción de la pobreza y la desigualdad social; en el segundo como elemento central de multifuncionalidad y sostenibilidad de los territorios y la calidad de vida de las personas que los habitan.

No es fácil encontrar paralelismos entre ALC y Europa, dadas las diferencias del contexto político y estabilidad económica. No obstante existen elementos sustanciales comunes. En primer lugar, los procesos de desarrollo rural deben estar integrados en procesos de desarrollo regional y sus procesos de integración económica internacional; sin embargo la escala de trabajo comarcal-local es esencial para reactivar la economía y la sociedad local. En segundo lugar, nuevas o renovadas estructuras socioeconómica deben de ocupar la interfase en la que las políticas diseñadas adquieren un significado para las personas y se materializan en el territorio. En tercer lugar, la participación de la población y de las instituciones debe estar presente desde el momento que inicia la planificación de políticas públicas hasta la evaluación de los programas y proyectos, debiéndose asegurar los plazos suficientes para que esto ocurra y los recursos necesarios.

Esta comunicación presenta un análisis realizado en base a la experiencia LEADER de Europa y el proyecto EXPIDER del Banco Interamericano de Desarrollo, apuntando algunas ideas para el futuro de los programas de desarrollo rural.

Palabras Clave: Capital social, desarrollo territorial, iniciativa LEADER, proyecto EXPIDER.

Persona de contacto: Melchor Guzmán Guerrero. Consejo Social de la Universidad de Córdoba. C/ Alfonso XIII, Córdoba. Tlfno. 957 218127. E-mail: oc3gugum@uco.es

⁵ Consultor Internacional

⁶ Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero

⁷ Universidad de Córdoba

⁸ Consejo Social de la Universidad de Córdoba

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

2. DESARROLLO TERRITORIAL

2.1. Desarrollo territorial como marco de integración de políticas de desarrollo regional y desarrollo local.

2.2 Desarrollo territorial como escenario para el desarrollo del capital social.

2.3 Desarrollo territorial como enfoque para el desarrollo del medio rural.

3. EXPERIENCIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL.

3.1. La Iniciativa Comunitaria LEADER

3.2. El Proyecto Expider en Iberoamérica.

4. ELEMENTOS PARA EL DEBATE.

5. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN.

Tanto los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) como los gobiernos Europeos han reconsiderado en la última década la importancia del desarrollo rural como una dimensión fundamental del desarrollo del territorio de sus países. En el primer caso por estar vinculado claramente a la reducción de la pobreza y la desigualdad social; en el segundo como elemento central de multifuncionalidad y sostenibilidad de los territorios y la calidad de vida de las personas que los habitan.

No es el objetivo de esta comunicación buscar paralelismos en el futuro desarrollo rural de ALC y Europa dadas las diferencias del contexto político y estabilidad económica, pero sí profundizar en una clara convergencia: el enfoque territorial del desarrollo rural da un papel central a la buena gobernanza por su contribución a la mejora de las capacidades locales y las condiciones de desarrollo. Un buen gobierno favorece la cooperación y la emergencia de sinergias entre actores, instituciones y territorios. Por otro lado, la globalización y la liberalización de los mercados han puesto de manifiesto la necesidad de trabajar en red y consolidar estructuras “puente” o “interfase” que permitan salvar dificultades entre distintas escalas de una misma realidad o aprender de la experiencia de realidades distintas.

En este sentido el desarrollo territorial hace importantes aportaciones a las políticas públicas, en la institucionalidad y en el papel de la sociedad civil. A continuación se aportan algunas reflexiones sobre la conexión entre los procesos de tipo macro (políticas públicas) con los que transcurren a nivel micro (actores-instituciones-territorio).

Esta comunicación presenta un análisis realizado en base a la experiencia LEADER de Europa y el proyecto EXPIDER del Banco Interamericano de Desarrollo en Iberoamérica, apuntando algunas ideas para el futuro de los programas de desarrollo territorial.

2. DESARROLLO TERRITORIAL.

El enfoque territorial ha sido ampliamente estudiado por el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), institución que lo define como una visión integradora de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención, que permite abordar problemas y realizar propuestas con enfoque sistémico contemplando la complejidad de la realidad. El “Territorio” es considerado como un producto social e histórico -lo que le confiere un tejido social único-, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos.

El rasgo más característico de este enfoque de planificación y desarrollo es que se centra en las personas y se acompaña de una visión holística que incorpora las distintas dimensiones del territorio (económica, sociocultural, ambiental y político-institucional) en un proyecto de largo plazo para contribuir a la integración de procesos productivos y el fortalecimiento de la trama social y cultural del territorio. Dado que se centra en las personas, el enfoque territorial profundiza y desarrolla los sistemas que están basados en el conocimiento. El capital humano,

capital social y capital natural son de especial importancia, como nudo central de todas las interrelaciones y poniendo gran énfasis en el fortalecimiento de la capacidad cultural y política de las sociedades.

Para el desarrollo socioeconómico del territorio tiene en cuenta las actividades agrícolas, las actividades económicas no agrícolas de la economía regional y de la economía de los recursos naturales. Esta convivencia reconoce la necesidad de trabajar los encadenamientos de valor añadido (cluster, cadenas agroalimentarias y denominación de origen), y en todo momento, articular enfoques complementarios del espacio rural y el urbano, tanto de sus economías como de sus instituciones. La ruralidad se vuelve estratégica en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, armónico en su relación con la base de recursos naturales, y viable económica, política y socialmente.

Por lo tanto, se reconoce la importancia del capital natural, del capital humano, del capital social, del capital físico y del capital financiero, como soportes básicos de la economía de los territorios rurales. Como objetivo último, independientemente de la escala de trabajo, el enfoque territorial busca invertir los círculos viciosos de exclusión, pobreza e ineficiencia económica en círculos de inclusión, prosperidad y competitividad.

2.1. Desarrollo territorial como marco de integración de políticas de desarrollo regional y desarrollo local.

Los procesos de desarrollo territorial deben estar integrados en procesos de desarrollo regional y sus procesos de integración económica internacional. Es evidente que las políticas regionales condicionan el tipo de estructuras e instituciones en las que finalmente se apoyan los procesos de desarrollo en el ámbito local. Pero también es cierto que cuando existen unas condiciones apropiadas para el desarrollo local, se puede observar como la acción colectiva cristaliza en nuevas formas de organización que representan los intereses de grupo y ponen de manifiesto cierto margen de maniobra y capacidad de negociación para definir sus propias estrategias de desarrollo haciendo uso de la estructura más amplia de acuerdo a sus necesidades.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el entorno local es un entorno adecuado para redefinir el papel de los gobiernos locales en un nuevo reparto del trabajo político fruto de la descentralización y la emergencia de instituciones supranacionales. La escala local favorece el desarrollo de procesos de participación ciudadana y democratización, ampliando tanto las áreas de intervención de la autoridad local dentro del desarrollo de políticas públicas, como el control ejercido por los ciudadanos (Navarro, C. 1998). Por ello es importante asumir que los procesos de desarrollo con enfoque territorial tienen una importante componente social, es decir, se obtienen mejores resultados cuando tienen un enfoque participativo y la experiencia, conocimientos y necesidades de la población ocupan un lugar central.

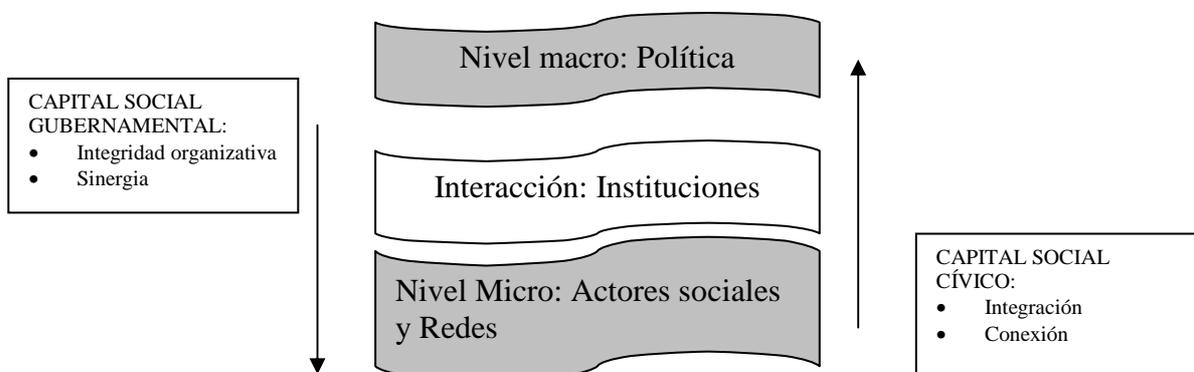
Las políticas públicas diseñadas de arriba-abajo interaccionan con los intereses y preferencias de la sociedad civil dando un significado distinto a dichas políticas del que carecían en el momento de su diseño. De la observación de esta interacción, se han realizado diferentes interpretaciones. Para algunos autores el nivel de intervención del estado en la economía es inversamente proporcional al esfuerzo de la sociedad por crear capital social, entendido como las normas, las redes y la confianza que favorece la acción colectiva, permitiendo a un grupo de personas trabajar por un objetivo común (Coleman, 1998) Una comunidad cohesionada

internamente y conectada con el exterior tiene mayor capacidad de respuesta ante cualquier cambio ajeno a ella. Tal y como muestra el trabajo de Putman (1993) sobre “variaciones regionales en la formación de los gobiernos locales en el norte y sur de Italia” la presencia de capital social actúa como barrera a la acción del gobierno. Otras posturas más liberales ven la relación estado sociedad como un efecto positivo; opinan que el estado puede impulsar un ambiente estable, progresivo y predecible en el cual es posible que una sociedad civil emerja y florezca. Desde este punto de vista el Estado también es capaz de inducir capital social., lo que es especialmente relevante en iniciativas de desarrollo económico de sociedades pobres, en las que hay muchos obstáculos para avanzar en beneficio mutuo complementario entre el estado y la sociedad. Al profundizar en el enfoque del capital social y su utilidad en las dinámicas de desarrollo (Moyano, E. 2001) se observan distintos resultados en la interacción entre sociedad y estado, dependiendo en gran medida del capital social de la sociedad civil (Capital Social Cívico) y el capital social de los poderes públicos (Capital Social Gubernamental).

En la Evaluación Intermedia de la Iniciativa Comunitaria LEADER II en Andalucía, se realiza un análisis de ambos tipos de capital social, entendiendo por Capital social gubernamental el que se produce por la capacidad de las instituciones de coordinarse, cooperar entre sí y generar confianza a los ciudadanos; y por capital social cívico aquel que se deriva de la capacidad de la población de actuar de forma colectiva y conseguir logros de forma conjunta (Guzmán, M., Cobacho, A. y Martínez, E., 2003).

Como parte del capital social cívico, se valora la integración intracomunitaria entendida como el grado de confianza entre vecinos y el grado de participación en actividades de tipo colectivo. El grado de identidad comarcal y la confianza que le inspiran algunas instituciones como el Grupo de Desarrollo Rural, los Ayuntamientos o la Junta de Andalucía, serían parte de la conexión intracomunitaria de la población. De la misma forma, el capital social gubernamental se expresa, en primer lugar, a través de la sinergia institucional expresado en el grado de cooperación entre asociaciones y el grado de cooperación entre municipios; y en segundo lugar a través de la integridad organizacional, cualidad que valora el grado de eficiencia de las instituciones que en general la población hace y el grado de eficiencia de cada institución relacionada con el desarrollo rural (Moyano E. y Garrido F., 2003)

DESARROLLO DE ARRIBA-ABAJO



DESARROLLO DE ABAJO ARRIBA

Las posibilidades del desarrollo a nivel local dependen en gran medida de la forma como se resuelvan los dilemas de ambos enfoques, y por tanto, de la existencia de ambos tipos de capital social. La dimensión social del desarrollo, como proceso que transcurre en el seno de la comunidad local es fruto de la acción colectiva de individuos e instituciones circunscritos a este ámbito, de la interacción y grado de interconexión entre ellos.

Para conseguir un desarrollo económico sostenible la interacción entre “top-down” y “bottom-up” debe de ser dinámico: en el caso del desarrollo ascendente los lazos intensivos intra-comunitarios (**integración**) debe empezar a coexistir con los más extensivos, redes extra comunitarias (**conexiones**), mientras que al mismo tiempo las combinaciones descendentes de las relaciones estado con la sociedad (**sinergias**) debe coexisten con los lazos corporativos de cohesión y eficiencia (**integridad**).

La implicación más importante puede que sea que el planteamiento ayuda a identificar el origen de algunos de los elementos políticos más importantes en la economía del desarrollo: cómo los estados y las agencias externas pueden ser una fuerza positiva en las vidas de millones de gentes que viven en la pobreza.

El enfoque territorial hace cuatro aportaciones fundamentales a la gestión de las políticas públicas (IICA, 2003):

- La relevancia de que el territorio se constituya en el objeto de las políticas. Las estrategia de desarrollo debe ser multisectorial.
- La necesidad de desarrollar políticas públicas contextualizadas, que tengan en cuenta las debilidades de cada territorio y su composición social.
- La cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elementos fundamentales para la gestión de las políticas.
- La importancia de redefinir la función del Estado, especialmente en lo relativo a la provisión de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía, y la construcción de la democracia y la institucionalidad rural.

2.2. Desarrollo territorial como escenario para el desarrollo del capital social.

Entendido como las relaciones, instituciones y normas que conforman la cantidad y calidad de las interacciones sociales dentro de una comunidad, el capital social puede verse como un recurso a ser utilizado para la consecución de objetivos comunes y emprender proyectos de tipo colectivo. Existe evidencia creciente de que la cohesión social que genera contribuye de forma decisiva al avance económico y el desarrollo sostenible.

El actual proceso de globalización, como emergencia de un sistema político y económico mundial, está suponiendo para la estructura social una mayor heterogeneidad de instituciones y mayor complejidad de interrelaciones. En cuanto al reparto del trabajo político, ha supuesto también, nuevos niveles supranacionales de toma de decisiones y una valoración

creciente del gobierno local dada su proximidad al ciudadano y la necesidad de atender sus necesidades básicas.

La emergencia de redes sociales por las que los actores sociales persiguen objetivos comunes, y las normas y valores propios que circulan por esa red, constituye un nuevo recurso para el desarrollo de la comunidad, y es entendido como una nueva forma de capital de las comunidades, el capital social.

El capital social incluye tanto elementos atribuidos a cada uno de los individuos o actores sociales, en forma de conocimiento y habilidades individuales y sus relaciones con otros individuos dentro de la comunidad (redes sociales), como el conocimiento y las habilidades de los actores colectivos y sus relaciones con otras redes externas a la comunidad local. En ambos casos, propiedades reproducibles dentro de la sociedad local que tienen que ver tanto con sus motivaciones e intereses como con la estructura de oportunidades de la situación en la que se hallan. En la interacción la acción social con la estructura las comunidades locales adoptan una **estrategia de actuación** que responde a la **adaptación o no adaptación** a la estructura de oportunidades, que estará mediada por la presencia de capital social.

Para el medio rural, la estrategia de adaptación ha supuesto entender que la agricultura no podría ser el único sustento de la actividad económica rural, y por tanto, era necesario compaginar la agricultura con otras actividades. Esta decisión política, asumida y liderada inicialmente por los organismos internacionales (OMC, UE, etc) ha desencadenado un esfuerzo continuo y sinérgico de las comunidades rurales por asumir nuevas funciones y actividades atribuidas al medio rural.

El proceso ha sido entendido, en algunos territorios como Andalucía, reconstruyéndose el tejido socioeconómico en función de las posibilidades de su territorio, utilizando para ello las oportunidades que ofrecían las experiencias de desarrollo ascendente, en las que la población implicada eran los principales protagonistas. Con este objeto es puesta en marcha por la Comisión en 1991 la Iniciativa Comunitaria LEADER, como un instrumento de desarrollo local en las zonas rurales. Sin embargo no sólo ha permitido la posibilidad de experimentar el potencial de desarrollo del medio rural en base a otras actividades de diversificación, sino que ha desencadenado un proceso ascendente de movilización social y reconstrucción de la nueva identidad rural mediante la producción de capital social.

2.3. Desarrollo territorial como enfoque para el desarrollo del medio rural.

El enfoque territorial, al entender el territorio como un factor estratégico de desarrollo, es igualmente aplicable para promover procesos de desarrollo en el medio rural, aun considerando, tal y como refleja García Sanz (1999) que el medio rural posee características demográficas, económicos, políticas, sociales y culturales diferentes a las del medio urbano.

No obstante, el análisis de estas diferencias apuntan a algunas de las razones por las que la aplicación del enfoque territorial al medio rural resulta adecuado. En primer lugar, el medio rural es el entorno en el que la interacción entre hombre-naturaleza-cultura ocurre con mayor intensidad, y la agricultura, fruto de esta interacción sigue siendo la principal actividad, la principal fuente de conocimiento local y de depósito de esa cultura. Con frecuencia el medio

rural se identifica con núcleos de población pequeños con una fuerte componente agraria, con una población que a lo largo de los años ha forjado una tradición, una cultura y una forma de relación. Esta forma de convivencia ha hecho que sus habitantes posean un fuerte sentido de pertenencia al territorio y en sus relaciones ocupen un lugar importante el papel de la vecindad y las redes familiares.

En segundo lugar, el medio rural posee una débil densidad de población lo que dificulta la reconstrucción del tejido económico local capaz de organizarse para tomar sus decisiones. En las últimas décadas ha experimentado una pérdida continua de recursos humanos, por envejecimiento y éxodo de la población joven y los actores sociales más dinámicos, que han emigrado a zonas urbanas en busca de nuevas posibilidades de empleo.

El entorno rural posee también una débil densidad institucional, erosionada por la pérdida de recursos humanos, y por tanto, por la pérdida de actividad y capacidad de negociación de sus formas de organización. Tal y como recoge en su análisis García Sanz, las instituciones del medio rural han mostrado una apatía creciente, y cierta tendencia al individualismo, que en el plano político se manifiesta en una elección de voto de aquel grupo que más le favorezca.

El mundo rural ha experimentado, en su tendencia hacia la modernidad, un proceso de desruralización, o pérdida de peso relativo respecto al medio urbano, que ha supuesto cambios y transformaciones profundas. Además del consecuente proceso de desagrarización, ha tenido lugar una pérdida de identidad de lo rural, un proceso de erosión de la cultura tradicional, que en numerosas ocasiones ha llevado a su revitalización haciéndola converger con ciertos aspectos de la cultura moderna.

La desagrarización ha tenido una consecuencia clara, la emergencia de nuevas formas de actividad y de riquezas alternativas en el medio rural, que sustituyen o complementan la actividad agraria, emergiendo nuevas categorías de actores sociales que adquieren un protagonismo creciente en la estructura social local. Estos actores sociales tienen nuevas motivaciones y ven en el medio rural oportunidades favorables para el desarrollo de nuevas actividades y la mejora de la calidad de vida.

Por último, el medio rural ha tenido una situación más desfavorable que el medio urbano para acceder a la información y desarrollar la capacidad de comunicarse con el exterior, lo que ha ocasionado situaciones de aislamiento geográfico y dependencia de las zonas urbanas.

Las nuevas formas de ruralidad pasan inevitablemente por un proceso de reconstrucción social, económica, política y cultural, para adaptarse a una nueva realidad: nuevas funciones atribuidas al medio rural, mayor diversidad de actividades, nuevos actores sociales, nuevo papel del gobierno local en el reparto de poder, mayor permeabilidad y conexión con el exterior...

3. EXPERIENCIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL.

3.1. La Iniciativa Comunitaria LEADER

Desde 1992, la Unión Europea ha experimentado con LEADER un nuevo enfoque del desarrollo rural, en un contexto marcado por profundos cambios de la Política Agrícola Común,

pero igualmente por nuevas expectativas de los ciudadanos: la calidad de los productos, la necesidad de naturaleza, la puesta en valor del medio ambiente, el patrimonio y la cultura local.

Los años 80 han mostrado los límites de los enfoques “clásicos” de desarrollo (políticas “descendentes”, intervenciones sectoriales e indiferenciadas). La modernización /intensificación de la agricultura ha marcado profundamente el medio rural, pero las dificultades de aplicación de un modelo uniforme en las zonas más sensibles han precisado políticas de compensación, asistencia, y subvenciones.

El enfoque “territorial”, que se sustenta en la implicación de las poblaciones y la puesta en valor de los recursos locales, aparece poco a poco como un auténtica palanca para crear actividades y empleos en el medio rural. Desde principios de los años 80, a través de múltiples iniciativas (apoyo a las iniciativas locales de empleo, políticas de formación-desarrollo, programas mediterráneos integrados , operaciones integradas de desarrollo), la Comunidad ayudó a tomar conciencia del interés de este nuevo enfoque. LEADER ha permitido ir aún más lejos (Champetier, Y., 2004).

La adopción de un concepto de economía territorial ha llevado a un replanteamiento del concepto de competitividad (Farrell et al., 1999:5). Este ha sido una de las grandes aportaciones de la iniciativa LEADER al destacar las cuatro componentes que se combinan de manera diferente en cada territorio: la competitividad social; la competitividad económica; la competitividad ambiental; y la competitividad global. Un elemento central a esta noción de competitividad es el concepto de “proyecto de Territorio”, un “proceso destinado a hacer adquirir a los agentes locales y a las instituciones cuatro capacidades: la capacidad de valorizar su entorno, de actuar juntos, de crear vínculos entre sectores de tal modo que se mantenga *in situ* el máximo de valor añadido, y, por último, de establecer relaciones con otros territorios y con el resto del mundo”.

LEADER ha jugado un papel esencial al acompañar las transformaciones que vivía el mundo rural y permitir la concretización de las oportunidades que podían presentarse. Sus enseñanzas se extraen esencialmente de un método cuyas principales características son las siguientes:

- *Una enfoque basado en zonas de tamaño limitado, pero que disponen de una masa crítica suficiente para « organizar desarrollo ».*

El territorio sobre el que se ha aplicado el programa no ha sido definido por su tamaño ni por su estructura administrativa, sino por su capacidad de autogestión y autogobierno con respecto al sistema global. Se han priorizado para su definición elementos identitarios, geográficos e históricos que refuerzan su estructura interna social, de tipo reticular, sobre la que se sustentará cualquier otra actividad económica.

- *Un compromiso activo de las personas, empresas, asociaciones y autoridades locales en todas las etapas de la iniciativa.*

Las primera fase de la Iniciativa ha consistido en la organización de los principales interesados en participar en el desarrollo del territorio, en un proceso de estructuración voluntaria y abierta a lo largo del proceso de aplicación del programa, lo que ha permitido

en numerosas ocasiones, la reconstrucción de la red social local en base a los intereses plurales de la sociedad local.

- *El establecimiento de grupos de acción local (GAL), que reúnan a todos los socios públicos y privados afectados.*

Ha fomentado la confianza entre actores sociales, tanto entre el sector público y privado, como entre la sociedad y sus representantes políticos y sectoriales, y los ciudadanos entre sí. La articulación de las fuerzas sociales del territorio en un órgano mixto público-privado responsable de la gestión de los fondos públicos destinados al programa en función de las necesidades del territorio ha generado confianza entre las diferentes instituciones y personas.

- *Planes de acción plurianuales, con estrategias de desarrollo integradas y multisectoriales, definidas después de un diagnóstico de las fuerzas y las debilidades del territorio así como de sus amenazas y oportunidades;*

El programa ha permitido definir itinerarios de actuación, de forma participada y ordenada, a través de un proceso de planificación estratégica que recoge las principales directrices del proceso de desarrollo en un espacio temporal definido. Las acciones del programa han permitido la emergencia de una estrategia de adaptación al nuevo marco de oportunidades que ofrece el medio rural y la política comunitaria, dando pie a un proceso de diversificación de actividades económicas importante, el establecimiento de vínculos sinérgicos entre sectores y la innovación en base a nuevos productos, servicios y formas de organización de la empresa.

- *Incitación a la cooperación de los territorios para llevar a cabo acciones comunes ;*

Dentro de la estrategia definida por cada territorio, sus grupos de interés han asumido estrategias de apoyo recíprocas entre empresas y experiencias puestas en marcha dentro del programa e influenciadas por su filosofía.

- *La participación obligatoria en redes de intercambio de experiencias y de transferencia de « know-how ».*

La iniciativa Comunitaria LEADER ha sido para el desarrollo rural en la UE, la situación de interfaz que ha permite la interacción entre lo local y lo global. El estudio de interfaces le fuerza a uno a observar atentamente la interacción entre la determinación mutua de los así llamados procesos “externos” y los procesos “a nivel local”.

3.2. El proyecto EXPIDER en Iberoamérica.

Las siglas EXPIDER responden a la denominación del proyecto “*Implementación de Experiencias Piloto de Desarrollo Rural Local en América Latina*”, un proyecto de cooperación técnica regional, aprobado en octubre de 2003 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y financiado por el Fondo General de Cooperación de España (FGCE), la Dirección General de Desarrollo Rural, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España (DGDR-

MAPA), y la contraparte local. Este proyecto se planteó como objetivo *“mejorar la efectividad de los programas de desarrollo rural local de América Latina, a través de la asistencia técnica para el fortalecimiento de la institucionalidad local y la adquisición de capacidades [...] utilizando para ello las experiencias de desarrollo rural en España”*.

Esta confianza manifestada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el bagaje acumulado en materia de desarrollo rural en el seno de la Unión Europea y, especialmente, en los buenos resultados obtenidos a través de la Iniciativa Comunitaria Leader, es lo que motivó el proyecto EXPIDER, esperando que pudiera tener un efecto demostrativo para *“el diseño y la ejecución de programas de desarrollo rural promovidos, financiados o apoyados por gobiernos de América Latina y/o Agencias integradas en el Grupo Interagencial, especialmente pertinente en un momento como el actual, en el que las políticas de desarrollo rural están retornando a la agenda de los gobiernos y las agencias”*. Junto a ello, se da el hecho de que la Unión Europea ha mantenido desde mediados de los años setenta una estrecha relación con América Latina en materia de cooperación para el desarrollo.

Las zonas piloto elegidas para la aplicación del proyecto EXPIDER en una primera etapa (2001-2004), fueron las siguientes: Mancomunidad de los Valles Cruceños, Departamento de Santa Cruz (Bolivia), Mancomunidad de la Cuenca del Río Chanchán, Provincia del Chimborazo (Ecuador), y Sub-cuencas de Reitoca y Verdugo (Honduras).

En relación con la metodología y el plan de trabajo, la encargada de coordinar la ejecución de las actividades del proyecto EXPIDER en los tres países ha sido la Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que cuenta además con la colaboración de los respectivos gobiernos de las zonas seleccionadas para su aplicación y una amplia red de consultores, agencias y organizaciones, públicas y privadas, locales e internacionales. El marco de aplicación del Proyecto contempla tres fases diferenciadas en actividades muy específicas: Análisis de las zonas piloto, Fortalecimiento de la institucionalidad local para el desarrollo rural (OLDER) y Elaboración de un Plan de Desarrollo (PLADER).

Los términos que definen el trabajo de consultoría local del Proyecto son *“el apoyo a la adquisición de capacidades y el fortalecimiento institucional de las organizaciones locales, con el fin de potenciar su capacidad para promover procesos de desarrollo rural y para generar proyectos de inversión productiva en actividades agropecuarias y no agropecuarias”*. Esto se concreta, a su vez, en cuatro elementos de trabajo:

- 1) *Apoyo técnico a agrupaciones locales de desarrollo rural.*
- 2) *Apoyo técnico a la elaboración de planes locales de desarrollo rural.*
- 3) *Seguimiento y evaluación de las experiencias piloto de desarrollo local rural.*
- 4) *Identificación de buenas prácticas de desarrollo rural en el ámbito local de estas zonas.*

El diseño de un sistema de seguimiento y evaluación para el programa y su aplicación a las experiencias de Bolivia y Ecuador, es encargado a la Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero en colaboración con el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía.

Como se pudo dilucidar en el diagnóstico de las zonas piloto del Proyecto EXPIDER en Ecuador y Bolivia, éstas se encuentran embarcadas actualmente en la búsqueda de alternativas económicas y de desarrollo. Sus autoridades se muestran motivadas por impulsar este proceso con una visión integral y estratégica de sus necesidades y potencialidades, para protagonizar un proceso de desarrollo sostenible y, en particular, para ampliar y mejorar los programas y proyectos de inversión productiva que se vienen ejecutando con recursos públicos y privados.

Uno de los desafíos que afrontan estas zonas es adoptar un enfoque de desarrollo que movilice a los agentes económicos y los estimule a la búsqueda de la productividad y la competitividad, de cara a mejorar sus posibilidades de acceso a los mercados regionales y externos.

El “Desarrollo Económico Local” es un concepto que permite pensar el desarrollo productivo rural sobre la base de procesos de concertación entre los sectores público y privado, es decir, entre los gobiernos municipales y los productores locales; pero también entre los actores de ámbitos territoriales mayores (mancomunidades de municipios con asociaciones de productores, comercializadores, transportistas y otros), promocionando iniciativas económicas basadas en la vocación productiva de un área o región, así como en la mejora de las condiciones de producción.

Con la promoción del Desarrollo Económico Local se fortalece y dinamiza el proceso de diversificación económica y de ingresos en el área rural, orientándolo hacia las actividades con mayores posibilidades de sostenibilidad en el largo plazo, que permitan una mejor inserción de las poblaciones rurales a partir de su intercambio en los mercados formales regionales y nacionales.

Es preciso también que instancias ya constituidas en los procesos de planificación participativa municipal, así como los pactos productivos y los compromisos de gestión compartida que supone un modelo de desarrollo económico local, sean instituidos, reforzados y consolidados, optimizando la asistencia y apoyo técnico de los distintos proyectos que intervienen en el área. Así pues, es esencial que todos estos programas, unos estatales y otros de cooperación internacional y de ONGs, se articulen entre sí y constituyan una alianza estratégica para apoyar el desarrollo de la región, superando la dispersión y el aislamiento.

Con todo, nuestra valoración general sobre el proyecto EXPIDER es que representa una estrategia de gran interés para el desarrollo rural en estas áreas por diferentes motivos:

- *Para impulsar el consenso y la visión colectiva sobre la definición de las funciones y servicios que debe asumir*; así como suscribir el compromiso de todos los alcaldes de los cantones y municipalidades. El fortalecimiento del territorio supone definir los servicios que se pueden ofrecer a la población, comprometerse con la disposición de recursos económicos que aseguren su funcionamiento y orientar la gestión de los equipos técnicos de la gerencia a estos fines.
- *Para reforzar el liderazgo técnico; esta es una aportación a la que debe contribuir todo el equipo técnico de EXPIDER*, aunque en ningún momento podrá sustituir el papel de la gerencia: en primer lugar, la Consultoría Local, por su cercanía a la clase política y el gobierno de los territorios y a la gerencia, y por la capacidad estratégica para la

interlocución institucional; en segundo lugar, la Consultoría Internacional, por su especialización en la puesta en marcha de procesos de desarrollo en el medio rural y en los temas específicos; en tercer lugar, la Consultoría de Formación, por los efectos sinérgicos derivados entre sectores dentro de cada zona y entre zonas (países); y, por último, a través de la coordinación de todas las Consultorías. Este diseño es un valor añadido que, de antemano, aporta EXPIDER: una forma poco habitual de trabajar, pero que responde a una realidad concreta y puede dar buenos resultados transferibles a otras experiencias de cooperación en Latinoamérica.

- *La Consultoría Local posee la visión de conjunto, por lo que deberá dar continuidad al proyecto EXPIDER.* Las Consultorías Internacionales aportarán su conocimiento en las facetas del proceso de desarrollo que se han identificado como prioritarias; es un mecanismo de trabajo dirigido a la Adquisición de Capacidades.
- *Las diferentes instituciones involucradas tienen ritmos diferentes de trabajo y responden a criterios administrativos también diversos.* La sincronización puede ser difícil, la coordinación de todos los implicados es imprescindible y la interlocución debe ser liderada, tal y como está ocurriendo, por los actores locales. En este sentido, EXPIDER podría imprimir “ritmo” a un proceso “sin vuelta atrás”, desde su cercanía a los gobiernos locales y el trabajo coordinado con el resto de instituciones.

EXPIDER es un “laboratorio” para experimentar nuevos métodos de trabajo en la realidad iberoamericana. Cabe esperar que la metodología se reconduzca sobre el terreno y que el diseño sea diferente según el país de que se trate. Sin embargo, para extraer el aprendizaje de EXPIDER deberíamos tener una metodología con principios comunes, experimentar soluciones adaptadas a cada territorio con la licencia de “poder equivocarnos” (se aprende más de los errores que de los aciertos), e incorporar la transferencia de resultados como expresión máxima del valor añadido.

A pesar de estas oportunidades pensamos que ofrece el proyecto EXPIDER, igualmente deseamos ser sinceros con la otra cara de la moneda, por pensar que también los errores han de enseñarnos, en este caso sobre cómo no deben hacerse las cosas, a saber:

- En primer lugar, hemos observado que algunos aspectos mejorables en la aplicación del proyecto EXPIDER se han debido al hecho de intentar trasladar una experiencia como la Iniciativa Comunitaria LEADER a Iberoamérica, donde las condiciones estructurales de sus sociedades son completamente diferentes. Es decir, el programa europeo LEADER está diseñado pensando en que existan unas condiciones mínimas de autonomía local, estabilidad política, participación de un partenariado público y privado muy capacitado, el conocimiento de los recursos de la zona, etc., que es algo que no se da en buena parte de Iberoamérica
- En segundo lugar, la evaluación también nos ha enseñado que la aplicación del EXPIDER no ha sido muy acertada en las zonas piloto de Ecuador y Bolivia; menos acertada aún en el caso de la primera. Como hemos podido comprobar, según los criterios que se establecieron desde el BID para determinar las zonas piloto de aplicación del proyecto en Iberoamérica, en estas zonas efectivamente no se daban esas condiciones requeridas, y de ahí que el resultado no haya sido muy positivo.

- En tercer lugar, insistiendo en lo que apuntábamos antes, dado que todo proceso de transferencia de conocimientos (en este caso relativos a una metodología de desarrollo que es nueva en la zona de aplicación), requiere una planificación que contemple esa estructura cultural, política y económica diferencial de la europea y, sobre todo, un trabajo sobre el terreno con una mayor duración, lo que debería haber supuesto la instalación de los técnicos internacionales en la zona durante más tiempo, o bien el contrato para las tareas de consultoría de técnicos locales bien cualificados, que estuvieran previamente un tiempo en España formándose, y que posteriormente regresaran a la zona de aplicación del proyecto para transferir el conocimiento y trabajar de manera adecuada con los actores del territorio.
- *En cuarto lugar, la experiencia en materia de cooperación para el desarrollo ha demostrado que no es positivo crear falsas esperanzas en zonas deprimidas, ya que la población está muy castigada por algunas acciones de las ONGs y los Organismos Internacionales, con mágicas recetas con las que se promete “desarrollo” y, en cambio, la realidad nos muestra que lugares como las zonas piloto analizadas están cada día más deteriorados. Por lo tanto, como consecuencia de ello, la población se siente cada vez más escéptica y desmotivada por trabajar ante el cambio.*
- *Por lo demás, terminar añadiendo que la iniciativa LEADER comprende tanto el método de trabajo como financiación para llevarlo a cabo. Sin embargo, en lo que respecta al proyecto EXPIDER, éste se ha centrado, hasta la fecha, en la transferencia del método de trabajo sin que, por el momento, facilite financiación para la ejecución del Plan de Desarrollo, a través del apoyo a emprendedores y a proyectos innovadores para el territorio.*

4. ELEMENTOS PARA EL DEBATE

Los elementos de debate europeos e iberoamericanos coinciden en diferentes niveles. Es evidente, que a instancias supranacionales, nacionales y regionales se interesan por el devenir de las políticas agrícolas y rurales. Vemos claramente como en el seno de las organizaciones internacionales: especialmente, el Banco Interamericano de Desarrollo que ha producido numerosos documentos sobre el tema; el IICA ha llevado a cabo una producción metodológica excepcional, organizaciones de integración económica latinoamericana asumen estos planteamientos.... También son numerosos los intercambios entre la Unión Europea e Iberoamérica en los que participan tanto responsables de organismos multilaterales, responsables de las políticas agrarias y rurales como de los medios universitarios. Y se organizan muchos encuentros como el que nos ocupa en los que el tema se analiza y debate. Aprovechamos este coloquio para exponer algunos elementos de este debate que se recogen a continuación:

A nivel de las políticas:

- ¿Existe voluntad política para poner en marcha políticas territoriales? El diseño de las políticas públicas debe de acompañarse de los elementos organizativos y recursos financieros necesarios para su puesta en marcha y evaluación continua.
- Si partimos del hecho de que, por un lado los procesos de desarrollo territorial deben estar integrados en procesos de desarrollo regional y sus procesos de integración económica internacional; y por otro, la escala de trabajo comarcal-local es esencial para reactivar la economía y la sociedad local, es decir, “un tipo de desarrollo para cada contexto territorial”. ¿Cómo conseguir la integración entre políticas nacionales y regionales con las políticas locales?
- ¿Qué apuesta van a hacer los gobiernos para conseguir un reparto de poder acorde con las necesidades de la sociedad? ¿Quieren realmente una sociedad civil activa, que trabaje conjuntamente con las instituciones y el gobierno en un desarrollo sostenible?
- ¿Cómo mejorar el capital social gubernamental, es decir la capacidad de los gobiernos de generar confianza en los ciudadanos actuando con eficacia y eficiencia, poniendo en marcha políticas que respondan a sus necesidades reales?
- ¿Las actuales políticas públicas rurales, tienen en cuenta la diversidad del medio rural?
- ¿Es posible el diseño de políticas a largo plazo y el establecimiento de los compromisos necesarios para implementarlas?

A nivel de las instituciones:

- ¿Qué organismos e instituciones deberían tener una implicación activa en la puesta en marcha de políticas con enfoque territorial? ¿Cuál es el papel de las agencias internacionales?
- ¿Cómo articular políticas transversales necesarias en un enfoque territorial que integre las estructuras sectoriales implicadas en cada caso? ¿Son posibles Comisiones Intersectoriales o Consejos territoriales operativos, con capacidad de toma de decisiones?
- ¿Son posibles nuevas o renovadas estructuras socioeconómicas, que deben ocupar la “interfase” en la que las políticas diseñadas adquieren un significado para las personas y se materializan en el territorio?.
- ¿Se están favoreciendo la emergencia de nuevos modos de acción colectiva y de solidaridad a nivel local con el fin de enfrentarse mejor a los retos planteados por la exclusión, la gestión de los bienes públicos, el deseo de competitividad local, de desarrollo sostenible, de integración, de participación ciudadana, etc.?

A nivel de la sociedad civil:

- ¿Estamos apostando por que la sociedad civil florezca y tenga margen de maniobra para decidir el contenido de las políticas públicas?. ¿Se ha conseguido una verdadera participación de la población en el caso europeo? ¿y en el caso iberoamericano? ¿Qué

mecanismos aseguran la continuidad de la participación en los procesos de desarrollo emprendidos?

- ¿Existe capital social favorable para el desarrollo en el medio rural europeo e iberoamericano? ¿Se ha incrementado el capital social con las políticas de enfoque territorial puestas en marcha?
- ¿Cómo ayudar a que los actores sociales puedan conocer otras realidades para encontrar soluciones a viejos problemas?. Es decir las políticas y los programas de desarrollo deben de tener dimensión territorial y, con frecuencia, una geometría variable.
- ¿De qué forma se invierte en los recursos humanos del territorio, en su conocimiento, en su capacidad de actuar?
- ¿Cómo avanzar en capitalizar las experiencias positivas, premiar las buenas prácticas?

5. BIBLIOGRAFÍA

- **BID (2007)**. Experiencias de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. Del libro: “Desarrollo rural y comercio agropecuario en América Latina y el Caribe” (pág. 43-72).
- **Coleman, J. (1998)**. “Social Capital in the creation of human capital” American Journal of Sociology, n° 94, pp. S95-S120.
- **Echeverri, R. (2006)**. «Nuevas instituciones territoriales en México» Ponencia. Seminario Internacional sobre Desarrollo Agroalimentario y Rural. Perspectivas de Futuro. IICA-SAGARPA-INCA RURAL. México.
- **Echeverri, R. y Ribero, M. (2002)**. “Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe”. Ciudad del Saber, Panamá: CIDER/IICA.
- **Farrell, G.; Trillón, S. y Soto, P. (1999)**. “La competitividad territorial: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER”. Innovación en el Medio Rural, Cuaderno No. 6 - Fascículo 1. Bruselas: Observatorio Europeo LEADER.
- **García Sanz, B. (1999)**. “La sociedad rural ante el siglo XXI”. MAPA. Serie Estudios n° 125.
- **Guerrero Ginel, J.E. (2003)**. “Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso de Andalucía y la Unión Europea. Documento preparado para el seminario “Global y Local: El Desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe”, Milán. Italia.
- **Guzmán, M., Cobacho, A. y Martínez E. (Coord.)** Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero. Consejería de Agricultura y Pesca. (2003). “Resultados de la Iniciativa Comunitaria LEADER II”.

- **Guzmán M., Martínez E., Pérez Yruela M. y Moscoso D. (2006).** “Nuevos Enfoques del Desarrollo Rural en América Latina. Reflexiones a partir de la evaluación del proyecto Expider en Ecuador y Bolivia. Working Paper Series 1006. IESA- Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero.
- **IICA (2003)** “Desarrollo rural sostenible. Enfoque Territorial”. Sinopsis. Síntesis preparada por la dirección de Desarrollo Rural Sostenible.
- **Moyano, E. (2001).** “El enfoque del capital social y su utilidad en las dinámicas de desarrollo” Revista de Fomento Social. INSA-ETEA. Córdoba.
- **Moyano E. y Garrido F. (2003)** “Capital social y desarrollo en zonas rurales. Una aplicación a los programas LEADER y PRODER en Andalucía”. Revista Internacional de Sociología. CSIC. Córdoba.
- **Navarro, C (1998).** “Globalización y localismo. Nuevas oportunidades para el desarrollo”. Revista de fomento Social. Nº 53, 31-46.
- **Putman. R. (1993)** Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy, *Princeton University Press, Princeton.*
- **Champetier, Y. (2004).** “Nuevos desafíos para el porvenir del mundo rural” Documento de trabajo. Red RURALE.