

Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina

JOSÉ M.^a SUMPSI VIÑAS (*)

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo teórico del enfoque territorial del desarrollo o desarrollo territorial, se inspira en la noción de «distritos industriales» (Bagnasco, 1977), en la de «clusters», introducido por el influyente trabajo «La ventaja competitiva de las naciones» (Porter, 1991), y en la de «desarrollo económico local», que construye sus fundamentos y propuestas de políticas a partir de una integración de las nociones anteriores, y que se basa en el carácter localizado del desarrollo económico (Krugman 1995). Helmsing (2001), en lo que describe como nuevas perspectivas del desarrollo económico local, señala tres factores que explican la localización de las actividades económicas: las externalidades, que generan economías de escala externas a la empresa pero internas al territorio, el aprendizaje, que es la base de las innovaciones en el territorio, y la gobernanza, que requiere un cambio institucional en el territorio (1).

En el caso de la Unión Europea, el desarrollo del marco conceptual del enfoque territorial del desarrollo tuvo un fuerte auge desde finales de los 70 hasta la actualidad, siendo especialmente importante la experiencia italiana y alemana de los años 80 y la de Irlanda y Espa-

(*) *Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias. Universidad Politécnica de Madrid.*

(1) *Para un análisis más detallado de los antecedentes del enfoque territorial de desarrollo rural se puede consultar el trabajo de Schejtman y Berdegue (2003).*

ña en los años 90 (2). Sin embargo, fue la Iniciativa LEADER de la Unión Europea la que de un modo más sistemático, ha aplicado el enfoque territorial al desarrollo de áreas rurales deprimidas. La iniciativa LEADER se basa en la aplicación de los principios del desarrollo local a las áreas rurales. Se concibió como un programa piloto, y los fondos públicos destinados al mismo representan solo el 1 por ciento del gasto de la UE. Se inició en 1991 con programas en 225 territorios rurales de la UE y en la actualidad cuenta con intervenciones en más de 1.000 territorios rurales. En la reciente reforma de la Política de desarrollo rural de la UE, se ha introducido la posibilidad de aplicar los principios y metodología LEADER a todas las medidas de desarrollo rural cofinanciadas por el presupuesto de la UE, que absorben un presupuesto mucho mayor que el destinado a la iniciativa LEADER como tal, de modo que se ha abierto la puerta para que el enfoque territorial pase a ser dominante en las políticas de desarrollo rural de la UE.

En cuanto a América Latina, el debate sobre el enfoque territorial del desarrollo rural ha sido algo más tardío que en Europa, pero muy similar en cuanto a las definiciones y conceptos implicados. El debate sobre la nueva ruralidad tuvo lugar a finales de los 90, y el del desarrollo territorial rural a principios del siglo XXI. La persistencia de la pobreza rural en América Latina y el fracaso de las políticas de desarrollo rural en décadas pasadas, fue lo que propició la discusión de nuevos enfoques de desarrollo rural, que se incorporó a finales de los 90 en las estrategias y políticas de desarrollo rural de agencias internacionales de desarrollo y gobiernos de la región. Así, el BM, BID, FIDA, IICA, FAO y CEPAL y otras agencias internacionales, han aprobado en los últimos años estrategias de desarrollo rural (3). En el orden político, algunos gobiernos han incorporado los nuevos enfoques a Estrategias nacionales de desarrollo rural, como Costa Rica, Bolivia, Perú, Ecuador, Honduras y Nicaragua, y otros incluso los han incorporado a políticas nacionales de desarrollo, como México y Chile, o a políticas subnacionales de desarrollo, como Brasil y Argentina (4).

(2) En Italia destacan las experiencias de las regiones del Marche, Emilia-Romagna y Friuli-Venezia y en Alemania Baden-Wurtemberg. En el caso de Irlanda destaca los programas de desarrollo local de principios de los 90 y en el caso de España los programas PRODER que significaron la extensión de la iniciativa LEADER a partir de 1995.

(3) Para un análisis comparado de las estrategias de desarrollo rural de las principales agencias de desarrollo se pueden consultar los interesantes trabajos de (Ashley y Maxwell, 2001), (Farrington y Lomax, 2001) y (Maxwell, 2003).

(4) Ley de Desarrollo Sustentable y Ley de microregiones de México, programa Chile Emprende y programa PRO-RURAL, Programas de desarrollo local rural en los Estados del Nordeste de Brasil y en las provincias del Norte de Argentina.

Diversos trabajos avanzaron en la definición de la nueva ruralidad en América Latina y del desarrollo con enfoque territorial o desarrollo territorial rural (5), definición que se incorporó a las estrategias de desarrollo rural del Banco Mundial (BM, 2003) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006). También se realizaron aportaciones clave en cuanto a las condiciones para la aplicación del desarrollo rural con enfoque territorial (Schejtman y Berdegue, 2003; de Janvry y Sadoulet 2004a) o a la definición de espacio rural y el papel de la economía rural (Ferranti, Perry, Foster, Lederman y Valdes, 2005).

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

Pero, el progreso conceptual que se ha producido en América Latina durante la última década en torno al desarrollo rural, no se ha visto correspondido en la misma medida por avances en el terreno operativo. La única aplicación sistemática de proyectos de desarrollo con enfoque territorial y participativo de abajo a arriba son los Community Driven Development (CDD) financiados por el Banco Mundial, el BID, el FIDA y otras agencias (6), de modo que puede decirse que en esta región el enfoque territorial del desarrollo rural no puede considerarse todavía dominante. Impera en los medios intelectuales y en la agenda política de algunos gobiernos, y ha sido

(5) En el caso de América Latina, destacan los trabajos de Plaza (2002), Echeverría (2003) de Janvry y Sadoulet (2003, 2004 y 2006), Berdegue y Schejtman (2003) y Sumpsi (2005), y la publicación de las estrategias de desarrollo rural del Banco Mundial, BID, IICA, FAO, GTZ y FIDA, aunque todas estas nuevas ideas no llegaron a originar ningún programa o política nacional hasta unos años más tarde.

(6) Para un primer análisis de experiencias de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe se puede consultar el trabajo *Experiencias de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe* (Sumpsi, 2005) y el interesante estudio de evaluación de impactos de los programas CDD (Wassenich y Whiteside, 2004). Los CDD (Community Driven Development) comparten algunos de los principios básicos del desarrollo territorial rural (DTR) pero no son propiamente DTR pues la mayoría de ellos son proyectos con predominio de objetivos sociales y sin componente productiva ni carácter multisectorial.

incorporado por los organismos internacionales de desarrollo, pero se abre paso lentamente en la organización institucional de los estados y en las políticas específicas de fomento, debido al peso de los grupos de presión agrarios y a la tradicional organización sectorial de las administraciones nacional y subnacionales. Fruto de este lento avance de la praxis del desarrollo territorial rural en América Latina, es que todavía están pendientes de solución muchos problemas que son clave para diseñar, ejecutar y evaluar políticas y programas de desarrollo territorial rural, entre los que destacan los siguientes:

- los criterios para la definición operativa de territorios rurales;
- los arreglos institucionales público-privados;
- la organización local para promover y gestionar el desarrollo de territorios;
- la elaboración del plan estratégico de desarrollo;
- los instrumentos económicos para promover el desarrollo territorial rural;
- los sistemas de financiación rural;
- los incentivos para garantizar la coordinación horizontal;
- los mecanismos para garantizar la coordinación vertical.

Justamente, la ausencia de avances en el terreno operativo es lo que ha animado a agencias como BID, BM o FAO a poner en marcha experiencias piloto de desarrollo territorial rural y regional, que a modo de laboratorios sociales experimentales permitan avanzar en el conocimiento práctico del desarrollo territorial rural, y dar respuesta a los interrogantes operativos que acabamos de plantear (7).

2. DIFERENCIAS EN LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO RURAL EN LA UE Y ALC

Una diferencia evidente es la relativa al contexto económico y social en el que tuvo lugar la transformación de las áreas rurales en la Europa Latina en las décadas 60 y 70, o incluso antes, y las condiciones económicas actuales en América Latina. En cuanto al mercado de trabajo, las condiciones en Europa eran de escasez de mano de obra

(7) Destaca el proyecto EXPIDFR, financiado por el Fondo Español y ejecutado por el BID, que puso en marcha en noviembre 2003 tres experiencias piloto de desarrollo rural local con enfoque territorial en zonas rurales de Bolivia, Ecuador y Honduras. Para ampliar información y consultar las lecciones aprendidas de EXPIDFR, ver (Sumpsi, 2006).

y fuerte tirón de la demanda de trabajo por las actividades urbano-industriales. Esto permitió que se eliminara el excedente de mano de obra de baja productividad en las áreas rurales, un proceso acelerado de reestructuración y aumento de tamaño de las fincas, el aumento de la productividad del trabajo rural y el crecimiento de los salarios rurales. En cuanto a las condiciones demográficas, las tasas de incremento demográfico europeas eran bastante más bajas de lo que son hoy en América Latina.

Hay también notables diferencias en el proceso de inversión, pues la modernización rural en Europa se produjo en condiciones de abundancia de capital, público y privado, lo que facilitó la rápida mejora de las infraestructuras rurales sociales y productivas. Facilitó así mismo la realización de fuertes inversiones en la modernización de las explotaciones, en el desarrollo de infraestructuras de regadío, en repoblación forestal, en la mejora de la estructura parcelaria de las explotaciones, en la transformación y comercialización de productos agropecuarios, en el desarrollo del cooperativismo y en el desarrollo de actividades rurales no agrícolas. Finalmente, la transformación de las áreas rurales en Europa se produjo bajo fuertes políticas de apoyo de precios y de subsidios a la modernización agrícola, la más emblemática de las cuales es la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea. Es evidente que estas condiciones, que tanto facilitaron el desarrollo económico y social de las áreas rurales de Europa, no se encuentran presentes hoy o se encuentran en mucha menor medida en América Latina.

Diferencias en las alianzas políticas y el consenso social. El «pacto socialdemócrata» europeo fue un elemento clave para el diseño e implementación de la política europea de desarrollo rural. En América Latina existe un consenso social creciente en cuanto a la necesidad de reducir o eliminar la pobreza, lo que exige intervenciones importantes en las áreas rurales, que es donde se concentra la extrema pobreza. En los últimos años las políticas públicas en muchos países latinoamericanos se han esforzado por mejorar la satisfacción de las necesidades básicas y los ingresos de los sectores más pobres. Hay, sin embargo, una diferencia importante con Europa: mientras que el «pacto socialdemócrata» europeo está en gran medida basado en políticas de empleo y de generación de ingresos, las políticas de combate a la pobreza latinoamericana están basadas en la prestación de servicios sociales (salud, educación, infraestructura social) y en transferencias monetarias directas a los más pobres.

El proceso de integración regional está mucho más maduro en la UE que en ALC. La integración regional en Europa ha pasado ya

por las fases de zona de libre comercio, zona aduanera común, mercado único y finalmente unión económica y monetaria. En cambio el proceso de integración regional en América Latina está progresando muy lentamente y con grandes dificultades. El proyecto ALCA, liderado por EE.UU., está parado, el proceso de integración subregional de MERCOSUR atraviesa una situación delicada por los enfrentamientos entre países grandes y pequeños y también entre Brasil y Argentina, la CAN (Comunidad de Países Andinos) está en fase crítica, a raíz de la decisión de Venezuela de abandonar la CAN, y Centroamérica no avanza en su integración. Frente a esta situación de bloqueo y lento progreso de la Ronda Doha y del ALCA, EE.UU. ha optado por propiciar los TLC (Tratados de Libre Comercio) con países de Centroamérica y de la CAN. La división entre gobiernos favorables a las tesis de EE.UU., cuyos máximos exponentes son Colombia, México y algunos países centroamericanos, y gobiernos en contra de las propuestas de EE.UU., cuyos máximos exponentes son Venezuela y Bolivia, y en menor medida Brasil, Argentina y Uruguay, está en la raíz de las dificultades para avanzar en la integración regional.

El peso de las áreas rurales marginales es muy distinto en la UE y ALC. En los países de la UE solo un 15 por ciento de la población vive en áreas rurales desfavorecidas (inclusión subordinada), mientras que en la mayoría de los países de América Latina, las áreas rurales marginales (exclusión), puede involucrar a más de la mitad de la población. Se entiende por áreas marginales los espacios distantes o débilmente articulados a los mercados, físicamente poco integrados, territorios aislados y periféricos con escasa infraestructura vial, acceso deficiente o escaso a medios de comunicación, información y servicios, y con poblaciones predominantemente pobres y con pocas oportunidades. Sin resolver esta masiva «marginalidad» no es posible lograr el desarrollo de los países latinoamericanos, lo que no es el caso de la UE.

El papel de la agricultura y la ganadería es mucho más relevante en las áreas rurales de Latinoamérica que en las de la UE. El porcentaje de población que trabaja y vive de la agricultura llega a alcanzar porcentajes próximos al 80 por ciento en muchos municipios rurales de ALC, mientras que estos porcentajes no superan el 40 por ciento en las zonas más rurales de la Unión Europea. Los niveles de productividad agraria en las áreas rurales pobres de ALC son muy bajos, pero se carece de o se tienen un limitado acceso a los servicios productivos y a los bienes públicos necesarios para hacer posible otro tipo de actividades económicas. Además, los mercados están poco

desarrollados y son poco estimulantes para lograr una auténtica diversificación económica del medio rural.

Una diferencia esencial es la relativa a las instituciones y políticas públicas. Después de las reformas estructurales de los años 80 en ALC, la debilidad institucional y la carencia de políticas públicas en todos los niveles, nacional, subnacional y local, es un elemento característico de la mayoría de países de América Latina y que los distingue de los países de la UE. La descentralización es un proceso todavía incipiente en ALC, mientras que la mayoría de países de la UE disponen de un sistema político y administrativo descentralizado ya maduro. Hasta fechas recientes los alcaldes no se elegían democráticamente en la mayoría de países de ALC. Ello implica que la democracia local en esa región es joven y débil, con serios problemas de caciquismo, clientelismo, alternancias y enfrentamientos políticos, que suponen un serio obstáculo para la consolidación de procesos de DTR en el ámbito local.

El nivel de organización de los productores de las áreas rurales es muy superior en la UE que en ALC. En efecto, el peso de las cooperativas, gremios, organizaciones de productores, sindicatos, organizaciones profesionales e interprofesionales agrarias, es mucho menor en ALC que en la UE. Además, la educación, la formación profesional, la cualificación de los recursos humanos y la capacidad de emprendimiento e innovación es sensiblemente menor en las áreas rurales de ALC que en las de la UE. Todo ello constituye un serio problema para promover el desarrollo rural en los países de ALC.

Pero, como se expresa en el capítulo Síntesis de los debates del Taller sobre Políticas, instrumentos, y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea (Pérez Correa y Sumpsi, 2002), a pesar de las profundas diferencias de contexto y condiciones entre América Latina y la Unión Europea, existen puntos de coincidencia en las tendencias observadas en cuanto a las experiencias en torno al desarrollo rural en ambas regiones. Entre las principales, destacan las siguientes:

- Necesidad de adquisición y fortalecimiento de las capacidades locales.
- Papel subsidiario del Estado.
- Definición de una unidad territorial básica para la planificación y la gestión del desarrollo rural (comarca en la UE y microregión en ALC).
- Carácter sistémico del desarrollo, lo que significa un desarrollo multisectorial y multidimensional, que requiere un enfoque territorial del desarrollo rural en vez de un enfoque sectorial.

- Diseño de instrumentos operativos para actuar a nivel de la sociedad local en lugar de a nivel individual (proyectos).
- Participación y empoderamiento de los actores locales, públicos y privados.

3. EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN LA UE Y ALC

El enfoque territorial del desarrollo rural se inició en la Unión Europea a finales de los 80 y principios de los 90, y más tardíamente a finales de los 90 y a principios de la presente década en América Latina. Aparte de este desfase temporal, la diferencia más decisiva es la forma en que en ambas regiones se pusieron en marcha los programas de DTR. En la UE, la aplicación del enfoque territorial del desarrollo rural se extendió en 1991 con la aprobación de la Iniciativa comunitaria LEADER. Dicha Iniciativa dispone de un marco legal común para todos los Estados miembros, al que se acogen todos los territorios con programa LEADER, aunque el margen de maniobra de cada Estado, y dentro de cada Estado de cada territorio, es considerable. En la actualidad hay alrededor de mil territorios con programa LEADER en la UE, todos operando dentro de la misma normativa general y con aceptable éxito según las evaluaciones.

Pero la coherencia y replicabilidad del modelo LEADER está lejos de presentarse en los programas de DTR de ALC. En efecto, en esa región no existe un modelo probado y general que sirva de referencia. Solo existen programas de DTR aislados, dispersos en el territorio y limitados en el tiempo, que son ejecutados por ONG y financiados por agencias de cooperación. La desconexión entre los distintos programas, a veces muy dispares, es total, y su sostenibilidad mínima, pues dependen del trabajo de las ONG y de la financiación de la cooperación, y cuando ésta termina el proceso se diluye rápidamente.

Otra diferencia es que la Iniciativa LEADER, no obstante sus virtudes, es finalmente un mecanismo marginal dentro de las políticas públicas y de las inversiones privadas que inciden en el desarrollo económico de las áreas rurales de la UE. Estas áreas están ya, en mayor o menor grado, bien desarrolladas. El LEADER sirve sobre todo para mantener y diversificar el desarrollo rural y hacerlo más incluyente. Pero no se puede entender la eficacia del Programa LEADER sin tener presente su complementariedad y sinergias con la Política Agrícola Común (PAC), que integra las ayudas al desarrollo rural, y la Política de Desarrollo Regional, que invierte grandes sumas en programas para mejorar el ambiente empresarial, los servicios productivos y las infraestructuras de las regiones menos desarrolladas de la UE.

76 REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2ª EPOCA Mayo-Agosto 2006

SUMARIO

I. Artículos

- Félix Pablo Pindado** El tejido productivo de las regiones españolas del objetivo 1: El papel de la política regional comunitaria
- Sara Fernández López** La nueva financiación del sistema Universitario de Galicia: Algunas consideraciones
- Alberto Vaquero García**
- Ana María Fernández Pérez** Actividades de I+D e innovación en las regiones de Europa: Indicaciones y experiencias de éxito
- María Dolores León Rodríguez**

II. Notas

- Isidoro Romero Luna** Dimensión empresarial, encañamientos productivos y calidad del tejido empresarial. Un análisis de la industria en Andalucía
- Francisco Javier Santos Cumplido** Análisis espacial de la creación de establecimientos manufactureros en los municipios andaluces
- Ángel Alañón Pardo**
- Julio Berbel Vecino** Análisis del coste del servicio de abastecimiento urbano de agua en la Demarcación del Guadalquivir
- Alfonso Expósito García**
- Marta Jorge García-Inés** La respuesta autonómica ante cierto tipo de contaminación atmosférica

III. Recensiones y Reseñas Bibliográficas

- Trinidad Requena, A.** La educación superior en Andalucía. Evolución y posición en España (Pedro Castón Boyer)
- Ruiz Romero, M.** La conquista del Estatuto de Autonomía para Andalucía (1977-1982) (Carlos Alberto Chernichero Díaz)
- Santos M. Ruesga** Modelos de desarrollo económico en América Latina: desequilibrio externo y concentración de la riqueza (M^ª Isabel Heredero de Pablos)
- Julimar da Silva Bichara**
- Entrena Durán, F.** Diversificación de las desigualdades y estabilización social en Andalucía (José Francisco Jiménez Díaz)
- Delgado, M.** Economía y Territorio. La Comunidad Autónoma Andaluza (Jesús Sánchez)
- López, M^ª Carmen**
- Romero, José Juan**

IV. Documentación

Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

V. Textos

- Manuel Títos Martínez** Proyecto para la fundación de un monte de piedad en Córdoba en 1801

Edita: REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES. UNIVERSIDADES DE ANDALUCÍA
Secretaría: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga
El Ejido, s/n. Apartado Oficial Suc. 4 • 29071 Málaga • Telf. 952 13 12 97
E-mail: RER@uma.es / Internet: <http://www.revistaestudiosregionales.com>

En América Latina, en cambio, el DTR tiene vocación de ser un instrumento central para lograr el desarrollo económico de los territorios rurales de la Región, y actúa en la mayoría de los países de la región sin a penas acompañamiento de políticas públicas, lo que supone una gran diferencia respecto al programa LEADER de la UE. La coherencia de los programas es mucho menor y en muchos casos en un mismo territorio hay distintos programas con enfoque territorial gestionados por distintas ONG, sin apenas coordinación. La retirada del Estado durante los 80 dejó un gran vacío en las áreas rurales pobres de ALC, vacío que ha sido cubierto por las ONG con más voluntarismo que eficacia en la mayoría de los casos.

Finalmente, el programa LEADER cuenta con una asignación importante de fondos de la UE y de los países que lo aplican, aunque pequeña en comparación con los fondos asignados a otras políticas como la PAC. En América Latina no hay ningún programa nacional que asigne sistemáticamente fondos en cuantía significativa a Grupos de Acción Local u otro tipo de organizaciones para promover el desarrollo económico de un determinado territorio rural, mediante ayudas a proyectos productivos dentro de una estrategia de desarrollo concertada entre los actores locales, públicos y privados.

A pesar de estas diferencias, el DTR, tal como se entiende en Europa, puede ser un medio valioso para promover el desarrollo de las áreas rurales de América Latina (Saraceno, 2002) (8). Pero, aunque el modelo LEADER ofrece una referencia y una metodología interesantes para la Región, no se puede plantear su mera traslación literal a América Latina y el Caribe (ALC). Lo razonable es tomar los principios básicos del modelo LEADER, experimentar su aplicación en ALC, y en base al aprendizaje adquirido realizar una profunda adaptación operativa e instrumental, para su aplicación en los países de América Latina. Un primer ensayo de esta adaptación se lleva a cabo en el siguiente apartado.

4. LA ADAPTACIÓN DEL MODELO LEADER AL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA

La complejidad institucional del modelo LEADER, en particular la creación de una Organización Local para el Desarrollo Rural

(8) Para profundizar sobre el interés de los principios del modelo LEADER en América Latina se puede consultar el excelente trabajo de Caballero y Pérez, 2003.

(OLDER) (9), con participación pública y privada y autonomía de gestión de fondos para el desarrollo, presenta muchas dificultades en el caso de América Latina. La experiencia de programas de DTR en ALC (10) parece indicar que: 1) no hay cultura ni experiencia de organizaciones mixtas público-privadas para promover el desarrollo, hasta el punto de que en algunos países no existe normativa legal que regule este tipo de organizaciones; 2) muchos actores locales, en especial alcaldes y autoridades locales, ven con enorme recelo la creación de una OLDER con autonomía para promover el desarrollo económico en su territorio, por considerar que dificulta la consolidación de un poder local democráticamente elegido, que en muchos casos es muy débil, y les resta protagonismo; 3) los cambios de autoridades locales como consecuencia de las elecciones, desestabilizan fuertemente las OLDER y llegan a poner en peligro su consolidación; y 4) ni los gobiernos ni las agencias financieras, como Banco Mundial o BID, aceptan fácilmente que las OLDER tengan autonomía de gestión y manejo de fondos, por problemas de tipo legal, falta de capacidad técnica y debilidad de los mecanismos de control del uso de fondos públicos por parte de una entidad no pública.

Desde el punto de vista de la financiación de las actuaciones de la OLDER, no existe en ALC ningún programa que asigne fondos a estas organizaciones territoriales, como si ocurre en la UE. Este es un tema particularmente delicado, pues se corre el riesgo de iniciar la fase de adquisición de capacidades y que luego no se pueda seguir por falta de fondos, comprometiendo la credibilidad de la institución que promovió el proceso y frustrando a los actores locales. En efecto, es posible constituir una OLDER, y por tanto promover la transformación institucional y la adquisición de capacidades locales, con escasos recursos financieros, pero éstos se hacen mucho más necesarios cuando, una vez constituida la OLDER y concertada una estrategia de desarrollo para el territorio, llega el momento de comenzar a promover proyectos productivos. De ahí, la necesidad de que los programas de DTR tengan fondos no solo para financiar la fase inicial de fortalecimiento institucional y adquisición de capacidades (OLDER), sino también para apoyar técnica y económicamente la realización de proyectos productivos. Esto es más cierto cuando no existan políticas públicas de fomento productivo y desa-

(9) OLDER es la denominación genérica de los Grupos de Acción Local (GAL) del modelo LEADER.

(10) Para mayor detalle consultar el trabajo *Lecciones aprendidas del Proyecto EXPIDER* (Sumpsi, 2006).

rollo sectorial, como es el caso de muchos países de ALC. En el modelo LEADER, al territorio adjudicatario del programa se le transfieren, vía OLDER, fondos para la adquisición de capacidades y para promover proyectos productivos, mediante formación, asistencia técnica y subvenciones a las inversiones productivas.

Enlazando con lo anterior, otro elemento que hace inviable la aplicación del modelo LEADER en ALC es su enfoque centrado en el desarrollo productivo, más que en el desarrollo social, lo que requiere, por tanto, instrumentos económicos de apoyo a las inversiones productivas. Pero, el uso de subvenciones a inversiones productivas dentro de programas gubernamentales, se ve obstaculizado por el hecho de que casi siempre implican el apoyo de fondos públicos a la creación de activos privados. Hay incluso dificultades legales para transferir fondos públicos a instituciones privadas. Las propias agencias internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial o el BID, 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 «soft», que originan gastos recurrentes (personal, desplazamientos, movilidad, capacitación y otros), 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 nacionales encargadas del gasto público e incluso por los propios responsables de los programas. Por último, el desarrollo productivo requiere sistemas de crédito a la inversión, uno de los mercados donde se registran mayores fallas en los países de la Región.

Todo lo anterior nos lleva a plantear serias dudas sobre la validez del modelo LEADER en ALC, o al menos que los programas tipo LEADER requieren condiciones mínimas y fuertes adaptaciones para ser aplicables en ALC. Empezando por las condiciones mínimas, que operan como condiciones necesarias pero no suficientes para el éxito de programa de DTR tipo LEADER en ALC, señalamos a continuación las principales:

1. **Condiciones del territorio.** Los territorios en los que actúe un programa de DTR deben tener una adecuada dimensión y fuerte identidad, homogeneidad y vertebración territorial. Lo principal es la existencia de condiciones homogéneas y características comunes en el territorio, por ejemplo el tipo de producciones y la situación del

mercado, el nivel de comunicaciones, la dotación de recursos naturales, el grado de dispersión de la población y la problemática étnica. Si se dan características socioeconómicas comunes y existe en la población además un sentido cultural de vinculación con la zona, una identidad territorial, entonces existe un territorio. Pero si estas características comunes no se dan, y no hay un mínimo de identidad cultural, sino que existe heterogeneidad productiva, social, y étnica muy fuerte, el proceso de DTR se complica y puede que no se alcancen las metas previstas o que se alcancen con fragilidad. En cuanto a la dimensión, se necesita un territorio lo suficientemente grande como para aprovechar las economías de escala y lograr la necesaria concentración de actividades económicas mediante la creación de conglomerados productivos. Pero no puede seleccionarse una zona que cubra un territorio muy extenso y concentre una población muy grande, pues se pierden las economías de proximidad y las redes sociales, que favorecen la participación, la confianza mutua y el empoderamiento de los actores locales. Por ello, el nivel más adecuado para la actuación del DTR es un nivel territorial intermedio entre municipal y subnacional. En cuanto a la vertebración territorial, lo principal es garantizar la presencia de núcleos urbanos intermedios que concentren los servicios productivos y sociales, sin los cuales las condiciones de vida son precarias y la competitividad de las actividades productivas muy baja. Además, la presencia de núcleos intermedios permite aprovechar las interrelaciones entre el medio rural y el urbano, como motor de desarrollo. Las zonas rurales sin núcleos intermedios y que están muy alejadas de los centros urbanos y los principales ejes de comunicación son periféricas, de modo que las posibilidades de desarrollo son mucho menores.

2. **Condiciones institucionales.** La primera condición es la existencia de un proceso de descentralización y una administración municipal democrática, transparente, eficaz y con suficientes recursos y capacidad técnica. La segunda condición es la presencia en la zona de organizaciones de la sociedad civil con cierta tradición de participación en procesos de consulta. La tercera, fundamental, es la existencia de organizaciones de productores, pues sin su presencia es realmente difícil que se logren impactos significativos en la economía rural (11). El sector público puede contribuir al desa-

(11) *En la evaluación de la iniciativa LEADER II (1995-1999) se concluyó que los GAL en los que la iniciativa privada era inexistente o muy minoritaria, los impactos productivos eran sensiblemente menores, pues una buena parte de la inversión se destinaba a infraestructuras y equipamientos no productivos, que son muy rentables desde el punto de vista electoral (OIR, 2003).*

rrollo productivo creando las condiciones necesarias y un clima favorable para la inversión, pero el desarrollo productivo tiene en la iniciativa privada al gran protagonista, y aquél no se producirá sin el concurso de ésta.

3. **Condiciones productivas.** Sin una base mínima de recursos naturales y activos productivos no es posible lograr avances notables en el desarrollo económico de un territorio rural. Los procesos de DTR sirven para desarrollar el potencial productivo del territorio y para aprovechar los recursos ociosos existentes en el territorio y que por diversas razones no se han aprovechado. Pero si no hay potencial productivo que desarrollar ni recursos ociosos que aprovechar, será muy difícil lograr el desarrollo productivo del territorio, que es esencial para mejorar la calidad de vida y el bienestar económico de la población rural.
4. **Condiciones del programa.** La primera condición es una duración mínima de los programas de DTR. En las evaluaciones de la iniciativa LEADER (OIR, 2003) y de los proyectos «Community Driven Development» (CDD) financiados por el BM y BID (12), se concluye que sólo una pequeña proporción de programas o proyectos tiene continuidad cuando se acaban los fondos de los mismos, en especial cuando el programa o proyecto tiene un período de duración inferior a 5 años. Esta falta de continuidad hace muy difícil el logro de transformaciones productivas a una escala significativa. Por tanto, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, descentralizado y participativo de abajo a arriba, necesitan períodos largos para madurar y generar impactos. La segunda condición es que los programas dispongan de financiación suficiente para cubrir una parte de los gastos de operación de la Organización Local de Desarrollo Rural, para financiar las actividades de adquisición de capacidades y formación de recursos humanos y para la concesión de ayudas a los proyectos de inversión en los rubros prioritarios establecidos en el plan estratégico de desarrollo.

Pero los tres primeros tipos de condiciones no se cumplen en muchas áreas rurales de ALC, especialmente en las más marginales, de modo que lo que se pone en duda es la validez del modelo LEADER para este tipo de áreas rurales. Pero incluso en las zonas rurales interme-

(12) Consultar las evaluaciones y análisis de este tipo de proyectos que tienen características comunes con el enfoque de DTR financiados por Banco Mundial y el BID (World Bank, 2000, BID, 2003).

días en las que se cumplan las condiciones mínimas para aplicar un programa del tipo LEADER, hay que realizar adaptaciones sustanciales, ya que tanto los objetivos como los contextos son distintos. Ya se han mencionado en una sección anterior las notables diferencias de contexto, y en cuanto a las diferencias de objetivos, el programa LEADER pretende la mejora de la calidad de vida de la población rural para frenar el proceso de despoblamiento de las zonas rurales desfavorecidas, y la preservación del medio rural, tanto para los habitantes rurales como para los de las ciudades. En cambio, en ALC los programas de desarrollo rural tienen un importante ingrediente de lucha contra la pobreza, y, por tanto, se dirigen a los sectores pobres de la población que tienen dificultades para satisfacer sus necesidades básicas.

Las principales adaptaciones de los principios operativos del programa LEADER para su posible aplicación en ALC se presentan a continuación (13):

1. *Naturaleza individual o institucional de los socios de la OLDER* (14). En los Grupos de Acción Local (GAL) creados para promover el desarrollo territorial y gestionar los programas LEADER, participan tanto organizaciones como individuos, y el peso de éstos llega a ser a veces importante. Sin embargo, en América Latina debe darse preferencia a la participación de organizaciones frente a la participación individual. La razón es que si se quiere un desarrollo incluyente que cuente con los pequeños productores y microempresarios, es clave hacerlo a través de sus organizaciones y no a título individual, pues su peso y capacidad como tales agentes individuales suele ser muy pequeño. Privilegiar la participación de las organizaciones presenta además dos ventajas: por un lado, se simplifica y agiliza el proceso de constitución de la OLDER, y, por otro, se envía un mensaje claro sobre la importancia de organizarse, mensaje muy necesario, ya que una de las debilidades que en mayor o menor medida se da en las zonas rurales de ALC es la falta o debilidad de las organizaciones de productores y de la sociedad civil.

(13) La presentación de las adaptaciones necesarias para aplicar el modelo LEADER al contexto de América Latina se basan en los trabajos *La nueva ruralidad y su interés para América Latina* (Caballero y Pérez, 2003), *Informe sobre el Taller de Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en Iberoamérica* (Sumpsi, 2005) y *Lecciones aprendidas del Proyecto EXPIDER* (Sumpsi, 2006).

(14) En el caso del programa LEADER la denominación de la organización mixta público-privada para promover y gestionar el desarrollo territorial rural es Grupo de Acción Local, pero de forma genérica a este tipo de organización la denominaremos Organización Local para el Desarrollo Rural (OLDER).

Pero, en zonas rurales donde las organizaciones son inexistentes o muy débiles, es necesario a veces incorporar a productores, empresarios o miembros de la sociedad civil que ejercen un cierto liderazgo y/o tienen capacidad para emprender iniciativas empresariales o sociales en el territorio, iniciativas que luego pueden ser replicadas. Dado que los emprendedores y los 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, es aconsejable abrir la opción, aunque de forma secundaria, de participación individual, aunque regulando sus aportaciones económicas y su voto de forma específica y diferenciada de los miembros institucionales de la OLDER.

2. *Papel de las ONG.* En las zonas rurales de Unión Europea donde operan los programas LEADER, no suele haber presencia de ONG que gestionen programas de desarrollo financiados por la cooperación bilateral o multilateral. En cambio, en las zonas rurales de ALC, especialmente en las más pobres, existe una multitud de ONG ejecutando programas de desarrollo financiados por diversas fuentes. Dicho de otro modo, en las zonas rurales de ALC las ONG son actores importantes a los que hay que integrar en el proceso de desarrollo territorial y en la OLDER, lo que no es el caso en los GAL de los programas LEADER. Pero, justamente, uno de los temas que siempre genera conflictos en los programas de DTR en ALC es la participación de las ONG en las OLDER. No es fácil integrarlas como miembros de las OLDER, pues recelan de un proceso y una institución, la OLDER, que en cierto modo eclipsa su protagonismo en la zona, y su integración en ella les resta autonomía. Pero la pregunta clave no es si la integración de las ONG en la OLDER es factible o no, sino si es deseable o no. Sobre este tema no hay suficiente evidencia empírica, por lo que no se han podido identificar buenas prácticas en torno al papel de las ONG. Hay razones a favor de que las ONG estén en la OLDER, principalmente articular sus proyectos dentro del plan estratégico y de una visión del territorio, aportar capacidad técnica y facilitar la obtención de recursos para el desarrollo, pero también hay razones en contra. Entre ellas, el posible conflicto de intereses, ya que las ONG pueden ser ejecutoras de proyectos de la OLDER y, por tanto, si participan en sus órganos decisorios, podrían sesgar las decisiones hacia sus proyectos. Una posibilidad es que sean miembros de la OLDER pero sin participar en sus órganos decisorios. Por ejemplo, pueden participar en las mesas sectoriales, pero no en el Directorio de la

OLDER, pero esta es una restricción que no será aceptada por las ONG, puesto que no quieren perder protagonismo en el proceso, lo que de nuevo acaba generando conflictos.

3. *Proyectos productivos individuales versus proyectos colectivos.* En los territorios con programa LEADER la mayoría de los proyectos productivos son de pequeña escala, e incluso la mayoría de las veces de carácter familiar (producción de alimentos de calidad, fabricación de objetos de artesanía, pequeña manufactura, turismo rural). La razón fundamental es doble: por un lado, las zonas rurales europeas ya tienen un cierto grado de desarrollo y disponen de servicios para las pequeñas empresas; por otro lado, para las inversiones productivas o en infraestructuras de gran escala existen otras políticas como la PAC y la Política de Desarrollo Regional. El valor fundamental de los proyectos productivos apoyados por el programa LEADER no es su dimensión, sino su carácter innovador y su encadenamiento con otros sectores productivos. En cambio, en las zonas rurales de América Latina el grado de desarrollo es mucho menor, y por tanto se requieren inversiones productivas de choque para lograr un impacto significativo en el desarrollo del territorio, y además no suele haber políticas públicas que apoyen las inversiones productivas, ni de pequeña ni de gran escala. Por ello, en los programas de DTR en América Latina hay que dar prioridad a los proyectos de gran escala promovidos por organizaciones de productores, ya que tendrán un impacto mayor sobre la economía del territorio.

Las inversiones productivas apoyadas por los programas de DTR de América Latina deben tener un enfoque de cadena productiva para generar valor agregado y facilitar el acceso a los mercados. Tradicionalmente los programas de desarrollo agrario y rural se han centrado en la mejora de la producción, y muy poco en la comercialización de los productos. En la mayoría de las zonas rurales intermedias donde se pueden dar procesos de desarrollo con enfoque territorial, lo importante no es producir sino vender. El orden de los factores debe invertirse. No se trata de producir y luego ver cómo se vende, sino de ver qué es lo que se puede vender y luego producirlo. Para ello es fundamental la creación de cadenas de valor que ponen en contacto a los productores con el mercado, y que permiten generar rentas mediante la agregación de valor a los productos vendidos.

4. *Fomento de actividades productivas agrarias o no agrarias.* Los programas LEADER no financian inversiones agropecuarias, lo cual es lógico pues este tipo de inversiones están ya subvencionadas

por la PAC. Por ello, el énfasis del programa LEADER se centra en la diversificación económica de los territorios rurales. En las zonas rurales de América Latina la agricultura es en muchos casos el motor principal de la economía, y no existe una política agraria que apoye este tipo de inversiones, de modo que los programas de DTR de América Latina deben apoyar, tanto técnica como financieramente, la realización de inversiones agrarias, con enfoque de cadena productiva.

5. *Coordinación con programas sociales.* En las zonas rurales de la Unión Europea las necesidades básicas están cubiertas y existen equipamientos y servicios sociales de aceptable calidad. Por ello, el programa LEADER no se ocupa de estos temas y ni siquiera se coordina con las inversiones en materia de educación, salud, transportes, agua potable, electrificación rural, saneamiento y otros, de modo que el énfasis se pone en la consecución de los objetivos institucionales y productivos, pero no en la de los sociales. En cambio, estas necesidades no están bien cubiertas en muchas zonas rurales de América Latina, de modo que los programas de DTR deben integrar medidas sociales o al menos coordinarse con programas sociales, pues de lo contrario no se logrará el desarrollo institucional y productivo deseado.
6. *Creación de la Organización Local para el Desarrollo Rural (OLDER).* En todos los territorios donde interviene la Iniciativa europea LEADER, se crea una OLDER, que en el caso del programa LEADER se denomina Grupo de Acción Local (GAL). La función del GAL es gestionar los fondos del programa LEADER y promover el desarrollo y la diversificación económica del territorio en el que actúa. Los GAL son instituciones mixtas público-privadas y están integrados por organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales y sindicales, organizaciones de productores, emprendedores y administraciones locales. En cambio, en el caso de los programas de DTR en América latina la creación de una OLDER no siempre es aconsejable, por los recelos que despierta en los gobiernos municipales, que ven amenazado su protagonismo y poder local. Las OLDER son consideradas a veces como cuerpos extraños, que no son públicos ni privados, que pueden incluso llegar a debilitar a los ya débiles gobiernos locales, dificultando pues la consolidación de la democracia en el ámbito local.

La relación entre las autoridades locales democráticamente elegidas y legalmente constituidas, que tienen reconocimiento constitucional y son parte del Estado, y los organismos de concerta-

ción tipo OLDER o GAL, 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, es difícil y compleja. Así, surgen preguntas como ¿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? Sin embargo, también hay experiencias en ALC que muestran que estos problemas son superables y que estos dos tipos de instancias pueden reforzarse y legitimarse recíprocamente. Para ello, es necesario que se establezcan con claridad y no se invadan las competencias respectivas.

7. *Grado de autonomía en la gestión de fondos de la OLDER.* En los territorios con programa LEADER, los Grupos de Acción Local son los responsables de la gestión del programa y de sus fondos, gozando de una fuerte autonomía de gestión, aunque cumpliendo una serie de controles que la Administración lleva a cabo. En el caso de los programas de DTR en ALC es muy difícil, por cultura e incluso por imperativo legal, que organismos de la esfera privada como son las OLDER, puedan gestionar fondos públicos. Además, por lo general faltan capacidades y mecanismos de control para garantizar la eficacia y transparencia del uso de los fondos de un programa de DTR gestionados por la OLDER constituida.
8. *Importancia de la fase de adquisición de capacidades.* En los programas LEADER la fase de adquisición de capacidades dura un corto tiempo (6 a 12 meses), e incluso en algunas zonas con cierta experiencia de desarrollo se pasa directamente a la fase de innovación y promoción de inversiones productivas. En cambio, en los programas de DTR en ALC la fase de adquisición de capacidades es clave y debe durar el tiempo necesario, que puede ser incluso de 2 ó 3 años. Ello no significa que durante este período no deba de disponerse de fondos para abordar pequeñas inversiones que son muy urgentes y responden a necesidades muy sentidas por los actores locales, ya que si no se atienden dichas necesidades, el proceso pierde credibilidad y puede fracasar.
9. *Condiciones de los beneficiarios de las ayudas.* En los programas LEADER no se establecen condiciones a los beneficiarios. Cualquier promotor, independientemente de su renta y de la dimensión del proyecto, puede ser beneficiario de una ayuda, siempre que la inversión se localice en el territorio de actuación, la inversión se ajuste a los criterios de elegibilidad establecidos en la norma-

tiva de la Iniciativa LEADER, el proyecto productivo encaja dentro del plan estratégico de desarrollo de la zona y la ayuda a la inversión no supere una determinada cantidad absoluta (100.000 euros) ni el 50 por ciento del total de inversión. Este planteamiento es difícil de aceptar en el caso de los programas de DTR en ALC, ya que estos actúan en zonas rurales donde los índices de pobreza son elevados y las desigualdades muy fuertes. Por el contrario, se suele exigir que los beneficiarios no lo sean a título individual, sino que sean organizaciones de productores, y que la mayoría de los productores integrados en la organización de productores beneficiaria sean pequeños productores, e incluso se establece un tope máximo a la renta de los socios de las organizaciones de productores beneficiarias de ayudas de un programa de DTR.

10. *Financiación de los proyectos productivos.* En los programas LEADER los proyectos productivos pueden recibir hasta un 50 por ciento de la inversión como ayuda a fondo perdido, aunque el porcentaje medio de ayuda es el 30 por ciento, y el resto se financia con las aportaciones de los promotores del proyecto. Para dichas aportaciones los promotores pueden utilizar recursos propios o bien recurrir a préstamos de entidades financieras. En el caso de los programas de DTR en América Latina, no se conceden ayudas a fondo perdido, sino que las ayudas suelen ser reembolsables y en muchos casos los reembolsos se utilizan para crear fondos rotatorios, con los que se otorgan préstamos a corto y medio plazo. La parte que no es financiada por la ayuda reembolsable debe ser aportada por los promotores del proyecto, y ahí es donde se produce el problema, ya que los pequeños productores no suelen tener acceso a préstamos de entidades financieras, de ahí la importancia de contar con ayudas a los proyectos de inversión aunque sean reembolsables. La mayoría de programas de DTR en América Latina, especialmente los financiados a través de la cooperación bilateral o multilateral, disponen de ayudas a la adquisición de capacidades y formación de recursos humanos, actividades que pueden considerarse bienes públicos, pero muy pocos tienen ayudas reembolsables a la inversión productiva (bienes privados), y ninguno tiene ayudas no reembolsables para tal inversión.

5. LOS RIESGOS DEL DTR

El desarrollo rural con enfoque territorial y participativo local no está exento de riesgos. De Janvry y Sadoulet han llevado a cabo un

interesante análisis de los riesgos, a partir de la evaluación de los proyectos Community Driven Development (CDD) (15) del Banco Mundial (de Janvry y Sadoulet, 2003), que puede complementarse con el análisis de riesgos de los programas LEADER (Sumpsi, 2003), que tomamos como experiencia de DTR en la UE, para configurar el texto que sigue.

5.1. Captura del programa y clientelismo

Se han detectado casos en que los proyectos CDD han sido capturados por las élites locales o utilizados por los políticos locales con fines electorales y clientelismo político. Sin embargo, en la mayoría de los casos la corrupción y el clientelismo político se dan de forma más acusada en los gobiernos nacionales o subnacionales que en los locales, pues en éstos el control y la transparencia son mayores y además puede ser reforzada mediante programas de desarrollo rural con enfoque territorial y participativo.

La evaluación del LEADER II demostró que la asignación de fondos era más eficiente en Grupos de Acción Local (GAL) en los que la iniciativa privada tenía mucho peso, que en GAL en los que las autoridades municipales eran mayoría. Las autoridades municipales tienden a destinar los fondos del programa LEADER a financiar proyectos de infraestructuras y servicios (jardines, museos, paseos fluviales, rehabilitación de edificios, polideportivos), pues son rentables electoralmente, mientras que los privados prefieren seleccionar proyectos productivos para diversificar la economía rural. En definitiva, los alcaldes tienen la tentación de utilizar los fondos de LEADER como una prolongación del presupuesto municipal, dado que todos los alcaldes se quejan de que el presupuesto municipal es insuficiente. Pero éste no es el objetivo de la iniciativa LEADER, y por ello en el LEADER + (2000-2006) se ha establecido que los actores públicos no pueden tener más del 50 por ciento de representación y votos en el GAL.

5.2. Falta de capacidad de la administración local

Este riesgo está mucho más acentuado en ALC que en la UE. La experiencia de los programas LEADER muestra la importancia de

(15) Como ya se ha comentado anteriormente, estos proyectos participan de muchas de las características de los DTR, especialmente la participación de los actores locales, el enfoque de abajo a arriba y la gestión descentralizada, a través de instituciones locales.

que los Grupos de Acción Local (GAL), o en general las OLDER, dispongan de un equipo técnico profesional y competente. Es posible que en algunos países de ALC falten técnicos y profesionales para el desarrollo rural local, y por tanto habría que plantear una gran iniciativa para formar este tipo de técnicos y expertos para participar en programas de DTR (16).

5.3. Falta de especialización

En las OLDER no hay suficiente especialización para analizar y evaluar todo tipo de iniciativas y proyectos productivos, lo que puede llevar a generar informes técnicos defectuosos que apoyen decisiones de inversión y producción que luego se muestren inviables. En la iniciativa LEADER se han previsto fondos para contratar a expertos y especialistas, dado que los técnicos de los GAL, efectivamente, no saben de todo. Es muy frecuente, por ejemplo, que los estudios de mercado se encarguen a consultoras especializadas, no para un solo proyecto sino para un conjunto de proyectos de una determinada actividad clave en la zona, por ejemplo turismo rural. Este tipo de estudios sirven para todos los promotores de turismo rural, de modo que se generan economías de escala.

5.4. Falta de legitimidad democrática

Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de productores, gremios, sindicatos ONG y otras organizaciones que participan en la OLDER no son elegidos democráticamente. Cuando las decisiones de la OLDER, que se supone congregan a buena parte de los actores presentes en la zona, aunque a veces sólo estén representados determinados sectores, son contradictorias con las adoptadas por las autoridades locales, que son elegidas democráticamente, pueden generarse serios conflictos. Además, en países de ALC donde la administración local es reciente y no goza de una larga tradición democrática, la creación de estructuras paralelas como las OLDER puede debilitar el poder municipal. No obstante, la elección democrática no garantiza que el poder municipal no sea también utilizado por políticos y elites locales, como sucede a veces en ALC y también en la UE.

(16) En España existe la Red Española de Desarrollo Rural que agrupa más de 200 GAL, y esta Red está organizando conjuntamente con varias universidades un master en Gestión del Desarrollo Rural, con el objeto de formar especialistas (agrónomos, abogados economistas, sociólogos y geógrafos) que luego nutren a los equipos técnicos de los Grupos de Acción Local.

5.5. Falta de responsabilidad financiera

Las OLDER pueden manejar fondos públicos y tienen capacidad para tomar decisiones respecto a la asignación de dichos fondos, pero a veces no queda claro cómo y ante quién responden por el destino de dichos fondos, lo que conduce al riesgo del uso indebido de los mismos. En el caso de la iniciativa LEADER, que está regulada mediante un Reglamento de la UE, el riesgo está más controlado, ya que los GAL son responsables ante la administración (agente principal) del manejo de dichos fondos públicos, y por tanto si hay malversación de fondos y se destinan a cosas que no estén previstas en la normativa UE que regula la iniciativa LEADER, los responsables del GAL pueden acabar ante los tribunales de justicia. Otra cosa bien distinta es que el GAL decida si se asignan más fondos a empresas de artesanía o a empresas de turismo rural, cosa que el GAL puede hacer sin problemas, pues ambas cosas son elegibles en la regulación europea. Sin embargo, ello nos lleva a otro problema y es que al no ser el GAL o la OLDER una instancia administrativa, sus decisiones sobre qué proyectos se financian y cuáles no, dentro de los elegibles, y cuál es el porcentaje de subvención a los proyectos de inversión, dentro de los topes máximos establecidos por el reglamento LEADER, los promotores afectados no pueden recurrir por la vía del derecho administrativo ante el GAL, si no están conformes con la decisión adoptada.

5.6. Desequilibrios en la composición de las OLDER

Uno de los principales riesgos de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial y participación local, es que las OLDER no sean representativas de todos los sectores productivos, gremios, sindicatos, organizaciones productivas, organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales presentes en la zona, pues en ese caso no pueden actuar como espacios de concertación, al representar solo a algunos grupos de interés o sectores, perdiendo así su funcionalidad.

5.7. Retrasos en los desembolsos

Este es un riesgo que se agudiza en el caso de un mal funcionamiento del programa LEADER o proyecto de DTR, o de la administración (agente principal) que debe remitir los fondos a la OLDER. Estos retrasos se pueden convertir en un cuello de botella de la inversión privada, ya que los promotores de pequeñas empresas y microempresas no tienen capacidad para financiar los retrasos en los desembolsos.

5.8. Problemas de coordinación y articulación

Otro de los riesgos principales de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial y participación local es su escasa, o incluso nula, coordinación y articulación con otras políticas y programas llevados a cabo por la administración nacional o regional, y que también persiguen el desarrollo de la economía y la sociedad rural. La escasa inserción de los programas LEADER o DTR dentro de una estrategia nacional de desarrollo rural es un riesgo que en muchos casos frena la capacidad de este nuevo enfoque para lograr sus objetivos. La dificultad para lograr esta coordinación y articulación estriba en que la mayoría de los programas que afectan al desarrollo rural tiene una óptica sectorial, mientras que los programas de DTR tienen un enfoque territorial. El ámbito más idóneo para lograr la coordinación interinstitucional y la articulación entre programas, tanto horizontal como vertical, es el ámbito local, ya que la coordinación por arriba mediante la creación de grandes superestructuras no suele funcionar (Sumpsi, 2003).

5.9. Dificultades para escalar el enfoque

Los programas de desarrollo rural con enfoque territorial y participativo, requieren, para su buen funcionamiento, una escala territorial reducida y un período de tiempo prolongado. Por ello, existen importantes dificultades para escalar los programas locales de desarrollo rural en un país (17). Estos problemas derivan de la falta de capacidad y los problemas de coordinación de las administraciones nacional, regional y local, con las comunidades locales; falta de organizaciones intermediarias (ONG, empresas de consultoría); problemas legales para entregar fondos públicos a los grupos locales y comunidades o grupos locales; necesidad de un largo período de aprendizaje para reducir los costes de gestión antes de lanzar masivamente el programa; insuficiente descentralización; deseconomías de escala en la gestión de proyectos productivos de pequeña escala; diferencias notables entre los objetivos del principal (administración, donante o agencia internacional) y del agente (comunidad o grupo de acción local); dificultades para adaptarse con flexibilidad a la fuerte heterogeneidad de

(17) Para un interesante análisis de los problemas para escalar los programas territoriales locales de desarrollo rural se puede consultar Binswanger, H. y Nguyen, T. (2005): *Empowering rural people for their own development*. World Bank. Washington DC.

los contextos locales; y por último y no menos importante, las limitaciones presupuestarias.

La forma en que la Iniciativa LEADER ha escalado su enfoque, especialmente en España donde el programa LEADER y PRODER, que es un programa similar con fondos de otras políticas, cubren casi la mitad del territorio rural nacional, constituye un interesante ejemplo, aunque difícilmente replicable en América latina, justamente por la falta de un modelo de referencia y de recursos fiscales. El punto final del proceso es que en la reforma de 2005 se ha optado por abrir la posibilidad de aplicar la filosofía LEADER a todas las medidas de desarrollo rural (18).

6. LOS DESAFÍOS DEL DTR EN AMÉRICA LATINA

Para que el enfoque territorial del desarrollo rural pueda ser una realidad en ALC, llegue a aplicarse a gran escala y acabe siendo una de las vías eficaces para lograr el desarrollo económico de los territorios rurales y la reducción de la pobreza, hay que superar importantes desafíos que resumimos a continuación (19):

- El enfoque del DTR está centrado en el desarrollo y diversificación productiva y requiere por tanto del apoyo técnico y financiero a las inversiones productivas. Pero dicho apoyo, especialmente en el caso de las ayudas no reembolsables, implica asignar fondos públicos a crear activos privados, lo cual va contra la doctrina oficial de las agencias internacionales y también de muchos gobiernos, en el sentido de que los fondos públicos solo pueden destinarse a la creación de bienes públicos. Esta doctrina oficial refleja el pensamiento del liberalismo económico, pero también responde a la escasez de recursos públicos y a las inmensas necesidades de inversión de estos países, lo que obliga a priorizar el apoyo a los bienes públicos frente a los bienes privados, por decisivos que éstos sean

(18) En España hubo 50 GAL en LEADER I, 133 en LEADER II (ver Alvarez Gomez, 2002) y ahora en el LEADER plus hay más de 150. Hay regiones (Comunidades Autónomas) donde los GAL cubren casi todo el territorio rural. Esto implica un intercambio de experiencias entre los GAL muy rico a través del Observatorio LEADER y un trabajo en red valioso. Además, la creación de la Red Española de Desarrollo Rural, permite economías de escala, por ejemplo creando un servicio de Central de reservas donde participan la mayoría de las casas de turismo rural financiadas por LEADER en toda España. Además, hay fondos para proyectos conjuntos y cooperación entre GAL, por ejemplo para organizar rutas de navegación fluvial en el río Duero en bellos parajes, proyecto en el que participan GAL españoles y portugueses, o por ejemplo un proyecto sobre turismo rural Camino de Santiago, en el que participan 15 GAL de todas las regiones por donde pasa el Camino (desde Roncesvalles en la frontera francesa hasta Santiago de Compostela).

(19) Esta parte del artículo se basa en el informe del Taller Experiencias de DTR en Iberoamérica celebrado en Madrid del 23 al 25 de octubre de 2005, organizado por el Proyecto EXPIDER del BID y el Ministerio de Agricultura de España (Caballero y Sumpsi, 2005).

para promover el desarrollo productivo. El argumento principal para la concesión de ayudas financieras a proyectos productivos (bienes privados) reside en que el desarrollo productivo requiere sistemas eficaces de crédito de inversión, pero justamente el mercado de crédito de inversión es uno de los mercados donde se registran mayores fallas en los países de la Región.

- Falta de experiencia de las autoridades locales en iniciativas de tipo productivo y en el desarrollo rural, no considerados usualmente objeto de su competencia. Las autoridades locales están tradicionalmente más involucradas en la prestación de servicios sociales y el desarrollo de 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 Organizaciones Locales para promover el desarrollo rural, que asuman con eficacia la tarea de identificar las mejores 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 dichas Organizaciones 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 rurales 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 de 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 no agrícola. La incorporación en las Organizaciones Locales para el desarrollo 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 DR en la mayor parte de los países de la Región, les resulta difícil desprenderse de su 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, aunque tienden a reproducir la misma organización sectorial que los nacionales, y, como vimos, los Gobiernos Locales no suelen considerar el desarrollo económico rural y las iniciativas productivas entre sus funciones.

7. CONCLUSIONES

El recorrido por algunos de los aspectos conceptuales desde nuestro punto de vista más relevantes sobre el tema del desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe, y el señalamiento de varios elementos de carácter práctico, relacionados con la ejecución de las iniciativas institucionales de transformación del medio rural, confirman la complejidad y el carácter multidimensional e interdisciplinario de estos procesos. Las dificultades para lograr una correspondencia efectiva entre la construcción teórica del enfoque territorial del desarrollo rural y los instrumentos por medio de los cuales se

ponen en práctica las políticas y las estrategias de intervención en el medio rural de América Latina y el Caribe, se relacionan con esta mayor diversidad de componentes y dimensiones de una acción institucional de carácter integral, en la cual se concatenan medidas de corto, mediano y largo plazo.

Además, la gestión territorial y el desarrollo local modifican las modalidades habituales de vinculación de las entidades gubernamentales con los espacios rurales y los actores sociales locales. La tradicional centralización de los procesos de desarrollo, las prevalecientes relaciones de clientela y asistenciales y la predominante dirección «de arriba hacia abajo» seguida por las acciones institucionales, deben dejar el lugar a la descentralización, la participación efectiva de los actores sociales rurales en sus propios procesos de desarrollo, la movilización de los recursos locales y el diseño de las iniciativas «de abajo hacia arriba».

Este cambio de pensamientos, instrumentos y modalidades de trabajo, conduce a una especie de oposición entre conceptos y prácticas y a una paulatina –aunque no lo suficiente apresurada– reorientación del trabajo institucional en el medio rural de ALC. El fortalecimiento de las organizaciones locales y, en general, del capital social y la institucionalidad de los territorios rurales, es un aspecto esencial para favorecer la congruencia entre los nuevos enfoques del desarrollo rural y los instrumentos y modalidades de acción empleados en la ejecución de las iniciativas impulsadas por entidades públicas, ONG y organismos de cooperación y desarrollo en América Latina.

El paso de la visión sectorial del medio rural y de las políticas particularizadas a la comprensión del carácter multidimensional de los procesos ocurridos en los espacios rurales y a la necesidad de impulsar estrategias y diseñar instrumentos de carácter intersectorial, requiere llevar a cabo intensos procesos de capacitación y formación de recursos institucionales y de los actores sociales locales. La formulación de políticas orientadas en esta dirección, el establecimiento de arreglos institucionales trazados para lograr las articulaciones requeridas y el diseño de instrumentos apropiados para responder a las necesidades y demandas de los territorios rurales, son algunas de las medidas imprescindibles para lograr la concreción de las estrategias de desarrollo territorial rural en ALC.

El conocimiento de las experiencias y la evaluación de las iniciativas de desarrollo local rural impulsadas en la Unión Europea, particularmente del Programa LEADER, reviste especial importancia para los esfuerzos de renovación y relanzamiento del desarrollo rural en América Latina y el Caribe. La destacada posición asignada por la

Comisión Europea al desarrollo rural, como un instrumento para la búsqueda de la cohesión de la Unión Europea, así como la asignación de los recursos y la definición de los instrumentos necesarios para detener el deterioro del tejido económico y social de los espacios rurales desfavorecidos de los países europeos y promover su desarrollo, constituyen una experiencia cuyo análisis puede contribuir a los esfuerzos que en ese mismo sentido, aunque con distintos matices y prioridades, se tratan de llevar a cabo en estos países. Desde luego, sin pretender efectuar una traslación mecánica de estas experiencias o de los instrumentos empleados en los procesos de desarrollo rural europeos, pues son obvias las diferencias entre ambas realidades. Pero sí, tratando de sacar provecho de las lecciones aprendidas, para enfrentar los desafíos del desarrollo del medio rural de la región y de los espacios rurales particulares.

En este sentido, destacamos la aportación de este trabajo, fruto de la experiencia de varios años de aprendizaje, en cuanto a las condiciones mínimas para la aplicación exitosa de programas de DTR en América Latina, y a las adaptaciones necesarias del modelo europeo LEADER para su interés y efectividad en aquella región. Por encima de todo destaca una conclusión, y es que la Iniciativa LEADER no sería efectiva sin el acompañamiento de otras políticas públicas vigorosas y bien dotadas. No es posible, por consiguiente, pensar en el DTR como la vía para el desarrollo económico de las áreas rurales de ALC y el alivio de la pobreza, si no se produce el concurso de otras políticas públicas, políticas que en la mayoría de los países de la región están ausentes. Y esta es, en definitiva, la más seria limitación para que el desarrollo territorial rural sea el camino para reducir la pobreza rural en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GÓMEZ, J. (2002): «El programa LEADER en España». En Pérez Correa E y Sumpsi JM (eds). *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea*. FODEPAL, MAPA y AECI Madrid.
- ASHLEY, C. y MAXWELL, S. (2003): «Rethinking Rural Development». *Development Policy Review*, 19: 4. Diciembre 2001.
- BAGNASCO (1977): *Tre italia. La problemática territoriale dello sviluppo*. Bolonia. IUI Mulino.
- BANCO INTERAMERICANO DE Desarrollo (2006): *Estrategia y Política de Desarrollo Rural*. Washington DC.
- BANDEIRA, P.; ATANCE, I. y SUMPSSI, J. M. (2004): «Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimiento de nuevos enfoques». *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 51: pp. 24-8.

- BINSWANGER, H. y NGUYEN, T. (2005): *Empowering rural people for their own development*. World Bank. Washington DC.
- CABALLERO, J. M. y PÉREZ, A. (2003): *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Dirección del Centro de Inversiones (TCI) FAO y Unidad Regional de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible (LCSES). Banco Mundial Roma.
- CABALLERO, J. M. y SUMPSI, J. M. (2005): *Síntesis de los debates*. Taller de Experiencias de DTR en Iberoamérica Celebrado en Madrid 23-25 octubre 2005. BID. Washington DC.
- DE FERRANTI, D.; PERRY, G.; FOSTER, W.; LEDERMAN, D. y VALDÉS, A. (2005): *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*. World Bank. Washington DC.
- DE JANVRY, A. y SADOULET, E. (2003): *Analysis of the Contigo Strategy with Emphasis on Local and Rural Development*. University of California at Berkeley.
- DE JANVRY, A. y SALOUDET, E. (2004a): «Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural». *Cuarto Foro Temático Regional de América Latina. "Cosechando oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21"*. Costa Rica 19 a 21 de octubre de 2004.
- DE JANVRY, A. y SALOUDET, E. (2004b): *Toward a Territorial Approach to Rural Development: International Experiences and Implications for Mexico's Microregions Strategy*. University of California at Berkeley.
- DE JANVRY, A. y SADOULET, E. (2006): *How effective is a demand-driven approach to rural development*. University of California at Berkeley and the World bank-DECRCG.
- ECHVERRÍA, R. (2003): «Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural». En *Álvaro Ramos (ed). Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA. Montevideo.
- ECHVERRÍA, R. (ed) (2003): *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- HELMSING, A. H. (2001): *Local Economic Development. Cape Town Symposium on Local Governance and Decentralization*. Institute of Social Studies. The Hague, Netherlands.
- KRUGMAN, P. (1995): *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge MIT Press.
- MAXWELL, S. (2003): «Six Characters in search of an author: How to Rescue Rural Development before it's too late». *25 International Conference of Agricultural Economist* 16-22 august. Durban.
- OIR (2003): *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II*. Final Report. OIR Osterreichisches Institut fur Raumplanung (Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning). Viena. Noviembre 2003.
- PÉREZ YRUELA, M.; SUMPSI, J. M.; BARDAJÍ, I. y JIMÉNEZ, M. (2000): *La nueva concepción del desarrollo rural: estudios de casos*. Colección Politeya. Estudios de Política y Sociedad Consejo Superior de Investigaciones Científicas. IESA Córdoba.

- PÉREZ CORREA, E. y SUMPSI, J. M. (coordinadores) (2002): *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- PÉREZ CORREA, E. y Farah, M. A. (eds) (2004): *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. CIRAD y Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- PLAZA, O. (1998): *Desarrollo Rural. Enfoques y métodos alternativos*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- PORTER, M. E. (1998): *La ventaja competitiva de las naciones*. Vergara, Buenos Aires, Argentina.
- SARACENO, E. (2002): «La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano». En: Pérez Correa E y Sumpsi J. M. *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid MAPA-AECI-FODEPAL.
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUE, J. (2003): «Desarrollo Territorial Rural». En: Echeverría, R. (editor): *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe*. Washington DC Banco Interamericano de Desarrollo.
- SUMPSI, J. M. (2002): «La Política Agraria y Rural de la Unión Europea». En Pérez Correa, E. y Sumpsi, J. M. (eds): *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid MAPA-AECI-FODEPAL.
- SUMPSI, J. M. y ATANCE, I. (2003): «Desarrollo Local en áreas rurales de la Unión Europea. La iniciativa comunitaria LEADER». En: Ramos, A. (editor): *Desarrollo rural con enfoque territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay*. Montevideo IICA.
- SUMPSI, J. M. y MORA ALFARO, J. (2004): *Desarrollo rural: Nuevos enfoques y perspectivas*. FODEPAL FAO. Santiago de Chile.
- SUMPSI, J. M. (2005): «Experiencias de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe». En: Falconi, C.; Giordano, P. y Sumpsi, J. M. (eds): *Desarrollo Rural y Comercio Agropecuario en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- SUMPSI, J. M. (2006): *Lecciones aprendidas de desarrollo territorial rural del proyecto EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina)*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- WASSENICH, P. y WHITESIDE, K. (2004): *CDD Impact Assessments Study: Optimizing Evaluation under Constraints*. World Bank, Washington DC.
- WORLD BANK (2000): *Lessons on Community-Driven Development*. Operations Evaluation Department. World Bank. Washington DC.
- WORLD BANK (2003): *Reaching the Rural Poor: Strategy and Business Plan*. World Bank Washington DC.