

Lecciones del proyecto EXPIDER

Un Laboratorio de Desarrollo Territorial Rural en América Latina

José María Sumpsi (SDS/RUR y UPM)
Coordinador del proyecto EXPIDER

1. Antecedentes

En octubre de 2000 la FAO, la UPM y el 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 la Unión Europea. Los debates del Encuentro se articularon en torno a 30 ponencias que se presentaron y discutieron a lo largo de dos semanas de trabajo, una al principio y otra al final, con una semana en medio en la que se realizó un viaje de campo para visitar sobre el terreno algunas experiencias de desarrollo rural de España y Portugal. La principal conclusión del Encuentro fue que a pesar de las diferencias de contexto entre Europa y América Latina, existían nuevos principios, enfoques y métodos de desarrollo rural, compartidos por ambas regiones.

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 de 30 responsables políticos y directores de programas de desarrollo rural de América Latina, para conocer sobre el terreno las experiencias de desarrollo rural de algunas regiones de Italia y España, e intercambiar experiencias con responsables de políticas y gestores de programas desarrollo rural local LEADER en dichas regiones. Las discusiones y debate mantenidos a lo largo de lo 15 días pusieron de manifiesto que los principios generales y enfoque de los programas LEADER eran validos para América Latina, aunque la forma de ponerlos en practica, las formulas institucionales necesarias y los instrumentos operativos a emplear debían ser distintos. La principal conclusión del viaje fue constatar la existencia de un notable consenso sobre el nuevo enfoque territorial del desarrollo rural, su naturaleza multisectorial, participativa de abajo a arriba y basado en alianzas y cadenas productivas estratégicas y en un partenariado público/privado. Pero el avance que se ha producido en América Latina en el plano conceptual durante la última década, no se ha visto acompañado por el mismo avance en el terreno operativo. 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 por resolver:

- cuales 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 (que condiciones geográficas, naturales, económicas, sociales políticas, étnicas institucionales y culturales deben tener dichos territorios, como se deben seleccionar y/o construir, que rango de extensión deben tener, deben coincidir o no con demarcaciones administrativas)
- cuales son las formulas institucionales mas adecuadas para articular el necesario partenariado público/privado y en general para promover y gestionar el desarrollo de los territorios rurales (mancomunidades, consejos, agencias de desarrollo local, Corporaciones)

- cuales son los instrumentos mas adecuados para promover el desarrollo territorial rural (asistencia técnica, adquisición de capacidades locales, acción colectiva, sistemas de apoyo a la organización de productores, red de intercambios entre territorios rurales, incentivos a la inversión en modernización y diversificación productiva, sistemas de financiación rural específicos, convenios entre instituciones privadas y públicas o entre instituciones públicas)
- como articular los distintos programas públicos y privados en un determinado territorio rural y cuales son los mecanismos e incentivos mas apropiados para garantizar la necesaria coordinación horizontal entre distintas administraciones que operan en un territorio rural
- cuales son los mecanismos e incentivos apropiados para garantizar la necesaria coordinación vertical entre las administraciones en distintos niveles territoriales.
- como articular e integrar los programas de desarrollo rural local dentro de una política mas amplia de desarrollo regional (subnacional), dado que el desarrollo de las infraestructuras de envergadura, la creación de un ambiente favorable para la inversión rural, la prestación de determinados servicios empresariales, la conformación de clusters y la ampliación de los mercados de trabajo, no puede hacerse en el ámbito local sino en el subnacional o incluso nacional en países pequeños.

Justamente, la recomendación de este encuentro fue que el siguiente paso debía ser experimentar este tipo de nuevos enfoques de desarrollo territorial rural en el ámbito local/regional en algunas zona rurales de América Latina, mediante un programa de cooperación horizontal, que permitiera la puesta en contacto y el intercambio de experiencias entre actores locales y gestores de programas de desarrollo rural local en la UE y América Latina.

Considerando seriamente esta recomendación, el BID diseñó a principios de 2003 el Proyecto EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Rural en América Latina), cuyo objetivo era justamente aportar elementos y evidencia empírica que permitieran avanzar en las respuestas a tales interrogantes. De este modo el BID pretendía contribuir al conocimiento de los elementos clave para la preparación de operaciones de desarrollo territorial rural en el Banco y otras agencias.

El Proyecto EXPIDER fue presentado por el BID al Fondo General de Cooperación de España en abril de 2003, que acordó su financiación en mayo de 2003, siendo el Proyecto aprobado definitivamente por el Directorio del BID en noviembre de 2003. La ejecución de EXPIDER se inició en enero de 2004. El proyecto EXPIDER se concibió como un Proyecto de Cooperación Técnica Regional en el que gestores y actores locales de programas de desarrollo rural en España (Iniciativa LEADER), intercambian experiencias con y prestan apoyo técnico a gestores y actores locales de desarrollo rural de América Latina. Un aspecto de especial relevancia en el diseño de EXPIDER fue la de poner a punto un sistema de seguimiento y evaluación, entendido como un instrumento de aprendizaje y de retroalimentación del proceso. Pero también como un método para medir los impactos de estos programas y conocer si realmente constituyen una vía eficaz para la reducción de la pobreza rural. En el siguiente apartado se describe el proyecto EXPIDER con mayor detalle.

2. El proyecto EXPIDER

2.1 Objetivo

El objetivo de EXPIDER es apoyar experiencias piloto que evalúen los nuevos enfoques y métodos del desarrollo territorial rural en América Latina, mediante la cooperación horizontal entre actores locales y territorios de España y América Latina en los que existan procesos de desarrollo rural en curso. En particular, se trata de experimentar y contrastar la validez de los principios básicos de la Iniciativa LEADER (desarrollo local en áreas rurales) de la Unión Europea, entre los que destacan el enfoque de abajo a arriba, la participación de los actores locales, la planificación estratégica, la innovación, diversificación y encadenamiento productivo, la cooperación entre actores privados y públicos para promover el desarrollo económico y el trabajo en red para intercambiar experiencias entre territorios rurales con procesos de desarrollo en marcha. El objetivo final es que las lecciones aprendidas de las experiencias de desarrollo rural local apoyadas por EXPIDER, puedan servir para mejorar la efectividad de los programas de desarrollo rural en América Latina.

2.2 Componentes

C1. Fortalecimiento de la organización local para el desarrollo

La tarea principal de este componente será brindar apoyo técnico para la constitución y/o fortalecimiento de la Organización Local de Desarrollo Rural (OLDER), de acuerdo a los intereses y necesidades de cada zona. La OLDER, cuya personalidad jurídica y estructura organizativa puede variar de una zona a otra, deberá integrar a los actores clave presentes en el territorio, tanto públicos como privados, gubernamentales o no gubernamentales, y su constitución/fortalecimiento se apoyará en las instituciones locales y organizaciones de apoyo al desarrollo ya existentes en la zona. La decisión final sobre la institucionalidad, la forma jurídica que adoptará la misma, el organigrama, y el sistema de funcionamiento y toma de decisiones, plasmado en los correspondientes Estatutos, será decidido por los actores locales.

C2. Elaboración participativa del plan estratégico de desarrollo rural

La planificación estratégica será el objetivo esencial de esta segunda componente, cuyo producto final será el Plan Estratégico de Desarrollo Rural (PEDER). El Plan será elaborado contando con la participación de los actores locales a través de sus organizaciones. La OLDER orientará e impulsará el proceso de consultas de abajo a arriba y articulará los distintos programas y actividades gubernamentales y no gubernamentales que actúan en la zona, para aumentar la eficiencia y sinergia de las actuaciones.

C3. Seguimiento y evaluación de las experiencias piloto de EXPIDER

La principal tarea a realizar en esta componente será el seguimiento de la constitución, organización y fortalecimiento de la OLDER, así como de las actividades desarrolladas y promovidas por ésta mientras dure el proyecto EXPIDER. Esta componente incluye también la creación de un sistema de seguimiento y evaluación continua del proceso de

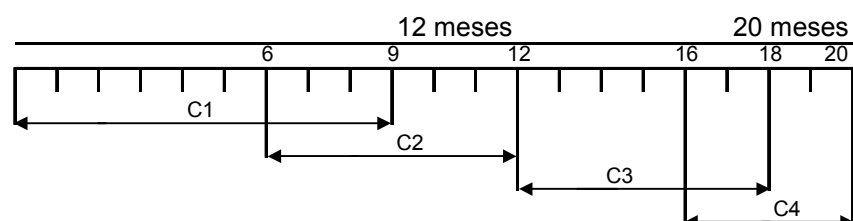
desarrollo económico y social a medio y largo plazo, es decir mas allá de la duración del proyecto y el adiestramiento de los técnicos de la OLDER en el uso de dicho sistema.

C4. Identificación de buenas prácticas de desarrollo rural en el ámbito local

Una vez evaluadas y contrastadas las experiencias piloto de desarrollo rural local apoyadas por EXPIDER y otras llevadas a cabo en la región, se realizará un análisis comparado para inferir las lecciones aprendidas de los procesos de desarrollo rural en el ámbito local. La realización del Taller final servirá para iniciar un esbozo de buenas prácticas de las políticas y programas de desarrollo territorial rural en el ámbito local, que podrán ser utilizadas en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las mismas.

2.3 Cronograma

El proyecto se llevará a cabo en un plazo de 20 meses a partir de marzo de 2004, fecha que marca el inicio real de los trabajos en los tres países, después de firmar los convenios con los gobiernos de los tres países y la selección de las zonas piloto durante el período enero-marzo 2004. El cronograma de ejecución de los cuatro componentes del Proyecto es el siguiente:



2.4 Presupuesto

El costo del Proyecto asciende a US \$ 664,519, de los cuales el Fondo General de Cooperación Técnica de España (FGCE) financia Euro 398,000 (US \$ 464,519), el Ministerio de Agricultura y Pesca de España financia Euro 107,103 (US \$ 125,000), a través de su Dirección General de Desarrollo Rural, para la realización del Taller final en Madrid, y los tres países en los que se llevarán a cabo las experiencias piloto el equivalente de US \$ 75,000 (US \$ 25,000 por país) en conceptos como apoyo logístico apoyo técnico y organización de talleres y encuentros locales y nacionales.

2.5. Países y zonas piloto seleccionadas

El proyecto desarrolla 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, el interés local de las posibles áreas del país que podría ser seleccionado como zona piloto y, sobre todo, la posibilidad de articular las acciones de fortalecimiento institucional y capacitación local propuestas en el Proyecto EXPIDER con programas de desarrollo rural de mayor escala financiados por el BID y actualmente en preparación o inicio de ejecución. Tomando en consideración estos criterios, los tres países seleccionados fueron: Bolivia, Ecuador y Honduras.

El siguiente paso fue identificar en cada uno de los tres países una zona piloto en la que apoyar las experiencias de desarrollo rural local. Los criterios para llevar a cabo la selección de zonas piloto fueron los siguientes: dimensión de la zona en territorio y población, existencia de una cierta identidad territorial, vertebración territorial de núcleos rurales y urbanos intermedios, base mínima de recursos endógenos, existencia de organizaciones y redes locales con experiencia en acciones de desarrollo y presencia de elementos diferenciales en las tres zonas piloto para que 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 propuestas y discusiones con las autoridades de cada país se seleccionaron 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 esta integrada por 11 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 existen 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, 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 Chanchan (Ecuador)

La Cuenca del Chanchan se encuentra en la provincia central de Chimborazo y comprende los municipios de Guamote, Alausí, Chunchi, y Cumanda. La extensión de la zona es de 13.500 km² y 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 el río Chanchan la cruza, 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, caso de Guamote y Alausí, hasta el nivel del mar en la parte baja de Cumanda, donde no hay población indígena y se produce 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 constituye una de las zonas de actuación del programa MARENA (Manejo de Recursos Naturales), financiado por el BID, y se encuentra en el Sur de Honduras, una de las áreas más pobres del país. 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 esta cercana al 80%, vive fundamentalmente de la agricultura de subsistencia, y su nivel de instrucción es muy bajo. La identidad territorial viene dado por constituir unidades de cuenca y geográficamente presentan una clara continuidad. La topografía es muy accidentada con pendiente media del 35%, lo que hace difícil la práctica de la agricultura y 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.

2.6 Situación del proceso en las tres zonas piloto al finalizar EXPIDER

La coordinación y seguimiento del Proyecto EXPIDER es responsabilidad de la Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID y es llevada 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 cuenta con un equipo de trabajo integrado por el consultor local y un equipo de consultores españoles, a los que cabe sumar el apoyo de la contraparte del país, 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 los consultores locales y consultores españoles para cada zona piloto, suscribiendo acuerdos de coordinación y actuación conjunta con las entidades públicas y privadas que ejecutan programas de desarrollo en las zonas piloto, elaborando el inventario de recursos, programas, actores, organizaciones e instituciones existentes en cada zona piloto y elaborando el plan de trabajo para ejecutar en cada zona piloto las actividades de las componentes 1 y 2 de EXPIDER, durante el período marzo 2004-marzo 2005. En marzo de 2005 se aprobaron los planes de trabajo de las componentes 3 y 4, que cubren el período junio-diciembre 2005, aunque durante dicho período se seguirá trabajando en las componentes 1 y 2 en las tres zonas piloto, para consolidar la nueva institucionalidad creada para promover y gestionar el desarrollo rural y los planes de desarrollo. Se han realizado ya más de 25 talleres y encuentros con productores, técnicos de ONG y de municipios, alcaldes y concejales, educadores y organizaciones sociales, en las tres zonas piloto.

El plan de trabajo de cada zona piloto adaptó las actividades generales previstas en las componentes de EXPIDER a la situación distinta de cada una de ellas. Cada zona piloto tiene sus propias características y entramado organizativo e institucional, por lo que no se debe hacer un plan de trabajo común para las tres zonas, y de ahí la necesidad de elaborar un plan de trabajo y una estrategia diferenciada en cada zona piloto, aunque dentro de una filosofía y principios básicos comunes.

Así, en los **Valles Cruceños (Bolivia)** existía ya un cierto proceso en marcha. Se había creado la Mancomunidad de Municipios de los valles Cruceños (MMVC), con la finalidad de promover servicios y obras comunes, y sobre todo aumentar el peso político de los Valles Cruceños en la Prefectura del Departamento de Santa Cruz y en el Gobierno nacional. Sin embargo, las realizaciones de la MMVC han sido escasas y la integración de los 11 municipios en la Mancomunidad es lenta, sobre todo por la resistencia de algunos alcaldes que ven con recelo el liderazgo de Vallegrande en la MMVC, cuyo alcalde ha sido hasta agosto de 2005 el Presidente de la misma. Además, la MMVC solo integra a actores públicos y no a los privados, y la carencia de un equipo de gestión

técnica por falta de recursos económicos, pues varios municipios no pagan sus aportes económicos a la MMVC, no ha permitido avanzar en la consecución de logros en el desarrollo económico de la región.

La madurez política y organizativa de la zona, gracias al proceso de descentralización municipal que Bolivia emprendió en 1994 y al liderazgo del alcalde de Vallegrande, han permitido, sin embargo, avances significativos en el proceso impulsado por EXPIDER, junto a otras organizaciones, en los Valles Cruceños. Los trabajos realizados hasta la fecha por EXPIDER, en coordinación con organizaciones (ONG) que operan en la zona, han contribuido a consolidar la Mancomunidad y, sobre todo, a alumbrar una nueva organización regional, la ADER (Agencia de Desarrollo Económico Regional), cuyo objetivo es promover el desarrollo económico de la región o zona piloto, en la que no solo participarán los actores públicos sino también los actores privados. Así, en noviembre de 2004 se creó el Comité Impulsor de la ADER constituido por el Presidente de la MMVC, representantes de las organizaciones de productores, sociedad civil y ONG. En paralelo la MMVC había dado un nuevo impulso a partir de julio de 2004 a la redacción del Plan de Desarrollo Económico Regional (PDER), con el apoyo financiero del programa PDCR II financiado por el Banco Mundial y gestionado desde la Prefectura del Departamento de Santa Cruz, dentro del acuerdo interinstitucional en el que participaba, la MMVC, las ONG, el PDCR II y EXPIDER.

Las elecciones de diciembre de 2004 significaron un duro golpe al proceso, pues de los 11 alcaldes solo uno repitió. La nueva situación política, especialmente en Vallegrande donde fue elegido un alcalde enfrentado al anterior, que había sido hasta entonces el líder del proceso, exigió un gran esfuerzo a EXPIDER y demás organizaciones para informar y explicar a las nuevas autoridades locales el proceso y frenó la creación de la ADER, especialmente por la oposición del gobierno municipal de Vallegrande, que jugó en contra del proceso y arrastró a la MMVC a una profunda crisis e inactividad, pues no se pudo elegir nuevo Directorio y se decidió que siguiera en funciones el nuevo alcalde de Vallegrande y opositor a la ADER, lo que provocó situaciones confusas y difíciles para la MMVC y la ADER. A pesar de ello, el Comité Impulsor y sobre todo las organizaciones de productores, junto con algunos gobiernos municipales, empujaron el proceso de la ADER, de modo que en abril de 2005 se celebró la primera asamblea de creación de la ADER en la que se eligió Directorio provisional, y en junio se realizó la segunda en la que se discutieron los Estatutos y se eligió Directorio, iniciándose los trámites de legalización. La crisis de la MMVC también afectó negativamente a la elaboración y validación del PDER, aunque se ha seguido trabajando de modo que en junio de 2005 el proceso estaba casi concluido pero pendiente de aprobación.

La crisis de la MMVC se cerró en agosto de 2005 cuando por fin se eligió nuevo el nuevo Directorio de la misma, que ahora es presidido por el alcalde de Comarapa, el más firme apoyo del sector público al proceso ADER, de modo que después de unos meses de dificultades se ha recuperado la situación anterior a diciembre de 2004 y de nuevo la MMVC y la ADER caminan juntas y en colaboración, como siempre se ha pretendido.

La ADER ha tomado ya el acuerdo de abrir oficinas, contratar al equipo técnico y hacer efectivas las aportaciones económicas que figuran en los estatutos, tanto por parte de los actores públicos como de los privados, y elaborar un plan de trabajo de agosto a diciembre de 2005. El 30 de septiembre de 2005 se ha celebrado una asamblea general en la que se aprobó un nuevo estatuto que incorporaba lecciones aprendidas, se eligió

Directorio de la ADER y se procedió a iniciar los trámites de legalización de la misma. Se esta a la espera de la firma de un Convenio con la Junta de Andalucía para cofinanciar los gastos de funcionamiento de la ADER en el período 2006-2008.

En cuanto al PDER, se espera que la reciente elección del nuevo Directorio de la MMVC permita despejar la situación y que esta lo apruebe en septiembre de 2005. El apoyo de EXPIDER al proceso y a los actores clave en estos meses difíciles, ha sido fundamental para su continuidad y fortalecimiento.

En la **Cuenca del Chanchan (Ecuador)** también existía un proceso en marcha pero este se reveló más incipiente, parcial y limitado que el de la zona piloto de Bolivia. La Mancomunidad de la Cuenca del Chanchan se creó de modo un tanto exógeno y artificial. Su objetivo era parcial, pues no tenía por finalidad el desarrollo sino solo la gestión de los recursos hídricos de la cuenca. Las diferencias entre los alcaldes limitan el proceso y dificultan la creación de un proyecto de desarrollo de la Mancomunidad, de modo que cada municipio privilegia sus acciones y planes sin que se perfile tampoco un liderazgo que pueda asumir la dirección del proceso de desarrollo de la Mancomunidad del Chanchan. En este contexto, los trabajos de EXPIDER se dirigieron como primera medida a crear una cierta cultura de cooperación entre los municipios que integran la Mancomunidad, y a definir un proyecto compartido para el desarrollo del territorio del Chanchan. Se eligió el sector turismo como eje articulador del territorio y con capacidad de arrastre de otros sectores clave como la agricultura y alimentación.

Las elecciones de octubre de 2004 provocaron un cambio substancial en el panorama político de la zona, pues cambiaron tres de los cuatro alcaldes y especialmente en el caso de Alausí y Guamote, donde ganó la formación política AMAUTA, enfrentada a Pachakuti, que había estado gobernando hasta entonces en Guamote y apoyando al alcalde saliente de Alausí. El parón del proceso que EXPIDER apoyaba se superó a raíz de la invitación de AGADER (Agencia Gallega de Desarrollo Rural) a los alcaldes y Prefecto provincial para que realizaran un viaje a Galicia para conocer las experiencias de desarrollo rural de aquella Comunidad Autónoma española.

El viaje fue un hito en el proceso, pues los alcaldes asumieron la importancia del trabajo mancomunado y la necesidad de dejar a un lado las diferencias políticas, además de ver sobre el terreno las ventajas de una institucionalización público-privada como son los Grupos de Acción Local, que son los promotores y gestores del desarrollo de los territorios rurales de Galicia. Además AGADER se comprometió a suscribir un convenio para contribuir a la financiación de la Corporación para el Desarrollo del Chanchan, entidad que todavía no existía, siempre que los actores locales aportaran una parte de la financiación de la misma y que en la Corporación participaran no solo actores públicos sino también privados.

A la vuelta del viaje los alcaldes y el Prefecto provincial aprobaron un plan de trabajo de febrero a junio de 2005, y los correspondientes compromisos políticos y financieros para crear la Corporación, incluyendo al municipio de Pallatanga, a pesar de la resistencia de Guamote y Alausí, lo que en algún momento provocó serias dificultades para la firma de los acuerdos. Cabe destacar la participación y contribución de EXPIDER a dicho plan de trabajo. El trabajo fundamental en los meses de febrero a junio consistió en involucrar activamente a los actores privados que hasta entonces habían participado muy escasamente en el proceso impulsado por EXPIDER. En mayo 2005 se celebró la asamblea constituyente de la Corporación, en la que se aprobaron los Estatutos y se

eligió al Directorio, del que forman parte cinco representantes de actores públicos y ocho de actores privados, procediéndose en los meses siguientes a la legalización de la misma. En julio se acordó seleccionar y contratar al equipo técnico, abrir la sede en Alausí y realizar las aportaciones económicas de los miembros de la Corporación, aunque la desconfianza ante el retraso de la firma del acuerdo con AGADER por las elecciones gallegas y el consiguiente cambio de gobierno, dificultades administrativas y la falta de liderazgo del Presidente de la Corporación, he provocado que la puesta en práctica de dichos acuerdos se haya demorado tres meses, lo que es un indicador de la debilidad del proceso. Salvados los obstáculos políticos y administrativos de AGADER, se espera firmar el acuerdo entre la Corporación y AGADER a finales de octubre de 2005, y que en noviembre de 2005 los consultores de AGADER elaboren con el equipo técnico de la Corporación un plan de trabajo y cooperación para el desarrollo del Chanchan y Chimbo.

El proceso todavía esta débil, sobre todo en lo que respecta a la participación activa de los actores privados, y no esta exento de dificultades derivadas de la crisis política interna de los municipios de Alausí y Guamote, los problemas del Alcalde de Cumanda y Presidente de la Corporación con su Consejo de Gobierno Municipal o la no participación de algunas ONG que consideran han sido desplazadas por EXPIDER. La Mancomunidad de municipios del Chanchan, que había sido promovida y apoyada por SNV, una de las ONG que trabaja en la zona del Chanchan, ha dejado de funcionar en la práctica al crearse la Corporación, a pesar de que ambas instituciones pueden jugar papeles complementarios y apoyarse mutuamente. El problema es que los que apoyan y empujan la Corporación son los mismos que deberían empujar la Mancomunidad, es decir los alcaldes y el Prefecto, de modo que supondría duplicar esfuerzos. Esto revela, una vez mas, la debilidad de la participación de la iniciativa privada en el proceso del Chanchan, a diferencia de lo que ocurre en los Valles Cruceños.

En las **Subcuencas de Reitoca y Verdugo (Honduras)**, zona donde actúa desde 2003 el Proyecto MARENA (un proyecto de manejo de recursos naturales en Honduras de 35 millones de dólares financiado por el BID), existe una clara duplicidad organizativa e institucional. Por un lado, existen tres Mancomunidades en las que se integran algunos municipios que tienen territorio en las subcuencas de Reitoca y Verdugo, y cuyo funcionamiento es dispar, y por otro MARENA ha creado el Consejo Regional de la Subcuenca de Reitoca y el Consejo Regional de la Subcuenca de Verdugo que integran a los municipios con territorio bajo la influencia de la subcuenca respectiva, aunque hay algunos municipios que tienen parte de su territorio en una subcuenca y parte en la otra. El panorama se complica mas todavía, pues cada ONG que actúa en la zona ha creado organizaciones ad hoc para ejecutar sus proyectos.

Esta confusión organizativa e institucional esta creando problemas y los trabajos de EXPIDER se dirigen a superar dicha confusión. Por otro lado, MARENA dispone de importantes recursos financieros para inversiones en manejo de recursos hídricos y forestales y para proyectos productivos, pero sin que hasta la fecha se haya llevado a cabo un volumen importante de inversión productiva. Las causas principales de este bajo desempeño del Proyecto MARENA en la esfera productiva son la debilidad de las instituciones, la falta de capacidades locales y de organizaciones de productivas y el bajo nivel de formación de capital humano, por lo que las actividades de EXPIDER se han orientado a superar estas limitaciones.

El trabajo de EXPIDER ha consistido en fortalecer la organización de productores y en general la participación del sector privado en los Consejos Regionales, y también al fortalecimiento de las mancomunidades. La idea es transformar paulatinamente los Consejos Regionales de Reitoca y Verdugo en una Agencia Desarrollo Regional de Reitoca y Verdugo, para lo cual hay que superar las actuales debilidades organizativas y la falta de participación de los actores locales en dichas instituciones. La elección de los Consejos en vez de las Mancomunidades existentes en la zona como punto de partida para el trabajo de EXPIDER, se debe a que aquellos contemplan la participación de los actores privados y estas no, y que además MARENA dispone de financiación para inversiones productivas e infraestructuras. Sin embargo, la propuesta no prescinde de las mancomunidades, sino que pretende fortalecerlas. La coordinación con el resto de ONG que operan en la zona ha dado pasos importantes, bajo el impulso de EXPIDER, pero no aceptan que los Consejos Regionales creados por MARENA sean el punto de partida institucional en torno al cual trabajar todos, pues consideran que eso les restaría protagonismo y poder de convocatoria frente a MARENA.

En el período julio-septiembre de 2005 se han producido avances importantes gracias al trabajo, compromiso y liderazgo de algunos alcaldes de municipios integrados en el Consejo de Verdugo, y al trabajo y esfuerzo de PESA/EXPIDER. La nueva situación se ha traducido en la elaboración de un borrador de nuevos Estatutos del Consejo de Verdugo, que supone la reconversión de dicho Consejo en una agencia de desarrollo regional, en la fijación de un calendario para su discusión y aprobación en la asamblea general de diciembre de 2005 y en un acuerdo entre alcaldes, PESA, MARENA y EXPIDER para dotar al Consejo de un equipo técnico estable e impulsar el proceso.

3. Lecciones aprendidas de EXPIDER

3.1 Sobre la delimitación de los territorios rurales objeto de intervención

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 contaminó y condicionó el proceso y el resultado del proceso selección y delimitación de las zonas piloto.

La homogeneidad e identidad del territorio se ha revelado como elemento determinante del éxito del proceso. La heterogeneidad del territorio seleccionado en Ecuador, Cuenca del río Chanchan, en el que se encuentran pisos ecológicos desde 4.500 metros hasta prácticamente el nivel del mar, lo que supone una variedad de productos y ecosistemas, sumado al predominio de población indígena en las zonas altas y el predominio de población mestiza en las zonas bajas del territorio, con lógicas y pautas culturales y organizativas muy diferentes, ha dificultado el proceso y ha complicado la búsqueda de elementos productivos y culturales comunes capaces de vertebrar el territorio. Además, la existencia de algún municipio limítrofe por los que no cruza el río Chanchan pero que están en su área de influencia, planteó dudas sobre si estos municipios debían formar parte o no del territorio de actuación. De hecho, se partió de una delimitación territorial formada por cuatro municipios (Alausí, Guamote, Chunchi y Cumanda), pues Pallatanga quedaba fuera del río, aunque desde el principio se tuvo la duda de si incluirlo o no, ya que se trata de un municipio colindante y puede considerarse dentro de la zona de influencia de la cuenca. Pero, dado que en la Mancomunidad del Chanchan, que estaba ya constituida cuando EXPIDER llegó a la zona en abril de 2004, no estaba Pallatanga,

y ninguno de los cuatro alcaldes mostraron interés por incluir Pallatanga, no se integró dicho municipio en la primera relimitación de la zona piloto.

Pero después de las elecciones municipales y provinciales de octubre de 2004, el nuevo Prefecto provincial paso a apoyar fuertemente el proceso del Chanchan, cosa que el anterior no había hecho, pero exigió la inclusión del cantón de Pallatanga, lo que creo mucho ruido en el proceso. En efecto, los nuevos alcaldes electos de Guamote y Alausí pertenecían a la formación política indígena AMAUTA (los salientes pertenecían o estaban apoyados por el partido político indígena Pachakuti), mientras que el nuevo Prefecto provincial y el alcalde reelegido de Pallatanga, pertenecían a Pachakuti. Las razones del Prefecto Provincial no eran de orden político sino geográfico, pues de no integrarse Pallatanga en el proceso del Chanchan hubiera quedado excluida en el contexto del desarrollo rural de la provincia de Chimborazo. Pero el enfrentamiento entre estas las dos formaciones indígenas, AMAUTA y Pachakuti es muy fuerte en la zona, de modo que los alcaldes de Guamote y Alausí consideraron que la inclusión de Pallatanga suponía un reforzamiento del peso de Pachakuti en el proceso, y se opusieron a la integración de Pallatanga en el proceso. Al final se impuso el criterio del Prefecto y Pallatanga se incorporo en la definitiva relimitación, siempre con el recelo de os alcaldes de Alausí y Guamote, pasando la zona piloto a denominarse cuenca del Chanchan y Chimbo.

El territorio rural seleccionado en Honduras, subcuencas de Reitoca y Verdugo (dos de las 12 subcuencas en las que interviene MARENA), se delimito de esta forma debido a la decisión previa del BID y el Gobierno de seleccionar como zona piloto de EXPIDER una subcuenca en la que interviniera MARENA, dado que EXPIDER iba a trabajar en estrecha relación con MARENA. Ello llevó a una situación territorial particularmente compleja, dado que existían municipios que solo tenían una parte del territorio dentro de MARENA, y por tanto no todas las comunidades del municipio podían acceder a las ayudas de MARENA, municipios que tenían una parte del territorio en la subcuenca de Reitoca y otra parte en la de Verdugo y por tanto formaban parte de los dos Consejos Regionales que MARENA establece en cada subcuenca en la que opera, o municipios que estaban integrados en una Mancomunidad que colaboraba con MARENA, pues la mayoría de los municipios integrantes de la misma formaban parte de alguna de las dos subcuencas de MARENA, pero que no podían formar parte de los Consejos Regionales o acceder a las ayudas MARENA por estar fuera de las subcuencas. Todo ello complicó el mapa de territorios/instituciones presente en la zona y dificultó mucho el proceso de fortalecimiento institucional. Con el paso del tiempo, los actores locales, sobre todo los públicos, decidieron promover una nueva delimitación de la zona que comprende todos los municipios del área de influencia directa o indirecta de las subcuencas.

Hay dos lecciones importantes de Ecuador y Honduras. Una es que la delimitación no es algo estático sino que puede cambiar con el tiempo, conforme el proceso avanza y madura. La segunda es que el territorio es una construcción social y que su delimitación refleja los diferentes intereses políticos, sociales y económicos que en el 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 si lo es para gestionar los recursos naturales. La cuenca, en sentido estricto, es espacio geográfico, mientras que un territorio de DTR debe ser un espacio social, económico e institucional.

La zona rural piloto de EXPIDER en Bolivia, los Valles Cruceños, la de mayor extensión de las tres, ha tenido en la elevada homogeneidad natural, geográfica y productiva y en la identidad territorial (los habitantes del territorio se llaman así mismos vallunos), sus principales activos, que han contribuido, junto con otros elementos, al éxito del proceso. Y ello, a pesar de la rivalidad que se da en la zona entre Vallegrande, el municipio más importante y con más historia de los Valles Cruceños, y el resto de municipios. En este caso, fue el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios de Bolivia quien sugirió a EXPIDER la selección de la Mancomunidad de municipios de Vallegrande como zona piloto EXPIDER, integrada por los cinco municipios de la provincia de Vallegrande, pero la delimitación final del territorio fue realizada por los actores locales, básicamente los alcaldes de la zona, lo que contribuyó a que se apropiaran rápidamente del proceso. Fueron ellos los que pidieron que EXPIDER no trabajara solo en los cinco municipios de la provincia de Vallegrande, sino que se considerara como zona piloto los 11 municipios de la Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños (MMVC). La principal razón de esta demanda fue que cuando llegó EXPIDER a la zona, marzo 2004, los alcaldes estaban inmersos en un proceso de reactivación de la MMVC, ya que 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 que era de quien dependía el programa PDCR II, aunque la ejecución se hacía de forma descentralizada a través de la Prefectura del Departamento de Santa Cruz.

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 dificulta mucho la participación y la comunicación de los actores públicos y privados, elemento clave del proceso. La capacidad de convocatoria, el flujo de información y comunicación y la asistencia a las reuniones se ven muy limitadas por este problema, a pesar de que se ha adoptado la decisión de celebrar todas las reuniones importantes en el centro geográfico del territorio (Mataral), que no coincide 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, especialmente 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.

La experiencia de EXPIDER permite establecer cuatro criterios objetivos clave para delimitar un territorio rural como objeto de intervención: dimensión, homogeneidad, identidad territorial, existencia de núcleos urbanos intermedio vertebradores del territorio y participación de los actores locales en la relimitación del territorio

- ***La dimensión del territorio*** es un aspecto esencial para el éxito de los procesos de Desarrollo Territorial Rural (DTR). Si son territorios excesivamente pequeños, 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 ayuda 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 debe plasmarse en el plan de desarrollo. 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 es 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 conforme el proceso avanza. Pero para ello, el territorio debe ser más o menos homogéneo en sus recursos naturales, geografía, cultura y patrimonio.
- **La existencia de núcleos urbanos intermedios** es esencial para la viabilidad de un territorio rural, al concentrar la oferta de servicios sociales y productivos en dichos núcleos, sin los cuales las condiciones de vida son muy precarias y la competitividad de las actividades productivas es muy baja .
- **La participación de abajo a arriba** es un elemento clave a tener en cuenta en la delimitación del territorio. Esta no debe ser fruto de un trabajo de gabinete que opere de arriba a abajo, sino consecuencia de un proceso de participación y construcción social de los actores locales, que opere de abajo a arriba.

3.2 Combinar las acciones de abajo a arriba con las de arriba a abajo

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, caso de la zona de Honduras, o demasiado polarizada hacia fines políticos identitarios como en la zona de Ecuador, no es posible promover un proceso de abajo a arriba y hay que empezar con acciones de arriba a abajo, en las que EXPIDER y los actores públicos han jugado un gran protagonismo.

En el taller final de EXPIDER se discutió la legitimidad de los procesos de promoción de experiencias de DTR y de la constitución de Agencias o Consejos de Desarrollo Rural “de arriba abajo”, o sea 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 fue iniciado y desencadenado o la OLDER gestada, sino la efectiva representatividad de ésta y su funcionamiento democrático.

La experiencia de DTR aconseja combinar las acciones de abajo a arriba con las de arriba a abajo, según la fase del proceso y en función del nivel organizativo y la cultura participativa existente en la zona de intervención.

3.3 Sobre la coordinación de programas/instituciones que inciden en el desarrollo de un territorio rural (coordinación horizontal)

Uno de los problemas operativos principales del DTR es lograr 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 la mayoría de los programas públicos de fomento de la actividad productiva agraria y no agraria, a diferencia de los programas sociales, no llegan apenas a las áreas rurales. Por tanto, en la práctica, no hay mucho que coordinar en el ámbito de los programas productivos. Si existen, en cambio, políticas públicas sociales y de infraestructuras, pero justamente la coordinación de este tipo de políticas con las de desarrollo productivo es más compleja por la diferente naturaleza de las políticas.

La ausencia de programas 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 solo no elimina la necesidad de políticas sectoriales, sino que la hace más evidente. *Una conclusión 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.*

En cambio, en las tres zonas EXPIDER se han encontrado numerosas ONG y otras instituciones privadas que llevan a cabo programas y proyectos sociales y productivos en las mismas. La primera tarea de EXPIDER fue identificar las instituciones públicas y privadas que trabajaban en la zona, y reunirse con ellas para plantear una primera fase de información mutua de lo que se estaba haciendo o se pretendía hacer. La finalidad de esta primera fase era evitar la pérdida de eficacia que supone la existencia de muchas ONG haciendo cosas muy parecidas, compitiendo entre ellas y recargando de reuniones y talleres a los actores locales, que cansados de tanta convocatoria repetitiva, dejan de asistir o mandan a representantes de segundo o tercer nivel.

En la primera fase todas las ONG aceptaron el intercambio de información, pero cuando se propuso pasar a una segunda fase de coordinación algunas de ONG empezaron a perder entusiasmo, y cuando se propuso una tercer fase en la que se pretendía que las ONG se integrasen en la Organización Local para el Desarrollo Rural (OLDER), y pusieran su capacidad técnica y de búsqueda 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 es la necesidad de trabajar con planteamientos bien realistas y graduales. EXPIDER pretendió coordinarse con todas las instituciones y sus proyectos y programas, lo que complicó el proceso. Es mucho mejor trabajar y llegar a acuerdos para la coordinación con aquellas instituciones más predispuestas a ello, o con las que se compite menos al trabajar en temas distintos, o con las que se produce una buena sintonía, a veces por razones personales. Es posible que si con algunas se produce coordinación, poco a poco se ira ampliando el círculo de instituciones y programas que se coordinan y articulan en un determinado territorio.

El caso donde se consiguió una mejor coordinación horizontal fue Valles Cruceños. El Comité Interinstitucional funcionó adecuadamente durante 2004, a pesar de los recelos de las instituciones presentes en la zona con EXPIDER. Ayudó mucho el hecho de que las tres o cuatro principales organizaciones trabajaban en temas distintos y no había

casi solapes. Así, el PDCR II apoyaba financieramente la Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños para elaborar y validar el plan de desarrollo económico regional (PDER), ICO trabajaba con las organizaciones de productores y organizó los talleres técnicos sobre los principales rubros, GNTP apoyaba financieramente la gestión de la Mancomunidad de municipios de Vallegrande y EXPIDER apoyaba el fortalecimiento institucional de la Mancomunidad de municipios de los Valles Cruceños y 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 (marzo a diciembre de 2004).

Sin embargo, los recelos de las ONG e instituciones con EXPIDER siguieron e incluso se agudizaron después de las elecciones de diciembre de 2004. Después de esa fecha, la Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños entró en crisis como resultado del nuevo mapa político de la zona, y especialmente por el resultado de las elecciones en Vallegrande, con lo cual se paralizó en cierto modo el trabajo del PDER pues la MMVC era contraparte del PDCR II. En cambio EXPIDER siguió trabajando 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. Además, la decisión de los actores locales de no admitir como miembros de la ADER a las ONG de la zona, acabó de complicar la cuestión, pues ICO que había participado en el proceso, aunque de forma no leal, y que había sido miembro del Directorio provisional quedó excluido de la ADER, complicando más la cuestión.

Sin dejar de lado la posibilidad de que EXPIDER cometiera errores en la forma de entrar en la zona, explicar el trabajo a realizar y compartir el proceso, o incluso que el trato personal de algunos consultores de EXPIDER con técnicos de las instituciones no fuera el más adecuado, hay razones objetivas que explican en buena medida las dificultades para hacer efectiva la coordinación de EXPIDER con las ONG e instituciones y la integración de éstas en las OLDER, razones que se exponen a continuación:

- El promotor de la idea de coordinación con las ONG y de su posterior integración en la OLDER es EXPIDER, proyecto recién llegado a la zona piloto, y al que las ONG que llevan muchos años en la zona no le reconocen, o lo hacen de mala gana, protagonismo y capacidad de liderazgo. Algunas de las ONG ven incluso con recelo la llegada de EXPIDER, su trabajo y los avances del proceso.
- Cada ONG tiene su propia cultura de funcionamiento y donantes/proyectos a los que se debe. Integrarse en la OLDER significaría cambiar su cultura, cambiar sus proyectos y probablemente sus donantes, y ponerse al servicio del plan de desarrollo de la zona elaborado de forma participativa. Ello implica en definitiva perder su autonomía de funcionamiento y financiación, lo que supone poner en riesgo la relativa estabilidad económica de la ONG y de los técnicos que en ella trabajan.
- La integración en la OLDER implica una pérdida de protagonismo y de influencia de la ONG en la zona en cuestión.

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 y formen parte de las OLDER. La única zona donde se ha logrado parcialmente tal integración 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 como Natura e instituciones de cooperación como SNV han preferido, sin embargo, dejar de trabajar en la zona y han ofrecido al Prefecto la posibilidad de repetir el proceso EXPIDER en otra zona de la provincia de Chimborazo, cosa que el Prefecto ha aceptado.

La experiencia aprendida en EXPIDER, especialmente en Ecuador, ha servido para incorporar el compromiso de los alcaldes para promover, casi exigir, la participación de las ONG en el proceso de reconversión de el Consejo Regional de Verdugo hacia una agencias de desarrollo, en el acuerdo recientemente firmado entre los alcaldes, MARENA, PESA, BID y EXPIDER. Este es un ejemplo de la importancia de trabajar en varias zonas e intercambiar experiencias, pues lo aprendido en una zona puede ser aprovechada en otras zonas.

Otro elemento positivo para fomentar la coordinación ha sido la asignación de fondos EXPIDER para actividades compartidas con otras ONG o incluso para actividades realizadas por otra ONG pero dentro de un plan de trabajo conjunto. Como sucedió en la primera etapa de Valles Cruceños. Ello demuestra que las ONG aceptan coordinarse si existen incentivos que promuevan tal coordinación, pero no lo hacen por el mero hecho de que EXPIDER les proponga coordinarse.

La coordinación con las ONG y su posible integración en la OLDER, no puede dejarse a la buena voluntad de las mismas o a la presión de proyectos como EXPIDER, ni tampoco se logra mediante la creación de estructuras de coordinación como ha intentado EXPIDER (Comité Interinstitucional, Mesa de Coordinación y otros). En cambio sí se pueden conseguir avances mediante presión ejercida por las autoridades locales sobre las ONG e instituciones que operan en su territorio, y estableciendo los incentivos adecuados para favorecer y promover la coordinación horizontal.

3.4 Las elecciones locales interfieren en los procesos incipientes de DTR

En pleno trabajo de EXPIDER tuvieron lugar las elecciones locales en Ecuador (octubre 2004) y Bolivia (diciembre 2004). En los dos o tres meses previos a las elecciones, 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 Chanchan, solo uno de los cuatro alcaldes fue reelegido, y en el caso de los Valles Cruceños solo uno de once. En muchos gobiernos municipales no solo hubo cambio de persona sino de partido, y en algunas casos ganaron candidatos de partidos opositores. El caso mas drástico fue el cambio de alcaldes en los cantones de Guamote y Alausí en el Chanchan, donde paso de gobernar Pachakuti a gobernar AMAUTA, dos formaciones políticas indígenas fuertemente enfrentadas, mientras que el Prefecto provincial del Chimborazo electo pertenecía a Pachakuti. Estos resultados produjeron fuertes tensiones políticas en el Chanchan, 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, lo que dificultó la continuidad del proceso.

Los cambios políticos obligaron a explicar a los nuevos alcaldes electos todo el trabajo que EXPIDER había hecho desde principios de 2004 junto a otras ONG e instituciones. En el Chanchan, la crisis del proceso se pudo salvar gracias a la invitación cursada por AGADER (Agencia de Desarrollo Rural del Gobierno de Galicia) a los nuevos alcaldes del Chanchan 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 rurales de algunas zonas rurales y gobierno de Galicia. En la reunión final del viaje, el gobierno de Galicia ofreció a la delegación del Chanchan la firma de un Convenio de cooperación, con la condición de que los municipios del Chanchan trabajaran juntos y crearan una nueva institución con participación de actores públicos y privados presentes en el territorio, que sería la que firmara dicho Convenio. Dicho de otro modo, las autoridades locales se han mantenido unidas y han creado la Corporación para el desarrollo del Chanchan, a pesar de las fuertes tensiones políticas existentes entre Pachakuti y AMAUTA, por el incentivo que suponía la firma de un Convenio de cooperación entre AGADEZ y la Corporación, lo que plantea dudas sobre la sostenibilidad del proceso del Chanchan, en el supuesto de que AGADER deje de apoyar técnica y financieramente a la Corporación.

En el caso de Bolivia, la situación de crisis se superó por el empuje y protagonismo de la iniciativa privada, especialmente productores, que organizados en el Comité Impulsor de la ADER (Agencia de Desarrollo Económico Regional), creado en noviembre de 2005 antes de las elecciones, se convirtieron en el auténtico motor del proceso y han presionado a las nuevas autoridades locales para que apoyen el proceso de desarrollo iniciado a principios de 2004. Esta vía parece más sólida y prometedora, de modo que la probabilidad de sostenibilidad del proceso es mayor. El apoyo técnico y económico a los líderes del proceso, miembros del Comité Impulsor la mayoría, que impulsaron la celebración de la primera asamblea para la constitución de la ADER en abril de 2005 y, y el viaje 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.

La experiencia de EXPIDER sugiere que la mejor garantía de que los procesos de DTR no se vean interferidos o frenados por cambios políticos derivados de elecciones locales es que los actores privados jueguen un papel destacado en el proceso.

Pero a pesar del empuje y compromiso de la iniciativa privada de los Valles Cruceños, los cambios electorales y la renovación de alcaldes crearon dificultades. Así, el nuevo alcalde de Vallegrande y presidente transitorio de la MMVC, ha frenado el proceso e incluso trató de boicotarlo en algún momento, para lo cual intentó convencer a algunos alcaldes de municipios pequeños muy dependientes de Vallegrande, de que la ADER era una amenaza para la MMVC, arrojando dudas sobre la legalidad de la ADER, fuera de la MMVC, y de la propia viabilidad del proceso. En la visita a Andalucía tuvo lugar una reunión de dirigentes de la ADER y el alcalde de Vallegrande con el Director General de Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, para solicitar apoyo técnico y financiero para el proyecto de ADER, pero en esa reunión el alcalde de Vallegrande se desmarcó y pidió a la Junta de Andalucía apoyo para proyectos de su municipio, lo que causó una imagen de desunión muy negativa frente a las autoridades de Andalucía. Esta situación terminó en agosto de 2005 cuando se procedió a elegir nuevo Directorio de la MMVC y fue elegido el alcalde de Comarapa, gran defensor del proceso ADER, como nuevo presidente de la MMVC.

En Honduras se han celebrado elecciones en noviembre de 2005. La experiencia adquirida en las zonas EXPIDER de Bolivia y Ecuador en lo que respecta a las serias interferencias derivadas de los cambios de los gobiernos municipales, y la casi ausencia total de organizaciones de productores que puedan liderar el proceso, llevaron a EXPIDER a proponer un Pacto Político por el Territorio. Desde abril de 2005 se empezó a trabajar con los candidatos a alcaldes para firmar un acuerdo para 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 alcalde, y en el se comprometen a promover el desarrollo económico regional, a la elaboración participativa de un plan estratégico de desarrollo, al fortalecimiento de los Municipios y Mancomunidades y al fortalecimiento y reconversión de los Consejos Regionales de Subcuenca para que puedan realizar funciones de promoción económica en la región. Cuando se escribe este informe solo han pasado dos semanas de las elecciones, en las que se han producido cambios, y por tanto es pronto para ver si los nuevos alcaldes electos respetan dicho acuerdo. Afortunadamente los líderes políticos del proceso de la subcuenca de Verdugo y de MACSUR, que son la alcaldesa de Santa Ana y el alcalde de San Buenaventura, respectivamente, han sido reelegidos.

La conclusión, por tanto, es que a pesar de la importancia de la participación de los actores privados en el proceso, la presencia, compromiso y liderazgo de los actores públicos es esencial, y su capacidad para afectar negativamente el proceso es enorme.

3.5 Las Mancomunidades son un buen punto de partida para el fortalecimiento institucional para el DTR

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 determinados servicios sociales y la inversión en infraestructuras locales, no es tan claro que sea el ámbito funcional idóneo para promover el desarrollo productivo. Primero por que el ámbito territorial municipal no es siempre el adecuado, ya que muchas inversiones productivas o servicios a las mismas deben comprender un ámbito territorial superior. Así, en una región ganadera no tiene sentido construir un matadero en cada municipio, o una planta de conservas en cada municipio perteneciente a una región de predominio hortícola. Segundo por que los gobiernos municipales no tienen competencias técnicas, capacidades legales ni los recursos para promover actividades productivas en el municipio. En esta segunda apreciación han coincidido los 26 alcaldes involucrados en las experiencias piloto de EXPIDER en Ecuador (5), Bolivia (11) y Honduras (10).

Incluso en el caso de Bolivia, en el que la Ley de Participación Popular establece que el municipio tiene competencias en materia de promoción y desarrollo productivo, los gobiernos municipales reconocen que no pueden ejercerlas. Esta es la razón por la que en estos países, el caso de Bolivia especialmente, se ha avanzado en el terreno social, pero no en el terreno productivo, lo que esta creando problemas y disfunciones. De poco sirve que haya más escuelas y postas de salud si los habitantes rurales no tiene ni trabajo ni ingresos. La emigración es la única salida, de modo que las escuelas y postas se quedan vacías y abandonadas.

En los últimos años se asiste en América Latina a la creación de Mancomunidades como fórmulas institucionales para unir esfuerzos entre municipios afines y prestar determinados servicios que cada municipio por si solo no puede proveer, o bien para

aumentar su capacidad de presión 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 había Mancomunidades recientemente creadas. Sin embargo, solo la de los Valles Cruceños en Bolivia funcionaba en la práctica, al tratarse de una política nacional impulsada por el Ministerio de Participación Popular y que cuenta con un programa financiado por el Banco Mundial (PDCR II) para la elaboración de planes de desarrollo económico de las mancomunidades. De hecho el trabajo de EXPIDER se basó en la mancomunidad de los municipios de los Valles Cruceños y se pudo avanzar con cierta rapidez y solidez.

En cambio, la Mancomunidad del Chanchan (Ecuador) fue impulsada por una ONG en 2002, pero nunca llegó a funcionar en la práctica. En el caso del territorio EXPIDER de Honduras había varias mancomunidades pero que se habían creado fundamentalmente para acceder a fondos de cooperación. Sin embargo, incluso en las zonas de EXPIDER de Ecuador y Honduras, el trabajo de fortalecimiento institucional se basó, al menos en la primera fase de EXPIDER, en las mancomunidades existentes, trabajando en su reactivación y fortalecimiento con mayor o menor éxito, según los casos.

En el caso de Ecuador la reactivación de la Mancomunidad de la cuenca Chanchan no fue fácil, pues cada gobierno municipal estaba preocupado solo por los problemas y acciones en su municipio y no había interés por llevar a cabo un trabajo mancomunado. Hubo que dedicar mucho tiempo y esfuerzo para que entendieran la importancia del trabajo mancomunado, y dejando claro que dicho trabajo no significaba abandonar la óptica municipal. En el proceso de explicación y aceptación del trabajo mancomunado fue decisivo el viaje de los alcaldes y Prefecto a Galicia, donde pudieron apreciar los importantes logros que se alcanzan cuando los municipios actúan juntos en un territorio.

En el caso de Honduras la situación era mucho más compleja como consecuencia de la multiplicidad de organizaciones existentes en la zona piloto. Cada institución (ONG) tenía su proyecto, y cada proyecto había generado su propia fórmula organizativa en distintas partes de las subcuencas de Reitoca y Verdugo. La existencia de una enorme multiplicidad de fórmulas organizativas en la zona piloto, ha complicado en gran medida el proceso de fortalecimiento institucional. Finalmente, EXPIDER optó por trabajar con MACSUR, una mancomunidad que se mantenía activa, MAMSURF apenas funciona, 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 ocurre en las mancomunidades.

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 el ámbito municipal y una cultura de trabajo mancomunado, dejando a un lado las diferencias políticas entre alcaldes y las visiones excesivamente localistas.

3.6 Sobre la creación de fórmulas institucionales publico-privadas para promover y gestionar el desarrollo de territorios rurales (OLDER)

3.6.1 Sobre el proceso de construcción de las alianzas publico-privadas

No es fácil ni deseable que la promoción y gestión del desarrollo económico sea llevada a cabo solo por los gobiernos municipales. Se requiere también la participación de los

actores privados, no solo como emprendedores e inversores en actividades productivas, sino compartiendo protagonismo con los actores públicos. 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 dialogo 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 sobre la asignación de fondos a proyectos de inversión productiva. Uno de los elementos sin duda más innovadores de la propuesta de EXPIDER es, justamente, el fortalecimiento o creación de organizaciones público-privadas con estructura 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 que se encontraron y que resumimos 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, pues temen perder protagonismo y poder político en la el territorio. Aceptan con facilidad que los actores privados participen en procesos de consulta, pero no aceptan fácilmente 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 vez 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 es el caso de los concejales y alcaldes.
- Las administraciones de ámbito territorial superior y las instituciones y ONG que operan en el territorio, trabajan con las mancomunidades, fórmula cada vez mas extendida, lo que hace difícil la creación de nueva fórmulas organizativas, a pesar de que éstas sean mas amplias y abiertas que las mancomunidades al tener representación publica y privada, lo que no sucede en la mancomunidad.
- El dominio de la intervención pública y de los programas asistencialistas en el campo del desarrollo y la lucha contra la pobreza, ha derivado en la ausencia de compromiso y cultura participativa de la iniciativa privada en el desarrollo, que a veces llega al absentismo y a delegar toda responsabilidad en las autoridades públicas. Además, en las zonas rurales pobres no existe casi iniciativa privada con capacidad de emprendimiento y la poca que hay no esta organizada, lo que dificulta su participación en el proceso.

Sin duda, el proceso mas sólido ha sido el de la zona de Bolivia, y 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 los actores públicos y privados. 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.

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 algunos personalismos, han debilitado el proceso. Después de dos asambleas generales, junio y septiembre de 2005, no ha sido posible elegir a un alcalde comprometido y capaz para liderar el proceso, como Presidente de la ADER, por lo que ha sido elegido un representante ganadero de Samaipata, apoyado por un nutrido grupo de participantes de Samaipata en la asamblea general de la ADER del 30 de septiembre, pero sin el consenso de los participantes de las otras dos provincias, lo que arroja alguna sombra sobre el futuro.

La participación activa de la iniciativa privada en la creación de la fórmula institucional público-privada (OLDER) que promueva y gestione el desarrollo de un territorio rural es un factor decisivo para el éxito del proceso. Sin embargo, la experiencia de los Valles Cruceños muestra que las fuertes resistencias de actores públicos clave pueden frenar y dificultar el proceso, incluso aunque la iniciativa privada participe activamente y juegue un papel clave.

En Ecuador la fuerza motriz principal han sido los actores públicos (alcaldes y Prefecto provincial), y buena parte del convencimiento para crear una formula público-privada, que en este caso los actores locales han denominado Corporación para el Desarrollo del Territorio del Chanchan y Chimbo, se debe a su visita 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 Chanchan, con la condición de que se constituyera una institución que operase en el conjunto del territorio, o sea trabajo conjunto de los cinco municipios de la cuenca, y con participación de actores públicos y privados. La iniciativa privada no ha sido el motor del proceso, sino que ha sido llamada a participar, aunque su respuesta ha sido más o menos positiva. Sin embargo, el escaso compromiso de los actores privados que participan en la Corporación, sigue siendo el punto débil del proceso, y de hecho son los actores públicos los que mantienen vivo el proceso, lo que junto a la falta de liderazgo en el Directorio de la Corporación, dado que su presidente no se ocupa de la misma, abre serios interrogantes en el futuro de la Corporación, incluso a pesar del apoyo de AGADER.

La experiencia de EXPIDER sugiere que los incentivos, por ejemplo la oferta de cooperación técnica y financiera condicionada, ofrecida por el Gobierno de Galicia al territorio del Chanchan y Chimbo, juegan un papel clave en la creación de la fórmula institucional para promover y gestionar el desarrollo económico del territorio rural en cuestión. Pero, sin un liderazgo fuerte no hay garantía de que el proceso siga adelante. O sea que con ser importante, la financiación externa no es suficiente, e incluso puede ser negativo que la única razón para crear la OLDER sea aprovechar dicha financiación.

En la zona de Honduras, también son las autoridades públicas las que tiran del proceso pues apenas hay organizaciones de productores, aunque la presencia de MARENA está permitiendo el fortalecimiento institucional no solo a través de las mancomunidades, donde solo están los actores públicos, sino también desde los Consejos Regionales de MARENA, donde si hay algunos representantes de los sectores privados. Sin embargo, el proceso avanza con dificultades y lentamente, por la falta de iniciativa privada con capacidad de emprender. 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 un proceso de fortalecimiento de la mancomunidad MACSUR y del Consejo Regional de Verdugo, a partir del liderazgo de algunos alcaldes, 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 de Reitoca y Verdugo muestra, de nuevo, la importancia del liderazgo de los actores locales y de su empoderamiento. Por otro lado, sugiere que en las zonas extremadamente pobres la viabilidad de las fórmulas institucionales público-privadas que promueve EXPIDER es dudosa. En este tipo de zonas no existe casi iniciativa privada organizada, predomina de forma abrumadora la agricultura de subsistencia y el principal problema es garantizar la seguridad alimentaria.

Justamente, la necesidad o no de un mínimo de condiciones económicas favorables y de capital humano y social para poder establecer experiencias exitosas de DTR, fue un tema ampliamente debatido en el Taller de Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en Iberoamérica. Si la respuesta es positiva el corolario es que no se deberían intentar experiencias de DTR en territorios por debajo de esos 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 lento y que se debe empezar por mejorar las condiciones básicas.

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 su ausencia o debilidad es un obstáculo para el avance del proceso. Justamente, uno de los resultados 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 cualificados, dialogantes, comprometidos y capaces de convocar a la población a que participe en el proceso, es un factor limitante para el desarrollo de los territorios rurales de América Latina.

3.6.2 Sobre el proceso de creación o fortalecimiento de las instituciones público-privadas (OLDER)

La experiencia acumulada por EXPIDER permite extraer cuatro lecciones principales acerca del proceso de creación o fortalecimiento de las instituciones público-privada, a las que genéricamente llamaremos OLDER (Organizaciones Locales para el Desarrollo Rural), y cuyo objetivo es promover y gestionar el desarrollo económico de un territorio rural determinado.

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 gestión del desarrollo (OLDER), se traduce en formulas distintas y requiere períodos de maduración distintos según país y territorio. En la zona piloto de Valles Cruceños (Bolivia) la formula definida por los actores locales fue la Agencia de Desarrollo Regional (ADER), en la cuenca del Chanchan y Chimbo (Ecuador) fue la Corporación para el Desarrollo del Territorio del Chanchan y Chimbo (CODECH) y en la Subcuenca de Verdugo (Honduras) fue el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), y el período de maduración del proceso fue distinto en los tres casos. Así en la zona piloto de Bolivia la ADER esta ya constituida, funcionando con sede y equipo técnico, en la zona de Ecuador esta ya constituida pero todavía no funcionando, se esta procediendo a organizar la sede y contratar el equipo técnico y en el caso de Honduras el proceso es todavía incipiente. En los dos primeros casos se ha creado una nueva institución, mientras que en el de Honduras se está reconvirtiendo y fortaleciendo una institución ya existente, que es el Consejo Regional de Subcuenca, creado en 2003 por MARENA.

Empoderamiento de los actores locales

La apropiación del proceso impulsado por EXPIDER por parte de los actores locales y su empoderamiento es crucial para el éxito del proceso. 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, y el ritmo del proceso. Precipitar el ritmo del proceso, mas allá de lo que los actores locales pueden asumir, para cumplir los plazos del proyecto, es un error que puede perjudicar el proceso. Una cooperación técnica puede y debe apoyar la toma de decisiones sobre límites territoriales, formula institucional y ritmo del proceso, pero sin forzar situaciones. En definitiva, la calidad del diseño y del trabajo ejecutado por el equipo de consultores y facilitadores de EXPIDER, incide en la solidez y ritmo del proceso, y en ese sentido los logros alcanzados por el proyecto EXPIDER en un periodo inferior a 18 meses de trabajo, son muy apreciables.

Importancia 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 valioso aliciente para los actores locales que contribuye a su participación en el proceso y a la apropiación del mismo. El caso de Ecuador ha sido clarísimo en este sentido, a través del compromiso de AGADER de apoyar financieramente el proceso, formalizado en el viaje de los alcaldes a Galicia. Este compromiso aceleró el proceso, pero de manera un tanto artificial, sin que el compromiso de los actores locales se haya producido de forma clara, por lo que el proceso no avanza en la forma que sería deseable.

La OLDER no es un mero mecanismo para repartir ayudas, sino una institución que representa los intereses locales, y crea identidad territorial, cohesión social y visión de futuro colectivo. La estructura gerencial creada en la OLDER posibilita el acceso a otros fondos, que pueden ser utilizados en el desarrollo del territorio. En definitiva, la calidad del proceso de DTR se relaciona con el compromiso social de todos los actores locales por el desarrollo de su territorio, sean o no potencialmente beneficiarios de las ayudas.

En la zona de Bolivia los actores locales han entendido la ADER como una institución con visión amplia, mientras que en la zona de Ecuador se piensa más en la Corporación como mecanismo para conseguir y repartir dinero, lo que de nuevo confirma la idea de la mayor madurez y calidad del proceso de Valles Cruceños frente al del Chanchan y Chimbo.

La lección es pues que los incentivos, con ser importantes, no lo son todo, y que los incentivos sin empoderamiento y compromiso de los actores locales no hace avanzar el proceso, o lo hace avanzar muy artificialmente, sin que ello garantice la sostenibilidad del mismo. Hay que desconfiar de los procesos en los que los actores locales solo se mueven por la posibilidad de obtener recursos financieros, sin que se de el compromiso ni la participación por su parte.

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) y esta empezando a ocurrir en la zona de Valles Cruceños (Bolivia). En el caso de Honduras, la asociación 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, logístico y económico a EXPIDER y este apoyó el fortalecimiento institucional en la zona piloto de Reitoca y Verdugo en la que MARENA actuaba también, y contribuyó a replantear algunos elementos de MARENA que no eran los más adecuados para lograr el desarrollo del territorio. De hecho, EXPIDER ha sido clave en la idea de partir de los Consejos Regionales de MARENA para convertirlos en auténticos consejos regionales de desarrollo sostenible. En cierto modo puede decirse que MARENA aportó el hardware del proceso y EXPIDER el software.

En el caso de Bolivia, cuando EXPIDER inició su trabajo en la zona en abril de 2004, el programa Apoyo Productivo Rural (APRU) con préstamo BID estaba ya aprobado pero todavía no había arrancado, de modo que una parte del recorrido del proceso se hizo sin APRU. Pero la conformación definitiva de la ADER en agosto de 2005 coincidió con el arranque de APRA y desde entonces, ambos programas trabajan en estrecha relación, y se espera que la ADER pueda apoyar la presentación de algunos proyectos productivos prioritarios del PEDER para su financiación por el APRA.

Sin embargo, en los tres casos y especialmente en el de Bolivia y Ecuador, EXPIDER ha tenido que quemar muchas energías en asegurar la financiación de la creación y funcionamiento de la ADER o CODECH, lo que ha puesto en riesgo la credibilidad de EXPIDER y el propio éxito del proceso. La falta de financiación o las dudas sobre la misma, han llegado a paralizar o al menos dificultar los avances del proceso. En el caso de Honduras, la asociación con MARENA supuso que el tema de la financiación para organizar talleres, viajes de intercambio, reuniones y otras actividades orientadas a la creación de la OLDER no fuese un problema. El financiamiento del futuro Consejo Regional de Desarrollo Sostenible, también podría ser financiado por MARENA, ya que esta nueva figura es la reconversión de los Consejos Regionales de Subcuenca creados en 2002 por MARENA.

La conclusión es que un proyecto como EXPIDER debe incluir una componente para apoyar los gastos de funcionamiento de las OLDER y pequeñas inversiones productivas urgentes, para ganar credibilidad, motivar la participación de actores locales, incentivar el proceso y evitar frustraciones.

Dificultades de legalización de las nuevas instituciones publico-privadas

En el caso de Bolivia y Ecuador, donde la fase de legalización está y en marcha, se han encontrado serias dificultades para la legalización de las nuevas instituciones ADER y CODECH. Son procesos que pueden durar muchos meses o incluso un año, lo que es un problema pues sin personería jurídica no se pueden firmar convenios ni acceder a ciertas fuentes de financiación.

El problema no es solo la lentitud de los tramites y la pesada burocracia existente en los países, sino la falta de experiencia en crear instituciones con socios públicos y privados, e incluso en algún país, caso de Ecuador, la ausencia de una norma legal que ampare la creación legal 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 legal de los países, al objeto de poder legalizar con rapidez estas nuevas instituciones de promoción y gestión del desarrollo de territorios rurales.

3.6.3 Sobre las relaciones entre Mancomunidades y OLDERS

Las relaciones entre mancomunidades y OLDERS han sido distintas en las tres zonas piloto de EXPIDER. En la de Bolivia se paso por una primera fase de cooperación débil antes de las elecciones de diciembre de 2005, una segunda fase de ruptura después de las elecciones y por ultimo una fase de cooperación y coordinación estrecha después de la elección del Directorio de la MMVC celebrada en agosto de 2005 y en la que se eligió un Directorio y Presidente, que tenían muy clara la complementariedad entre la MMVC y la ADER. *Una primera conclusión es que las relaciones entre las mancomunidades y las OLDER están muy influidas por la situación política local y en particular por la actitud y visión de los alcaldes.*

En este momento 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 esta actuando como intermediaria para que los gobiernos municipales puedan pagar sus cuotas a la ADER 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 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 las inversiones privadas. Ambas funciones, la social y la económica, son de naturaleza distinta, aunque complementaria, y requieren de diferentes instituciones, pero que deben articularse en el marco del plan estratégico de desarrollo del territorio, y deben ejecutarse coordinadamente.

En el caso de Ecuador, la mancomunidad de la cuenca del Chanchan, que solo existía en teoría y apenas tenía actividad cuando EXPIDER llegó a la zona piloto, ha dejado de funcionar totalmente 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 es que tampoco lleguen a apropiarse de la CODECH, cuya creación podría obedecer más bien a aprovechar la ayuda financiera de AGADER

que a un convencimiento, compromiso y participación activa de los actores locales. De nuevo la fragilidad del proceso del Chanchan se manifiesta en el hecho de que la CODECH no haya servido para reactivar a la mancomunidad, sino para que esta se disolviera definitivamente.

En la zona de Honduras, se da una situación intermedia, pues en la primera fase los actores públicos locales optaron por la reactivación de la mancomunidad MACSUR, lo que EXPIDER apoyó, mientras que en una segunda fase y ante la propuesta de EXPIDER, optaron por reconvertir y fortalecer el Consejo Regional, pero sin abandonar el trabajo en MACSUR, tratando de que ambas instituciones se apoyen mutuamente, aunque el proceso está en un estadio muy anterior al que se da en la zona de Bolivia.

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 sola de ellas lo deja incompleto.

La cuestión de la relación entre las autoridades locales democráticamente elegidas y legalmente constituidas, que tienen reconocimiento constitucional y son parte del Estado, y los organismos tipo OLDER, que no son parte del Estado sino de la esfera privada y ciudadana, 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. La discusión se centró en torno a las preguntas: ¿Hasta qué punto los organismos tipo GAL 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.*

3.6.4 Sobre la estructura y funcionamiento de las instituciones público-privadas para la promoción y gestión del desarrollo de territorios rurales (OLDER)

Es pronto para evaluar en profundidad la estructura, el funcionamiento y los resultados de la ADER (Agencia de Desarrollo Económico Regional de los Valles Cruceños) en Bolivia y de la Corporación para el Desarrollo del Territorio del Chanchan y Chimbo (CODECH) en Ecuador, pues ahora están recién creando su estructura y empezando a funcionar. Pero, el proceso de creación y constitución llevado a cabo durante 2005, el buen nivel de participación y compromiso de algunos actores públicos y privados miembros de dichas instituciones, manifestado en su aportación económica para financiar una parte de los gastos de funcionamiento de tales instituciones, y el logro de apoyos externos para financiar el resto de gastos de funcionamiento, permiten realizar una primera evaluación positiva.

En este momento tanto la ADER como la CODECH tienen ya estatutos aprobados y Junta Directiva elegida por la asamblea constituyente, se ha redactado una memoria económica para determinar los gastos de creación y operación en los primeros años de financia, se ha seleccionado y contratado un equipo técnico-administrativo y se ha aprobado el plan de trabajo para 2006. Además, se está terminando, en el caso de los Valles Cruceños, e iniciando, en el caso del Chanchan y Chimbo, la elaboración

participativa del Plan Estratégico de Desarrollo Rural, cuya financiación y ejecución será la principal responsabilidad de la ADER y la CODECH en sus respectivos territorios.

En la zona piloto de Honduras se esta en pleno proceso de reconversión del Consejo Regional de la Subcuenca de Verdugo creado por MARENA, cuyo objetivo principal es la planificación y aprobación de proyectos de gestión de recursos naturales, hacia un Consejo Regional de Desarrollo Sostenible con una visión y misión mas amplia, y en el que la participación de los actores locales, la autonomía respecto a MARENA y el funcionamiento democrático sea superior a la que hoy día tiene el Consejo. Existe ya un borrador de estatutos para el Consejo reconvertido y se prevé su aprobación e inicio de trámites de legalización en diciembre de 2005.

Pero el proceso constituyente de las nuevas fórmulas institucionales publico-privadas para promover y gestionar el desarrollo de territorios rurales, que hemos denominado genéricamente OLDER (Organización Local de Desarrollo Rural), impulsado y facilitado por EXPIDER, permite ya extraer algunas enseñanzas valiosas, que se desarrollan a continuación:

Representatividad de la OLDER

En principio, cuantos mas sectores públicos, sociales y productivos estén representados en la OLDER mejor será el proceso, e incluso la representatividad suele utilizarse como un indicador de calidad del proceso de constitución de la OLDER. Por ello, EXPIDER ha perseguido la integración de todas las instancias y organizaciones presentes en el territorio en la OLDER. Sin embargo, la experiencia de EXPIDER muestra que eso no es posible y ni siquiera deseable. No es posible por que para muchos actores locales, y en especial los alcaldes, la OLDER supone un planteamiento nuevo que no acaban de entender y en el que al principio no se quieren comprometer, máxime si no hay dinero para inversiones de por medio, como era el caso EXPIDER.

Pero además de no posible, es también no deseable. La experiencia de EXPIDER en Valles Cruceños (Bolivia) muestra claramente que es mejor iniciar el proceso con pocos miembros pero convencidos, que muchos miembros pero poco convencidos. Parte del problema de los Valles Cruceños fue el intento de integrar a todos los municipios del territorio desde el principio, lo que llevo a trabajar con municipios cuyos alcaldes eran contrarios al proceso, el caso mas claro fue el alcalde de Vallegrande, y que trataron desde dentro de frenar el proceso y crear confusion, lo que fue muy negativo. Por ello, los lideres locales del proceso decidieron integrar en una primera fase solo a los convencidos y comprometidos con el proceso, para lo que se exigió el desembolso de la aportación económica como requisito para ser miembro de la ADER.

En el caso del Chanchan, se ha trabajado con los cinco gobiernos municipales, lo que significó un gran esfuerzo y ciertos problemas para lograr su asistencia a las reuniones, hasta el punto de que algún alcalde estuvo ausente de alguna asamblea general. Pero lo peor es que el peso del sector público en este proceso es excesivo, entre otras cosas solo ellos aportan fondos para la Corporación, lo que determinó que hubiera que contar con los alcaldes para determinar la lista de actores privados a los que se iba a invitar a participar en el proceso como miembros de la Corporación. El resultado fue que el nuevo alcalde de Guamote veto a los principales actores privados del municipio por sus vinculaciones con Pachakuti, que había sido el partido de gobierno en Guamote hasta la llegada al poder de AMAUTA en las elecciones de octubre de 2004. Y algo parecido,

aunque no tan drástico ocurrió en Alausí. El resultado final fue que no hay casi actores privados en Alausí y ninguno en Guamote. Cabe preguntarse si no hubiera sido mejor perder al municipio de Guamote y su aportación económica como miembro de la Corporación, y en cambio lograr la participación de los actores privados del municipio. El hecho de que las autoridades de un municipio no participen en la OLDER no significa que los actores privados de dicho municipio no puedan participar en ella. Por ejemplo, la no participación del gobierno municipal de Vallegrande en la ADER de los Valles Cruceños no ha significado para nada la no participación de los actores privados de Vallegrande, por ejemplo las organizaciones de ganaderos y fruteros, que han sido muy activas en el proceso de creación de la ADER.

La creación de las OLDER debe entenderse como un proceso gradual y, por tanto, no es necesario que todo el mundo sea miembro de las mismas desde el principio, sino que es 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 va bien, seguro que el resto de sectores públicos y privados se irán integrando en la OLDER, 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”.

Naturaleza individual o institucional de los miembros de la OLDER

Uno de los temas que más debate han suscitado al elaborar los estatutos de las OLDER de las tres zonas piloto de EXPIDER, ha sido la naturaleza individual o institucional de los miembros de las OLDER, especialmente de los miembros privados. Está claro que los miembros públicos son instituciones, por ejemplo los municipios, representados por sus cargos electos, por ejemplo los alcaldes, pero el tema se hace más complejo al tratar la cuestión de los miembros privados, básicamente productores y sociedad civil.

La primera propuesta, en los tres casos EXPIDER, fue que solo podían formar parte de las OLDER las organizaciones de productores, gremios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil (ONG, asociaciones culturales, asociaciones ecológicas, asociaciones de mujeres, fundaciones), en definitiva miembros institucionales y no miembros a título individual. Las razones fueron dos: simplificar el proceso de constitución de la OLDER, y enviar un mensaje sobre la necesidad de organizarse, pues una de las debilidades que en mayor o menor medida se dan en las zonas rurales pobres es la falta o debilidad de las organizaciones de productores y de la sociedad civil.

Pero, 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, iniciativas que luego pueden ser replicadas en el territorio. Dado que los emprendedores y actores innovadores no sobran en las zonas rurales de América Latina, y que pueden aportar muchas ideas y presentar proyectos a pesar de su participación individual en la OLDER, se ha empezado a revisar esta posición. De hecho, en la última modificación de estatutos de la ADER de los Valles Cruceños, sancionado por la asamblea general celebrada el 30 de septiembre de 2005, se ha establecido la posibilidad de participar en la ADER de manera individual. Algo parecido está sucediendo en la Corporación del

Chanchan, aunque todavía 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 Bolivia está siendo tenida en cuenta y quizás este elemento se cambien antes de la definitiva aprobación del estatuto en diciembre de 2005.

Aportación económica de los miembros de la OLDER

Es fundamental que los estatutos de la OLDER establezcan las aportaciones que los miembros públicos y privados de la misma deben hacer para contribuir a los gastos de funcionamiento de las mismas, entre los que destacan la contratación del equipo técnico y los gastos generales de la sede, telecomunicaciones y movilidad. Aunque no se cubra la totalidad del gasto de constitución y funcionamiento anual, la aportación económica de los miembros de la OLDER es fundamental como contraparte para acceder a fuentes de financiación externas.

Pero lo más importante y decisivo 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. Dado que en general el apoyo al proceso era al principio más de palabra y de intenciones que de hechos, los estatutos de la ADER de los Valles Cruceños fueron modificados para establecer que la condición de miembro de pleno derecho, es decir con derecho a voto, solo se adquiere cuando se realizan los desembolsos estipulados en los estatutos.

En el caso de la Corporación del Chanchan y Chimbo, los estatutos no han establecido la aportación de los actores privados y solo han contribuido hasta el momento los actores públicos, gobiernos municipales y Prefectura provincial, lo que refleja la falta de compromiso de los actores privados con el proceso, una seria debilidad de la CODECH.

Composición y elección del Directorio de la 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), un conjunto de comisiones de trabajo con funciones, formas de elección y lugar en el organigrama distinto según los tres casos, y por último un gerente al frente de un equipo técnico que es seleccionado y contratado por el Directorio.

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 celos que podían derivarse 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 reunía previamente para elegir a la persona que iba a representar al sector o a los municipios en el Directorio.

Sin embargo, en algún caso, Valles Cruceños en especial, esta composición y sistema de elección, planteó problemas y de hecho provocó una crisis de liderazgo en algunos sectores, trasladándose luego esta crisis interna a la asamblea de la ADER, que se vio

interferida por las disputas entre los representantes de algún sector. Por otro lado, este sistema de representación y sobre todo elección no garantiza la selección de la gente mas capaz y con mas entrega y compromiso con el proceso, permitiendo la llegada de arribistas al Directorio, con efectos nefastos sobre 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 solo se dice el numero de personas y cuantos son públicos y cuantos privados, y es la asamblea la que elige a las personas del Directorio por su valía, compromiso y liderazgo, independientemente del sector y 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.

Importancia del liderazgo en la OLDER

La figura del presidente del Directorio o Junta Directiva es clave pues representa y visualiza la OLDER, y tiene que funcionar como líder y motor de la misma. Debe ser una persona con prestigio en la zona, comprometida con el proceso, que inspire confianza, que tenga visión estratégica del territorio, dialogante y capaz de generar consensos y acuerdos, con voluntad de trabajar y convocar a la población a participar en el proceso. Aun así, es evidente que no basta con tener un buen Presidente y líder 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.

La experiencia del Proyecto EXPIDER muestra que una errónea elección del Presidente puede ser un freno a la consolidación y desarrollo de la OLDER. En la primera etapa de la ADER (Bolivia), desde junio a septiembre de 2005, estuvo al frente de la ADER el alcalde de Saipina, que no asumió el compromiso y desplegó un fuerte absentismo que perjudicó enormemente el trabajo de la ADER, hasta provocar su parálisis. El 30 de septiembre tuvo lugar la segunda asamblea general para aprobar los nuevos estatutos y elegir nuevo Directorio de la ADER. En dicha asamblea se eligió como Presidente a un líder del sector ganadero de Samaipata, muy comprometido con el proceso y que lo ha apoyado desde el inicio, pero con dudosa capacidad de concitar consenso y un cierto sesgo territorial hacia Samaipata y su provincia de Florida.

En el caso del Chanchan y Chimbo (Ecuador), la asamblea general del 30 de abril eligió como Presidente de la Corporación para el Desarrollo del Territorio Chanchan y Chimbo al alcalde de Cumandá, el único alcalde que repitió después de las elecciones de octubre de 2004 y por tanto el único que había conocido el proceso desde su inicio en abril de 2004. Sin embargo, al alcalde atraviesa problemas internos en su municipio, por lo que no ha podido dedicar tiempo y atención al proceso, lo que esta perjudicando el desarrollo del proceso y la entrada en funcionamiento de la Corporación en los últimos meses.

Importancia del equipo técnico de la OLDER

El equipo técnico de la OLDER juega un papel clave en los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial. Su función principal es asesorar y prestar asistencia técnica para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Rural y la ejecución de los proyectos productivos prioritarios que se inserten en dicho Plan. Sin embargo, también deben actuar como auténticos 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 y administrativo 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 adaptación y visión estratégica del proceso de desarrollo. Durante el periodo agosto 2004 a febrero 2005 fue responsable de la elaboración del PEDER, con contrato de la Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños financiado por PDCR II, desde febrero a julio de 2005 fue contratado por EXPIDER para impulsar la ADER, y en agosto de 2005 fue elegido Gerente de la ADER por el Directorio de la misma, con apoyo financiero de EXPIDER.

En el caso de la zona de Ecuador el técnico local que fue contratado por EXPIDER para participar en la fase final de la constitución de la Corporación (febrero-junio de 2005), fue seleccionado por el Directorio de la Corporación en junio de 2005 para ser el Gerente de la misma, pero desafortunadamente en agosto de 2005 dejó su trabajo en la Corporación y ello provocó serios problemas de funcionamiento pues se tardó dos meses en contratar un nuevo técnico de la zona como Gerente, técnico que si bien es solvente como tal no reúne las condiciones de buen gerente, no conoce en detalle el proceso ni goza de la credibilidad y confianza del anterior. La falta de un buen Gerente y la falta de dedicación y compromiso del Presidente de la Corporación ha frenado el proceso, agravando los problemas derivados del retraso de la firma del Convenio entre la Corporación y AGADER (Agencia Gallega de Desarrollo Rural), retraso debido a las elecciones gallegas y a problemas administrativos para la firma del acuerdo por ambas partes.

Papel de las comisiones y mesas sectoriales de la OLDER

La actividad de la OLDER no puede limitarse al trabajo del Directorio y equipo técnico. Para que el proceso sea lo más participativo y dinámico posible es necesario que otras personas se involucren en las actividades y funciones de la OLDER, y para ello se crean las comisiones y mesas sectoriales. Pero el problema de este tipo de comisiones o mesas es que rara vez se definen de forma concreta sus funciones, por lo que en ausencia de objetivos precisos, se burocratizan y sus miembros dejan de asistir a las reuniones. En los Estatutos de la ADER de los Valles Cruceños (Bolivia) se establece que la ADER tiene como función esencial la ejecución del plan de desarrollo económico, vinculándose la creación de las comisiones sectoriales a la ejecución del PEDER, lo que les da un rol y peso importante, e incentiva la participación en ellas.

En las otras dos zonas, donde los actores no han asumido que una de las funciones principales de la OLDER es ejecutar el PEDER, entre otras cosa por que su elaboración ni siquiera ha comenzado, las comisiones tienen un papel menos claro, lo que hace que su participación sea escasa. En estos casos quizás sea mejor promover la participación a través de objetivos específicos, para las que pueden constituirse comisiones con miembros de la OLDER que quieran trabajar en tales objetivos.

Participación de las ONG en la OLDER

Uno de los temas que ha generado mas debate es la participación y papel de las ONG en las OLDER. La idea inicial era integrarlas como miembros de las OLDER. Sin embargo, no ha sido nada fácil pues las ONG recelan de un proceso y una institución, la OLDER, que en cierto modo eclipsa su protagonismo en la zona y les resta autonomía. Ha habido serios problemas en las tres zonas para que las ONG se integrasen 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, aunque los ritmos, trayectoria del proceso y consultores locales e internacionales han sido distintos en las tres zonas. Por ello, cabe pensar que al margen de la actuación de EXPIDER, existen dificultades intrínsecas para la integración de las ONG en el proceso de creación de las OLDER.

Mas 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 es si es 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 recientemente aprobados por la asamblea general. Las razones fundamentales son dos. Por un lado, las ONG han generado muchos problemas en el proceso de creación de la ADER. En segundo lugar, 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 pueden ser parte de la ADER y decidir que proyectos se apoyan y cuales no, sino que deben ser meros instrumentos de financiación y ejecución de los proyectos que la ADER decida.

Costes operativos de las OLDER

Una posible crítica a la creación de las OLDER es el elevado coste operativo de las mismas. La estimación de costes operativos (gastos de la sede, equipo técnico, gastos de movilidad, talleres, encuentros seminarios) de la ADER de los Valles Cruceños y de las Corporación del Chanchan está entre US \$ 70.000 y 100.000 anuales. Y se estima que estas OLDER pueden generar financiamiento y gestionar inversiones por un valor de US \$ 1.000.000 anuales, lo que implicaría unos costes operativos entre el 7 y 10%. Puede considerarse elevado, y desde luego si no se alcanzan esos niveles de inversión en la zona, el porcentaje de costes operativos puede superar ampliamente el 10%. Por tanto la eficacia de los costes dependerá del resultado de la OLDER en el logro de financiación y gestión de proyectos de inversión productiva.

Se puede argumentar que crear una OLDER es crear más burocracia y generar costes adicionales innecesarios, pero hay que recordar que los costes operativos de las unidades ejecutoras de los programas y proyectos del Banco Mundial y BID están entre el 10% y el 20% de la inversión total del programa, y si se contabilizan todas las consultorías preparatorias y las de asistencia técnica, están muy por encima de esas cifras. Además, las unidades ejecutoras y los consultores no dejan capacidad instalada en la zona, de modo que al terminar el programa o proyecto es muy difícil alcanzar la sostenibilidad del proceso iniciado por el mismo. En cambio, el equipo técnico de la OLDER esta formado por técnicos locales, de modo que con un buen programa de formación del equipo técnico de la OLDER, se deja capacidad instalada en la zona, y ello hace mas fácil la sostenibilidad del proceso de desarrollo.

3.7 Sobre el Plan Estratégico de Desarrollo (PEDER)

La elaboración participativa del plan de desarrollo rural de las zonas EXPIDER es un elemento esencial del proceso, que permite la participación activa de actores locales, cohesionar a la población en torno a un proyecto de territorio y aumentar la identidad territorial, integrar a los distintos sectores productivos para que el enfoque multisectorial sea una realidad y plasmar una visión estratégica sobre el futuro del territorio. Por tanto el Plan Estratégico de Desarrollo no es un mero documento técnico elaborado por una consultoría, que luego se guarda en un cajón a dormir el sueño de los justos. Así se ha procedido en muchas ocasiones y eso no sirve para nada, mejor dicho, sirve para dar trabajo a consultores.

En la única zona EXPIDER en que se ha avanzado en la elaboración del PEDER, Valles Cruceños de Bolivia, se ha podido observar como al principio cada sector productivo defendía solo sus intereses, mientras que a lo largo del proceso de elaboración se han limado enfrentamientos entre sectores y se ha caminado en una visión mas integral y multisectorial del desarrollo de los Valles Cruceños, aunque todavía quedan obstáculos por superar para la aprobación final del plan. 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 integral 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 justamente la financiación y gestión de los proyectos directamente o indirectamente vinculados con el componente económico y productivo del PEDER, es la función principal de la OLDER y lo que realmente da sentido a su creación. Existen planes de desarrollo municipal en la mayoría de los municipios que integran las zonas piloto, unas veces buenos y otras peores, pero dichos planes rara vez incorporan el componente económico y productivo. Y cuando existen planes de desarrollo en los que se contempla el componente productivo, no se suelen ejecutar por falta de fondos y capacidad de gestión. En el caso de los Valles Cruceños de Bolivia fue justamente la reflexión sobre como se iba a ejecutar el PEDER, lo que llevó a los actores locales, especialmente los productores, a concluir en 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 debe ser total para coordinar las realizaciones económicas de la OLDER y las sociales de la Mancomunidad. Las infraestructuras, especialmente las productivas, son el puente entre ambos componentes, social y económico, y requiere de equilibrios entre los actores públicos y privados que participan en el proceso. Las OLDER deben garantizar 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. En teoría lo mejor es que los dos procesos transcurran en paralelo, pero la experiencia de EXPIDER muestra que no es fácil lograrlo. De las tres zonas solo se ha conseguido en la de Bolivia y mas allá de los conflictos institucionales surgidos entre el programa PDCR II, financiado por el Banco Mundial y que apoyaba a la Mancomunidad para la elaboración del PEDER, y el proyecto EXPIDER, financiado por el BID y que apoyaba la creación de la ADER, se ha podido aprovechar la sinergia

entre ambos procesos. Disponer de un PEDER, cuya gestión es la tarea primordial de la ADER, ha contribuido a dar mayor sentido a la ADER, y a evitar que ésta se convierta en una entelequia o una instancia burocrática más.

En los dos otros casos, primero se ha desarrollado el proceso de creación de la OLDER sin el PEDER, pues no había ni apropiación de la necesidad de elaborar el PEDER por parte de los actores locales, ni tampoco recursos humanos y económicos suficientes en el proyecto EXPIDER para trabajar en tan poco tiempo y de forma simultánea en ambos temas. De hecho, todavía se está lejos de disponer de un PEDER en el Chanchan (Ecuador) o Verdugo (Honduras), lo que será sin duda una de las primeras tareas a impulsar por la Corporación del Chanchan y del Consejo Regional de Verdugo, en sus respectivos territorios.

En todas las experiencias analizadas durante el Taller de Desarrollo Territorial Rural en Iberoamérica, las áreas de trabajo prioritarias eran 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 para las OLDER la prioridad debe ser la búsqueda de recursos de inversión, o 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 mucho más fácil atraer recursos invertibles públicos y privados una vez se han 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.

3.8 Sobre la coordinación entre programas que inciden en el desarrollo rural en distintos niveles territoriales (coordinación vertical)

Entendemos por coordinación vertical la articulación e integración de los programas de desarrollo rural local en las políticas e instituciones subnacionales y nacionales. En ninguno de los tres países existe una política nacional o subnacional de desarrollo rural, de modo que no ha sido posible la integración de las experiencias piloto de EXPIDER en tales políticas subnacionales o nacionales de desarrollo rural.

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, amén de un sinnúmero de cambios de gobierno. Sin embargo, el trabajo de EXPIDER en las zonas piloto de ambos países no se detuvo y solo se vio afectado parcialmente por dichos vaivenes. Los actores locales públicos y privados se aislaron de las turbulencias políticas nacionales y aprovecharon la relativa estabilidad política local para avanzar y evitar que los procesos de desarrollo se detuvieran o fracasaran por las crisis nacionales.

Sin embargo, ello no significa que las crisis e inestabilidad nacional no afectase los procesos de desarrollo rural local, que por supuesto los afectaron y condicionaron de

modo significativo. Pero, este aislamiento del ámbito local, gracias al cual el proceso no se para, tiene un efecto negativo, cual es 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 reduce el impacto en la pobreza a nivel nacional, objetivo último del desarrollo rural.

La única de las tres zonas piloto en las que el proceso está relacionado con el ámbito territorial superior, 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, instancia territorial de ámbito superior al territorio del Chanchan, está apoyando fuertemente el proceso que EXPIDER promueve en aquel territorio. El apoyo no solo consiste 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 y no ha elaborado aún el PEDER, mucho menos todavía está ejecutando proyectos. En cualquier caso, el Consejo Provincial lleva a cabo políticas de capacitación, formación y fortalecimiento institucional, temas muy relacionados con las primeras etapas de trabajo de EXPIDER y tampoco en este campo existe todavía una articulación entre ambos niveles territoriales.

La falta de apoyo y articulación del proceso de los Valles Cruceños en la instancia territorial superior, el Departamento de Santa Cruz, es uno de los puntos débiles del proceso. Las razones del escaso apoyo de las autoridades departamentales de Santa Cruz, se debe a que los programas de desarrollo local de dicho Departamento se basan en las mancomunidades, instancia pública, y no de instituciones público-privadas como las OLDER. Las autoridades del Departamento de Santa Cruz vieron en EXPIDER un programa que interfería sus planes y trataron su trabajo con recelo, sobre todo los responsables de la gestión del programa PDCR II, que apoyaba la planificación del desarrollo económico en Mancomunidades. Por último, la 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

La conclusión es, por tanto, que el apoyo de las instancias públicas subnacionales es un elemento esencial del proceso de fortalecimiento institucional para el desarrollo rural territorial y que dicho proceso no debe hacerse sin contar con las instancias territoriales de ámbito superior.

4. 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 de España, diversos participantes señalaron dificultades y desafíos que presenta la aplicación del enfoque territorial del desarrollo rural a escala significativa en América Latina. Sintetizamos a continuación algunos de ellos.

- 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 legales (ejemplificadas en el Taller con el caso de Bolivia) 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 involucrados en la prestación de servicios sociales y 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 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.
- 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 en este 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 este sector económico y darles voz en el desarrollo territorial. La importancia económica de este 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 y una resolución en este sentido fue aprobada por los participantes al final del mismo. La propuesta fue impulsada por EXPIDER y la Red Española de Desarrollo Rural, que indicó las siguientes razones como motivación, desde el punto de vista de la red española, para la creación de una red iberoamericana: (1) establecer un sistema de aprendizaje recíproco, que sirva para espolear a la red española e impida su adocenamiento después de varios años de operación; (2) crear un terreno más amplio para el aprendizaje de jóvenes españoles interesado en el DTR; (3) facilitar cambios en la cooperación europea con América Latina para permitir que lleguen directamente fondos de la cooperación europea a las OLDER latinoamericanos; y (4) promover y diseminar el modelo de DTR en América Latina.

La propuesta española fue recibida con interés por los participantes portugueses y latinoamericanos. Dio lugar a una discusión relacionada con el grado de participación política en el apoyo a la Red. Una posición entendía la nueva Red como un sistema meramente privado de intercambio de experiencias y apoyo “de GAL a GAL” entre asociados latinoamericanos y europeos. Otra posición ve la posibilidad de que la Red sirva también para apoyar la formulación de políticas públicas favorables al DTR en América Latina y reconoce la importancia de un apoyo político a la visión territorial del desarrollo rural y a la operación de la propia Red. Se propuso una etapa de reflexión, y se acordó la fecha de diciembre de 2006 como probable para la constitución de la Red.

5. Criterios básicos para el diseño de operaciones de DTR

5.1 Programas locales de DTR

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, por que muchos de sus programas se centran en la asistencia técnica en adquisición de capacidades y en el fortalecimiento institucional, pero no disponen de fondos para financiar inversiones productivas por pequeñas que sean, y tampoco existen programas públicos con ayudas para fomento productivo. EXPIDER, proyecto regional de cooperación técnica, también 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 mas cierto cuanto mas pobre es una zona, y por tanto mas necesidad hay de promover la generación de empleo e ingreso en la misma.

El caso mas 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 se puede trabajar solo en temas de formación y fortalecimiento institucional, sin que al mismo tiempo se aporten recursos financieros para acciones de mejora de la seguridad alimentaria, por ejemplo financiando obras de captación de agua y regadío. De lo contrario los actores locales se desaniman y pierden todo el interés por participar en el proceso, dejando de asistir a talleres de capacitación y otras actividades. Argumentan que están cansados de asistir a tantos talleres, y seguir con sus problemas de siempre, 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 que financia el BID. A través de este programa se ha intentado 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 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).

Una primera etapa, cuyos objetivos 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 y también 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 mas importante cuanto mas pobre y precario 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.

Una segunda etapa, cuyos objetivos 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 debe ser financiado por los miembros de la misma, para ejecutar actividades de capacitación y formación y 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.

Una tercera etapa, cuyo objetivo 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 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 (componente 3 del Proyecto EXPIDER)

5.2 Programas nacionales y subnacionales de DTR

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 los cuatro elementos siguientes:

1. Aprobación de una Ley de Desarrollo Rural

Todo programa nacional o subnacional de DTR debería considerar la aprobación de una Ley Nacional para el Desarrollo Rural (LEDER) que establezca:

- los criterios de elegibilidad de los territorios rurales objeto del programa
- las bases del concurso para la adjudicación de fondos a territorios rurales
- el estatuto jurídico y reglamento de las institucionales público-privadas (OLDER)
- las inversiones elegibles
- los porcentajes y cuantía máximos de ayuda
- las condiciones que deben cumplir los beneficiarios de las ayudas
- el sistema de seguimiento y evaluación del desarrollo de cada territorio
- 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 ayudas. 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 solo 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, 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 e impacto del mismo. Mientras no se supere la mística de la pobreza, que practican la mayoría de ONG y algunas agencias de desarrollo, según la cual la pobreza debe reducirse solo apoyando las inversiones de los pobres, no será posible reducir sensiblemente 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 algunas agencias

internacionales y gobiernos de la región, según la cual solo se pueden otorgar ayudas para inversión en bienes y servicios públicos pero no para inversiones privadas, mística neoliberal que no sigue por cierto ninguno de los países desarrollados, no será posible reducir la pobreza rural en América Latina.

2. Creación de una Agencia de Desarrollo Rural

La ADER, cuya creación debería contemplarse en la Ley de Desarrollo Rural, debería tener como principales funciones las siguientes:

- convocatoria y resolución del concurso de adjudicación de programas de DTR a territorios rurales
- supervisión y control de la gestión de los programas territoriales
- seguimiento y evaluación de los programas territoriales
- calificación de OLDER y territorios para pasar de una etapa a otra del programa
- creación de una Red de Territorios Rurales (RETER) con el fin de aprendizaje e intercambio de experiencias
- coordinación de los programas territoriales con el resto de programas públicos y privados que inciden en el desarrollo rural
- Evaluar el proceso y los resultados del programa DTR a nivel nacional
- Proponer cambios en el sistema y programa nacional de DTR

Una de los principales funciones de la ADER 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 ADER. 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 mecanismo de coordinación horizontal se aplicarán a 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 que tienen una visión mas 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 territoriales deberán utilizar instrumentos poderosos de promoción económica incluso a gran escala, y la OLDER deberá actuar subsidiariamente como administración pública de fomento productivo en su territorio de actuación. Cuando la escala de determinadas acciones o proyectos productivos desborde el marco territorial y financiero de actuación de una OLDER, se puede 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 aisladamente en territorios-isla, sino que se vaya construyendo una tupida red de programas de DTR a lo largo de un país.

3. 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 en la Ley Nacional de Desarrollo Rural. Dicho Fondo se nutrirá de los presupuestos del país, de donaciones de la cooperación bilateral y multilateral, de 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
- control y auditoría de los fondos públicos gestionados por las OLDER
- realización de informes sobre el uso de fondos de donantes y agencias
- planificación financiera a largo plazo
- prestar servicios de asesoría contable y financiera a las OLDER

En cualquier caso, se sugiere iniciar el proceso con algunos territorios, e ir ampliando la cobertura territorial conforme se consigan mas fondos y los resultados avalen la apuesta por el DTR.

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

Un programa nacional o subnacional de DTR solo se justifica si y solo 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 esta poniendo a punto un Sistema de Seguimiento y Evaluación (SISEVA) que serviría para verificar el cumplimiento de las condiciones para pasar de una etapa a otra dentro del programa de un determinado territorio, para evaluar los impactos de los programas locales, subnacional o nacional de DTR y para identificar los elementos negativos que hay que corregir en el programa nacional o subnacional de DTR para mejorar los resultados.