

Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural
en América Latina:
Lecciones del Proyecto EXPIDER en
Bolivia, Ecuador y Honduras

José Maria Sumpsi

Washington, DC
Septiembre de 2006 – No. RUR-06-02

El Dr. José María Sumpsi fue el coordinador del Proyecto EXPIDER, especialista en la Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID y actualmente es catedrático de Política Agraria y Desarrollo Rural de la Universidad Politécnica de Madrid.

La Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo ha coordinado la preparación de este documento, que es uno de los resultados de la Cooperación Técnica Regional del Banco “Proyecto EXPIDER” (ATN/FG-8438-RS) financiado por el Fondo General de Cooperación de España (FGCE). El objetivo del Proyecto EXPIDER era el de promover y facilitar tres experiencias piloto de desarrollo rural con enfoque territorial en diversas zonas de América Latina, para así evaluar el interés y la viabilidad del enfoque territorial del desarrollo rural en la Región y contribuir a dar respuesta a las preguntas de como hacer operativo tal enfoque.

Las lecciones que se presentan en este documento proceden básicamente de las experiencias piloto de desarrollo territorial rural impulsadas por el Proyecto EXPIDER, pero también tienen en cuenta otras experiencias en curso de territorios rurales de América Latina que se presentaron y discutieron en el Taller final de EXPIDER celebrado en Madrid en octubre de 2005.

Se agradecen los comentarios de Francisco Amador, José María Caballero, César Falconi, Rocío González, Gabriel Montes y Alejandra Palma; y la asistencia de Rocío González y María Eugenia Kyburz en la edición del documento. Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Queda permitido reproducir este informe, parcial o totalmente, siempre y cuando sea para fines no comerciales y se atribuya al autor, el Departamento de Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Septiembre de 2006

Esta publicación (Número de referencia: RUR-06-02) puede solicitarse a:

*Unidad de Desarrollo Rural
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Correo electrónico: rural@iadb.org
Fax: 202-312-4025
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/>*

Índice

| | |
|--|----|
| Antecedentes | 1 |
| El marco conceptual del desarrollo territorial rural | 3 |
| El proyecto EXPIDER | 7 |
| Lecciones aprendidas de EXPIDER | 17 |
| Desafíos para el despegue del DTR en América Latina | 47 |
| Criterios básicos para el diseño de operaciones de DTR | 51 |
| Bibliografía | 57 |

Siglas y Abreviaturas

| | |
|----------|---|
| ADER | Agencia de Desarrollo Económico Regional de los Valles Cruceños |
| AGADER | Agencia de Desarrollo Rural del Gobierno de Galicia |
| APRU | Programa de Apoyo Productivo Rural |
| ANDER | Agencia Nacional de Desarrollo Rural |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CODECH | Corporación para el Desarrollo de la cuenca del Chanchán |
| CODERE | Consejo Regional de Desarrollo |
| DINADERS | Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible de Honduras |
| DRI | Desarrollo Rural Integrado |
| DTR | Desarrollo Territorial Rural |
| DGDR | Dirección General de Desarrollo Rural |
| EFQM | European Foundation for Quality Management |
| FONADER | Fondo Nacional de Desarrollo Rural |
| ICO | Instituto de Capacitación de Oriente |
| LEADER | Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural-Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural |
| PRODER | Programa Plurirregional de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales |
| DGDR | Dirección General de Desarrollo Rural |
| FGCE | Fondo General de Cooperación de España |
| MACSUR | Mancomunidad de la subcuenca del río Verdugo |
| MAMSURF | Mancomunidad de la subcuenca del río Reitoca |
| MAPA | Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España |
| MARENA | Programa de Manejo de Recursos Naturales |
| MMVC | Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños |
| OLDER | Organización Local de Desarrollo Rural |
| PDCRII | Programa de Desarrollo y Capacitación Regional |
| PEDER | Plan Estratégico de Desarrollo Rural |
| PESA | Programa Especial de Seguridad Alimentaria |
| SDS/RUR | Departamento de Desarrollo Sostenible-Unidad de Desarrollo Rural |
| RETER | Red de Territorios Rurales |
| SNV | Servicio de Cooperación de Holanda |
| SISEVA | Sistema de Seguimiento y Evaluación |

Antecedentes

En octubre de 2000 la Organización para la Agricultura y la Alimentación de Naciones Unidas (FAO), la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España (MAPA), promovieron, organizaron y financiaron un Encuentro de expertos de América Latina y Europa, de tres semanas de duración, para discutir sobre políticas, instrumentos, y experiencias de desarrollo rural en América Latina y en la Unión Europea. El momento era oportuno puesto que tanto en Europa como en América Latina se venía reflexionando y trabajando en conceptos como la nueva ruralidad, o en enfoques como el desarrollo territorial rural, el desarrollo rural sostenible y otros¹. La principal conclusión del Encuentro fue que, a pesar de las diferencias de contexto entre Europa y América Latina, los nuevos principios, enfoques y métodos de desarrollo rural podían ser aplicables en ambas regiones².

En Octubre de 2002 y animados por el éxito del Encuentro de octubre de 2000, la FAO, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el apoyo logístico del Ministerio de Agricultura y Gobiernos Regionales de España e Italia, organizaron un viaje con treinta responsables políticos y directores de programas de desarrollo rural de América Latina, para conocer in situ las experiencias de desarrollo rural de algunas regiones de Italia y España, e intercambiar conocimientos con responsables de políticas y gestores de programas desarrollo rural local LEADER (Liaisons entre activités de Développement de L'Économie Rural) (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural) en dichas regiones. Las discusiones y debates mantenidos a lo largo de los quince días pusieron de manifiesto nuevamente, que los principios generales y enfoque de los programas LEADER podían ser útiles para América Latina, aunque el modo de ponerlos en práctica, las fórmulas institucionales necesarias y los instrumentos operativos a emplear debían ser diferentes. La principal conclusión del evento fue constatar la existencia de un notable consenso, tanto en Europa como en América Latina, sobre el nuevo enfoque territorial del desarrollo rural, aunque sin olvidar que las diferencias de contexto requieren adaptaciones en los objetivos a alcanzar. Así, en Europa el objetivo central es luchar contra el despoblamiento y deterioro de las zonas rurales, mientras que en América Latina el gran objetivo es combatir la pobreza rural, y son necesarias ciertas

¹ En el caso de la Unión Europea, no sólo se multiplicaban los trabajos, estudios y reflexiones sobre las nuevas tendencias y enfoques del desarrollo rural, destacando la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre el Futuro del Mundo Rural de 1988, sino que en 1991 se aprueba una iniciativa comunitaria de desarrollo local en zona rurales conocida como Iniciativa LEADER. Dicha iniciativa, que viene aplicándose desde entonces, ha pasado de intervenir en 280 territorios rurales de la UE a más de 1.000. En el caso de América Latina, se aprecia también un resurgir de nuevos planteamientos de desarrollo rural. Así, se destacan los trabajos de Ruben Echeverría, Alain de Janvry, Thomas Reardon, Julio Berdegú, Alejandro Schejtman, Germán Escobar, Orlando Plaza, Fernando Eguren, Gustavo Gordillo, Graciano da Silva, Jose Eli da Veiga, Rafael Echeverri, Sergio Sepúlveda, Edelmira Pérez, y las publicaciones de las estrategias de desarrollo rural del Banco Mundial, BID, IICA y FIDA. Sin embargo, todas estas nuevas ideas no llegaron a originar ningún programa o política nacional hasta unos años más tarde.

² Las ponencias y síntesis de los debates se pueden consultar en el libro “Políticas, instrumentos, y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa” (Pérez y Sumpsi, 2002).

adaptaciones en los modos de gestión, fórmulas institucionales, tipo de beneficiarios e instrumentos económicos a emplear.³

³ Para un análisis detallado de las experiencias europeas de desarrollo regional y rural y de los principales debates y reflexiones surgidos a lo largo de los encuentros y visitas de campo, se puede consultar la publicación “La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina” (Banco Mundial y FAO, 2003), que resume los principales resultados de este interesante intercambio de experiencias de desarrollo rural entre Europa y América Latina.

El marco conceptual del desarrollo territorial rural

En los últimos años, el debate sobre el enfoque territorial del desarrollo rural ha madurado y se ha incorporado a las Estrategias de Desarrollo Rural del Banco Mundial (BM, 2003) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005). Diversos trabajos avanzaron en su definición y en el análisis de las condiciones para su implementación, destacando los trabajos “Desarrollo Territorial Rural” de Schejtman y Berdegué (Schejtman y Berdegué, 2003), la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo “Desarrollo Territorial Rural en América Latina” (Echeverría, 2003) o la reciente publicación del Banco Mundial “Beyond the City: The Rural Contribution to Development” (Ferranti, Perry, Foster, Lederman y Valdés, 2005). En el orden político, algunos países de la región trasladaron el nuevo pensamiento y propuestas de desarrollo rural a estrategias nacionales, como Costa Rica, Bolivia, Perú, Ecuador, Honduras y Nicaragua, e Incluso algunos países, los menos, han llevado el enfoque territorial del desarrollo a políticas nacionales, como México y Chile, o a políticas subnacionales, como Brasil y Argentina⁴.

Después de varios años de intenso debate en América Latina, la definición más precisa de desarrollo territorial rural –o enfoque territorial del desarrollo rural– es la que aparece en el trabajo de Schejtman y Berdegué: “El desarrollo territorial rural se define como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegué, 2003). La Estrategia de Desarrollo Rural del BID, establece como marco conceptual el desarrollo territorial rural y parte de la definición antes mencionada, la completa afirmando que: “El marco conceptual de la Estrategia es el desarrollo territorial rural, entendido como un proceso simultáneo de transformación productiva, institucional y social en un determinado territorio rural, con el fin de reducir la pobreza” (BID, 2006).

Las señas de identidad del desarrollo territorial en América Latina son su carácter multisectorial y multidimensional, la participación con enfoque de abajo a arriba de los actores económicos, sociales y políticos presentes en el territorio, la importancia de las cadenas productivas, la innovación en los procesos, tecnología y productos, la gestión descentralizada y la concertación y cooperación público-privada. Dada la naturaleza multisectorial (agrícola y no agrícola) y multidimensional (productivo, social e institucional) del desarrollo territorial rural, algunos especialistas a veces confunden este enfoque con los programas DRI (Desarrollo Rural Integrado) promovidos por agencias de desarrollo internacionales (Banco Mundial y BID) durante los años 70 y 80. Los DRI fracasaron por la complejidad de su administración y gestión, por dificultades de coordinación de numerosas dependencias públicas y ministerios, por su centralismo y por funcionamiento del enfoque de arriba a abajo. A continuación se presentan las diferencias fundamentales entre ambos enfoques.

⁴ Ley de Desarrollo Sustentable y Ley de Microregiones de México, Programa Chile Emprende y Programas de Desarrollo Local Rural en los Estados del Nordeste de Brasil y en las provincias del Norte de Argentina.

Las diferencias entre el DTR y los DRI

El enfoque territorial del desarrollo rural o Desarrollo Territorial Rural (DTR), recoge la experiencia de cuarenta años de desarrollo rural. El DTR es tributario de los famosos programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que se aplicaron en los años 70 y 80 en América Latina, y de otros programas de desarrollo rural que se implementaron en décadas pasadas. Los programas de DTR, por lo tanto, no hacen tabla rasa de los programas de desarrollo rural diseñados e implementados hasta la fecha, sino que incorporan las lecciones aprendidas tanto de los DRI como de otros programas de desarrollo rural, agregando y eliminando elementos considerados necesarios para su éxito. A pesar de ello, algunos especialistas en la materia identifican a veces los programas de DTR con los DRI, con la lógica preocupación de incurrir en los mismos errores y problemas prácticos de implementación que estos programas afrontaron. Dicha identificación entre los DTR y los DRI tiene su origen en el hecho de que ambos tienen un carácter multisectorial (agropecuario y no agropecuario) y multidimensional (económico, social e institucional), sin embargo las diferencias son numerosas y significativas, destacando las siguientes:

1. Mientras que los programas DRI se basaban en la integridad, el DTR se basa en la simultaneidad. Ello supone que un DRI debía integrar todo tipo de actuaciones en el medio rural (promoción productiva agrícola y no agrícola, dotación de infraestructuras, salud, educación, capacitación y formación de capital humano y otras), mientras que un programa de DTR no tiene por que contenerlo todo, pero sí se deben establecer mecanismos para que la transformación productiva, institucional y social, se dé de forma simultánea. Por ello, la dificultad de implementación del DTR es menor que la de los DRI.
2. Mientras que los DRI se planificaban de arriba a abajo, el DTR hace un gran hincapié en la planificación y participación de abajo a arriba. Así los DRI eran programas orientados desde la oferta, mientras que los DTR son programas orientados desde la demanda y, por tanto, están más próximos a las necesidades reales de la población rural y es por tanto más sencillo involucrarla en el proceso impulsado.
3. Mientras que los DRI se ejecutaron de forma centralizada desde niveles superiores, el DTR establece el principio de ejecución descentralizada. Ello se traduce en una gestión del desarrollo desde y para el territorio rural, situado entre el nivel municipal y subnacional, entendido éste como una unidad espacial homogénea, con potencialidad e identidad propia. Sin embargo para ello el DTR requiere la modernización de las políticas e instituciones públicas, tanto a nivel nacional como subnacional.
4. Mientras que los DRI acentuaban la importancia de la componente institucional y social, en el DTR las componentes principales son la diversificación y la competitividad de la economía rural, logradas mediante la transformación productiva.
5. Mientras los DRI se situaban dentro de la esfera de lo público y estatal, con escasa vinculación de la iniciativa privada, el DTR considera que sin dicha vinculación no hay transformación productiva, y sin transformación productiva no hay desarrollo rural, por lo que basa su implementación en la cooperación y concertación publico-privada.

El avance conceptual que se ha producido en América Latina durante la última década en torno al desarrollo rural, no se ha visto correspondido en la misma medida por avances en el terreno operativo.⁵ En efecto, problemas clave para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, programas y proyectos de desarrollo territorial rural, como los que se citan a continuación, están todavía por resolver:

- Cuáles son los criterios para la definición/delimitación de territorios rurales para que en ellos puedan tener lugar procesos de desarrollo rural con cierta garantía de éxito. Criterios tales como, qué condiciones geográficas, naturales, económicas, sociales políticas, étnicas, institucionales y culturales deben tener dichos territorios, cómo se deben seleccionar y/o construir, qué rango de extensión deben tener y si deben coincidir o no con demarcaciones administrativas.
- Cuáles son las fórmulas institucionales adecuadas para promover la concertación y cooperación pública/privada, y gestionar el desarrollo integral de los territorios (mancomunidad, consejos locales, agencias de desarrollo local, corporaciones o fundaciones) y cómo se deben constituir dichas instituciones.
- Cuándo y cómo elaborar el plan estratégico de desarrollo para el territorio objeto de intervención. Cuál es el papel del Plan en el proceso de desarrollo y si la elaboración de dicho Plan debe hacerse antes, después o simultáneamente a la constitución de la nueva institucionalidad rural.
- Cuáles son los instrumentos más adecuados para promover el desarrollo territorial rural (asistencia técnica, adquisición de capacidades locales, acción colectiva, ayudas para la organización de productores, red de intercambios entre territorios rurales, incentivos a la inversión en modernización y diversificación productiva, sistemas de financiación rural, convenios entre instituciones privadas y públicas o entre instituciones públicas).
- Cuáles son los mecanismos e incentivos apropiados para garantizar la necesaria coordinación horizontal entre las instituciones que se ocupan del desarrollo rural de un determinado territorio.
- Cuáles son los mecanismos e incentivos apropiados para garantizar la necesaria coordinación vertical entre las instituciones que se ocupan del desarrollo rural en los distintos niveles territoriales.
- Cómo integrar los programas de desarrollo rural local dentro de una política mas amplia de desarrollo regional (subnacional), dado que el desarrollo de las grandes infraestructuras, el mantenimiento de un clima y ambiente favorable para la inversión

⁵ Para un primer análisis de experiencias de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe se puede consultar el trabajo “Experiencias de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe” (Sumpsi, 2005) y el interesante estudio de evaluación de impactos de los programas CDD (Wassenich y Whiteside, 2004). Los CDD (Community Driven Development) son programas financiados por el Banco Mundial que comparten algunos de los principios básicos del desarrollo territorial rural (DTR).

rural, la prestación de determinados servicios empresariales, la creación de clusters y la ampliación de los mercados de trabajo no puede hacerse en el ámbito local sino en el subnacional, o incluso en el nacional en el caso de países pequeños.

La falta de avances en el terreno operativo y de respuestas a estas preguntas fue lo que animó a la Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a diseñar en abril de 2003 el Proyecto EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Rural en América Latina), cuyo objetivo preciso era aportar evidencia empírica para contribuir a responder tales interrogantes. De esta manera, el BID pretendía avanzar en el conocimiento operativo necesario para diseñar y ejecutar programas de desarrollo territorial rural en América Latina.

El Proyecto EXPIDER fue presentado por el BID al Fondo General de Cooperación de España (FGCE) en abril de 2003. Dicho Fondo acordó su financiación en mayo de 2003, después de un proceso de discusión y revisión interna. El Proyecto fue aprobado definitivamente por el BID en noviembre de 2003, iniciándose su ejecución en enero de 2004.

El Proyecto EXPIDER

OBJETIVO

El proyecto EXPIDER promovió y facilitó tres experiencias piloto de desarrollo rural con enfoque territorial en diversas zonas de América Latina, con el objeto de evaluar el interés y la viabilidad del enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina, y contribuir a dar respuesta a las preguntas de cómo hacer operativo dicho enfoque en la región. El método elegido para lograr tal objetivo fue la cooperación horizontal entre actores locales y territorios de América Latina y España⁶, en los que ya existían ciertos procesos de desarrollo rural en curso. En particular, se trataba de experimentar y contrastar la validez de los principios básicos de la Iniciativa de Desarrollo Local en áreas rurales de la Unión Europea, conocida como Iniciativa LEADER. La meta final de EXPIDER era elaborar un documento de lecciones aprendidas, aprovechando las experiencias de desarrollo rural local promovidas y apoyadas por dicho Proyecto durante el período de duración del mismo (noviembre de 2003 a noviembre de 2005), que sirviera para mejorar la efectividad de los programas de desarrollo rural financiados por el Banco en América Latina.

COMPONENTES

C1. Fortalecimiento de Organización Local para el Desarrollo Rural (OLDER)

La tarea principal de este componente fue brindar apoyo técnico para la constitución y/o fortalecimiento de la Organización Local para el Desarrollo Rural (OLDER), de acuerdo a los intereses y necesidades de cada zona. La OLDER, cuya personalidad jurídica y estructura organizativa podía ser distinta en cada zona piloto, debía integrar a los actores claves presentes en el territorio, tanto públicos como privados, gubernamentales o no gubernamentales, y su constitución/fortalecimiento se apoyaba en las instituciones locales y organizaciones de apoyo al desarrollo ya existentes en la zona. La decisión final sobre la institucionalidad, la forma jurídica y denominación que debía adoptar la OLDER en cada zona, así como el organigrama, el sistema de funcionamiento y la toma de decisiones, plasmada en los correspondientes Estatutos, fue decidida por los actores locales.

C2. Elaboración de Plan Estratégico de Desarrollo Rural

La planificación estratégica de la zona piloto era la tarea central del segundo componente, cuyo producto final sería el Plan Estratégico de Desarrollo Rural (PEDER). El Plan debía elaborarse mediante la participación activa de los actores locales a través de sus organizaciones locales para el desarrollo. En este sentido, la OLDER debía impulsar y orientar el proceso de consultas para la elaboración de dicho Plan, así como la integración de los programas y actividades gubernamentales y no gubernamentales en la zona.

⁶ Para una discusión sobre el nuevo enfoque en la cooperación para el desarrollo rural consultar (Sumpsi y Amador, 2005).

C3. Seguimiento y evaluación de las experiencias piloto de EXPIDER

La principal tarea a realizar en este componente era el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación continua del desarrollo económico y social de la zona a medio y largo plazo, es decir más allá de la duración del proyecto, así como la capacitación de los técnicos de la OLDER en el uso de dicho sistema.

C4. Lecciones de desarrollo territorial rural aprendidas en EXPIDER

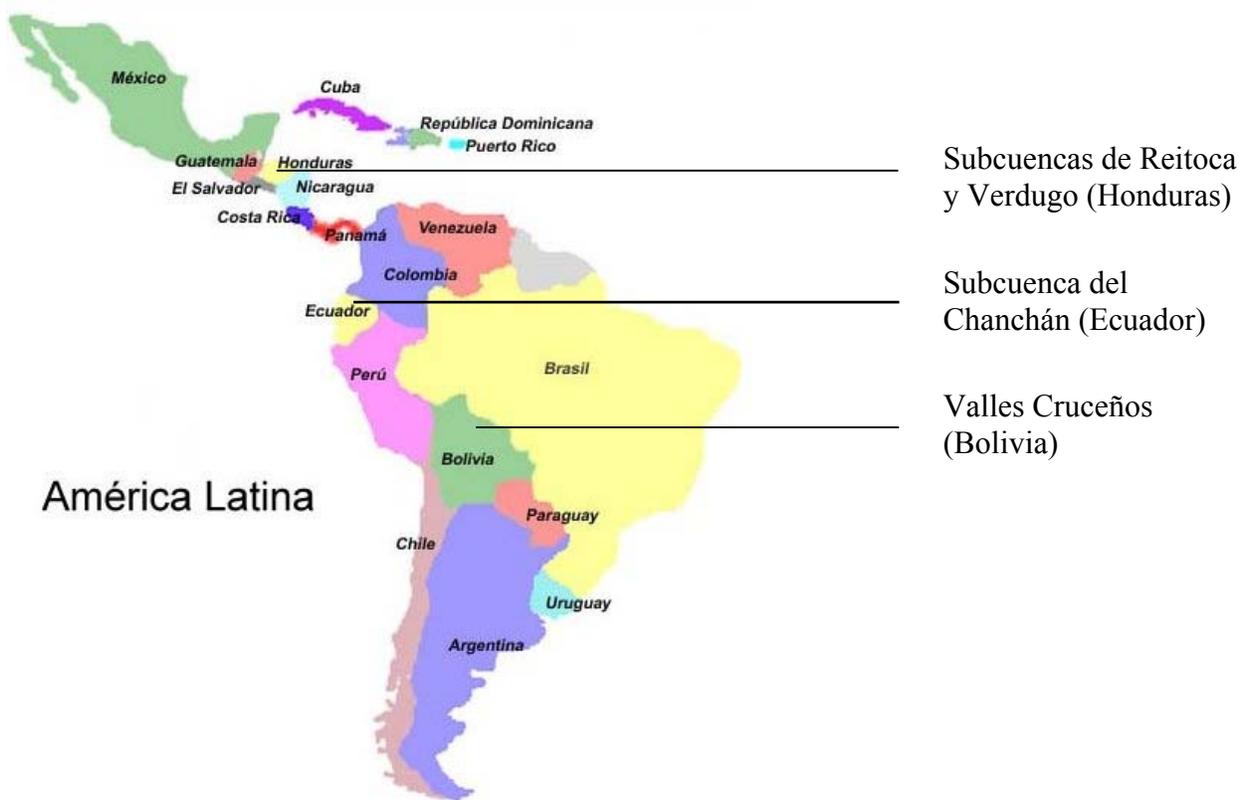
Una vez analizadas las tres experiencias piloto de desarrollo territorial rural apoyadas por EXPIDER, junto con otras llevadas a cabo en la región, la tarea principal de este cuarto componente era llevar a cabo un estudio comparado de las mismas para inferir las lecciones aprendidas de los procesos de desarrollo territorial rural en el ámbito local. La realización de un Taller Regional, en la última fase del proyecto EXPIDER (octubre de 2005), fue un elemento esencial para la ejecución de este componente, y avanzar en el esbozo de buenas prácticas de desarrollo territorial rural (DTR) en el ámbito local.

PAISES Y ZONAS SELECCIONADAS

El proyecto desarrolló sus actividades en tres países de América Latina, que fueron identificados por la Unidad de Desarrollo Rural y los Departamentos de Operaciones del BID, teniendo en cuenta: la voluntad de los gobiernos correspondientes de apoyar la iniciativa con recursos técnicos; la representación de cada una de las tres regiones de operaciones del BID (México y Centroamérica, países andinos y del Caribe y MERCOSUR); el interés de las áreas rurales en cada uno de los tres países que podían ser seleccionadas como zona piloto; y la posibilidad de coordinar las acciones del Proyecto EXPIDER con programas de desarrollo rural de mayor escala, financiados por el BID y en fase de preparación o inicio de ejecución.

Tomando en consideración estos criterios, los tres países seleccionados fueron: Bolivia, Ecuador y Honduras.

Una vez identificados los países, el siguiente paso fue identificar en cada país una zona para promover las experiencias de desarrollo territorial rural. Los criterios para llevar a cabo la selección de zonas piloto fueron los siguientes: dimensión del territorio (extensión y población); identidad territorial y cultural; vertebración territorial entre núcleos rurales y núcleos urbanos intermedios; potencial de recursos endógenos, existencia de organizaciones y redes locales con experiencia en acciones de desarrollo; presencia de elementos diferenciales en las tres zonas piloto para que así el análisis comparado de las experiencias piloto permitiera extraer algunas conclusiones acerca de los factores de éxito o fracaso de las políticas de desarrollo rural local en la Región. Después del correspondiente proceso de negociación y discusiones entre el BID y las autoridades nacionales de cada país y, en algunos casos sin cumplir todos los criterios establecidos, fueron seleccionadas las tres zonas piloto siguientes.



Valles Cruceños (Bolivia)

La región de los Valles Cruceños se encuentra en el Departamento de Santa Cruz, a mitad de camino entre Cochabamba y Santa Cruz, y está integrada por once municipios. La superficie total es de 12.855 Km² y la población es de 74.886 habitantes, lo que supone una densidad de población de 5,8 habitantes por Km². No existe apenas población indígena y el porcentaje de población rural es del 68%. En términos geográficos, los Valles Cruceños conforman una unidad continua de topografía montañosa. El 52% del territorio tiene una vocación de bosques de protección, el 44% de uso agro silvo-pastoriles, y sólo un 4% de uso agrícola, aunque el 56% de la población activa se encuentra ocupada en actividades relacionadas con labores agropecuarias. La zona presenta niveles de desarrollo realmente muy bajos, pero presenta interesantes oportunidades derivadas de un clima templado ideal para la producción de fruta, de la existencia de recursos arqueológicos, culturales e históricos para desarrollar el turismo y de la cercanía de uno de los mercados urbanos de mayor expansión en Bolivia como es la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

Cuenca del Chanchán (Ecuador)

La Cuenca del Chanchán se encuentra en la provincia central de Chimborazo y comprende los municipios de Guamote, Alausí, Chunchi, y Cumandá. La extensión de la zona es de 13.500 km² y cuenta con una población de 110.702 habitantes, lo que supone una densidad de población de 11,5 habitantes por Km². La población rural es superior al 75% y la mayoría de ella vive de la

agricultura. El nivel de desarrollo de la zona es muy bajo, con elevados índices de analfabetismo. La identidad territorial de la zona viene dada por el hecho de que está atravesada por el río Chanchán, conformando una unidad de cuenca. Sin embargo, la heterogeneidad productiva y étnica es notable, ya que comprende desde las zonas altas a más de 4.000 metros con fuerte población indígena y producciones típicas de la sierra como el maíz, papas y ganadería, en Guamote y Alausí, hasta el nivel del mar en la parte baja de Cumandá, donde por el contrario no hay población indígena y la producción se centra en el cacao, café, azúcar y banano. La zona dispone de atractivos escénicos y culturales de enorme interés, idóneos para desarrollar el turismo.

Subcuencas de Reitoca y Verdugo (Honduras)

Este territorio, situado en el Sur de Honduras y una de las áreas más pobres del país, constituye una de las zonas de actuación del programa MARENA (Manejo de Recursos Naturales) financiado por el BID. Doce municipios integran estas subcuencas, con una extensión de 1.230 Km² y una población de 43.534 habitantes, lo que supone una densidad de población de 35 habitantes por Km². La población rural que representa un 80%, vive fundamentalmente de la agricultura de subsistencia, y su nivel de instrucción es muy bajo. La identidad territorial de la zona viene dada por la constitución de unidades de cuenca. La topografía es muy accidentada, con pendientes medias del 35%, lo que hace difícil la práctica de la agricultura a la vez que provoca una elevada degradación de los suelos, de los bosques (deforestación) y de los recursos hídricos. Las posibilidades productivas de la zona son muy limitadas, aunque existen oportunidades en el sector forestal y en la prestación de servicios ambientales, especialmente la conservación de recursos hídricos.

SITUACIÓN DE LAS TRES ZONAS PILOTO AL INICIAR EXPIDER SUS ACTIVIDADES

Valles Cruceños (Bolivia)

En Bolivia las mancomunidades no surgen por iniciativas aisladas de ONG o líderes locales, sino que son instituciones promovidas y apoyadas por el propio Ministerio de Participación Popular. Después de los importantes logros sociales, de educación y de salud, alcanzados tras diez años de aplicación de la Ley de participación popular, la cual transfirió competencias del Estado a los municipios en las infraestructuras y servicios sociales, las mancomunidades se consideran organizaciones de segundo grado, necesarias para alcanzar objetivos de desarrollo económico.

Cuando EXPIDER inició su trabajo en marzo de 2004, la Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños (MMVC) permanecía activa, aunque con bajo perfil y dificultades económicas. La MMVC era mancomunidad piloto para el Programa PDCR II, financiado por el Banco Mundial, gestionado a nivel nacional por el Ministerio de Participación Popular, y a nivel departamental por la Prefectura del Departamento de Santa Cruz. El objetivo del Programa era el elaborar, de manera participativa, planes de desarrollo económico en una serie de mancomunidades piloto, y posteriormente promover la ejecución de los mismos mediante algunas inversiones productivas.

El sector privado tenía cierto grado de organización y presencia en la zona, y gran potencialidad productiva y comercial, derivada de la proximidad al mercado de Santa Cruz. Los sectores de fruta, hortalizas, tabaco, ganadería y patata, son los más potentes y organizados en la zona. Aunque la agricultura y la ganadería son los sectores dominantes, el sector turístico tiene, en el municipio de Samaipata y aún con graves carencias organizativas y de infraestructuras, un notable desarrollo.

Por otro lado, las Fundaciones de los Valles y Trópico ya habían apoyado la realización de algunas inversiones en el sector de la fruta y estaba recién iniciándose el arranque del Programa de Apoyo Productivo Rural (APRU) para fomentar la inversión en negocios y cadenas agroalimentarias, gestionado por el Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos, contraparte de EXPIDER, y financiado por el BID.

Cuenca del Chanchán (Ecuador)

La Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del río Chanchán fue impulsada por una Servicio de Cooperación de Holanda (SNV) en 2002, cuyo trabajo en la zona estaba orientado a la gestión sostenible de los recursos naturales y en especial del agua. El objetivo central de la Mancomunidad por tanto era coordinar las actuaciones de los municipios de la cuenca, en torno al tema de la gestión de los recursos hídricos. Pero en la realidad la Mancomunidad estaba inactiva cuando EXPIDER tomó contacto con la zona en abril de 2004. Una de las razones era que cada municipio únicamente estaba interesado en sus propias políticas y programas sin ningún afán por trabajar mancomunadamente.

El mapa político de la Mancomunidad del Chanchán era muy complicado, con fuerte presencia de un partido indígena en Guamote y Alausí, y dominio de partidos tradicionales en Cumandá y Chunchi, de modo que las posibilidades de colaboración entre los alcaldes de la zona eran limitadas.

En la zona existía un fuerte entramado de organizaciones sociales, especialmente en Guamote y Alausí, cuyo origen estaba ligado a movimientos sindicales que nacieron alrededor de reivindicaciones históricas sobre los derechos de la tierra y la reforma agraria. Estas organizaciones, con contenido político, fueron evolucionando hacia organizaciones sociales y económicas, con objetivos y métodos hasta cierto punto confusos, lo que era un obstáculo para el desarrollo productivo de la zona. Sin embargo, las organizaciones de Chunchi y Cumandá, mucho más escasas en número, eran organizaciones de productores con motivaciones económicas claras.

La iniciativa privada presente en la zona era débil, con fuerte presencia de campesinos de subsistencia en las partes altas de la cuenca, con escasa y confusa organización. La dimensión de las organizaciones de productores y cooperativas, incluso las de mayor éxito, era pequeña. Uno de los principales problemas de la producción de la zona, tanto de la parte alta como de la parte baja, que en su abrumadora mayoría eran agropecuaria, era darle salida al mercado. El turismo y, en general, los servicios son casi inexistentes.

Por último, en la zona estaban presentes cinco grandes ONG con diversos programas y proyectos, los cuales en su mayoría sólo cubrían municipios o incluso comunidades dentro de dichos municipios, lo que generaba una situación de trabajo fragmentado y en cierta manera descoordinado.

Subcuencas de Reitoca y Verdugo (Honduras)

Al iniciar EXPIDER sus trabajos en la zona piloto de Honduras durante junio de 2004, existían ya varias mancomunidades. La razón de esto era fundamentalmente el requerimiento, por parte de los financiadores, de estar constituidos como mancomunidad para percibir las ayudas, con lo cual las mancomunidades se creaban sin ningún criterio territorial y con el único propósito de acceder a tales ayudas.

El entramado organizativo era denso y hasta cierto punto inoperante, con mancomunidades inactivas y/o trasladándose en el territorio, de modo que a veces un mismo municipio pertenecía a varias mancomunidades. Existían multiplicidad de organizaciones e instituciones: Consejos Regionales de Subcuenca, Comités de Desarrollo Local y otras, debido fundamentalmente a que cada ONG o programa genera su propia organización a nivel mancomunado, municipal o inferior, para operar.

La mayoría de las numerosas ONG y programas presentes en la zona trabajaba en los mismos temas y a veces en las mismas áreas, pero sin que existiera coordinación entre ellas. En la zona operaba dos programas importantes con los que EXPIDER trabajo desde el primer momento de forma coordinada: el programa MARENA (Manejo de Recursos Naturales) gestionado por la Secretaria de Agricultura y Ganadería en el marco de DINADERS (Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible), y financiado por el BID, y el programa PESA (Programa Especial de Seguridad Alimentaria), ejecutado por la FAO y financiado por la Agencia Española de Cooperación.

El sector privado era casi inexistente y predominaba el campesino de subsistencia, con problemas de hambrunas en las épocas de sequía, más recurrentes en la parte sur de la zona. Por tanto el grado de organización era prácticamente nulo.

PRINCIPALES HITOS Y RESULTADOS DE EXPIDER EN LAS TRES ZONAS PILOTO AL FINALIZAR SUS ACTIVIDADES

La coordinación y seguimiento del Proyecto EXPIDER fue responsabilidad de la Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID y se llevó a cabo desde Washington por el equipo del proyecto, integrado por un Coordinador y dos asistentes de investigación. Para desarrollar las actividades de EXPIDER en cada zona piloto, se contó con un equipo de trabajo integrado por un equipo de consultores locales y un equipo de consultores españoles, con gran experiencia política y técnica en la gestión del desarrollo de territorios rurales, a los que hay que sumar el apoyo de la contraparte, tanto nacional como local, y el de la representación del BID en el país.

En enero de 2004 se iniciaron los trabajos de EXPIDER delimitando con los gobiernos respectivos las tres zonas piloto, seleccionando y contratando a los consultores locales y consultores españoles para cada zona piloto, suscribiendo acuerdos de coordinación y actuación conjunta con las entidades públicas y privadas que ejecutaban programas de desarrollo en las zonas piloto, elaborando el inventario de recursos, programas, actores, organizaciones e instituciones existentes en cada zona piloto, y redactando el plan de trabajo para ejecutar en cada zona piloto las actividades de las componentes 1 y 2 de EXPIDER, durante el período de marzo de 2004 a junio de 2005. En junio de 2005 se aprobaron los planes de trabajo de los componentes 3 y 4 para el período de junio a diciembre de 2005, aunque durante dicho período se siguió avanzando en los componentes 1 y 2 en las tres zonas piloto, para consolidar la nueva institucionalidad creada y elaborar o poner en marcha, según el avance logrado, los planes de desarrollo.

El plan de trabajo de cada zona piloto adaptó las actividades generales previstas en los componentes de EXPIDER a la situación de partida de las tres zonas piloto. Cada zona contaba con sus propias características y entramado organizativo e institucional, y de ahí la necesidad de elaborar un plan de trabajo y una estrategia diferenciada en cada una de ellas, aunque siempre bajo una filosofía y principios básicos comunes.

A continuación se resumen los principales hitos y resultados del proceso impulsado por EXPIDER en cada una de las zonas.

Valles Cruceños (Bolivia)

- Creación de la **Mesa de Interinstitucional** para la coordinación del trabajo de las organizaciones y programas existentes en la zona (abril 2004).
- Firma del **Acta de Compromiso por el Desarrollo de los Valles Cruceños** por parte de los alcaldes de los once municipios para trabajar por un proyecto conjunto de desarrollo del territorio (junio 2004).
- Taller de sensibilización sobre el Marco Institucional de los Valles Cruceños. Primera definición de la **Agencia para el Desarrollo Económico (ADER)** como espacio de concertación público-privado con personalidad jurídica propia, aunque vinculada con la MMVC (julio 2004).
- Taller de Comercialización. **Primera propuesta del PDER por parte del sector privado** y acta de compromiso por el desarrollo del sector agropecuario de los Valles Cruceños y por el fortalecimiento institucional (julio 2004).
- Elaboración, por parte del equipo técnico de la Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños, de la **Propuesta preliminar del PDER** (octubre 2004).

- **Constitución del Comité Impulsor del desarrollo de los Valles Cruceños** para promover la constitución de la ADER (noviembre 2004).
- Realización de **viaje formativo a Andalucía** de los actores locales más representativos y miembros del Comité Impulsor (junio 2005).
- Constitución de la **Agencia para el Desarrollo Económico de los Valles Cruceños** (ADER), con la participación de actores públicos y privados con el compromiso por parte de sus representantes de contribuir económicamente en los gastos de funcionamiento de la ADER y trabajar por el desarrollo del territorio.
- **Plan de Desarrollo Económico para los Valles Cruceños** elaborado y validado, y pendiente de aprobación definitiva por la MMVC.
- Negociación de un **convenio de colaboración** para la financiación de la ADER, con la Junta de Andalucía (España), pendiente de firma (octubre 2005).
- Implementación del **SISEVA**, como sistema para la evaluación del funcionamiento de la ADER y del proceso de desarrollo impulsado por la misma (noviembre-diciembre 2005).

Cuenca del Chanchán (Ecuador)

- **Convenio entre el MAG, la Prefectura del Chimborazo y los Cantones de la Mancomunidad** de la cuenca del Chanchán para establecer las bases de futura colaboración y coordinación institucional a lo largo del Proyecto EXPIDER (abril 2004).
- Taller de Turismo EXPIDER en Guamote. Primera propuesta de un **Plan Turístico para el Desarrollo del Chanchán** y comienzo de la elaboración de inventario de recursos turísticos de la zona (julio 2004).
- Taller de Turismo Rural y EXPIDER en Riobamba “Experiencias exitosas de Turismo Rural”. **Socialización del Proyecto EXPIDER** entre los representantes del sector turístico (septiembre 2004).
- Realización de **viaje formativo a Galicia** de los alcaldes electos de los municipios del Chanchán y del Prefecto Provincial (noviembre 2004).
- **Acta de compromiso** para constituir la Corporación para el Desarrollo del Chanchán (CODECH) (enero 2005).
- Constitución de la **Corporación para el Desarrollo de la cuenca del río Chanchán** (CODECH), con la participación de actores públicos y privados y con el compromiso por parte de los gobiernos municipales participantes de un aporte económico para la puesta en marcha de la entidad (abril 2005).

- **Convenio de cooperación** firmado entre la CODECH y la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (AGADER) para apoyo financiero y técnico durante los próximos años (octubre 2005).
- Implementación del **SISEVA** como sistema para la evaluación del funcionamiento de la Corporación y del proceso de desarrollo impulsado por la misma (noviembre-diciembre 2005).

Subcuencas de los ríos Reitoca y Verdugo (Honduras)

- Creación de la **Mesa de Coordinación Interinstitucional** para la coordinación del trabajo de las organizaciones y programas existentes en la zona (septiembre 2004).
- **Gira por el occidente de Honduras**, a Santa Rosa de Copan y San Marcos de Ocotepeque, para conocer algunas experiencias ya existentes de Agencias de Desarrollo Territorial (diciembre 2004).
- **Elección de la institucionalidad a fortalecer y del territorio donde se va a trabajar**, mediante un proceso participativo con todos los actores locales, para discutir sobre y elegir entre la dos principales instituciones existentes en la zona (Mancomunidades y Consejos Regionales), y dar respuesta a la problemática creada por los criterios de delimitación territorial establecidas por el Programa MARENA (enero 2005).
- **Fortalecimiento del liderazgo** de ciertos alcaldes de la Mancomunidad MACSUR y de los actores públicos del Consejo de Verdugo, hacia la apropiación del proceso de reconversión del Consejo de Verdugo en una Agencia de Desarrollo Económico del territorio (ADER).
- Formalización de la constitución de la **Mesa permanente de Coordinación Interinstitucional del Centro Sur de Francisco Morazán** (febrero 2005).
- **Definición, discusión y apropiación por los actores locales de la nueva visión EXPIDER para el territorio de Reitoca y Verdugo.** La nueva visión EXPIDER para Reitoca-Verdugo consiste en centra los esfuerzos de fortalecimiento institucional en los Consejos regionales para convertirlos en Agencias de Desarrollo Regional, aunque sin dejar de fortalecer a las mancomunidades. La nueva visión supuso el cambio de rumbo del proceso con un nuevo mapa de ruta y plan de trabajo para la zona (abril 2005).
- Firma del “**Pacto Político por el territorio de Reitoca y Verdugo, para el manejo de recursos naturales y el desarrollo económico**” suscrito por los alcaldes electos y la totalidad de candidatos a las alcaldías, representantes de los Consejos de Reitoca y Verdugo e instituciones representativas de la zona (mayo 2005).
- Realización de **viaje formativo de intercambio de experiencias a Andalucía** por los actores locales públicos y privados más representativos de la zona (junio 2005).

- Constitución de una **Comisión de Reglamento** con la misión de elaborar unos nuevos estatutos para la reconversión del Consejo Regional de la Subcuenca de Verdugo hacia un Consejo Regional de Desarrollo Sostenible, visión EXPIDER, y elaboración del **borrador de dichos nuevos estatutos** (agosto 2005).
- Empoderamiento de los actores locales, especialmente de los alcaldes líderes del Consejo Regional de Verdugo y de MACSUR y **firma del Acuerdo de compromiso para el fortalecimiento del Consejo Regional de Verdugo**. El Acuerdo plantea un conjunto de acciones, compromisos, fechas y financiación a aportar por cada una de las partes firmantes en el período del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2005, y supone un hito histórico en el proceso de desarrollo del territorio de Verdugo, impulsado por EXPIDER con el apoyo de MARENA y PESA (septiembre 2005).
- Implementación del **SISEVA** como sistema para la evaluación del funcionamiento del Consejo Regional, y del proceso de desarrollo impulsado por el mismo (septiembre-diciembre 2005).
- **Asamblea General** del Consejo de Verdugo para la aprobación del nuevo Estatuto del Consejo y elección de la nueva Junta Directiva (17 de diciembre 2005).

Lecciones aprendidas de EXPIDER

Las lecciones que pueden extraerse de EXPIDER son numerosas y de muy distinta naturaleza. La dificultad que se plantea es, por lo tanto, cómo estructurar la presentación de estas lecciones para conformar un discurso coherente. La propuesta es partir del marco conceptual del desarrollo rural expuesto en la sección anterior, y tratar de organizar las lecciones aprendidas en función de las preguntas planteadas en dicha sección. De este modo, las lecciones de EXPIDER serán útiles para avanzar en la gran cuestión pendiente: cómo hacer operativo el enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina.

CRITERIOS PARA LA DELIMITACIÓN DE TERRITORIOS RURALES PARA ACTUACIONES DE DTR

La delimitación del territorio rural objeto de intervención es un aspecto crucial para el éxito de los procesos de desarrollo territorial rural (DTR). Aunque se partía de unos criterios claros para la delimitación de las zonas piloto de EXPIDER, la negociación final con las autoridades nacionales y locales de los tres países, condicionó el proceso y el propio resultado final del proceso de selección y delimitación de los territorios de trabajo.

La homogeneidad e identidad del territorio se ha revelado como elemento determinante del éxito del proceso. La heterogeneidad del territorio seleccionado en Ecuador, la cuenca del río Chanchán, en el que existen pisos ecológicos desde 4.500 metros hasta prácticamente el nivel del mar, con su correspondiente variedad de ecosistemas y producciones, sumado a la heterogeneidad étnica debido a la mayoría de población indígena en las zonas altas y predominio de población mestiza en las zonas bajas del territorio, con lógicas, pautas culturales y organizativas muy diferentes, ha dificultado la búsqueda de elementos productivos y culturales comunes capaces de vertebrar el territorio. De hecho, la evaluación externa del trabajo de EXPIDER en esta zona concluye que uno de los factores principales, sino es el más importante, que explica el lento avance y problemas presentados en el proceso de desarrollo territorial rural en esta zona es la mala selección del territorio de intervención de EXPIDER.

La propia delimitación del territorio fue compleja y sujeta a tensiones políticas, debido a la existencia de un municipio limítrofe, Pallatanga, por el que no cruza el río Chanchán pero que sin embargo está en su área de influencia. Ello planteó dudas acerca de si dicho municipio debía formar parte o no del territorio de actuación de EXPIDER. En el arranque del trabajo de EXPIDER, los actores locales decidieron que la zona piloto únicamente comprendiera los cuatro municipios que integraban la Mancomunidad del río Chanchán (Alausí, Guamate, Chunchi y Cumandá), y ninguno de los alcaldes mostró interés por incluir el municipio de Pallatanga.

Después de las elecciones municipales y provinciales de octubre de 2004, el nuevo Prefecto provincial de Chimborazo pasó a apoyar significativamente el proceso puesto en marcha en el Chanchán, planteando la inclusión de Pallatanga. Las razones del Prefecto Provincial no eran de orden político sino geográfico, pues de no integrarse Pallatanga en el proceso del Chanchán

hubiera quedado excluida en el contexto del desarrollo rural de la provincia de Chimborazo. De esta manera la zona piloto pasó a denominarse cuenca del Chanchán y Chimbo.

En el caso de Honduras, EXPIDER decidió trabajar de forma asociada con MARENA⁷ y por tanto se veía necesario seleccionar, como zona piloto, una subcuenca de actuación de dicho Programa. La zona seleccionada estaba integrada por las subcuencas de Reitoca y Verdugo, una zona muy marginal del sur seco de la vertiente del Pacífico y en la que el gobierno de Honduras tenía gran interés. Pero la situación territorial era muy confusa, dado que existían municipios que sólo tenían una parte de su territorio dentro del programa MARENA, municipios en los que una parte del territorio formaba parte de la subcuenca de Reitoca y otra parte de Verdugo, perteneciendo por tanto a los dos Consejos Regionales de MARENA, y municipios que formaban parte de alguna de las dos mancomunidades existentes en la zona y que colaboraban con MARENA. Ello complicó la delimitación del territorio y el mapa de instituciones presente en la zona, y dificultó el proceso de fortalecimiento institucional. Con el tiempo, los actores locales decidieron promover una delimitación de la zona que comprendiese todos los municipios del área de influencia de las dos subcuencas en sentido amplio.

Llegado a este punto, se podrían destacar tres lecciones importantes de Ecuador y Honduras. La primera lección es que la delimitación del territorio no es estática, sino que puede cambiar con el tiempo conforme el proceso avanza. La segunda es que el territorio es una construcción social y que su delimitación refleja los diferentes intereses políticos, sociales y económicos que en él se dan cita. La tercera es que la cuenca hidrográfica no es, en sentido estricto, el espacio funcional más adecuado para promover el desarrollo de la economía rural, aunque sí lo para gestionar los recursos naturales y en concreto los recursos hídricos. La cuenca, en sentido estricto, es un espacio geográfico y físico, mientras que un territorio de DTR debe ser un espacio económico y social.

La zona rural piloto de EXPIDER en Bolivia, los Valles Cruceños del Departamento de Santa Cruz y la de mayor extensión de las tres, ha tenido en su elevada homogeneidad natural, geográfica y productiva y en la identidad territorial (los habitantes del territorio se llaman y reconocen así mismos como vallunos o vallenses), sus principales activos. Estos hechos han contribuido, junto con otros elementos, al relativo éxito del proceso. Y ello, a pesar de la rivalidad existente en la zona entre Vallegrande, el municipio más importante y con más historia de los Valles Cruceños, y el resto de municipios, especialmente Samaipata. En este caso, fue el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios de Bolivia quien propuso la Mancomunidad de Municipios de Vallegrande como zona piloto EXPIDER, zona integrada por los cinco municipios de la provincia de Vallegrande. Pero, los actores locales, especialmente los alcaldes, pidieron que EXPIDER no trabajara solo en los cinco municipios de la provincia de Vallegrande, sino que se considerara como zona piloto los once municipios de la Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños (MMVC). Cuando llegó EXPIDER a la zona, en marzo de 2004, los alcaldes estaban inmersos en un proceso de reactivación de la MMVC. Ésta había sido seleccionada como mancomunidad piloto por el programa PDCR II, cuyo objetivo era la planificación y gestión del desarrollo económico regional. De hecho, en noviembre de 2003 la MMVC había firmado ya un acuerdo con el Ministerio de Participación Popular para trabajar en

⁷ Programa de Manejo de Recursos Naturales financiado mediante un préstamo del BID.

el proceso. Esta situación fue el principal motivo por el que, desde la zona, se demandó el trabajar en los Valles Cruceños.

El mayor inconveniente del territorio de los Valles Cruceños fue sin duda la excesiva dimensión del mismo, lo que junto a las deficientes carreteras y comunicaciones dificultó mucho la participación y la comunicación entre los actores locales públicos y privados, elemento clave del proceso. La capacidad de convocatoria, el flujo de información y comunicación y la asistencia a las reuniones se vieron muy limitadas por este problema, a pesar de que se adoptó a mediados de 2005 la decisión de celebrar las reuniones importantes en el centro geográfico del territorio (Mataral), aunque no coincidiese con ninguna de las tres poblaciones importantes y capitales de provincias de la zona (Vallegrande, Comarapa o Samaipata).

Una de las ventajas principales de la región de los Valles Cruceños es la existencia de núcleos urbanos intermedios vertebradores del territorio, como Vallegrande, Comarapa y Samaipata, y todavía más importante, la proximidad de una concentración urbana como es la ciudad de Santa Cruz, con cerca de un millón de habitantes, que representa una buena salida comercial para los productos de los Valles.

En base a la selección de las zonas de actuación, la experiencia de EXPIDER permite apuntar seis criterios claves para definir y delimitar de forma operativa un territorio rural como objeto de intervención de DTR: dimensión, homogeneidad, identidad, vertebración, integración y participación.

- **La dimensión del territorio** es un aspecto esencial para el éxito de los procesos de Desarrollo Territorial Rural (DTR). Si es un territorio excesivamente pequeño, falta masa crítica de población y no se aprovechan las economías de escala. Si es excesivamente grande, no se aprovechan las economías de proximidad y, dadas las grandes distancias, malas carreteras y pésimas comunicaciones, es muy difícil promover la participación de los actores por la dificultad de convocar y asistir a las reuniones.
- **La homogeneidad del territorio** permite identificar elementos comunes que ayuden a vertebrar la economía del territorio (productos, recursos naturales, paisajes, arquitectura). La homogeneidad es fundamental para la organización productiva del territorio y para lograr una visión y proyecto común para el territorio en cuestión, que luego deberá plasmarse en el plan de desarrollo correspondiente para el territorio. La homogeneidad del territorio, en sus distintas vertientes, puede ayudar también a crear identidad territorial.
- **La identidad territorial** se define como el sentido de pertenencia a un territorio y se considera un elemento esencial en todo proceso de DTR. Sin embargo, es posible iniciar un proceso de DTR con poca identidad territorial y que esta se vaya creando a medida que el proceso avanza. Para ello, el territorio debe ser al menos, mínimamente homogéneo en sus recursos naturales, geografía, cultura y patrimonio.

- **La vertebración del territorio**, requiere de la existencia de núcleos urbanos intermedios, que concentren oferta de servicios sociales y productivos y sin los cuales las condiciones de vida y la competitividad de las actividades productivas es muy baja.
- **La integración de municipios completos y colindantes**, aunque el territorio resultante no coincida con una división administrativa. Que la zona delimitada no comprenda municipios completos sino zonas específicas de municipios es fuente de todo tipo de problema y complica el proceso por la insatisfacción de la población que reside en las áreas excluidas de los municipios. Por otro lado, los municipios que formen parte de la zona deben ser colindantes para evitar las discontinuidades geográficas que dificultarían el proceso. Por último, el hecho de que el territorio integrado por el conjunto de municipios completos y colindantes que cumpla los criterios arriba expuestos no corresponda a ninguna división territorial administrativa del país, no debería ser un problema.
- **La participación de los actores locales** es un elemento clave a tener en cuenta en la delimitación del territorio. Esta no debe ser fruto de un mero trabajo de gabinete, sino que debe incorporar la participación, el consenso y la construcción social del territorio por parte de los actores locales.

CONSTRUCCIÓN Y/O FORTALECIMIENTO DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA PROMOVER Y GESTIONAR EL DTR LOCAL

En esta sección se tratará de presentar lo que se ha aprendido con la ejecución de EXPIDER respecto a las fórmulas institucionales más eficaces para promover y gestionar el desarrollo de los territorios rurales: cómo construir dichas fórmulas y también cómo fortalecerlas. Se considera que éste es un aspecto clave para el éxito de los programas de DTR, ya que la debilidad o incluso ausencia de instituciones eficaces para promover, gestionar y evaluar el desarrollo de la economía de los territorios rurales suele ser uno de los factores limitantes del desarrollo rural y reducción de la pobreza.

Las Mancomunidades como plataforma para el fortalecimiento institucional rural en América Latina

El núcleo fundamental del poder público local es, sin duda, el municipio. Sin embargo, aunque el municipio es un ámbito espacial y funcional adecuado para la prestación de servicios sociales y la inversión en infraestructuras locales, no está tan claro que sea el ámbito territorial y funcional idóneo para promover el desarrollo productivo. En primer lugar porque muchas inversiones productivas o servicios para las mismas deben comprender un ámbito territorial superior, para aprovechar las economías de escala. Así, en una región ganadera no tiene sentido construir un matadero en cada municipio, o en una región de vocación frutícola construir una planta de manipulación y transformación de fruta en cada localidad. En segundo lugar, porque los gobiernos municipales no tienen capacidades técnicas, atribuciones legales ni recursos necesarios

para promover actividades productivas en el municipio. En esta segunda apreciación han coincidido los 26 alcaldes involucrados en las tres experiencias piloto de EXPIDER⁸.

Incluso en Bolivia, donde la Ley de Participación Popular establece que el municipio tiene competencias en materia de desarrollo productivo, los gobiernos municipales reconocen que no tienen medios para ejercerlas. Esta es una razón, no la única, por la que en Bolivia, y no es un caso aislado, se ha avanzado de forma notoria en el terreno social, pero no en el terreno productivo y económico, lo que crea problemas y disfunciones.

En los últimos años en América Latina se está apoyando la creación de Mancomunidades, como fórmulas institucionales para coordinar esfuerzos entre los municipios, y así, por un lado, prestar determinados servicios que de manera individual cada uno no puede proveer, y por el otro, aumentar su poder de negociación y lograr que el poder subnacional o nacional destine mayores partidas a la inversión en infraestructuras del territorio en cuestión. De hecho en las tres zonas piloto EXPIDER existían Mancomunidades recientemente creadas. Sólo la de los Valles Cruceños en Bolivia funcionaba en la práctica, al tratarse del resultado de una política nacional impulsada por el Ministerio de Participación Popular. El trabajo de EXPIDER se apoyó en la Mancomunidad de los Municipios de los Valles Cruceños, lo que permitió avanzar con cierta rapidez y solidez.

La Mancomunidad del Chanchán (Ecuador), creada en el año 2002 e impulsada por una ONG, no con fines de desarrollo territorial sino de gestión de los recursos hídricos de la cuenca, nunca llegó a funcionar en la práctica. EXPIDER trató de apoyar su trabajo en la Mancomunidad de la cuenca Chanchán, pero no fue fácil, ya que cada gobierno municipal estaba preocupado por los problemas y acciones en su municipio y existía interés por llevar a cabo un trabajo mancomunado. Hubo que dedicar mucho tiempo y esfuerzo para transmitir la importancia del trabajo mancomunado, dejando claro que dicho trabajo no significaba abandonar la óptica municipal. En dicho proceso de explicación y aceptación fue decisivo el viaje formativo de los alcaldes y Prefecto a Galicia (España), donde pudieron apreciar de primera mano los importantes logros que se alcanzan cuando los municipios actúan de manera conjunta en un territorio.

Por último, en el caso del territorio EXPIDER en Honduras eran varias las mancomunidades presentes, sin embargo ninguna de ellas estaba activa. Su razón de ser era el poder acceder a fondos de cooperación, y una vez terminaban los programas, las mancomunidades se debilitaban.

Por ello, la posibilidad de apoyarse en alguna mancomunidad para el trabajo de fortalecimiento institucional fue bastante limitada. Al mismo tiempo, la multiplicidad de organizaciones existentes así como la existencia de gran variedad de fórmulas organizativas en la zona, dificultó el proceso de fortalecimiento institucional. Finalmente, EXPIDER optó por trabajar con MACSUR (Mancomunidad de la subcuenca de Verdugo), una mancomunidad que se pudo reactivar, la otra mancomunidad MAMSURF (Mancomunidad de la subcuenca de Reitoca), no estaba activa ni se pudo reactivar, y con los Consejos Regionales de Subcuenca, fórmula impulsada por MARENA y que tenían la ventaja de integrar a actores públicos y privados, cosa que no ocurría en las mancomunidades.

⁸ Los alcaldes involucrados fueron cinco en Ecuador, once en Bolivia y diez en Honduras.

La experiencia de EXPIDER sugiere que las mancomunidades son un buen punto de partida para el fortalecimiento institucional de los territorios rurales, pues ayudan a crear una visión del territorio que trasciende del ámbito municipal y una cultura de trabajo mancomunado, dejando a un lado las diferencias partidistas y las visiones localistas de los actores públicos locales.

Construcción de alianzas publico-privadas

No es deseable que la promoción y gestión del desarrollo económico sea llevada a cabo únicamente por los gobiernos municipales. Se requiere también la participación de los actores privados, no sólo como emprendedores e inversores en actividades productivas, sino como co-protagonistas del proceso junto a los actores públicos locales. Muchas experiencias de desarrollo rural reconocen la necesidad de construir alianzas publico-privadas, pero la mayoría de las veces tales alianzas no pasan de ser espacios de diálogo o como mucho de concertación, sin llegar a constituirse en una organización con estructura y recursos para promover y gestionar el desarrollo económico, e incluso tomar decisiones de asignación de fondos públicos a proyectos de inversión productiva. Uno de los elementos sin duda más innovadores de la propuesta de EXPIDER es, precisamente, la creación o fortalecimiento de alianzas público-privadas con estructura formal y recursos para promover y gestionar el desarrollo económico de un territorio rural.

Este elemento crucial de EXPIDER ha sido, sin embargo, muy difícil de implementar y acompañar, especialmente en las primeras etapas del proyecto, por las resistencias y problemas encontrados y que se resumen a continuación:

- Las autoridades locales ven con cierto recelo la creación de nuevas estructuras que suponen compartir la toma de decisiones con los actores privados porque temen perder protagonismo y poder político en el territorio. Aceptan con facilidad que los actores privados participen en procesos de consulta, pero no que la alianza público-privada se estructure y organice, llegando a tener personalidad jurídica, estatutos e incluso capacidad de buscar y gestionar fondos para el desarrollo del territorio.
La actitud negativa de algunas autoridades locales de los Valles Cruceños frente a la creación de la ADER, con el argumento de que haría sombra a la mancomunidad y crearía más burocracia, ilustra la resistencia de algunos actores públicos a la participación de los actores privados en la toma de decisiones. También en la subcuenca de Verdugo los alcaldes optaron en un principio por reactivar la mancomunidad MACSUR en lugar de fortalecer el Consejo Regional de MARENA, aunque en este caso la razón era que los Consejos Regionales estaban controlados por MARENA y no los consideraban abiertos, democráticos y realmente participativos.
- Las autoridades locales cuestionan a veces la falta de legitimidad política de los miembros del Directorio de las nuevas instituciones público-privadas, con el argumento de que éstos son elegidos por la asamblea general y no mediante sufragio universal de la población, como ocurre con los concejales y alcaldes.

- Las administraciones de ámbito territorial superior y las instituciones y ONG que operan en el territorio, trabajan cada vez más con las mancomunidades, como fórmula cada vez más extendida, lo que hace que la necesidad de crear nueva fórmulas organizativas sea discutible, a pesar de que las propuestas por EXPIDER sean más amplias y abiertas ya que cuentan con una representación pública y privada.
- El dominio de la intervención pública y de los programas asistencialistas en las políticas de desarrollo y en la lucha contra la pobreza rural, ha derivado en la ausencia de compromiso y la falta de cultura participativa de la iniciativa privada en el desarrollo rural, falta que a veces llega al absentismo y a delegar toda responsabilidad en las autoridades públicas. Además, en las zonas rurales más pobres no existe prácticamente iniciativa privada con capacidad de emprendimiento y la poca que hay no está organizada, lo que dificulta su participación en la fórmula organizativa público-privada.

El proceso más sólido de construcción de alianzas público-privadas ha sido el puesto en marcha en la zona de Bolivia. La causa fundamental reside en la activa participación y compromiso de los sectores privados, especialmente de las organizaciones de productores de fruta y ganaderos de la zona. Los actores privados se apropiaron del proceso que inició EXPIDER, y han sido los auténticos motores de la creación de la Agencia de Desarrollo Económico Regional de los Valles Cruceños (ADER), en la que comparten protagonismo con los actores públicos de la zona. Fueron los actores privados los que presionaron y convencieron a la mayoría de las nuevas autoridades locales, que asumieron las alcaldías después de las elecciones de diciembre de 2005, para que continuasen apoyando y participando en el proceso comenzado meses atrás. Sin embargo, la falta de un liderazgo público claro, los problemas internos de alguna organización de productores, la desconfianza entre líderes del proceso pertenecientes a distintas provincias, especialmente Samaipata y Vallegrande, y ciertos personalismos, han debilitado el proceso.

En la zona piloto de Ecuador la fuerza motriz principal han sido los actores públicos, tanto alcaldes como Prefecto provincial, responsables principales de la fórmula público-privada, que en este caso los actores locales han denominado Corporación para el Desarrollo del Territorio del Chanchán y Chimbo. Buena parte del convencimiento para su creación se debe a la visita formativa que realizaron para conocer experiencias de desarrollo territorial rural en Galicia y sobre todo a que AGADER (Agencia de Desarrollo Rural del Gobierno de Galicia) comprometió un acuerdo de cooperación técnica y financiera con el Chanchán, bajo la condición de que se constituyera una institución que operase en el conjunto del territorio, en los cinco municipios de la cuenca, y con participación de actores públicos y privados. En este caso la iniciativa privada no ha sido el motor del proceso, pero ha sido llamada a participar en él, y su respuesta ha sido más o menos positiva.

En la zona de Honduras, también son las autoridades públicas las principales protagonistas del proceso, pues apenas existen organizaciones de productores. La presencia de MARENA está permitiendo el fortalecimiento institucional, no sólo a través de las mancomunidades existentes, compuestas por actores públicos, sino también desde los Consejos Regionales del Programa, donde sí hay cierta representación del sector privado. Sin embargo, y pese a esto, el proceso avanza con dificultades y lentamente, por la falta de iniciativa privada con capacidad de

emprender. Además, no hay que obviar, que el 70% de agricultores de la zona son de subsistencia y el problema principal es asegurar su seguridad alimentaria.

No obstante, en la subcuenca de Verdugo, donde las condiciones son menos duras, se está produciendo a partir del liderazgo de algunos alcaldes, un proceso de fortalecimiento de la Mancomunidad MACSUR y del Consejo Regional de Verdugo, lo que está permitiendo avances significativos en la reconversión del Consejo Regional creado por MARENA en una Agencia de Desarrollo del territorio, más democrática y participativa.

La experiencia acumulada por EXPIDER permite extraer diversas lecciones acerca del proceso de construcción y/o fortalecimiento de alianzas público-privadas y de creación de una organización, a la que se llamará genéricamente OLDER (Organización Local para el Desarrollo Rural), y cuyo objetivo es promover y gestionar el desarrollo económico de un territorio rural determinado. A continuación se presentan dichas lecciones.

Empoderamiento de los actores locales

La apropiación del proceso de desarrollo por parte de los actores presentes en el territorio y su empoderamiento, es crucial para el éxito del proceso⁹. Ello implica que son los actores locales los que deben decidir los límites definitivos del territorio rural, la fórmula elegida para la institución público-privada y sus estatutos, así como el ritmo que debe llevar el proceso. Precipitar el ritmo del proceso, mas allá de lo que los actores locales pueden asumir, es un grave error que puede perjudicar el mismo. La cooperación técnica puede y debe apoyar la toma de decisiones sobre límites territoriales, fórmula institucional y ritmo de actuación, pero sin forzar situaciones.

En las zonas en las que existe un cierto grado de organización y madurez participativa, como es el caso de los Valles Cruceños en Bolivia, gracias a la relevancia de algunas organizaciones de productores en la zona y a diez años de aplicación de la Ley de Participación Popular, es posible facilitar y apoyar un enfoque de desarrollo de abajo a arriba, que sienta las bases de la sostenibilidad. Sin embargo, en las zonas donde la iniciativa privada apenas está organizada y la madurez participativa es escasa, como es el caso de la zona de Honduras, o demasiado polarizada hacia fines políticos identitarios, como en la zona de Ecuador, no es fácil promover un proceso de abajo a arriba y es necesario comenzar el proceso con acciones de arriba a abajo, en las que EXPIDER y los actores públicos han jugado un gran protagonismo.

Por otro lado hay temas como las infraestructuras y las dotaciones de equipamientos sociales de nivel regional, que deben ser planificados y resueltos de arriba a abajo, como fruto de un ordenamiento territorial de nivel superior al local. Así, la decisión de que infraestructuras y equipamientos regionales son prioritarios no es fácil de tomar desde un enfoque de abajo a arriba, ya que cada municipio tiene como prioritarias sus propias infraestructuras.

⁹ Para un interesante análisis sobre la importancia del empoderamiento de los actores como elemento clave del desarrollo, se puede consultar (Binswanger y Nguyen, 2005)

En el Taller final de EXPIDER se discutió la legitimidad de los procesos de promoción de experiencias de DTR y de constitución de Agencias o Consejos de Desarrollo Rural “de arriba a abajo”, con participación destacada de agentes externos, autoridades locales o personajes carismáticos locales. *La opinión dominante fue que lo importante no es tanto la forma en que el proceso DTR es iniciado y desencadenado o la OLDER gestada, sino la efectiva representatividad de ésta y su funcionamiento democrático. La experiencia de EXPIDER aconseja combinar las acciones de abajo a arriba con las de arriba a abajo, según la fase del proceso, el nivel organizativo y la cultura participativa existente en la zona de intervención.*

Flexibilidad del proceso

El proceso debe ser flexible para adaptarse al marco legal del país y a las condiciones sociales, culturales y económicas del territorio en cuestión. Ello implica que la creación o fortalecimiento de la institución público-privada para gestionar el desarrollo (OLDER) puede traducirse en formulas jurídicas diversas y requerir períodos de maduración distintos según el país y el territorio del que se trate. En la región de los Valles Cruceños (Bolivia), la fórmula elegida por los actores locales fue la Agencia de Desarrollo Regional (ADER), en la cuenca del Chanchán y Chimbo (Ecuador) fue la Corporación para el Desarrollo del Territorio del Chanchán y Chimbo (CODECH) y en la Subcuenca de Verdugo (Honduras) fue el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE). El tiempo de maduración del proceso fue diferente también en los tres casos. Así en la zona piloto de Bolivia la ADER está ya constituida y funcionando, con sede y equipo técnico; en la zona de Ecuador la CODECH está ya constituida, se acaba de contratar al equipo técnico y se está procediendo a organizar la sede; y en el caso de Honduras, el proceso es todavía incipiente, pues el COREDE ha sido creado en diciembre de 2005. En los dos primeros casos se han establecido nuevas instituciones, mientras que en el de Honduras se está reconvirtiendo y fortaleciendo una institución ya existente, el Consejo Regional de la Subcuenca de Verdugo, creado por MARENA en 2004.

Papel de los Incentivos económicos

Los incentivos económicos juegan un papel fundamental en el proceso. La posibilidad de que la creación de la nueva institución les permita acceder en mejores condiciones a los recursos financieros del país o de la cooperación internacional, actúa como aliciente para los actores locales, lo que contribuye a su participación activa en el proceso. El caso de Ecuador ha sido claro en este sentido, a través del compromiso de AGADER de apoyar financieramente el proceso. Este compromiso impulsó y fortaleció el proceso de construcción de alianzas público-privadas y en especial la creación de la CODECH.

Pero la OLDER no debe ser considerada como un mero mecanismo para repartir ayudas, sino como un espacio de dialogo, concertación y cooperación entre los actores locales. La OLDER debe representar los intereses locales, y generar identidad territorial, cohesión social y visión de futuro colectivo. En definitiva, la calidad del proceso se relaciona con el compromiso social de los actores locales por el desarrollo de su territorio, sean o no potencialmente beneficiarios de las ayudas de la OLDER. Así, en la zona de Bolivia los actores locales han entendido la ADER como una institución con visión amplia para el desarrollo del territorio, mientras que en la zona

de Ecuador se concibe la Corporación como un mecanismo para conseguir financiación y distribuirla, lo que de nuevo confirma la idea de la mayor madurez y calidad del proceso de Valles Cruceños frente al del Chanchán y Chimbo.

En los tres casos, EXPIDER ha tenido que invertir mucho trabajo para asegurar la financiación de la creación y funcionamiento de la OLDER, lo que ha puesto en riesgo la credibilidad del Proyecto y el propio éxito del proceso impulsado por el mismo. La falta de financiación o las dudas sobre la misma, han llegado a paralizar o al menos a dificultar los avances del proceso, especialmente en las zonas de Bolivia y Ecuador. En la zona de Honduras, la asociación con el Programa MARENA, supuso que la financiación para organizar talleres, viajes de intercambio, reuniones y otras actividades orientadas a la creación de la OLDER, no fuese un problema tan grave. El financiamiento del Consejo Regional de Desarrollo de Verdugo, recientemente creado, también podría ser aportado en el futuro por MARENA, ya que esta nueva figura surge de la reconversión del Consejo Regional de Subcuenca de Verdugo.

Como conclusión se puede afirmar que en la fase de construcción de alianzas público-privadas y, sobre todo, en la de creación de la OLDER, los proyectos de cooperación tipo EXPIDER deben disponer de la financiación suficiente para apoyar los gastos de funcionamiento de la OLDER, sí como pequeñas inversiones productivas. Todo ello, permite ganar credibilidad, motivar la participación activa de los actores locales y evitar frustraciones, que pueden acabar con el proceso.

Sin embargo, los incentivos económicos, siendo muy importantes, no lo son todo. Los incentivos sin empoderamiento y compromiso de los actores locales no hacen avanzar el proceso, o lo hacen avanzar muy artificialmente, lo que no garantiza la sostenibilidad del mismo. Hay que desconfiar de los procesos en los que los actores locales únicamente se mueven por la posibilidad de conseguir recursos financieros externos, sin que se de el compromiso ni la participación suficiente por su parte.

Discontinuidades en el proceso

En pleno trabajo de EXPIDER se celebraron elecciones locales en Ecuador (octubre 2004) y Bolivia (diciembre 2004). Durante dos o tres meses previos a los comicios, el proceso promovido por EXPIDER se detuvo prácticamente debido a la preocupación de los alcaldes por su reelección y a la dificultad de convocar a actores locales de distintos partidos políticos en plena campaña electoral. Los efectos de las elecciones en el mapa político local fueron muy acusados.

En el caso de la cuenca del Chanchán, únicamente uno de los cuatro alcaldes fue reelegido, y en el caso de los Valles Cruceños exclusivamente uno de once. En muchos gobiernos municipales no solo hubo cambio de persona sino de partido, y en algunos casos ganaron candidatos de partidos opositores. El caso más drástico fue el cambio de alcaldes en los cantones de Guamote y Alausí en el Chanchán, donde pasaron a gobernar dos formaciones políticas indígenas fuertemente enfrentadas. Estos resultados produjeron fuertes tensiones políticas en el Chanchán, que afectaron de lleno al proceso impulsado por EXPIDER. Los cambios en el mapa político local fueron también muy fuertes en los gobiernos municipales de los Valles Cruceños,

especialmente en Vallegrande que es el núcleo principal de la zona piloto. Allí perdió el poder el alcalde y presidente de la Mancomunidad que era el líder político del proceso y lo ganó el candidato opositor y rival personal del alcalde saliente, lo que afectó gravemente a la continuidad del proceso.

Los cambios políticos obligaron a explicar a los nuevos alcaldes electos el trabajo que EXPIDER había realizado hasta el momento, junto a otras ONG e instituciones desde principios de 2004.

En el Chanchán, la crisis del proceso se salvó gracias a la invitación cursada por AGADER (Agencia de Desarrollo Rural del Gobierno de Galicia) a los nuevos alcaldes del Chanchán y al nuevo Prefecto de la provincia de Chimborazo, para que viajaran a Galicia a conocer sobre el terreno las experiencias de desarrollo rural de esa región, e intercambiar experiencias con los actores locales de algunas zonas rurales así como con el gobierno de Galicia. En una reunión celebrada con el gobierno de Galicia, éste ofreció a la delegación del Chanchán la firma de un Convenio de cooperación, con la condición de que los municipios trabajaran juntos construyendo una nueva institución con participación de actores públicos y privados presentes en el territorio. Esta nueva institución sería la contraparte en la firma de dicho Convenio. Ello plantea dudas sobre la sostenibilidad del proceso del Chanchán, en caso de que AGADER dejase de apoyar financiera y técnicamente a la Corporación.

En el caso de Bolivia, la situación de crisis se superó por el empuje y protagonismo de la iniciativa privada, especialmente de las organizaciones de productores de fruta y ganadería, que participaron activamente en el Comité Impulsor de la ADER (Agencia de Desarrollo Económico Regional), creado en noviembre de 2004 antes de las elecciones. Desde esa plataforma institucional, con representación pública y privada y auténtico embrión de la ADER, los actores privados se convirtieron en el motor del proceso, y presionaron a las nuevas autoridades locales para que continuasen la iniciativa de desarrollo surgida a principios de 2004. Esta vía para superar las posibles discontinuidades, es bastante más sólida y fiable que la del Chanchán, de modo que la probabilidad de sostenibilidad del proceso de Bolivia es mayor. El apoyo técnico y económico a los líderes del proceso, la mayoría miembros del Comité Impulsor, que impulsaron la celebración de la primera asamblea para la constitución de la ADER en abril de 2005 y el viaje formativo a Andalucía del Directorio provisional de la ADER en junio de 2005, fueron factores decisivos para superar la crisis postelectoral que se prolongó desde enero hasta agosto de 2005.

En Honduras se celebraron elecciones municipales en noviembre de 2005. La experiencia adquirida en las zonas EXPIDER de Bolivia y Ecuador en lo que respecta a las discontinuidades provocadas por los cambios de los gobiernos municipales, y la casi ausencia total de organizaciones de productores que pudieran liderar el proceso, llevaron a EXPIDER a proponer un Pacto Político por el Territorio en abril de 2005. Desde ese momento se empezó a trabajar con los candidatos a alcaldes, para suscribir un acuerdo que garantizara la continuidad del proceso, independientemente del resultado de las elecciones. Dicho pacto fue firmado el 18 de mayo de 2005 por la mayoría de los candidatos a alcaldes, y en él se lograron sus compromisos para continuar con el proceso.

La experiencia de EXPIDER sugiere que la mejor garantía de que los procesos de DTR no se vean frenados por cambios políticos derivados de elecciones locales es que los actores privados jueguen un papel destacado en el proceso. Sin embargo, a pesar de la importancia de la participación de los actores privados, la presencia, compromiso y liderazgo de los actores públicos sigue siendo esencial, y su capacidad para interferir el proceso es importante. Por ello, para evitar o superar las posibles discontinuidades del proceso debido al cambio político local, es necesario combinar la participación activa de los actores locales privados con el establecimiento de pactos políticos territoriales.

Importancia del liderazgo

La calidad del liderazgo es un factor clave. En Bolivia la existencia de líderes sociales y productivos con visión estratégica fue un activo esencial para la marcha del proceso. Sin embargo, el liderazgo público no estuvo siempre presente en el proceso, e incluso en algunos momentos, como ocurrió después de las lecciones locales, el proceso se vio detenido. En el caso de Ecuador, la inexistencia de líderes privados y las disputas entre líderes políticos de la zona están en la raíz del lento y dificultoso avance del proceso. En La zona de Honduras apenas hay liderazgo de actores privados, pero han surgido algunos líderes políticos en la subcuenca de Verdugo, alcaldes fundamentalmente, que han empujado el proceso y han permitido alcanzar logros meritorios en una zona muy deprimida.

En los tres casos de EXPIDER se aprecia que la existencia de un liderazgo de calidad, público y privado, es un factor esencial para el éxito del proceso de desarrollo de un territorio rural, y que su ausencia, debilidad o enfrentamientos es un obstáculo para el avance del mismo. Precisamente, una de las conclusiones del “Taller sobre Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en Iberoamérica” celebrado en Madrid del 24 al 26 de octubre de 2005, fue que la falta de líderes públicos y privados con visión de futuro, conciliadores, comprometidos con el territorio y capaces de convocar a la población para que participe en el proceso, es un factor limitante para el desarrollo rural de América Latina.

Dificultad y lentitud de la legalización de las OLDER

En las zonas de actuación del Proyecto de Bolivia y Ecuador, donde la fase de legalización de las correspondientes OLDER está ya en marcha, se han encontrado serias dificultades para la legalización de las nuevas instituciones ADER (Valles Cruceños) y CODECH (Chanchán). Son procesos que pueden durar meses o incluso años, lo que es un problema pues sin personería jurídica no se pueden firmar acuerdos ni tampoco acceder a ciertas fuentes de financiación. Pero, el problema no es únicamente la lentitud de los trámites y la pesada burocracia existente en los países, sino la falta de experiencia y de una normativa clara que regule y de cobertura legal a la creación de este tipo de instituciones público-privadas.

Una conclusión de la experiencia de EXPIDER es, por tanto, la necesidad de introducir los cambios necesarios en el marco institucional y normativo de los países en que se lleven a cabo operaciones de DTR, para poder legalizar con rapidez estas nuevas instituciones de promoción y gestión del desarrollo de territorios rurales.

Condiciones mínimas

La experiencia de Reitoca y Verdugo sugiere que, en las zonas rurales más vulnerables, desarticuladas y marginales, la viabilidad de fórmulas institucionales publico-privadas, como las que promueve EXPIDER, es dudosa. En estas zonas la dotación de recursos productivos es muy escasa, no existe prácticamente iniciativa privada, y la poca que hay no está organizada, los niveles de educación son bajos, las infraestructuras inexistentes y la agricultura de subsistencia domina sobre el resto de actividades, sin que apenas se encuentren actividades comerciales.

Precisamente, la necesidad o no de un mínimo de dotación de recursos naturales, capital humano y capital social para promover experiencias de DTR, fue un tema ampliamente debatido en el “Taller de Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en Iberoamérica” celebrado en Madrid del 23 al 25 de octubre de 2005. Si la respuesta es positiva, el corolario es que no se deberían promover experiencias de DTR en territorios que no cumplieren dichos mínimos. Un punto de vista que encontró bastante aceptación fue que es posible establecer experiencias de DTR en territorios con condiciones básicas desfavorables, siempre que se acepte que el avance será muy lento y que se debe comenzar con el trabajo de mejora de las condiciones básicas mediante programas sociales. El problema de este enfoque es que los procesos se hacen demasiado largos y la única salida a corto y medio plazo acaba siendo la emigración.

Composición, organización y economía de las OLDER

Las lecciones aprendidas de la estructura, organización y funcionamiento de la ADER (Agencia de Desarrollo Económico Regional de los Valles Cruceños) en Bolivia, de la Corporación para el Desarrollo del Territorio del Chanchán y Chimbo (CODECH) en Ecuador, y del Consejo Regional para el Desarrollo sostenible de Verdugo en Honduras, deben tomarse únicamente como una aproximación al tema, ya que en los tres casos, y muy especialmente en los dos últimos, están empezando a funcionar. Sin embargo, no cabe duda de que el proceso de constitución llevado a cabo en 2004 y 2005, el nivel de participación y compromiso de algunos actores públicos y privados, que llegaron a realizar aportaciones económicas para financiar parte de los gastos de funcionamiento de las OLDER, y los aciertos y errores cometidos, han permitido un cierto aprendizaje, que sintetizamos a continuación.

Representatividad de las OLDER

Se considera que cuantos más sectores públicos, sociales y productivos estén representados en la OLDER, más exitoso será el proceso. Tanto es así que la representatividad de los distintos sectores en una institución de este tipo suele utilizarse como un indicador de calidad del proceso de constitución de la misma.

Por ello EXPIDER ha buscado desde el inicio integrar en la OLDER a las instancias y organizaciones públicas y privadas con presencia en el territorio. Sin embargo, la experiencia del Proyecto muestra que eso no es posible y a veces ni siquiera deseable. No es posible porque para algunos actores locales, la OLDER supone un planteamiento nuevo para el desarrollo de su

territorio, que no conocen y con el que no se quieren comprometer, más aún si no hay financiación de por medio para inversiones, como era el caso EXPIDER, pero tampoco es siempre deseable. La experiencia de EXPIDER en Valles Cruceños (Bolivia) muestra claramente que es mejor iniciar el proceso con pocos miembros pero convencidos del mismo. Parte del problema de los Valles Cruceños fue el intento de integrar a todos los gobiernos municipales del territorio desde el primer momento, lo que llevó a trabajar con gobiernos locales que eran contrarios al proceso, y que trataron incluso de frenarlo desde dentro. Por ello, los actores locales que lideraron el proceso decidieron integrar en una primera fase únicamente a los actores convencidos y comprometidos con la ADER, para lo que se exigió el desembolso de la aportación económica como requisito para ser miembro de la misma.

En el caso del Chanchán la representatividad de la Corporación está muy sesgada hacia los actores públicos, lo que afectó la posible participación de los actores privados. Como era de esperar, las aportaciones económicas a la Corporación fueron realizadas por los cinco gobiernos municipales y el Consejo Provincial.

La creación de las OLDER debe entenderse como un proceso gradual y, por tanto, no es necesario que todos los actores representativos sean miembros de las mismas desde el comienzo, sino que se considera más importante empezar con los realmente comprometidos con el proceso. Las etapas iniciales de constitución de las OLDER son difíciles y frágiles, de modo que la entrada de miembros confusos, desconfiados, negativos o incluso contrarios al proceso, no hace más que entorpecer el mismo. En etapas posteriores, y si el proceso se consolida, es seguro que el resto de sectores públicos y privados se irán integrando en la OLDER, probablemente de manera natural y los problemas derivados de una participación más amplia no importarán tanto pues la OLDER será más fuerte y madura. En cualquier caso hay que garantizar que el proceso de creación de la OLDER sea incluyente y no excluyente. Como reza el lema de la ADER de los Valles Cruceños: “Una puerta abierta para los emprendedores”.

Participación de las ONG en las OLDER

Uno de los temas que ha generado más debate es la participación y papel de las ONG en las OLDER, dado que las ONG son actores importantes del desarrollo. La idea inicial era integrarlas como miembros de las OLDER. Sin embargo, no ha sido fácil pues las ONG recelan de un proceso y una institución, la OLDER, que en cierto modo puede amenazar su protagonismo y les resta cierta autonomía. Ha habido serios problemas en las tres zonas para que las ONG se integren en la OLDER, y de hecho la mayoría de ellas no lo han hecho. Cabe la posibilidad de que EXPIDER no haya sabido integrarlas en ninguna de las tres zonas, a pesar de que los ritmos, trayectoria del proceso y consultores locales e internacionales han sido independientes en cada territorio. Cabe pensar por tanto que, al margen de la forma de trabajar de EXPIDER, existen dificultades intrínsecas y objetivas para la integración de las ONG en la estructura de las OLDER.

Más allá del debate sobre si la integración de las ONG en las OLDER es factible o no, la discusión surgida en la zona de Bolivia fue si era deseable o no. En esta zona y después de un largo debate, los actores locales han resuelto que las ONG no sean miembros de la ADER y así

consta en los estatutos aprobados por la asamblea general. Las razones fundamentales son dos. Por un lado, las ONG han generado problemas en el proceso de creación de la ADER. Por otro lado, se produce un cierto conflicto de intereses al ser juez y parte en el proceso puesto que está previsto que las ONG ejecuten proyectos de la ADER y, por tanto, no deben ser parte del directorio de la misma y participar en las decisiones acerca de que proyectos se apoyan y cuales no. Sin embargo, las ONG pueden participar en las comisiones sectoriales, que tienen carácter consultivo pero no decisorio.

Naturaleza individual o institucional de los miembros de las OLDER

Uno de los temas que más debate ha suscitado sobre la elaboración de los estatutos de las OLDER en las zonas piloto de EXPIDER, ha sido la naturaleza individual o institucional de los miembros de las organizaciones locales, especialmente la de los miembros privados. Esta claro que los miembros públicos son instituciones, por ejemplo los municipios, representados por sus cargos electos, pero el tema se hace más complejo al tratar la cuestión de los miembros privados, siendo éstos básicamente productores y sociedad civil.

La primera propuesta, en los tres casos EXPIDER, consideraba que únicamente podían formar parte de las OLDER las organizaciones de productores (cooperativas, grupos de exportadores, gremios, comunidades de regantes, entidades de crédito, sindicatos), y organizaciones de la sociedad civil (organizaciones juveniles, asociaciones culturales, organizaciones ecologistas, fundaciones, asociaciones de mujeres y ONG), excluyendo a los miembros a título individual. Las razones fueron dos, simplificar el proceso de constitución de la OLDER, y enviar el mensaje sobre la necesidad de organizarse ya que una de las debilidades que se dan en las zonas rurales es la falta o limitación de las organizaciones de productores y de la sociedad civil.

Sin embargo, con esta propuesta se perdía la oportunidad de incorporar como miembros de la OLDER a productores, empresarios o miembros de la sociedad civil no organizados pero con capacidad para emprender iniciativas empresariales o sociales en el territorio, que posteriormente pueden ser replicadas. Dado que los emprendedores y actores innovadores no sobran en las zonas rurales de América Latina, y que los que existen pueden aportar ideas y proyectos de peso, se ha empezado a revisar esta posición. De hecho, en la última modificación de estatutos de la ADER de los Valles Cruceños, se ha establecido la posibilidad de participar en la ADER de manera individual. Algo parecido está sucediendo en la Corporación del Chanchán, aunque aún no se han modificado los estatutos para que la participación individual sea posible. En el borrador del nuevo estatuto del Consejo Regional de la Subcuenca de Verdugo, todavía en fase de discusión y que marcaría su reconversión hacia una OLDER, también se plantea que sus miembros deben ser organizaciones, pero la experiencia de otras zonas está siendo tenida en cuenta. En cualquier caso, lo que sí debe establecerse es la distinta ponderación que debe concederse al voto de una organización frente al voto de un miembro individual ya que de lo contrario puede producirse la manipulación de la asamblea por parte de socios individuales, llegándose incluso a condicionar la elección del Directorio y del Presidente, como sucedió en los Valles Cruceños.

Composición y elección del Directorio de las OLDER

En los tres casos de EXPIDER, la estructura de la OLDER es similar y tienen como elementos centrales la Asamblea General, en la que están representados todos los miembros de la OLDER, el Directorio o Junta Directiva, que es elegida por la asamblea general y suele tener entre 8 y 12 miembros (Presidente, Vicepresidente, Tesorero, Secretario y vocales), comisiones o mesas sectoriales, con funciones, mecanismos de elección y ubicación en el organigrama distinto según los tres casos, y, por último, un Gerente seleccionado y contratado por el Directorio, que dirige el equipo técnico.

Uno de los temas de debate ha sido la composición y elección del Directorio. La primera idea siempre fue la de una composición por sectores y municipios, para garantizar una representación plural, y evitar así recelos derivados de una concentración de poder de algunos sectores o municipios en el Directorio. En los tres casos el sistema de elección fue que cada sector/municipios se reuniera previamente, para elegir a las persona/s que iban a representar al sector o a los municipios en el Directorio.

Sin embargo, en algún caso, como en Valles Cruceños, este sistema de elección planteó problemas y de hecho provocó una crisis de liderazgo en algún sector, crisis que se trasladó a la asamblea de la ADER creando interferencias en la elección del Directorio. Por otro lado, este sistema de representación, y sobre todo de elección, no garantiza la elección de la gente con mayor capacidad y más comprometida con el proceso.

Por ello en la reciente modificación de los estatutos de la ADER de los valles Cruceños, se ha establecido una composición del Directorio en la que únicamente se establece el número de personas y su distribución entre públicos y privados, y es la asamblea quien deberá elegir a las personas que integran el Directorio por su valía y compromiso, independientemente del sector productivo, organización social o municipio al que pertenezcan. La búsqueda del equilibrio sectorial y territorial en la composición del Directorio, es un criterio a tener en cuenta por los votantes en la elección del mismo, pero no una obligación estatutaria. Los estatutos deben contemplar la ponderación del voto de los actores institucionales e individuales, de lo contrario la movilización y participación de actores individuales en la asamblea puede sesgar la elección del Directorio y del propio Presidente como de hecho sucedió en los Valles Cruceños, creando notables tensiones.

La figura del presidente del Directorio o Junta Directiva es clave, éste representa y es la imagen de la OLDER, por lo tanto debe ser un auténtico líder y motor de la misma, una persona con prestigio, comprometida con el proceso, que inspire confianza, que tenga visión estratégica del territorio, que sea dialogante, conciliador y capaz de generar consensos y acuerdos. Aun así, es evidente que no basta con tener un buen Presidente y líder político del proceso, sino que se requiere también el trabajo y el compromiso de los técnicos, de los sectores productivos y de las organizaciones de la sociedad civil, unido al necesario apoyo de los gobiernos locales.

Instancias y mecanismos de toma de decisiones de las OLDER

Las decisiones sobre las directrices generales para la gestión del desarrollo, la aprobación y modificación de Estatutos y Reglamentos, la elección del Directorio y Presidente, la aprobación del presupuesto de la OLDER y otros grandes temas son responsabilidad de la Asamblea General que adoptará los acuerdos por mayoría simple, teniendo en cuenta el diferente peso asignado en los estatutos a los miembros institucionales y a los individuales. Las decisiones cotidianas para la gestión de los planes y presupuestos aprobados por la asamblea general corresponden al Directorio y serán acordadas por mayoría simple.

Especial importancia tienen las decisiones sobre los proyectos a apoyar técnicamente, y en su caso a financiar. Las buenas prácticas en este sensible asunto marcan tres niveles de decisión. En un primer nivel, los criterios generales sobre los proyectos, actividades elegibles y cuantías máximas de ayuda se deben establecer mediante una legislación nacional. Los criterios específicos de una OLDER para seleccionar proyectos productivos y establecer la cuantía de las ayudas, deben ser establecidos por la Asamblea General. Por último, la aplicación de los criterios específicos a los proyectos presentados a la OLDER, el análisis de su viabilidad técnica, económica, social y financiera, y de su pertinencia y coherencia con el Plan de Desarrollo Rural, y en definitiva su aprobación o rechazo, es decidido por el Directorio mediante la regla de mayoría simple, a partir del informe presentado por el Equipo Técnico.

Importancia del equipo técnico de las OLDER

El equipo técnico de la OLDER juega un papel clave en los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial. Sus funciones principales son prestar asistencia técnica para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Rural, y apoyar desde el punto de vista técnico la ejecución de los proyectos prioritarios previstos en dicho Plan. Sin embargo, también actúan como animadores del proceso de desarrollo económico, identificando emprendedores, promoviendo iniciativas y buscando recursos económicos para los proyectos. Un equipo de gestión comprometido con el proceso, solvente y de elevada calidad es garantía de éxito. Especial importancia tiene la elección de Gerente, al que le corresponde dirigir al equipo técnico de la OLDER.

En el caso de Valles Cruceños (Bolivia), el Gerente seleccionado por el Directorio de la ADER es un técnico que ha jugado un papel destacado durante todo el proceso, con gran claridad de ideas y visión estratégica, capaz de generar nuevos proyectos y de analizar los errores para corregir el rumbo del proceso. Es uno de los puntos fuertes del proceso y buena parte de la actividad, del programa de trabajo y de la consolidación de la ADER se debe a su trabajo, compromiso, capacidad de cambio y visión estratégica de la iniciativa de desarrollo impulsada. En cambio, en la zona piloto de Ecuador, el técnico local que fue contratado por EXPIDER para participar en la fase final de la constitución de la Corporación fue seleccionado por el Directorio de la Corporación en junio de 2005 para ser el Gerente de la misma, pero en agosto de 2005 dejó su trabajo, lo que provocó serios problemas de funcionamiento y retrasó la constitución y puesta en funcionamiento de la organización local.

Papel de las comisiones o mesas sectoriales de las OLDER

La actividad de la OLDER no puede limitarse al trabajo del Directorio y del equipo técnico. Para que el proceso sea lo más participativo y dinámico posible es necesario que otros actores locales se involucren en las actividades y tareas de la OLDER, y para ello hasta el momento se creaban las comisiones o mesas sectoriales, foros que contaban con pocos incentivos para su participación ya que no tenían claras ni sus funciones ni sus objetivos. En los Estatutos de la ADER de los Valles Cruceños (Bolivia) se establece que la ADER tiene como función esencial la gestión del Plan de Desarrollo Económico Regional, de modo que las funciones de las comisiones sectoriales se vinculan a la gestión del Plan, lo que les da un rol importante e incentiva la participación de los productores en ellas.

En las otras dos zonas, donde los actores no han definido todavía que una de las funciones principales de la OLDER es la gestión del Plan, entre otras razones porque su elaboración ni siquiera ha comenzado, las comisiones tienen un papel menos claro y la participación en ellas es mucho menor. En estos casos, quizás sea mejor promover la participación de los actores a través de objetivos específicos, creando comisiones con los miembros de la OLDER que quieran trabajar por tales fines.

Eficacia económica de las OLDER

Los estatutos de la OLDER deben regular las aportaciones que los socios públicos y privados deben realizar para contribuir a los gastos de funcionamiento de la misma, entre los que cabe destacar la contratación del equipo técnico así como gastos de la sede, telecomunicaciones y movilidad. Aunque estas aportaciones no cubran la totalidad de los gastos de constitución y funcionamiento de la OLDER, le dan credibilidad al proceso y permiten una mayor acceso de la institución a fuentes de financiación externas.

Lo más importante de la aportación de los miembros de la OLDER es la manifestación de compromiso que ella supone. La participación activa y la contribución económica son los pilares básicos de la OLDER, y constituyen la mejor manera de sellar el compromiso de los actores locales con el proceso.

Quizás lo más importante y decisivo de la aportación económica realizada por los miembros de la OLDER es la manifestación de compromiso que ella supone. La participación activa y la contribución económica son los pilares básicos de la OLDER, y constituyen la mejor manera de sellar el compromiso de los actores locales con el proceso. En los Valles Cruceños los estatutos de la ADER fueron modificados para establecer que la condición de miembro de pleno derecho con derecho a voto, sólo se adquiere cuando se realizan los desembolsos. En el caso de la Corporación del Chanchán y Chimbo, los estatutos no exigen la aportación económica de los actores privados, por lo que únicamente han contribuido hasta el momento los actores públicos (gobiernos municipales y Prefectura provincial). Este hecho refleja la falta de compromiso de los actores privados con el proceso, lo que constituye una de las grandes debilidades de la CODECH, tal y como demostró la evaluación externa.

La inversión para la constitución de la OLDER (sede, movilidad, mobiliario de oficina y equipos informáticos) está entre US \$ 30.000 y 50.000, mientras que los costes operativos anuales (gastos de sede, salarios equipo técnico, combustible, dietas y gastos generales), están entre US \$ 70.000 y US \$ 100.000. Los gastos operativos fueron cubiertos con recursos propios, 25% en los Valles Cruceños y 40 % en el Chanchán.

La creación de la OLDER supone pues una inversión inicial y un coste operativo anual elevado. Pero el problema no es el coste en sí, sino su eficacia (cost effectiveness). Se ha estimado que las OLDER pueden lograr financiamiento y gestionar inversiones productivas por un valor de US \$ 1.000.000 anuales, lo que implicaría unos costes operativos entre el 7 y 10% de la inversión, que no son muy elevados.¹⁰ Sin embargo, si la OLDER no genera esos niveles de inversión, la eficacia económica puede llegar a ser muy baja. Dicho lo anterior, no hay que olvidar que los beneficios generados por la OLDER no se deben medir únicamente en función de la inversión productiva financiada y gestionada, sino que la contribución de una organización así genera otros beneficios como la creación de capital institucional, humano y social, la construcción de un proyecto concertado de desarrollo del territorio o el empoderamiento de los actores locales. No cabe duda que la consideración de estos beneficios es compleja, debido a la dificultad de valorar beneficios no monetarios, pero hay que tener presente que una OLDER representativa y democrática puede ser un valioso instrumento para apoyar la difusión e implementación de programas públicos que requieren consensos entre los actores sociales y económicos, así como ser utilizada como mecanismo de solución de conflictos, beneficio que debería sumarse al empleo e ingresos generados por los proyectos productivos impulsados y gestionados por dicha institución local.

Desde una posición contraria, se puede argumentar que crear una OLDER supone más burocracia y genera costes adicionales innecesarios, sin embargo, los costes operativos de las unidades ejecutoras de algunos programas financiados por el BID, que han sido consultados, están en torno al 10-15% de la inversión total del programa, elevándose a porcentajes mayores si se incluyen las consultorías para capacitación y asistencia técnica a productores. Además, las unidades ejecutoras y los consultores por ellas contratadas no dejan capacidad instalada en la zona, mientras que la implementación de un equipo técnico de la OLDER, formado por técnicos locales, y capacitados a través de un programa destinado a ello, dejará capacidad instalada en la zona, haciendo más fácil la sostenibilidad del proceso de desarrollo.

En cualquier caso, EXPIDER todavía no está en condiciones de responder a la cuestión de la eficacia económica de las OLDER y de si realmente son instituciones promotoras de desarrollo económico, o meras burocracias costosas que sirven fundamentalmente para dar empleo a técnicos locales. El seguimiento y evaluación de las experiencias de desarrollo territorial rural impulsadas por EXPIDER en los próximos años, permitirá responder a tales interrogantes.

Relaciones entre Mancomunidad y OLDER

Las relaciones entre mancomunidades y OLDER han sido distintas en las tres zonas piloto de EXPIDER. En la zona de Bolivia el proceso pasó por una primera fase de cooperación débil

¹⁰ En la experiencia LEADER los costes operativos de los programas (costes de funcionamiento del Grupo de Acción Local) se sitúa entre el 10 y 14% de la inversión total del programa.

entre ambas instituciones, hasta las elecciones de diciembre de 2004, una segunda fase después de las elecciones en la que quedó rota cualquier tipo de relación, y por último una fase de cooperación y coordinación estrecha después de la elección del nuevo Directorio de la MMVC celebrada en agosto de 2005. En dicha asamblea se eligió un Directorio y Presidente, que tenían muy clara la complementariedad y necesidad de cooperación entre la MMVC y la ADER.

Una primera conclusión es, por tanto, que las relaciones entre las mancomunidades y las OLDER están estrechamente influidas por la situación política local y, en particular, por la actitud y visión del proceso por parte de las autoridades locales.

En la actualidad la MMVC y la ADER caminan juntas, se apoyan mutuamente, y a veces incluso coordinan las fechas de las reuniones de sus Directorios para poder discutir algunos puntos en común. La MMVC está actuando como intermediaria para que los gobiernos municipales puedan pagar sus cuotas a la ADER, puesto que ésta todavía no tiene aprobada su personería jurídica, y están planteando acciones conjuntas, aunque teniendo claro que las dos instituciones son independientes y tienen funciones distintas. La mancomunidad tiene como función esencial la provisión de bienes y la prestación de servicios públicos, infraestructuras y servicios sociales, mientras que la función principal de la ADER es la promoción y gestión del desarrollo económico, lo que implica apoyar técnica y financieramente inversiones productivas privadas. Ambas funciones, la social y la económica, aunque se complementan, son de naturaleza distinta, y requieren por tanto de diferentes instituciones para su puesta en marcha. Además, deben ejecutarse de manera coordinada y articularse en el marco del plan estratégico de desarrollo del territorio.

En el caso de Ecuador, la mancomunidad de la cuenca del Chanchán, ha dejado de funcionar por completo después de la creación de la CODECH en abril de 2005. No es un modelo deseable, pero los actores públicos decidieron apoyar la Corporación y dejar de lado a la Mancomunidad, que nunca llegó siquiera a tener estatuto legal. El territorio y sus actores nunca llegaron a apropiarse de la idea de la Mancomunidad, que surgió por iniciativa de una ONG, y el temor de EXPIDER es que tampoco lleguen a apropiarse de la CODECH, cuya creación podría obedecer, no al convencimiento de los actores locales, sino al aprovechamiento de la ayuda financiera aportada por AGADER (Agencia Gallega de Desarrollo Rural) y de otras instituciones. De nuevo, la fragilidad del proceso del Chanchán se manifiesta en el hecho de que la CODECH no haya servido para reactivar a la Mancomunidad, sino para que esta desapareciera definitivamente.

En la zona de Honduras, la situación es intermedia. Al iniciar el proceso los actores públicos locales optaron por la reactivación de la Mancomunidad MACSUR, decisión que EXPIDER apoyó, mientras que ante la propuesta posterior del equipo del Proyecto, optaron por reconvertir y fortalecer el Consejo Regional de Subcuenca, pero sin abandonar el trabajo en MACSUR, tratando de que ambas instituciones se apoyaran y complementaran mutuamente. Esta situación, similar a la de Bolivia, está en un estado muy incipiente.

La conclusión que se deriva de los tres casos EXPIDER es que la coordinación y sinergia entre la mancomunidad y la OLDER es un elemento positivo para el desarrollo de los territorios

rurales. El enfrentamiento entre ambas instituciones frena el proceso y la existencia de una única institución lo deja incompleto.

La cuestión de la relación entre las autoridades locales democráticamente elegidas y legalmente constituidas, que son reconocidas por la Constitución y forman parte del Estado, y las instituciones tipo OLDER, que no son parte del Estado sino de la esfera privada y que derivan su legitimidad de la participación de sectores organizados de la ciudadanía, fue ampliamente debatida en el “Taller de Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en Iberoamérica” organizado por EXPIDER y el Ministerio de Agricultura de España en octubre de 2005. La discusión se centró en torno a las preguntas: ¿Hasta qué punto los organismos tipo OLDER erosionan y sustituyen la autoridad de los gobiernos locales? ¿Hasta qué punto el sistema de representación político-electoral puede ser sustituido por otro de coordinación económica, no electoral sino de tipo popular-participativo?

Pareció haber consenso en torno a que los problemas de deslegitimación y conflicto entre los dos tipos de instancias de poder son resolubles, y que ambas instancias pueden reforzarse recíprocamente. Para ello es necesario que se establezcan con claridad, y no se invadan, las competencias respectivas.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO

La OLDER como manifestación de los diferentes grupos de interés presentes en el territorio, debe tratar de organizar e impulsar el proceso de planificación estratégica del desarrollo del territorio. La elaboración participativa de un Plan Estratégico de Desarrollo Rural (PEDER) es un elemento esencial del proceso, que permite la participación activa de los actores locales, la identificación de las necesidades reales de los habitantes, la cohesión de la población en torno a una visión estratégica sobre el futuro del territorio, la generación de identidad territorial y la integración de los distintos sectores productivos para que el enfoque multisectorial sea una realidad.

En la única zona EXPIDER en que se ha avanzado en la elaboración del PEDER, Valles Cruceños de Bolivia, se ha podido observar como, a lo largo del proceso de elaboración, en el que inicialmente cada sector productivo defendía exclusivamente sus propios intereses, se han ido limando diferencias entre rubros y se ha caminado hacia una visión multisectorial del desarrollo de los Valles Cruceños. La elaboración y discusión del PEDER también ha sido clave para articular las inversiones económicas y productivas con las inversiones sociales y de infraestructuras, dentro de una visión multidimensional y estratégica del futuro de la región.

En cuanto a la ejecución del PEDER, fase en la que ninguna de las tres zonas piloto de EXPIDER ha entrado todavía, cabe decir que la función principal de la OLDER y lo que realmente da sentido a su creación, es concretamente la financiación y gestión de los proyectos directamente o indirectamente relacionados con el componente económico y productivo del PEDER.

Existen planes de desarrollo municipal de calidad variable en la mayoría de los municipios de las tres zonas piloto, pero éstos rara vez incorporan el componente económico y productivo. Cuando de manera extraordinaria existen planes de desarrollo en los que se contempla dicho componente, los proyectos productivos no se suelen ejecutar por falta de fondos y capacidad de gestión. En el caso de los Valles Cruceños de Bolivia, fue precisamente la reflexión sobre como se iba a ejecutar el PEDER (Plan de Desarrollo Económico Regional), de los Valles Cruceños, lo que llevó a los actores locales, especialmente a los productores, a concluir la necesidad de crear la ADER.

La parte social del PEDER debe ser ejecutado por los Municipios o la Mancomunidad de municipios, aunque la colaboración entre la OLDER y la Mancomunidad, como ya se ha indicado anteriormente, debe ser completa, con el objeto de coordinar las realizaciones económicas de la primera y las sociales de la segunda. Las infraestructuras, especialmente las productivas, son el nexo de unión entre ambas componentes, social y económica, y requiere de equilibrios entre los actores públicos y privados que participan en el proceso. Las OLDER deben garantizar por tanto, que las infraestructuras se desarrollen en función de la estrategia productiva decidida por la población para el conjunto del territorio.

Un tema interesante es la relación temporal entre el proceso de creación de la OLDER y el de elaboración del PEDER. La lección aprendida por EXPIDER en los Valles Cruceños muestra que lo recomendable es que los dos procesos se realicen paralelamente. Este hecho no siempre se puede conseguir, y más cuando se trata de zonas cuyos procesos de desarrollo y participación de la población local son muy incipientes. Esto únicamente se ha logrado en la zona piloto de Bolivia, aprovechando la sinergia entre los procesos existentes de fortalecimiento del PEDER y la Mancomunidad. En los otros dos casos, primero se ha desarrollado el proceso de creación de la OLDER, ya que no existía aún una idea clara sobre la importancia del PEDER en los actores locales, ni recursos humanos y económicos suficientes en EXPIDER para trabajar en tan poco tiempo de forma simultánea en ambos temas. De hecho, todavía se está lejos de disponer de un PEDER en el Chanchán (Ecuador) o en Verdugo (Honduras), aunque su elaboración será sin duda una de las primeras tareas a impulsar por la Corporación del Chanchán y el Consejo Regional de Verdugo, en sus respectivos territorios.

En el conjunto de las experiencias analizadas durante el “Taller de Desarrollo Territorial Rural en Iberoamérica”, las áreas de trabajo prioritarias coincidieron en la construcción de la institucionalidad territorial y la promoción de acuerdos sobre el desarrollo productivo del territorio a partir del planeamiento participativo. El peso y prioridad dado a estas dos áreas varía según las experiencias. En general hay una secuencia que va de un mayor énfasis original en la cuestión institucional, a una atención creciente al desarrollo productivo a medida que la institucionalidad se consolida.

Otra cuestión debatida en el Taller fue si la prioridad para las OLDER debe ser la búsqueda de recursos financieros para la inversión, o por el contrario, la identificación de oportunidades económicas y la preparación de planes de inversión y proyectos productivos. El consenso se orientó hacia lo segundo por considerarse que es más sencillo atraer recursos financieros una vez han sido identificadas las oportunidades y preparado buenos planes y proyectos. Se reconoció,

sin embargo, la necesidad de un mínimo de recursos de funcionamiento para que las OLDER puedan llevar adelante esta tarea.

INSTRUMENTOS PARA PROMOVER EL DTR

Aunque el DTR tiene un carácter multidimensional (económico, social e institucional), se considera que, todo proceso de desarrollo territorial debe centrarse en la transformación productiva e institucional como motores principales del territorio. En esta labor se requieren instituciones locales para la planificación y gestión del desarrollo, e instrumentos para fomentar la transformación y diversificación productiva de la economía rural.

Respecto a las instituciones locales, las OLDER son las que cumplirían de mejor manera este papel. Respecto a los instrumentos se pueden distinguir dos clases: instrumentos técnicos e instrumentos económicos.

Los técnicos son los referentes a la adquisición de capacidades y formación de recursos humanos, actividades que pueden considerarse bienes públicos locales, de modo que en principio no hay problema para que tales actividades sean financiadas mediante recursos externos, y en concreto mediante ayudas no reembolsables. De hecho, la mayoría de programas de desarrollo rural financian con recursos públicos o de cooperación este tipo de actividades.

Respecto a los económicos, son los referentes a la transformación y diversificación productiva del medio rural. La inclusión de ayudas de fomento productivo dentro de programas gubernamentales de desarrollo rural, se ve obstaculizada por el hecho de que casi siempre implica subvencionar la creación de bienes privados. En algunos países hay incluso dificultades legales para transferir recursos públicos a productores y empresarios. Las propias agencias financieras internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial o BID, prefieren los programas de creación de bienes públicos y de transferencias monetarias directas a los más pobres, a los de fomento productivo, por decisivos que éstos sean para el desarrollo económico¹¹. Los programas de fomento del desarrollo productivo tienen además requerimientos particulares en cuanto a asistencia técnica, organizativa y otras inversiones, que originan fuertes gastos recurrentes (personal, desplazamientos, capacitación), y necesitan un tipo particular de operadores, y de incentivos para éstos, capaces de establecer fuertes sinergias con los beneficiarios.

Estos requisitos son generalmente poco entendidos por las autoridades encargadas del gasto público, e incluso por los propios responsables de los programas financiados por las agencias internacionales.

¹¹ La diferencia más importante entre los Programas LEADER de la Unión Europea y los programas de DTR en América Latina es que mientras aquellos contemplan subvenciones de capital no reembolsables para los proyectos productivos que cumplan determinadas condiciones, éstos no disponen de este tipo de instrumentos económicos. Por ello la eficacia económica de los costes operativos de las OLDER está garantizada en la Unión Europea, oscilando entre el 10 y 15%, mientras que en Latinoamérica depende del éxito de la OLDER en la búsqueda y gestión de financiación para proyectos productivos. Esto hace que la eficacia económica de los programas de DTR no esté garantizada en absoluto.

Pero, el desarrollo productivo requiere un buen funcionamiento de los mercados de créditos para inversión, justamente uno de los mercados donde se registran mayores fallas en América Latina, por lo que las ayudas económicas a la inversión privada son necesarias como instrumentos económicos para promover el desarrollo productivo y por tanto el DTR.

Sin embargo, es necesario exigir que las inversiones contribuyan a la generación de ingresos y empleo rural. No se pueda apoyar cualquier inversión productiva privada, sino solo aquellas que cumplan determinadas condiciones de viabilidad, pertinencia, coherencia con el Plan Estratégico de Desarrollo y generación de ingresos y empleo rural agrícola y no agrícola. Cuestión distinta es si las ayudas a la inversión privada deben ser reembolsables o no, es decir si se consideran como subvenciones de capital a fondo perdido o no. En la situación de escasez de recursos financieros públicos de la región, la tendencia es a que las ayudas a la inversión productiva privada sean total o parcialmente reembolsables, y a constituir fondos rotatorios con los reembolsos, lo que contribuye a la sostenibilidad de los procesos de DTR y a que los proyectos productivos financiados sean viables económica y financieramente.

¿Qué ha aprendido EXPIDER en relación a estos dos tipos de instrumentos necesarios para promover el DTR?, que es posible constituir una OLDER y promover un proyecto de DTR en un territorio con escasos recursos financieros. A pesar de que EXPIDER no ha generado todavía suficientes lecciones en este aspecto, pues no dio tiempo a entrar en la fase de promoción, financiación y gestión de proyectos productivos, para establecer los criterios de diseño de dichos instrumentos económicos (elegibilidad de los proyectos, tipo de ayuda, cuantía de la misma y variación según tipos de proyectos y beneficiarios, reembolsable o no y otras características), sí se puede asegurar que el principal recurso necesario, además de la voluntad y compromiso de los actores, es la asistencia técnica para explicar y diseminar el concepto de DTR, así como para facilitar la organización de los actores locales. Los recursos financieros se hacen mucho más necesarios cuando, una vez constituida la OLDER y acordada una estrategia de desarrollo para el territorio, llega el momento de comenzar a promover. Estas inversiones productivas, deben ser financiadas por el emprendedor titular del proyecto, individual o asociativo.

COORDINACIÓN HORIZONTAL DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES DE DESARROLLO QUE OPERAN EN UN DETERMINADO TERRITORIO RURAL

Uno de los problemas operativos no resueltos del DTR es la coordinación e integración de las políticas y programas públicos y privados que inciden en el desarrollo de un determinado territorio rural. La experiencia de EXPIDER corrobora que los programas públicos de fomento productivo, agrícola y no agrícola, son casi inexistentes, y cuando existen, apenas llegan a las áreas rurales más marginales. Por tanto, no hay muchos programas públicos de fomento productivo que coordinar en el nivel local. Sí existen, en cambio, políticas sociales y de infraestructuras a dicho nivel, pero precisamente la coordinación de este tipo de políticas con las de desarrollo productivo es más compleja, debido a la diferente naturaleza de las mismas.

La ausencia o debilidad de los programas públicos de apoyo y fomento productivo constituye una importante carencia para promover el DTR y transformar la estructura productiva de las zonas rurales.

El enfoque territorial del desarrollo rural no sólo no elimina la necesidad de políticas sectoriales, sino que la hace más evidente. Una conclusión importante es, por tanto, la necesidad de reforzar las políticas públicas de fomento productivo agrario y no agrario, y de que éstas lleguen a las zonas rurales más marginales.

En cambio, en las tres zonas pilotos EXPIDER sí se han encontrado numerosas ONG e instituciones privadas que financian y ejecutan programas y proyectos sociales y productivos. Con anterioridad a su llegada apenas existía intercambio de información entre las diversas ONG que operaban en la zona, ni siquiera había coordinación de sus actividades. La primera tarea de EXPIDER fue identificar las instituciones públicas y privadas que trabajaban en la zona, y ponerse en contacto con ellas para informarse mutuamente de lo que se estaba haciendo o se pretendía hacer. Dicha propuesta fue aceptada como razonable por todas las ONG, y éste quizás fue uno de los logros de EXPIDER.

Cuando EXPIDER propuso pasar a una segunda fase de coordinación, para realizar actividades de manera conjunta, surgieron los primeros roces y problemas y algunas de las ONG abandonaron o perdieron interés en el proceso; al proponer una tercer fase en la que se pretendía que las ONG se integrasen en la Organización Local para el Desarrollo Rural (OLDER), poniendo su capacidad técnica y de captación de recursos financieros al servicio de la elaboración y ejecución del plan de desarrollo del territorio, la mayoría se retiraron del proceso e incluso algunas intentaron obstaculizarlo.

Una lección aprendida duramente es la necesidad de trabajar con criterios de realismo y gradualidad. El Proyecto EXPIDER pretendió coordinar todas las instituciones y programas presentes en la zona, lo que no fue realista. Es más recomendable trabajar y llegar a acuerdos de coordinación con aquellas instituciones más predisuestas a ello, con las que se compite menos al trabajar en temas distintos, o con las que existe una buena relación. Es posible que si con algunas se consigue la coordinación, poco a poco se vaya ampliando el círculo de instituciones y programas que se coordinan y articulan en un determinado territorio.

Donde se consiguió una mejor coordinación horizontal fue en los Valles Cruceños. Se creó un Comité Interinstitucional, que integraba a las ONG que operaban en la región, y que, a pesar de los recelos de las instituciones privadas de la zona respecto a EXPIDER, funcionó adecuadamente durante 2004. Ayudó mucho el hecho de que las tres o cuatro principales organizaciones trabajaban en temas distintos y no había competencia ni solapamientos. Así, el PDCR II (Programa de Desarrollo y Capacitación Regional) apoyaba financieramente a la Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños para elaborar y validar el Plan de Desarrollo Económico Regional (PDER); ICO (Instituto de Capacitación de Oriente) trabajaba con las organizaciones de productores y en la organización de talleres técnicos sobre los principales rubros; y GNTP (Gestión Técnica de Proyectos) apoyaba financieramente a la Mancomunidad de Municipios de Vallegrande y EXPIDER apoyaba la creación de la ADER, como agencia ejecutora del PDER. Este reparto de papeles fue la clave del éxito, al menos en la primera etapa del trabajo de EXPIDER.

Los recelos de las instituciones respecto a EXPIDER se agudizaron después de las elecciones locales de diciembre de 2004. A partir de esa fecha, la Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños entró en crisis como consecuencia del nuevo mapa político de la región. EXPIDER continuó su trabajo a partir de febrero de 2005 en el proceso de creación de la ADER, logrando avances notables. Esto rompió el precario equilibrio entre las ONG e instituciones que participaban en el Comité Interinstitucional, al criticar a EXPIDER por seguir trabajando en pro de la ADER sin esperar a que se resolviera la crisis de la MMVC, lo que finalmente sucedería en agosto de 2005. En la asamblea de la ADER celebrada en agosto de 2005, se decidió no admitir como miembros de la ADER a las ONG de la zona, por las razones que en su momento se expusieron.

Sin dejar de lado la posibilidad de que durante el Proyecto se cometieran errores en la forma de entrar en la zona, explicar el trabajo a realizar o compartir el proceso, hay razones objetivas que explican en buena medida las dificultades para hacer efectiva la coordinación de EXPIDER con las ONG y el resto de instituciones de la zona, así como la integración de éstas en la OLDER.

Dichas razones se exponen a continuación:

- El promotor de la idea de coordinación interinstitucional es EXPIDER, Proyecto recién llegado a la zona, y al que las instituciones que llevan años trabajando en la misma no le reconocen, protagonismo y capacidad de liderazgo. Algunas de las ONG ven incluso con recelo la llegada de EXPIDER y los avances del proceso.
- Cada ONG tiene su propia cultura de funcionamiento y donantes/proyectos a los que debe justificar su trabajo. Integrarse en la OLDER significaría cambiar su cultura, cambiar sus proyectos y probablemente sus donantes, así como ponerse al servicio del plan de desarrollo de la zona elaborado de forma participativa. Ello implicaría perder su autonomía de funcionamiento y financiación, lo que supondría poner en riesgo la no siempre fácil estabilidad económica de la ONG y la estabilidad laboral de los técnicos que en ella trabajan.
- La participación de las ONG en el proceso diluye su influencia en la zona e implica una pérdida de protagonismo en la misma.

La experiencia de EXPIDER muestra, pues, la gran dificultad para lograr la coordinación efectiva entre las ONG e instituciones que operan en un territorio y sobre todo para que éstas participen plenamente en el proceso de DTR. La única zona donde se ha logrado parcialmente la participación plena es en Ecuador, donde alguna ONG se ha integrado en la Corporación, como respuesta a la presión de los actores públicos de la zona, alcaldes y Prefecto provincial. Dichas autoridades dejaron muy claro a las ONG que no apoyarían la realización de proyectos de las ONG al margen del proceso de desarrollo impulsado, planificado y gestionado por la Corporación. Algunas ONG prefirieron dejar de trabajar en la zona y ofrecieron al Prefecto la posibilidad de repetir el proceso EXPIDER en otra zona de la provincia de Chimborazo.

Las lecciones aprendidas en EXPIDER, especialmente en Ecuador, han servido para incorporar el compromiso de los alcaldes de promover la participación de las ONG en la zona de Honduras, en el proceso de reconversión del Consejo Regional de Verdugo hacia una agencia de desarrollo, en el acuerdo recientemente firmado entre los alcaldes, MARENA (Programa de Manejo de Recursos Naturales en Honduras, PESA (Programa Especial de Seguridad Alimentaria), BID y EXPIDER. Este es un buen ejemplo de la importancia de trabajar en varias zonas e intercambiar experiencias.

Otro elemento positivo para fomentar la coordinación ha sido la asignación de fondos EXPIDER a actividades realizadas conjuntamente con otras ONG o incluso para actividades realizadas por otra ONG, siempre que estuvieran dentro de un plan de trabajo acordado de forma conjunta, como sucedió en la primera etapa de Valles Cruceños. Ello demuestra que las ONG aceptan coordinarse si las autoridades locales les presionan a ello o si existen incentivos que promuevan tal coordinación, pero no lo harán, lógicamente, por el mero hecho de que un proyecto como EXPIDER se lo proponga.

La coordinación entre instituciones, no puede dejarse a su criterio y buena voluntad o a la sugerencia de proyectos de cooperación como EXPIDER. En cambio, sí se pueden conseguir avances mediante la presión ejercida por las autoridades locales sobre las ONG e instituciones presentes en su territorio ya que son los beneficiarios últimos, así como estableciendo los incentivos adecuados para favorecer y promover la coordinación horizontal.

La coordinación de programas públicos y privados de desarrollo rural, es más efectiva si se hace desde el territorio y mejor si es en base a incentivos para las instituciones que se coordinen, que creando superestructuras en el nivel nacional. En este sentido, la OLDER pueden jugar un papel destacado en la mejora de la articulación y coordinación de los programas públicos y privados que inciden en el desarrollo rural, empezando por coordinar las políticas y programas directa o indirectamente ligados a la transformación productiva, y dejando para una segunda etapa la coordinación con programas sociales como salud y educación.

COORDINACIÓN VERTICAL ENTRE PROGRAMAS E INSTITUCIONES DE DESARROLLO EN DISTINTOS NIVELES TERRITORIALES

Se entiende por coordinación vertical, la articulación de los programas de desarrollo territorial local en las políticas y programas subnacionales y nacionales de desarrollo rural. En ninguno de los tres países existía una política nacional o subnacional de desarrollo rural, de modo que no fue posible la integración de las experiencias piloto de EXPIDER en políticas de niveles territoriales superiores.

En dos de los tres países en los que ha intervenido el programa EXPIDER, Ecuador y Bolivia, se han vivido graves crisis sociales y políticas. De hecho, EXPIDER ha conocido en su breve período de ejecución la caída del Presidente de Bolivia Carlos Mesa, y la del Presidente de Ecuador Lucio Gutiérrez, lo que estuvo acompañado de fuertes conflictos sociales y alteraciones del orden público, amen de un sinfín de cambios de gobierno. Sin embargo, el trabajo de EXPIDER en las zonas pilotos de ambos países, aun viéndose afectado parcialmente por dichos

vaivenes, no se detuvo. Los actores locales públicos y privados se aislaron de las turbulencias políticas nacionales, y aprovecharon la relativa estabilidad política local para avanzar.

Pero, este aislamiento del ámbito local, tiene un efecto negativo, el que los procesos de desarrollo rural local se ven privados del necesario anclaje en la institucionalidad subnacional y nacional. Se convierten en territorios-isla, lo que hace difícil su sostenibilidad, y sobre todo se reduce el posible impacto en la pobreza a nivel subnacional y nacional, objetivo último del desarrollo rural.

La única de las tres zonas pilotos en la que el proceso está relacionado, aunque no integrado, en el ámbito territorial superior al Chanchán, ámbito provincial, y cuenta con el apoyo del gobierno provincial, es la de Ecuador. En efecto, en las elecciones de octubre de 2004 cambió el Prefecto de la provincia de Chimborazo, y desde entonces el Consejo Provincial está apoyando fuertemente el proceso que EXPIDER promueve en el territorio del Chanchán. El apoyo no consiste únicamente en el aporte de recursos y de apoyo logístico, sino también en una fuerte voluntad política que presiona a los alcaldes de la zona para que apoyen y se comprometan en el proceso. Sin embargo, todavía no se ha logrado la articulación del trabajo de la Corporación con los planes y políticas públicas del Consejo Provincial, lo que se debe en gran medida a que la Corporación es todavía incipiente, no ha elaborado aún el PEDER, ni por tanto está ejecutando proyectos.

En Bolivia, la falta de apoyo y articulación del proceso de los Valles Cruceños en la instancia territorial superior, del Departamento de Santa Cruz, es uno de los puntos débiles del proceso. Las razones del escaso apoyo de las autoridades departamentales, se debe a que los programas de desarrollo local de dicho Departamento se basan en las mancomunidades, como instancias públicas, y no en instituciones público-privadas como la ADER. Las autoridades del Departamento de Santa Cruz vieron en EXPIDER un programa que interfería en sus planes y criterios, y trataron a los consultores de EXPIDER con recelo, sobre todo los responsables de la gestión del programa PDCR II, que apoya la planificación y gestión del desarrollo económico de mancomunidades. Por último, la reciente reivindicación de la autonomía del Departamento de Santa Cruz ha creado cierta inestabilidad en sus cargos, lo que no ha ayudado a crear un ambiente de cooperación entre EXPIDER y la Prefectura departamental.

Una conclusión significativa es que si no existen previamente instituciones y políticas nacionales y subnacionales que apoyen el DTR local, o, en su defecto, si experiencias piloto como las promovidas por EXPIDER no permean en los niveles subnacional y nacional, los procesos de DTR local acaban desapareciendo o convirtiéndose en islas, lo que poco aporta al desarrollo rural y reducción de la pobreza nacional. Dicho de otro modo, sin un entorno económico, institucional y de políticas públicas subnacionales y nacionales favorable, la viabilidad y el impacto de procesos y experiencias aisladas de DTR local son prácticamente nulos.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE DTR

Un elemento fundamental de todo proceso de DTR es el seguimiento y evaluación de resultados. Realmente es un componente de cualquier política o programa, pero más aún en los de programas de DTR, en los que aún no existe un modelo práctico de referencia en América Latina, y se desconoce su impacto en el desarrollo económico de los territorios rurales a medio y largo plazo. Mientras no se esté seguro de sus efectos en la generación de ingresos y empleo agrícola y no agrícola en el medio rural de América Latina, no se podrá validar definitivamente el modelo de DTR en dicha región.

El sistema de seguimiento y evaluación debe ser continuo para que pueda retroalimentar los procesos y programas, así como corregir desviaciones, sin esperar a la evaluación ex post, una vez el programa termine. El sistema de evaluación y seguimiento debe centrarse en el proceso de DTR y en la calidad de la gestión de las OLDER. EXPIDER ha diseñado y está utilizando con éxito una innovación metodológica, consistente en aplicar el modelo EFQM (European Foundation for Quality Management) para evaluar la gestión de la OLDER¹².

SINERGIA ENTRE PROGRAMAS DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y PROGRAMAS DE INVERSIÓN

Uno de los elementos más interesantes del diseño de EXPIDER era su asociación con programas de inversión rural de escala nacional financiados por el Banco. Con ello se pretendía aprovechar la sinergia entre ambos programas. Por un lado, EXPIDER aportaría al programa nacional conocimientos y lecciones que permitiesen mejorar la efectividad del mismo, y por otro, el programa nacional canalizaría recursos de inversión a la zona de actuación de EXPIDER, facilitando la posibilidad de escalar sus resultados de modo natural, lo que implicaría un efecto multiplicador que de otro modo no tendría EXPIDER.

De las tres zonas piloto, únicamente en la de Honduras se ha podido comprobar el valor de la sinergia entre EXPIDER y un programa nacional, en este caso MARENA, que además se diseñó en base a un enfoque territorial como EXPIDER, lo que favoreció, sin duda, la sinergia entre ambos. En Ecuador no había programa rural nacional financiado por el Banco, y en Bolivia, aunque se aprobaron a la vez EXPIDER y el programa de Apoyo Productivo Rural (APRU), este estaba arrancando cuando EXPIDER finalizaba.

La experiencia de Honduras por tanto, además de la única, ha sido sumamente interesante, marcando un camino a seguir de enorme interés por el BID y otras agencias de desarrollo.

La asociación de una cooperación técnica como EXPIDER con un programa que apoye la inversión rural a gran escala, puede dar excelentes resultados, como ha ocurrido en la zona piloto de Reitoca y Verdugo (Honduras). La simbiosis entre EXPIDER y MARENA (programa de Manejo de Recursos Naturales con préstamo BID) ha generado efectos muy positivos y ha hecho avanzar el proceso a través de la interacción mutua. MARENA ha prestado apoyo técnico,

¹² Los documentos producidos por EXPIDER sobre el Sistema de Seguimiento y Evaluación de procesos de desarrollo territorial rural (SISEVA) están disponibles en SDS/RUR.

logístico y económico a EXPIDER y éste apoyó el fortalecimiento institucional en las subcuencas de Reitoca y Verdugo, donde MARENA actuaba también, contribuyendo a replantear algunos elementos de MARENA que no eran los más adecuados para lograr el desarrollo del territorio¹³. De hecho, EXPIDER ha sido clave en la idea de apoyarse en los Consejos Regionales de MARENA para convertirlos en un Consejo Regional de Desarrollo Sostenible.

En el caso de Bolivia, la conformación definitiva de la ADER en agosto de 2005 coincidió con el arranque del APRU y, desde entonces, ambos programas trabajan en estrecha relación, y se espera que la ADER pueda promover y apoyar la presentación de algunos proyectos productivos prioritarios del PEDER, a las primeras convocatorias para apoyo a inversión productiva del APRU.

Debe concluirse, pues, el gran interés de adosar un proyecto tipo EXPIDER a proyectos de inversión rural de escala nacional con enfoque territorial, para generar conocimiento y experiencia in situ, que puede ser utilizada para mejorar la efectividad del programa nacional en cuestión. A su vez el programa nacional contribuye a que las lecciones aprendidas por EXPIDER puedan escalarse de modo natural en el país, y generar así impactos de mayor escala. De otro modo, se corre el riesgo de que EXPIDER se quede en un proyecto-isla de escaso efecto.

¹³ Entre los elementos de MARENA en los que se plantearon problemas y en los que EXPIDER realizó aportaciones están la delimitación de los territorios objeto de intervención, la resolución de conflictos institucionales entre los Consejos y las Mancomunidades, la falta de coordinación interinstitucional en el ámbito de las instituciones privadas y ONG, la falta de definición de ritmos y métodos de intervención realistas y eficaces, el enfoque sesgado hacia el medio ambiente sin visión de desarrollo rural y la falta de empoderamiento de los actores locales.

Desafíos para el despegue del DTR en América Latina

A lo largo del “Taller de Experiencias de DTR en Iberoamérica” organizado por EXPIDER, con la colaboración de la Red Española de Desarrollo Rural y el financiamiento del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España, diversos participantes señalaron dificultades y desafíos que presenta la aplicación del enfoque territorial del desarrollo rural a escala significativa en América Latina y que fueron sintetizados del siguiente modo¹⁴.

- Dificultades derivadas de un enfoque centrado en el desarrollo productivo y que requiere, por tanto, instrumentos de apoyo a la generación de empleo e ingresos. La promoción de estos instrumentos por las políticas públicas y su uso dentro de programas gubernamentales se ve obstaculizada por el hecho de que casi siempre implican fomentar la creación de activos privados. Hay incluso dificultades para transferir recursos públicos a instituciones privadas. Las propias agencias internacionales de desarrollo prefieren los programas de generación de bienes públicos (o de transferencias monetarias directas a los más pobres) a los de fomento de activos privados, por decisivos que éstos sean para el desarrollo económico. Los programas de fomento del desarrollo productivo tienen además requerimientos particulares en cuanto a asistencia técnica, organizativa y otras inversiones, que originan fuertes gastos recurrentes (personal, desplazamientos, capacitación, etc.), y necesitan un tipo particular de operadores, y de incentivos para éstos, capaces de establecer fuertes sinergias con los beneficiarios. Estos requisitos son generalmente poco entendidos por las autoridades encargadas del gasto público e incluso por los propios responsables de los programas. Por último, el desarrollo productivo requiere del funcionamiento de los sistemas de crédito de inversión, uno de los mercados donde se registran mayores fallas en los países de la Región.
- Falta de experiencia de las autoridades locales en iniciativas de tipo productivo y en el desarrollo rural, no considerados usualmente objeto de su competencia. Las autoridades locales están tradicionalmente más involucradas en prestar servicios sociales y en el desarrollo de las infraestructuras urbanas.
- Dificultad por parte de la mayoría de los actores, tanto privados como públicos, para pasar de una visión sectorial a otra territorial de la competitividad. En la primera el foco de atención son los mercados de productos segmentados o, en el mejor de los casos, cadenas productivas. La competitividad territorial se refiere en cambio a la operación transversal de los mercados de factores en el territorio, la existencia de activos específicos territoriales susceptibles de explotación económica, las posibles sinergias entre las distintas actividades económicas presentes en el territorio, y la capacidad de éste para atraer inversiones y generar valor agregado.

¹⁴ En esta sección seguiremos el documento elaborado a lo largo del Taller por José María Caballero (Banco Mundial), que fue presentado y discutido en la sesión final del mismo.

- Dificultad de constituir OLDER que asuman con eficacia la tarea de identificación de las mayores oportunidades económicas y los ejes de desarrollo prioritarios del territorio, y sean así capaces de realizar una verdadera tarea de coordinación económica territorial. La tendencia puede ser a que las OLDER se conviertan solamente en organismos de solicitud de fondos de distintos programas, e identifiquen indiscriminadamente todo tipo de oportunidades sin priorizarlas y sin construir una visión y una estrategia propias para el desarrollo del territorio.
- Dificultad de movilización de ciertos actores rurales. Hay un actor económico importante en las áreas de América Latina que resulta poco “visible”. Se trata de los trabajadores ocupados en actividades rurales no agropecuarias (comercio, artesanías, pequeña industria, servicios diversos, transporte, etc.). Las unidades productivas de éste sector son en general muy pequeñas, dispersas, de carácter informal, muchas ellas regentadas por mujeres, y con muy bajos niveles de organización. Por su diversidad, informalidad y falta de organización, es difícil incluir a los actores de éste sector económico y darles voz en el desarrollo territorial. La importancia económica de éste sector es sin embargo grande y creciente en la composición de los ingresos familiares rurales y la generación de empleo rural. La incorporación en las OLDER de representantes orgánicos de este sector es pues un desafío.
- Dificultad de encontrar un paladín del DTR dentro del sistema público de los países de la Región, así como de entidades adecuadas para llevar adelante los programas de DTR. La razón es que la organización del sistema público es de carácter sectorial mientras que el DTR es multisectorial. A las administraciones públicas agrarias, que son las que tienen la conducción del desarrollo rural en la mayor parte de los países de la Región, les resulta difícil desprenderse de una visión sectorial agraria.
- Dos tipos de actores públicos califican como posibles gestores del DTR: los Ministerios de Economía y Hacienda y los Gobiernos Subnacionales. Los Ministerios de Economía podrían tener un papel de liderazgo del DTR debido a su carácter multisectorial, a su condición de *primus inter paris* en relación a otros ministerios económicos (lo que les dota de autoridad para la coordinación multisectorial), y también por su responsabilidad en la programación del gasto público y la vigilancia de la calidad de la inversión pública. Estos Ministerios no se han mostrado sin embargo hasta el momento atraídos a ejercer esa función de liderazgo y no parecen considerar la coordinación y orientación del DR entre sus funciones. Por lo que respecta a los Gobiernos Subnacionales, sería de esperar una visión del desarrollo y de sus funciones en él más apegada al territorio. Los Gobiernos Regionales, sin embargo, tienden a reproducir la misma organización sectorial del estado que los nacionales, y, como vimos, los Gobiernos Locales no suelen considerar el desarrollo rural y las iniciativas productivas entre sus funciones.

LA CREACIÓN DE UNA RED IBEROAMERICANA DE DESARROLLO RURAL

La creación de la Red fue discutida durante el Taller Final de EXPIDER, y la resolución aprobada en éste sentido, puede considerarse en cierto modo como un producto final del

Proyecto. La propuesta fue introducida por EXPIDER, elaborada por la Red Española de Desarrollo Rural y aprobada por los participantes en el Taller, con los siguientes objetivos: (1) establecer un sistema de aprendizaje recíproco; (2) crear un campo amplio para el aprendizaje de jóvenes españoles interesado en el DTR; (3) facilitar cambios en la cooperación de España y la Unión Europea con América Latina para permitir que lleguen directamente fondos de la cooperación europea a las OLDER latinoamericanas; y (4) apoyar y diseminar el modelo de DTR en América Latina. Se propuso una etapa de reflexión, y se acordó la fecha de diciembre de 2006 como probable para la constitución de dicha Red.

Criterios básicos para el diseño de operaciones de DTR

PROGRAMAS LOCALES DE DTR¹⁵

En América Latina, los proyectos o programas de desarrollo de un determinado territorio rural se enfrentan a dificultades derivadas de la debilidad de las instituciones, de las deficiencias en la formación de sus recursos humanos, del déficit de infraestructuras y de la falta o insuficiencia de políticas públicas. Por ello, estos programas requieren del establecimiento de una fase previa de adquisición de capacidades y fortalecimiento institucional, en la cual la cooperación exterior puede jugar un papel trascendental.

Pero, incluso en estas primeras etapas de adquisición de capacidades y fortalecimiento institucional, es vital atender las demandas más apremiantes de mejora productiva. En efecto, se ha detectado un gran cansancio en los actores de las zonas de EXPIDER y una preocupante falta de credibilidad hacia ONG y otras instituciones, porque muchos de sus programas se centran en la asistencia técnica, en adquisición de capacidades y en el fortalecimiento institucional, pero sin embargo no disponen de fondos para financiar inversiones productivas por pequeñas que sean, al mismo tiempo que tampoco existen programas públicos con ayudas para fomento productivo. EXPIDER se ha visto sometido a la misma presión por parte de los actores locales, públicos y privados. No es posible tener credibilidad entre los actores locales si no se trabaja en paralelo financiando pequeños proyectos productivos. Esto es tanto más cierto cuanto más pobre es una zona, y por tanto más necesidad hay de promover la generación de empleo e ingreso en la misma.

El caso más claro ha sido la zona de Reitoca y Verdugo en Honduras. Los problemas de seguridad alimentaria, derivados de la sequía recurrente del sur de Honduras, son tan acuciantes que no es posible trabajar en temas de formación y fortalecimiento institucional, sin que al mismo tiempo se aporten recursos financieros para acciones de mejora de la seguridad alimentaria, como la financiación de obras de captación de agua y regadío. De lo contrario los actores locales se desaniman y pierden todo interés en participar en el proceso, dejando de asistir a talleres de capacitación y otras actividades. Argumentan que están cansados de asistir a tantos talleres, y que no se les financien inversiones para mejorar su actividad productiva y mejorar sus ingresos. En el caso de Honduras, EXPIDER ha intentado superar esta situación merced a la asociación con el programa MARENA. A través de este programa se ha procurado combinar las actividades de capacitación y fortalecimiento institucional de EXPIDER con el financiamiento de inversiones de tipo productivo o actuaciones de conservación de los recursos naturales de MARENA, lo que ha permitido mantener el interés de los actores locales en el proceso EXPIDER.

La experiencia de EXPIDER aconseja, pues, un diseño de programa de DTR en tres etapas, combinando el instrumento de los prestamos multifase para la financiación de proyectos de

¹⁵ Las propuestas contempladas en esta sección se basan en las lecciones de EXPIDER y de otras experiencias de DTR local presentadas y discutidas en el Taller final de EXPIDER celebrado en octubre de 2005 en Madrid.

inversión productiva, con ayuda a fondo perdido para la adquisición de capacidades y la cofinanciación del funcionamiento de la Organización Local para el Desarrollo Rural (OLDER).

A continuación se describen las tres etapas de forma estándar, pero el ritmo y duración de cada etapa, e incluso la posibilidad de empezar en la segunda o tercera etapa dependerá de la situación de partida de cada zona.

Primera etapa

Los objetivos de esta etapa son delimitar el territorio de actuación, la adquisición de capacidades, el fortalecimiento institucional y la planificación del desarrollo en el ámbito territorial en cuestión. El programa debe contener financiación para todas las actividades relativas a estos componentes, así como un fondo para financiamiento de pequeñas inversiones con la intención de atender demandas muy apremiantes del territorio. Este fondo es esencial para ganar credibilidad y promover la participación de los actores locales, y es tanto más importante cuanto más pobre y precaria sea la zona rural en cuestión. Los dos productos finales de esta etapa serían la OLDER constituida y legalizada y el PEDER (Plan Estratégico de Desarrollo Rural) elaborado y validado. Aquellos territorios que alcancen estos dos productos, lo que puede verificarse a través de la metodología que esta poniendo a punto EXPIDER, pasarían a la segunda etapa.

Segunda etapa

Los objetivos de esta segunda etapa son, consolidar la OLDER y su funcionamiento efectivo, e iniciar la ejecución del PEDER. El programa debe contener financiación para el 60-90% de los gastos de funcionamiento de la OLDER, el resto, que debe ser financiado por los miembros de la misma, se empleará para ejecutar actividades de capacitación y formación, así como para crear un Fondo competitivo que se destinaría a financiar las primeras inversiones en proyectos prioritarios del PEDER. Dicho fondo sería manejado por la OLDER, mediante una gestión descentralizada, pero con un mecanismo de no objeción externo (gobierno y agencia financiera). Los productos finales de esta segunda etapa serían una OLDER representativa, democrática y funcionando con eficacia, proyectos prioritarios del PEDER ejecutados y con resultados positivos, y recursos adicionales logrados fuera del programa DTR. Los territorios rurales que alcancen satisfactoriamente estos tres productos, lo que se puede verificar a través de un sistema de indicadores y de la metodología que esta poniendo a punto EXPIDER, pasarían a la tercera etapa.

Tercera etapa

El objetivo de esta tercera etapa sería la ejecución plena del PEDER. El programa debe contener financiación para cofinanciar un máximo del 50% de los gastos operativos de la OLDER, para ejecutar actividades de capacitación y formación, para seguimiento y evaluación de resultados y para mantener el Fondo competitivo. Dicho Fondo podrá nutrirse también con recursos externos al programa DTR y se destinará a financiar inversiones priorizadas en el PEDER, especialmente aquellas relativas a la diversificación de la economía rural, al fomento de productos y procesos

innovadores y a las inversiones con enfoque de negocios rurales y cadenas productivas de valor. En esta etapa ya madura, la OLDER tendrá autonomía total en el manejo del Fondo, aunque siempre respetando la transparencia, rendición de cuentas y auditoría externa. Al final de esta etapa se hará una evaluación de impactos del programa multifase, siguiendo la metodología que ha puesto a punto EXPIDER a través de la componente 3 del Proyecto.

PROGRAMAS NACIONALES Y SUBNACIONALES DE DTR¹⁶

Un tema clave es el rol de los gobiernos nacionales y subnacionales en la promoción del DTR. La cuestión es si se espera que éstos intervengan con políticas públicas o si la promoción debe quedar sobre todo en manos de la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos locales. Se reconoce la relevancia de las políticas nacionales y subnacionales favorables, sin las cuales sería difícil disponer de medios suficientes para emprender experiencias de DTR a gran escala, lo que es decisivo para que el enfoque territorial tenga impacto en el desarrollo y la reducción de la pobreza.

En América Latina, el DTR nace con fuerte vocación de ser un instrumento central de desarrollo económico, o sea de gran impacto en precipitar el desarrollo económico y reducir la pobreza en los territorios rurales de la Región. Para ello, es necesario contar, como sucede en la iniciativa europea LEADER de desarrollo local rural, cuyos principios básicos son similares a los del DTR, con una asignación importante de fondos públicos. Pero, en América Latina no existen ningún programa nacional en funcionamiento que asigne sistemáticamente fondos significativos a las OLDER para que éstas impulsen el desarrollo productivo en sus territorios.

Otra diferencia entre el LEADER europeo y las experiencias de DTR en América Latina reside en la escala del programa LEADER. En la UE hay en funcionamiento alrededor de mil Grupos de Acción Local (OLDER) en mil territorios rurales, todos operando con la misma normativa general y con un aceptable, aunque variable, grado de éxito según las evaluaciones ya disponibles. Esta coherencia y replicabilidad del modelo LEADER está lejos de presentarse en América Latina, donde hay experimentos diversos de desarrollo rural y de programas y proyectos para impulsarlos, pero no existe un modelo probado y general que sirva de referencia.

El diseño de un programa nacional o subnacional de DTR debe contemplar, al menos, los cuatro elementos siguientes:

Establecimiento del marco legal para el Desarrollo Territorial Rural

Todo programa nacional o subnacional de DTR debería establecer o mejorar el marco legal para el Desarrollo Territorial Rural de manera que regule los siguientes aspectos:

- Los criterios de elegibilidad de los territorios rurales objeto del programa.

¹⁶ Las ideas apuntadas en esta sección no se derivan en sentido estricto de la experiencia de EXPIDER, ya que dicho proyecto sólo trabajó en experiencias de Desarrollo Territorial Rural en el ámbito local, y no en el subnacional o nacional. La base de estas propuestas está en la experiencia europea y en algunas experiencias latinoamericanas, como las de México, Chile y Brasil.

- Las bases del concurso para la adjudicación de fondos a territorios rurales.
- Los estatutos y reglamentos de las instituciones público-privadas (OLDER).
- Los instrumentos económicos para promover el DTR.
- Los porcentajes y cuantía máximos de ayuda.
- Las inversiones y proyectos elegibles.
- Las condiciones que deben cumplir los beneficiarios de las ayudas.
- Los sistemas de seguimiento y evaluación del DTR.
- Las tres etapas del programa DTR y los requisitos para pasar de una a otra.
- Los mecanismos de control y rendición de cuentas.
- La duración del programa DTR.

El tipo de promoción económica que un programa nacional de DTR va a realizar, estará condicionado por el establecimiento de las inversiones elegibles, el porcentaje y montos máximos de ayuda y las condiciones de los beneficiarios de las mismas. Dado que en la mayoría de los países de la región no existen políticas públicas de fomento productivo agropecuario y no agropecuario, y cuando existen son débiles y no llegan al nivel local, los programas de DTR no pueden orientarse únicamente a pequeñas inversiones productivas de emprendedores individuales, por muy innovadoras que estas sean. El gran reto de los programas de DTR en América Latina, a diferencia de los programas LEADER de la Unión Europea, es generar impactos significativos en el empleo e ingresos agrícolas y no agrícolas de la población rural, ya que es la única manera de reducir la pobreza en el medio rural.

Por tanto, los programas de DTR deben apoyar la realización de grandes inversiones productivas con enfoque de cadena de valor y clusters en el medio rural, bien sea por parte de empresarios individuales o de organizaciones de productores o cooperativas. No importa tanto si el proyecto es individual o colectivo, sino la viabilidad y sobre todo el impacto del mismo¹⁷. Mientras no se supere la mística de la pobreza, que practican la mayoría de ONG y algunas agencias de desarrollo, que lleva a conceder ayudas sólo a las inversiones productivas de los más pobres, no será posible reducir la pobreza, y la emigración seguirá siendo la única salida para los pobres de América Latina. Mientras no se supere la mística neoliberal, practicada por las agencias internacionales y muchos gobiernos de la región, que lleva a otorgar ayudas sólo a la inversión en bienes y servicios públicos, mística neoliberal que no sigue por cierto ninguno de los países desarrollados, tampoco será posible reducir la pobreza rural en América Latina.

Creación de una Agencia Nacional de Desarrollo Rural

La ANDER, cuya creación debería contemplarse en el marco legal para el Desarrollo Territorial Rural, debería tener como principales funciones las siguientes:

- Convocatoria y resolución del concurso de adjudicación de programas de DTR a territorios rurales.

¹⁷ El programa LEADER de la Unión Europea apoya las inversiones sólo a pequeños proyectos productivos no agrícolas, debido a que existe una potente política agrícola común que apoya a las inversiones agrarias a gran escala, además de conceder elevadas ayudas directas a los agricultores. Sin embargo, éste no es el caso de los países de América Latina.

- Supervisión y control de los programas territoriales.
- Seguimiento y evaluación los procesos de desarrollo territorial.
- Evaluación y calificación de OLDERs necesaria para pasar de una etapa a otra.
- Creación de una Red de Territorios Rurales (RETER) con fines de aprendizaje e intercambio de experiencias.
- Coordinación de los programas territoriales con el resto de programas públicos y privados que contribuyen al desarrollo rural.
- Evaluación del proceso y los resultados del programa DTR a nivel nacional.
- Proposición de cambios en el sistema y programa nacional de DTR.

Una de las principales funciones de la ANDER es garantizar la coordinación entre los programas territoriales y los programas públicos o privados que inciden en el desarrollo rural. Sin embargo, no es posible ni deseable coordinar todas las políticas que afectan al medio rural, por lo que en una primera fase y para evitar un exceso de complejidad, se tratará de coordinar las políticas de fomento productivo, políticas de competitividad y políticas de infraestructuras productivas, dejando las políticas sociales y en especial la educación y la sanidad al margen.

Un aspecto básico para la coordinación es la naturaleza administrativa y ubicación de la ANDER. La sugerencia es que dicha Agencia sea un organismo autónomo no adscrito al Ministerio de Agricultura sino a un ministerio de tipo no sectorial como el Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Presidencia, Ministerio de Planificación o Ministerio de Ordenación Territorial. Los mecanismos de coordinación horizontal deben aplicarse en el territorio rural objeto de intervención, mientras que la coordinación vertical requiere de instancias y políticas intermedias entre el nivel local y el nacional, es decir instancias y políticas subnacionales. En concreto, los programas de desarrollo de territorios rurales deben articularse con programas de desarrollo regional, estatal, provincial o subnacional con una visión más amplia y que pueden dar respuesta a inversiones en infraestructuras y ciertos servicios productivos que desbordan el marco local.

Cuando no existan políticas públicas de fomento productivo, los programas de DTR subnacional o nacional deberán establecer instrumentos para el fomento productivo a gran escala, y la OLDER deberá gestionar las ayudas al fomento productivo establecidas en aquellos programas, en su territorio correspondiente. Cuando la escala de acciones o proyectos productivos desborde el marco territorial y financiero de actuación de la OLDER, se podrá llevar a cabo mediante convenio o acción concertada de un conjunto de OLDER y territorios. De ahí, la importancia de que el DTR no actúe en territorios-isla, sino que se construya una tupida red de programas de DTR a lo largo de un país.

Creación de un Fondo Nacional de Desarrollo Rural

Un Programa nacional de DTR requiere importantes fondos para promover los procesos de adquisición de capacidades, fortalecimiento institucional, participación de los actores locales, creación y funcionamiento de las OLDER y apoyo a las inversiones productivas. Para ello, se propone la creación del FONADER, que se nutrirá de los presupuestos del país, de donaciones de la cooperación bilateral y multilateral, préstamos de las agencias de desarrollo y otras fuentes.

Las principales funciones del FONADER serían las siguientes:

- Captar fondos para el programa nacional de Desarrollo Territorial Rural.
- Controlar y auditar los fondos públicos gestionados por las OLDER.
- Realizar informes sobre el uso de fondos de donantes y agencias.
- Planificar la financiación a largo plazo.
- Prestar servicios de asesoría contable y financiera a las OLDER.

La implantación del DTR nacional debería ser gradual. Se sugiere iniciar el proceso con algunos territorios, e ir ampliando la cobertura territorial del país, conforme se consigan mas fondos y los resultados avalen la apuesta por el DTR.

Creación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación de programas de DTR

Un programa nacional o subnacional de DTR únicamente se justifica, si y sólo si, produce impactos significativos en la economía y sociedad rural, generando empleo e ingresos para la población. Por ello, uno de los elementos distintivos del DTR es la necesidad de seguimiento y evaluación continua de los programas de DTR, a nivel de cada territorio, a nivel subnacional y nacional.

EXPIDER ha diseñado e implementado un Sistema de Seguimiento y Evaluación (SISEVA) que verifica el cumplimiento de las condiciones para pasar de una etapa a otra dentro del programa de DTR de un determinado territorio, evalúa los impactos sociales y económicos de los programas locales, subnacional o nacional de DTR, e identifica los elementos negativos a corregir en el programa nacional o subnacional de DTR con la finalidad de mejorar los resultados.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Estrategia y Política de Desarrollo Rural. Washington DC.
- Bandeira, P., Atance, I. y Sumpsi, JM. (2004) Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimiento de nuevos enfoques. Cuadernos de Desarrollo Rural nº 51 pp. 24-8.
- Binswanger, H. y Nguyen, T (2005). Empowering rural people for their own development. World Bank. Washington DC.
- Berdegú, J., Reardon, T. y Escobar, G. (2001). La creciente importancia del empleo y el ingreso rurales no agrícolas. En Echeverría R. (ed) Desarrollo de las economías rurales. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- De Ferranti, D., Perry, G., Foster, W., Lederman, D. y Valdes, A. (2005) Beyond the City. The Rural Contribution to Development. World Bank. Washington DC.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2001). La inversión en desarrollo rural es un buen negocio. En Echeverría, R. (ed) (2003). Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- De Janvry, A. y Saloulet, E. (2004) Toward a Territorial Approach to Rural Development: International Experiences and Implications for Mexico's Microregions Strategy. Universidad de Berkeley.
- Echeverri, R. (2003). Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural. En Álvaro Ramos (ed). Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA. Montevideo.
- Echeverría, R. (ed) (2003). Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- Eguren, F. (2002). Desarrollo rural: Diferentes aproximaciones. En Pérez Correa, E. y Sumpsi, JM (eds). Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea. FODEPAL, MAPA y AECI Madrid.
- FAO (2003). La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina. FAO y Banco Mundial. Roma.
- Pérez Correa, E y Sumpsi, JM. (eds) (2002). Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea. FODEPAL, MAPA y AECI Madrid.
- Pérez Correa, E. y Farah, MA.(eds) (2004). Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea. CIRAD y Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Plaza, O. (1998). Desarrollo Rural. Enfoques y métodos alternativos. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- Ramos, A. (ed) (2003). Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA. Montevideo.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. (2003). Desarrollo territorial rural. En Rubén Echeverría (ed) Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. y Portilla, M. (2003). El enfoque territorial del desarrollo rural. Instituto Interamericano de Cooperación en la Agricultura. IICA. San José. Costa Rica.

- Sumpsi, JM. (2005). Experiencias de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. En Falconi, C., Giordano, P. y Sumpsi, JM. (eds) Desarrollo Rural y Comercio Agropecuario en América Latina y el Caribe. BID. Washington DC.
- Sumpsi, JM. y Amador, F. (2005). Nuevos enfoques de la cooperación para el desarrollo rural. Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 15 pp. 27-49. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid
- Wassenich, P. y Whiteside, K. (2004). CDD Impact Assessments Study: Optimizing Evaluation under Constraints. World bank, Washington DC.
- World Bank (2003). Reaching the Rural Poor: Strategy and Business Plan. World Bank Washington DC.