


# Programas y Proyectos

## ENFOQUES DE DESARROLLO TERRITORIAL EN PROYECTOS DE INVERSIÓN

Estudios de caso



Argentina  
Brasil  
Ecuador  
El Salvador  
Paraguay



Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial  
Servicio de América Latina y el Caribe  
División del Centro de Inversiones



Este informe ha sido preparado en el marco del Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial. La edición estuvo a cargo de CECIM MOR, Jefe del Servicio de América Latina y el Caribe de la División del Centro de Inversiones, quien ha coordinado los estudios y supervisado su contenido técnico. En esta iniciativa han participado de manera particularmente activa Antonio Pérez y Paolo Lucani, economistas principales y consultores de FAO.

Estos estudios han sido posibles gracias a la estupenda colaboración de los Directores Nacionales de los proyectos y los Gerentes de los proyectos en las Instituciones financieras involucradas. Los proyectos son: Argentina, Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) en la Provincia de Mendoza financiado por Banco Mundial (BM); Brasil, Programa de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Zona de la Selva de Pernambuco (PROMATA) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Ecuador, Programa de Desarrollo Local Sostenible (PROLOCAL) financiado por BM; El Salvador, Proyecto de Desarrollo Rural para la Región Central (PRODAP II) financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); Paraguay, Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO) financiado por BM. Se agradece la contribución de cada uno de los autores de los estudios de casos incorporados en esta publicación.

La colaboración y comentarios recibidos fueron numerosos y se agradece especialmente a Ethel Sennhauser y sus colegas del Banco Mundial así como a los participantes de la Reunión Técnica: “Enfoques Innovadores para el desarrollo y las inversiones agrícolas y rurales en América Latina y el Caribe” realizada en Roma el 8 y 9 de octubre 2007.

Nuestro agradecimiento a Concepció Ayats Carreras que ha preparado la publicación y a Rossana Pavoni-Gallo por la organización de las tareas vinculadas a esta iniciativa.

Los conceptos expresados en el presente documento son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de la FAO o del Banco Mundial.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Director, División del Centro de Inversiones, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia, o por correo electrónico a [Investment-Centre@fao.org](mailto:Investment-Centre@fao.org)

# **PROGRAMAS Y PROYECTOS**

**ENFOQUES DE DESARROLLO TERRITORIAL EN PROYECTOS DE INVERSIÓN**

**ESTUDIOS DE CASO**

**08/017 CP-LAC  
24 de octubre de 2008**



**Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial  
Servicio de América Latina y el Caribe  
División del Centro de Inversiones**



## **PROGRAMAS Y PROYECTOS**

### **ENFOQUES DE DESARROLLO TERRITORIAL EN PROYECTOS DE INVERSIÓN**

#### **ESTUDIOS DE CASO**

#### **ÍNDICE**

##### **SIGLAS**

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. COMENTARIOS, LECCIONES E INTERÉS PARA EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS Y ROYECTOS TERRITORIALES**
- 3. ENFOQUES INNOVADORES PARA EL DESARROLLO RURAL**
- 4. ESTUDIO DE CASO: ARGENTINA**
- 5. ESTUDIO DE CASO: BRASIL**
- 6. ESTUDIO DE CASO: ECUADOR**
- 7. ESTUDIO DE CASO: EL SALVADOR**
- 8. ESTUDIO DE CASO: PARAGUAY**

## SIGLAS

ADESCO	Asociaciones de Desarrollo Comunal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDD	Community Driven Development
COVIAR	Corporación Vitivinícola Argentina
DGI	Departamento General de Irrigación
DTR	Desarrollo Territorial Rural
EPS	Empresas Prestadoras de Servicios
EXPIDER	Experiencias Piloto de Desarrollo Territorial
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FISP	Fondo de Inversiones Socio-Productivas
FSE	Fondo Social Europeo
GAL	Grupo de Acción Local
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
INV	Instituto Nacional de Vitivinicultura
LEADER	Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
OLDER	Organización Local de Desarrollo
PAC	Política Agrícola Común
PCES	Política de Cohesión Económica y Social
PDI	Planes de Desarrollo Integral
PEDER	Plan de Desarrollo Local
PEOT	Perspectiva Europea de Ordenación Territorial
PGB	Producto Geográfico Bruto
PGT	Producto Geográfico Total
PIC	Productores Inductores Comunitarios
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODAP	Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores
PRODECO	Proyecto de Desarrollo Comunitario
PRODER	Proyecto de Desarrollo Rural Territorial
PROLOCAL	Proyecto de Desarrollo Sostenible
PROMATA	Programa de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Zona de la Selva
PROSAP	Proyecto de Servicios Agrícolas Provinciales
PT	Pactos Territoriales
PTE	Pactos Territoriales para el Empleo
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos
SES	Sistema Económico y Social
UCP	Unidad de Coordinación del Proyecto
UE	Unión Europea

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Servicio de América Latina y el Caribe del Centro de Inversiones de la FAO en colaboración con el Departamento de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, se ha interesado en el debate sobre el Desarrollo Territorial Rural (DTR) desde hace varios años y ha venido desarrollando actividades relacionadas con las estrategias y los proyectos de base territorial. Así por ejemplo, ha organizado visitas de dirigentes y responsables de programas y proyectos de América Latina y el Caribe (ALC) a Europa. El objetivo original fue el de confrontar algunas experiencias innovadoras en países de la Unión Europea con programas de desarrollo rural realizados en países de ALC con financiamiento del Banco Mundial, BID y FIDA. Estas actividades se organizaron con el propósito de examinar la utilidad que pudieran presentar los programas europeos, en particular los de la Europa Latina, para la formulación de políticas y programas de desarrollo rural en ALC. Dentro de las experiencias europeas se incluyeron proyectos exitosos de desarrollo endógeno local, el modelo europeo de políticas de desarrollo rural y algunos programas, instituciones y dimensiones características del desarrollo rural y regional, entre ellos el enfoque territorial, los pactos territoriales y los proyectos de tipo LEADER.

1.2 Asimismo, el Centro de inversiones ha organizado reuniones técnicas cada año para discutir temas innovadores y emergentes en Desarrollo Rural, con participación de representantes de ALC y de organismos internacionales y bilaterales de cooperación. Se han debatido muchos temas de creciente importancia para las estrategias de desarrollo rural, tanto para los países como para la FAO, Banco Mundial y otros organismos. Pero sin duda, se ha destacado la discusión sobre el desarrollo regional y local con enfoque territorial, en el contexto de las políticas de descentralización de los servicios públicos. Particular importancia tuvieron los debates sobre los proyectos de desarrollo territorial con referencia a la experiencia acumulada en ALC y a las dudas todavía existentes sobre la validez de estas estrategias en el contexto rural de los países de la región.

1.3 Como seguimiento de estos trabajos y de las lecciones aprendidas y para continuar los esfuerzos tendientes a identificar un proceso operacional que justifique la adopción del enfoque territorial en los programas de desarrollo, se realizaron estudios más específicos acerca de los resultados efectivamente alcanzados por programas de inversión rural que podrían haber utilizado enfoques territoriales en países de ALC. Se pretendía verificar la solidez de los argumentos que justifican el empleo de enfoques territoriales, tanto para definir estrategias de desarrollo como para formular y ejecutar proyectos de inversión agrícola y rural. Los cinco estudios de caso que se presentan a continuación, aunque heterogéneos, analizan las acciones de proyectos en su espacio físico de intervención y entregan algunas orientaciones respecto a las ventajas adicionales que se podrían obtener si cada uno de los proyectos estudiados adoptara más decididamente un enfoque territorial.

1.4 El DTR se ha instalado en el debate agrario de América Latina en estos últimos diez años. Los investigadores, “decidores” gubernamentales y agentes técnicos que se ocupan de desarrollo rural no comparten una visión unánime de los contenidos del DTR, incluidos los aspectos metodológicos para la preparación de programas con ese enfoque. No obstante, si participan de la idea de programas multisectoriales en definidos espacios rurales con “identidad”; intervenciones que puedan tomar en cuenta la evolución de la realidad rural que hoy supera el quehacer agrícola, la diversificación de las fuentes de generación de ingresos de sus habitantes, las nuevas relaciones campo-ciudad y que promuevan la generación de capital social, las alianzas

público-privadas, la participación ciudadana y, en fin, que contribuyen a renovar la institucionalidad sectorial, en particular la descentralizada. En los dos primeros artículos de esta publicación, los autores exponen muchos de los elementos y procesos posibles del DTR.

1.5 Ha requerido mucho tiempo instalar el tema en el debate público y son aún pocas las experiencias de generación, diseño y ejecución de proyectos DTR. Ahora bien, ¿se podría afirmar que el debate ha tomado mucho tiempo y ha ignorado las cuestiones operacionales? Seguramente no, a pesar de las diferencias de opinión sobre sus contenidos. Probablemente este enfoque es, desde un punto de vista operacional, uno de los más exigentes de aquellos propuestos para el desarrollo rural. En efecto, exige la capacidad de identificar los territorios específicos con criterios socioeconómicos, institucionales, técnicos y culturales; construir – a menudo – interlocutores válidos; consolidar el pasaje de lo sectorial a lo multisectorial; proponer y ejecutar políticas de incentivos para la participación organizada de los actores y agentes socioeconómicos públicos y privados. Un proyecto o programa DTR debe, además, incluir la dotación y acceso a recursos financieros y técnicos más flexibles e inmediatos, la consulta y posterior traslado de las decisiones sobre inversiones a grupos e instituciones que deben construir puntos de encuentros comunes y regulares, la promoción y desarrollo de cadenas productivas, entre otros. Obviamente nada de eso es fácil y no son pocos los “decidores” que prefieren adoptar una actitud más “conservadora” o prudente frente a esta propuesta.

1.6 El diálogo rural y entre responsables e instituciones sectoriales diversas se ha vuelto esencial. Los especialistas agrarios saben cuan difícil puede ser el diálogo entre Ministerios de Agricultura y Ministerios de Hacienda. El acercamiento entre “ciudadanos” y gentes del campo es una realidad que no siempre encuentra representatividad política y ésta es esencial para el reconocimiento público de la importancia creciente de los espacios rurales. Los progresos en materia de descentralización pública; de las diversificadas relaciones económicas entre sectores de agricultores familiares y empresarios agropecuarios y agroindustriales; la ejecución de proyectos de alianzas productivas, entre otros, han abierto mayores posibilidades para nuevos enfoques como el propuesto. En ALC el énfasis en lo territorial con las intervenciones multisectoriales que conlleva, obedece a la constatación de que sin desarrollo de los territorios no hay condiciones suficientes para hacer sostenible la reducción de la desigualdad y de la pobreza. Ahora bien, el aumento de la producción agrícola local y regional continúa siendo parte relevante del desarrollo territorial y es particularmente importante en estos años de fuerte alza de los precios. Finalmente, el cambio climático induce al consumo de las producciones locales en la perspectiva de reducir la “huella de carbono”. En este contexto, diseñar y ejecutar programas y proyectos de DTR es – en el corto plazo – una necesidad y un desafío mayor.

Selim Mohor  
Centro de Inversiones

## **2. COMENTARIOS, LECCIONES E INTERÉS PARA EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS Y PROYECTOS TERRITORIALES**

**Preparado por:**

**Paolo Lucani<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Economista consultor FAO, Italia.



# COMENTARIOS, LECCIONES E INTERÉS PARA EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS Y PROYECTOS TERRITORIALES

## ÍNDICE

<b>SIGLAS</b> .....	<b>iii</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>v</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>ANTECEDENTES</b> .....	<b>2</b>
<b>Cómo definir un “territorio”</b> .....	<b>2</b>
<b>La concertación público/privada en el desarrollo territorial</b> .....	<b>5</b>
<b>Experiencias en América Latina</b> .....	<b>7</b>
<b>LOS ESTUDIOS DE CASOS: ORIENTACIÓN Y CONCEPTO</b> .....	<b>11</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>11</b>
<b>Descripción de los proyectos</b> .....	<b>11</b>
<b>Los estudios de casos</b> .....	<b>13</b>
<b>Qué hay de “territorial” en los proyectos estudiados</b> .....	<b>16</b>
<b>Capital social</b> .....	<b>17</b>
<b>Aspectos institucionales</b> .....	<b>19</b>
<b>Mecanismos de financiamiento</b> .....	<b>22</b>
<b>Cuál es la justificación del enfoque territorial</b> .....	<b>23</b>
<b>Capital social y progreso económico</b> .....	<b>23</b>
<b>Relaciones campo/ciudad</b> .....	<b>24</b>
<b>Importancia del marco de planificación regional</b> .....	<b>25</b>
<b>El desarrollo territorial favorece la integración social</b> .....	<b>26</b>
<b>FACTIBILIDAD DE LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES</b> .....	<b>27</b>
<b>FORMULACIÓN DE PROYECTOS TERRITORIALES</b> .....	<b>29</b>
<b>EL VALOR AGREGADO DE LOS PROGRAMAS TERRITORIALES Y SUS IMPLICACIONES PARA LA PERSPECTIVA ESPACIAL</b> .....	<b>33</b>
<b>El valor agregado</b> .....	<b>33</b>
<b>Implicaciones para la perspectivas espacial</b> .....	<b>34</b>
<b>UNA PROPUESTA PARA EL SEGUIMIENTO</b> .....	<b>36</b>

## SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDD	Community Driven Development
EXPIDER	Experiencias Piloto de Desarrollo Territorial
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FISP	Fondo de Inversiones Socio-Productivas
FSE	Fondo Social Europeo
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
OLDER	Organización Local de Desarrollo
PCES	Política de Cohesión Económica y Social
PEDER	Plan de Desarrollo Local
PEOT	Perspectiva Europea de Ordenación Territorial
PGT	Producto Geográfico Total
PRODAP	Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores
PRODECO	Proyecto de Desarrollo Comunitario
PRODER	Proyecto de Desarrollo Rural Territorial
PROLOCAL	Proyecto de Desarrollo Sostenible
PROMATA	Programa de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Zona de la Selva
PROSAP	Proyecto de Servicios Agrícolas Provinciales
PTE	Pactos Territoriales para el Empleo
UE	Unión Europea

## RESUMEN

(i) *En base a la interpretación más comúnmente aceptada en la Unión Europea el "enfoque territorial" es definido como una política de desarrollo que tiene en cuenta las realidades y los puntos fuertes y débiles particulares de cada zona, y se fundamenta en la toma de conciencia creciente del papel de los recursos endógenos en la búsqueda de un desarrollo duradero, originado en las fuerzas vivas locales y destinado a éstas. El "enfoque territorial" se caracteriza por procesos de toma de decisión que son ascendentes (bottom up), participativos, integrados e innovadores.*

(ii) *Los gobiernos y muchas de las instituciones internacionales vinculadas al desarrollo rural de los países de América Latina concuerdan en que las políticas de desarrollo territorial pueden ser importantes para movilizar los recursos latentes a nivel regional y local, lo mismo que para mejorar la productividad de los factores de producción y el uso sostenible de los recursos. Sin embargo, en América Latina la definición de "territorio" no se ha traducido todavía en una estrategia operacional que defina las características de los programas y proyectos territoriales, su justificación y sus beneficios.*

(iii) *Se han llevado a cabo una serie de estudios y en varios proyectos del BID, del Banco Mundial y del FIDA se han introducido componentes que pueden ser asimilados a estrategias y objetivos de desarrollo territorial. La experiencia más significativa en ese sentido ha sido realizada con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el Proyecto EXPIDER. Otras experiencias interesantes han sido evaluadas en el contexto del estudio FAO/BID: Desarrollo Territorial Rural – Análisis de Experiencias en Brasil, Chile y México.*

(iv) *Sin pretender entrar en el análisis de modelos teóricos, la realización de los estudios de casos pretende contribuir al debate actual sobre desarrollo territorial, partiendo de experiencias prácticas de proyectos en ejecución y delineando cuales podrían ser los "puntos de entrada" y una dimensión operacional para formular proyectos de desarrollo territorial justificables en términos del valor agregado que aportarían frente a proyectos más convencionales de desarrollo rural.*

(v) *Los estudios de casos se han realizado en "territorios" localizados en áreas geográficas seleccionadas en función de la existencia de proyectos apoyados por instituciones internacionales de financiamiento. Sus propósitos principales eran los de: i) identificar las externalidades económicas, sociales y ambientales que podrían derivar de la implementación de un proyecto de desarrollo en la hipótesis de que el "territorio" - y no la zona del proyecto - habría sido objetivo del desarrollo; y ii) las políticas, los componentes y arreglos institucionales que podrían haber sido prioritarios para conseguir los mencionados beneficios.*

(vi) *Los cinco países de América Latina en los cuales se han realizado los estudio han sido Argentina (Proyecto de Servicios Agrícolas Provinciales - PROSAP- , financiamiento Banco Mundial), Brasil (PROMATA, financiamiento BID), Ecuador (PROLOCAL, financiamiento Banco Mundial, y El Salvador (PRODAP II, financiamiento FIDA). Igualmente se ha incluido un estudio territorial vinculado a la preparación del proyecto PRODECO II en Paraguay (financiamiento Banco Mundial).*

(vii) *Los componentes principales de los estudios de casos han sido: i) el análisis detallado del proyecto, para determinar su coincidencia con los aspectos esenciales del concepto de desarrollo territorial y para establecer el grado de participación e integración de los actores económicos presentes en el territorio en la implementación del mismo; ii) la identificación de la problemática de actuación de los proyectos; y iii) la identificación de los criterios que caracterizan o habrían podido caracterizar el enfoque territorial de estos proyectos y los beneficios que se habrían alcanzado si el proyecto hubiese sido preparado y ejecutado con base a un concepto territorial.*

(viii) *¿Qué hay de territorial en los proyectos estudiados? Dos aspectos importantes, que definen el desarrollo territorial y lo caracterizan frente a programas más convencionales de desarrollo rural, no se encuentran fácilmente en los estudios de casos. El primero es la construcción de una estrategia basada en la integración multisectorial e interinstitucional para desarrollar proyectos específicos a nivel local; y el segundo es la necesidad de una fuerte vinculación con el sector privado, a través de una concertación público/privado desarrollada de manera sistémica y no ocasional.*

(ix) *Existe sin embargo, en todos los proyectos, una fuerte atención a la construcción de **capital social** apoyando a organizaciones de productores con capacidad para contribuir al desarrollo a través de su participación en el proceso de toma de decisiones sobre las prioridades de las inversiones productivas. Organizaciones de productores y un movimiento cooperativo importante existen en el PROSAP, junto a otras organizaciones intermedias como sindicatos, organizaciones profesionales, subdelegaciones de agua; todo esto constituye una “red” de relaciones económicas productivas y culturales que aseguran una base importante para cualquier tipo de desarrollo territorial que se quiera empujar en el futuro.*

(x) *Por su parte, el proyecto PROLOCAL intenta promover la formación de capital social apoyando la planificación del desarrollo a niveles de la comunidad, la parroquia y el cantón, lo mismo que la ejecución de iniciativas productivas a través de la organización, capacitación y participación de productores en organizaciones rurales.*

(xi) *El PRODAP II promueve las asociaciones empresariales como mecanismo de cooperación entre empresarios individuales y empresas pequeñas y medianas, en las cuales cada participante decide voluntariamente participar en un esfuerzo conjunto con otros agentes en procura de objetivos comunes. Esta estructura organizativa tiene el objetivo de promover la construcción de una identidad local y de una dinámica de intercambio de experiencias, redes de solidaridad y la construcción de capital social.*

(xii) *La construcción de capital social a través de un fuerte proceso de movilización local, ha sido también la estrategia principal del PROMATA. Sin embargo, esta estrategia se ha enfrentado con la naturaleza misma de un territorio que presenta una economía declinante y especializada en el monocultivo de la caña de azúcar y una estructura social rígida y basada en relaciones altamente verticalizadas.*

(xiii) *Los estudios revelan la existencia de varias soluciones para identificar los **arreglos institucionales** más adecuados para favorecer el empleo de estrategias territoriales. Por ejemplo, la posibilidad de utilizar en futuros programas territoriales mecanismos del tipo de los Pactos Territoriales (PROSAP). Son interesantes también algunas inferencias del estudio PROMATA sobre la necesidad de estructuras desconcentradas y diversificadas como las más propicias para apoyar el desarrollo de formas institucionales más cercanas a las condiciones locales y a la interpretación de las necesidades locales.*

(xiv) *En el PROLOCAL, las organizaciones de la sociedad civil, sean de base o de segundo y tercer grado, y siempre que cuenten con el estatus jurídico necesario, son responsables de la ejecución de emprendimientos productivos y de manejo ambiental. En la medida en que se van relacionando con los demás actores, estas organizaciones rurales van creando capital social e instituciones que permiten que los avances en la transformación productiva se concreten y se manejen con reglas propias y funcionales a los fines perseguidos.*

(xv) *En cuanto a **instituciones locales**, un aspecto importante atañe al vacío jurídico y administrativo que dificulta tanto la creación permanente de una figura territorial que sirva de base a la planificación, como la generación de políticas que sirvan de marco general a la organización administrativa y de la planificación territorial. Esto puede implicar la necesidad de crear una autoridad político-administrativa especial (véase PROLOCAL) para el manejo y la planificación diferenciada (instituciones públicas y privadas líderes) de las transformaciones productivas, del desarrollo institucional y de la coordinación intersectorial.*

(xvi) *En El Salvador, la estructura de asociación empresarial diseñada por el PRODAP II como base de su estrategia de intervención está compuesta por tres niveles organizativos: el primero constituido por las organizaciones comunales; el segundo compuesto por las organizaciones municipales, integradas por las empresas comunales de producción; y el tercero formado por el conjunto de empresas de servicios a nivel regional, las cuales convergen en una Central de Servicios Integrales.*

(xvii) *La necesidad de **mecanismos de financiamiento** específicos para apoyar la implementación de estrategias de desarrollo territorial no ha sido tratada suficientemente en detalle en los estudios de caso. Sin embargo, se nota en el caso del PROSAP la positiva contribución (con tasas preferenciales) del “Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza” y los problemas derivados de la ausencia de un banco provincial que atienda las demandas de los productores una vez terminadas las inversiones en infraestructura financiadas por el PROSAP.*

(xviii) *Una de las conclusiones del estudio PROMATA indica que las inversiones públicas para el desarrollo regional tendrían que tener dos principales objetivos: financiar la construcción/rehabilitación de infraestructura básica para facilitar las comunicaciones y las conexiones con el resto del país, fortalecer las capacidades humanas e institucionales y ampliar la oferta tecnológica apoyando la investigación agropecuaria y la identificación de nuevas oportunidades y ventajas comparativas. Mientras que las inversiones públicas podrían quedar a cargo del presupuesto nacional, las inversiones a nivel regional podrían ser atendidas por un fondo específico que financie proyectos sobre bases concursables.*

(xix) *Más convencionales son las propuestas del PRODAP II, construidas sobre la base de un concepto de “Fondos” dedicados a los objetivos y prioridades del Proyecto. Se crea un Fondo de Inversiones Socio-Productivas (FISP) para cofinanciar actividades sociales y productivas de organizaciones comunitarias o de pequeños grupos de beneficiarios, y se establecen y consolidan sistemas de crédito local basados en una institución financiera de segundo piso y en intermediarias financieras locales de primer nivel.*

(xx) *En los estudios de casos, la **justificación del enfoque territorial** confirma la importancia de la presencia de capital social como un factor estrechamente relacionado con el progreso económico. Asimismo, la existencia de capital social es importante para que se realicen sinergias y complementariedades entre las diversas actividades económicas y se creen externalidades como resultado de la inversión en proyectos productivos.*

xxi) *Las estrategias de tipo territorial ayudan a: i) superar el aislamiento de los proyectos con estructuras de ejecución autónomas, frente a otras actividades sectoriales e intersectoriales del gobierno o de otras entidades públicas o privadas, ii) apoyar el carácter intermunicipal de las acciones puestas en marcha y sus implicaciones intersectoriales, iii) diversificar y buscar nuevas oportunidades para la generación de ingresos, y iv) construir relaciones económicas y sociales con los centros urbanos.*

xxii) *Como corolario de lo anterior cabe concluir que: i) la aplicabilidad de estrategias territoriales depende de la presencia de una serie de condiciones tales como la existencia de capital social, ventajas comparativas, potencial para el desarrollo, infraestructura y servicios esenciales y proximidad a centros urbanos y mercados; ii) las estrategias territoriales pueden servir – aunque no en todos casos – como un instrumento para enfrentar los problemas de pobreza rural y de agricultura marginal en zonas con bajo potencial de crecimiento; y iii) sería oportuno en algunos casos, especialmente cuando la disparidad económica y social a nivel regional es elevada, considerar a estrategias territoriales como un componente dentro del contexto estratégico espacial – diseñando programas de tipo territorial conjuntamente con políticas estructurales de reconversión económica.*

(xxiii) *Cuando exista un potencial adecuado para el desarrollo endógeno, podría ser útil iniciar el diálogo territorial fomentando la creación de grupos de interés alrededor de proyectos pilotos, con un fuerte componente de capacitación de los recursos humanos y de fortalecimiento institucional. Los programas LEADER de la UE podrían ilustrar las formas de promover la implementación de proyectos pilotos, dando respuesta a la necesidad de “facilitadores” que empujen los procesos de desarrollo “endógeno”.*

(xxiv) *La **formulación de proyectos de desarrollo territorial** podría comenzar con una primera fase de identificación en la cual se prestaría atención a la promoción del diálogo entre los principales actores públicos y privados del territorio, buscando identificar indicaciones iniciales sobre las demandas de inversiones productivas (sectoriales e intersectoriales) y las ventajas comparativas que justifican la conveniencia social y económica de tales inversiones.*

(xxv) *Algunos de los “puntos de entrada” para iniciar la concertación entre actores económicos podrían ser: la agregación de productores en cadenas de valor, la presencia de proyectos de tipo CDD (Community Driven Development), la modernización de las comunicaciones y de la infraestructura territorial mediante un programa de inversión regional y la preparación de una estrategia ambiental y de ordenación territorial compartiendo (a través de un Pacto Territorial) las responsabilidades para una actuación conjunta entre todos los sectores económicos interesados.*

(xxvi) *El **diseño de proyectos con base territorial** podría comprender desarrollo y fortalecimiento de la identidad territorial y actividades y componentes tales como: i) inversiones privadas, en los sectores más dinámicos y con ventajas comparativas como por ejemplo algunas cadenas de valor; ii) inversiones públicas en infraestructura física y mejoramiento de los servicios; iii) fomento de la interacción entre los sectores productivos y los de ciencia y tecnología; iv) apoyo a la conservación de los recursos naturales y la protección ambiental; v) formación, capacitación de recursos humanos, fortalecimiento institucional y fomento de las organizaciones “intermedias” de productores, usuarios, asociaciones de intereses colectivos que puedan contribuir a crear capital social; vi) promoción de “marcas territoriales” para productos primarios, agroindustriales y servicios, desarrollando competencias y creando oportunidades de empleo no rural; vii) construcción de relaciones contractuales entre actores públicos y privados, para aumentar las sinergias y complementariedades dentro de sus respectivos programas de*

*inversión; y viii) introducción de formas innovadoras de financiamiento como los fondos competitivos.*

*(xxvii) Los resultados de los estudios de casos permiten formular algunas hipótesis sobre los **beneficios e impactos esperables** de la eventual utilización de estrategias territoriales formuladas según los criterios mencionados en los capítulos precedentes. En estas consideraciones entran principalmente los beneficios de las externalidades y la participación de los sectores productivos del territorio (agricultura, industrias, artesanías y servicios) y del sector público en una visión dinámica del desarrollo creando sinergias y complementariedades.*

*(xxviii) El enfoque territorial ofrece la oportunidad de vincular el desarrollo económico local con las políticas públicas de competitividad, descentralización, modernización del estado, participación de las empresas y del sector privado y protección del medio ambiente. Favorece al mismo tiempo la implementación de políticas de cohesión y reducción de los desequilibrios espaciales, a través del desarrollo endógeno de los territorios y de la construcción de “redes” que faciliten un “mayor acceso integrado de activos como la tierra, la infraestructura y el capital humano”, la movilidad laboral y el desarrollo de ventajas comparativas y competitivas*

*(xxix) Como seguimiento de las evidencias acumuladas por los estudios de caso y del debate actual sobre el concepto y la justificación del empleo de estrategias territoriales en América Latina y el Caribe este informe propone continuar los esfuerzos a través de la identificación y preparación de determinados proyectos de inversión, que han sido preliminarmente delineados en el texto principal.*

## INTRODUCCIÓN

2.1 El Servicio de América Latina y el Caribe del Centro de Inversiones de FAO ha promovido durante 2007 una serie de estudios de campo en varios países en estrecha colaboración con el Banco Mundial, BID, FIDA y los respectivos gobiernos. Para contextualizar dichos trabajos de campo dentro de la realidad de proyectos de desarrollo rural apoyados por Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), los estudios se han llevado a cabo en “territorios” localizados en áreas geográficas seleccionadas en función de la existencia de proyectos cofinanciados con participación de las IFIs tratando principalmente de identificar: i) las externalidades económicas, sociales y ambientales incluyendo en éstas las sinergias y complementariedades que pudieran derivarse de proyectos en los cuales el “territorio” - y no la zona del proyecto - hubiera sido el objetivo del desarrollo; y ii) las políticas, los componentes y los arreglos institucionales que pudieran haber sido más eficaces para conseguir los mencionados beneficios.

2.2 Los estudios se relacionan con los siguientes proyectos: (i) Proyecto PROSAP en Argentina financiado con participación del Banco Mundial, (ii) Proyecto PROLOCAL, (Banco Mundial), en Ecuador; (iii) Proyecto PROMATA, (BID), en Brasil; (iv) Proyecto PRODAP II, (FIDA), en El Salvador y Proyecto PRODECO II (Banco Mundial), en Paraguay.

2.3 Es importante, sin embargo, mencionar que hay en ALC muchos más casos de aplicación del concepto de desarrollo territorial que no fueron analizados en el contexto específico de este informe y que las reflexiones presentadas en el documento son limitadas a evidencias empíricas de los estudios de casos que no pueden ser generalizadas. También es necesario considerar que las referencias a programas de la Unión Europea son puramente ilustrativas de aplicaciones concretas de estrategias de desarrollo territorial; y no quieren ser ni prescriptivas ni parámetro de comparación ni presentación de fórmulas que puedan ser introducidas en ALC sin modificación y adaptación a la realidad socioeconómica de los países de la región.

2.4 El informe comprende seis capítulos: antecedentes (definición de “territorio” y experiencias en América Latina); los estudios de casos: orientación y concepto (los estudios, resultados y justificación del enfoque territorial); factibilidad de las estrategias territoriales (condiciones para la aplicabilidad del enfoque territorial); las diferentes etapas y contenido de la formulación de proyectos territoriales; el valor agregado de los programas territoriales y sus implicaciones para la perspectiva espacial, y una propuesta para el seguimiento de los trabajos.



## ANTECEDENTES

### Cómo definir un “territorio”

2.5 La definición de “territorio” ha sido tradicionalmente interpretada de manera distinta, según las perspectivas específicas de geógrafos, sociólogos, planificadores, antropólogos. Hay consenso, sin embargo, sobre una concepción del tema territorial como un enfoque “holístico” que concibe el territorio como un ambiente de integración de relaciones sociales y económicas que forman el capital social<sup>1</sup>.

2.6 Este concepto deriva principalmente de la importancia fundamental que el desarrollo territorial ha venido asumiendo en la Unión Europea (UE), especialmente en las políticas de desarrollo a partir de los años noventa. En estas políticas se identifica el “territorio” como una dimensión geográfica con características homogéneas desde el punto de vista físico, económico y social que puede o no coincidir con los límites administrativos y es, sobre todo, una representación mental colectiva, fruto de una historia y de una identidad común con características particulares que se reflejan en sus habitantes y proyectan una imagen bien definida en los intercambios con el mundo exterior. Las características típicas de cada territorio (o recursos “endógenos”), constituyen su “capital social” y sirven como instrumento para el proceso de identificación de las ventajas comparativas y para definir el grado de competitividad de cada territorio valorizando los elementos de especificidad para diferenciar los productos y crear oportunidades de mercado<sup>2</sup>.

2.7 En base a la interpretación más comúnmente aceptada en la UE, el “enfoque territorial” es definido como una estrategia de desarrollo a partir de las realidades, puntos fuertes y débiles particulares de una zona, fundamentándose en la toma de conciencia creciente del papel de los recursos endógenos, en la búsqueda de un desarrollo duradero originado en las fuerzas vivas locales y destinado a éstas. El “enfoque territorial” se caracteriza por procesos de toma de decisión ascendentes (*bottom up*), participativos, integrados e innovadores. Las inversiones en capital físico, tecnologías, conocimientos, recursos, se apoyan en el “enfoque territorial” para promover dinámicas endógenas al territorio, generadas a partir de las capacidades de los actores locales y de las ventajas comparativas propias al territorio mismo.

---

<sup>1</sup> Es interesante anotar que al inicio de los años 1980 el Banco Mundial implementó en África Occidental una serie de proyectos de desarrollo de territorios comunales (*terroirs villageois*), con el objetivo de financiar una serie de actividades económicas en un espacio geográfico en el cual se reconocían tradiciones y derechos de los habitantes del pueblo. Un problema central fue la dificultad para establecer reglas transparentes para el *droit foncier* por la superposición de los derechos tradicionales con la moderna ley de tierras. Los proyectos sufrieron también por falta de capacidad administrativa local y conflictos de competencia debidos a la imposibilidad política de descentralizar eficazmente actividades de desembolso, control y supervisión de los gastos.

<sup>2</sup> Un reciente estudio identifica en la UE tres diferentes categorías de territorios en función de su localización geográfica: 1- the periurban and coastal areas of some countries ... are growing in population terms and face pressures on natural resources, environment, land prices and traditional activities like farming and fishing. On the other hand, there is a potential for developing high value/high quality products and services which capitalize on their proximity to major markets; 2- the intermediate areas which specialize in intensive agriculture...which are the most concerned with competitiveness on the world markets and in some cases can behave like industrial districts linking farmers, suppliers, the food industry and various commercial actors in a chain reaching final consumers... there is usually scope for policies to improve both vertical integration along the supply chain and diversification into new sectors; 3- the third category are remote areas usually losing population, particularly among women and young people... the main opportunities are to be found in diversifying into new economic activities based on natural and cultural resources (amenities).

2.8 El desarrollo está vinculado a un conjunto de capacidades locales como la innovación, creatividad y aptitud empresarial de los agentes locales, la capacidad técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relación de las personas y organizaciones públicas y privadas, la capacidad de articulación con el entorno institucional y los mercados, la capacidad de liderazgo y de concertación entre actores económicos.

2.9 La estrategia territorial en la UE es multisectorial, inclusiva y neutral en cuanto a los grupos meta. Tiene que ser coherente con la política nacional y se apoya en la planificación a nivel regional/local para identificar las prioridades, y evitar la dispersión de esfuerzos en micro iniciativas carentes de sostenibilidad. La definición de una estrategia “local” de desarrollo es importante en cuanto: 1) durante el proceso de preparación de la estrategia se evidencia la posibilidad de construir alianzas a nivel local y “supra” local creando espacios para el dialogo e identificando posibles partenariados para el desarrollo y 2) el plan estratégico puede servir para legitimar los participantes del futuro proyecto territorial frente a las autoridades de gobierno y para incorporar más sectores al proceso.<sup>1</sup>

2.10 La implicación es que la estrategia territorial crea interdependencias funcionales, y puede ayudar en la planificación del uso de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, la diversificación de las fuentes de ingreso de las explotaciones agrarias y la inducción de efectos sinérgicos con una atención particular a la asociación entre el campo y la ciudad creando oportunidades de empleo diversificadas y más estables.<sup>2</sup>

2.11 La dimensión del área cubierta por una estrategia territorial tiene que ser coherente y contener una masa crítica suficiente de recursos humanos, financieros y económicos como para justificar una estrategia viable de desarrollo. En un territorio pueden ser identificados uno o más proyectos territoriales. El tamaño de un proyecto territorial puede variar en función de criterios geográficos, de organización del territorio, de las relaciones rural/urbanas, de la diversidad y diferencias dentro de las áreas, de la necesidad de integración territorial. En la UE uno de los reglamentos para la aplicación del enfoque LEADER (planes y proyectos de acción local para el territorio como forma de cooperación horizontal, donde se agrupan actores públicos y privados, ver 4.8) sugiere que: “como regla general, la población de cada área tiene que ser mayor de 5.000 habitantes y no superar los 150.000”<sup>3</sup>.

2.12 En América Latina la definición de “territorio” no se ha todavía traducido en una dimensión operacional aceptada a nivel regional como la más representativa del mayor número de situaciones en el medio rural. En función de los abordajes conceptuales<sup>4</sup> existen varias formas de “territorios” que se pueden resumir en tres opciones básicas: la dimensión político/jurídica/administrativa, en la cual el territorio es el espacio controlado por un determinado poder del estado; la dimensión cultural o simbólica, donde el territorio es considerado como un

---

<sup>1</sup> U E. - Which Direction for Rural Development? CNASEA/INEA Octubre 2007. El desembolso de fondos para los programas de desarrollo rural de la UE está condicionado a la preparación de Planes Nacionales Estratégicos y Planes y Programas de Desarrollo Rural a nivel de administraciones descentralizadas.

<sup>2</sup> Las ciudades en las zonas rurales ejercen una función importante como impulsoras del desarrollo económico regional. En las regiones con baja densidad de población solamente las ciudades están en condición de ofrecer un determinado nivel de infraestructura y servicios y de atraer actividades económicas.

<sup>3</sup> El promedio en los proyectos financiados, se sitúa alrededor de 56.000 habitantes en un territorio de 1.805 km<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> Ver en particular “Desarrollo Territorial Rural”: A. Schejtman y J. A. Berdegúe, 2003, BID/RIMISP (Santiago, Chile ) y varios otros estudios de R. Haesbaert ; Perspectivas do Territorio, 2004 – Unioste, Francisco Beltrao.

producto de la apropiación simbólica de una colectividad<sup>1</sup> y la dimensión económica que define al territorio como fuente de recursos para el resto del país. En general no parece utilizarse en la América Latina una de las características específicas del territorio en la UE que es su diversidad cultural concentrada en un espacio reducido.

2.13 Las diversas hipótesis de interpretación del concepto territorial y las diferentes situaciones económicas, sociales e institucionales del medio rural en América Latina imponen la necesidad de modificar y adaptar el diseño teórico territorial como generalmente concebido en la UE. Brevemente, esto puede implicar la “construcción”<sup>2</sup> de “territorios” que cumplan algunas de las condiciones mínimas esenciales<sup>3</sup> para el desarrollo endógeno y sostenible, entre las cuales las principales serían: la presencia de capital social, una aptitud local para integrarse a los mercados (locales, regionales, internacionales), la presencia de ventajas comparativas y competitividad de los factores de producción, utilizando innovaciones tecnológicas endógenas del territorio o fácilmente adaptadas de fuera.

2.14 El debate sobre el enfoque territorial se ha visto limitado en ALC por la falta –como ya mencionado - de una definición consensuada acerca del concepto “territorial” en el ámbito latinoamericano y también por la insuficiente evidencia “operacional” de cuales podrían ser las ventajas comparativas de un “enfoque territorial” respecto a otras estrategias más tradicionales como las contempladas por los programas de desarrollo rural o de alivio a la pobreza.<sup>4</sup> De hecho la posible coincidencia del “enfoque territorial” con los programas de desarrollo rural necesita una aclaración de tipo metodológico citando algunas diferencias evidenciadas en un reciente documento<sup>5</sup> que indica: “ i) *el carácter integral de los programas DRI frente a la estrategia territorial que implica un conjunto de actividades por diferentes actores económicos que actúan de manera simultánea dentro de un objetivo común que no necesariamente comprende todo tipo de actuaciones en el medio rural; ii) la planificación de los DRI hecha de arriba a abajo mientras la estrategia territorial presupone el contrario; iii) el alto grado de descentralización de los programas territoriales; iv) el énfasis de las estrategias territoriales sobre las ventajas comparativas y la competitividad de los territorios; v) la fuerte vinculación de la estrategia territorial con los intereses del sector privado y la concertación público/privado; vi) la visión integrada de la economía rural y la necesidad de contemplar la diversificación de las actividades, la creación de nuevas fuentes de ingresos y de empleo y proteger el patrimonio rural; y vii) el reconocimiento de la creciente integración de las zonas rurales en los mercados internos y internacionales y de la relación entre desarrollo urbano y rural*”.

2.15 El desarrollo de un territorio depende en gran medida de su capacidad para generar actividad económica en base a su capital natural, capital social, capital humano y conocimiento.

---

<sup>1</sup> En este sentido es importante considerar que, para los pueblos indígenas, el territorio abarca el suelo y el subsuelo, el aire, las aguas y otros recursos naturales y sus correlaciones con la identidad y formas de vida de sus grupos sociales.

<sup>2</sup> Ver: A. de Janvry y E. Sadoulet: Universidad de California en Berkeley. Presentación

<sup>3</sup> Abramovay, Desarrollo Rural, Ediciones Ciccus 2006,.....”elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local: 1. movilización y participación de los actores locales, 2. actitud proactiva del gobierno local, 3. existencia de equipos de liderazgo local, 4. cooperación público-privada, 5. elaboración de una estrategia territorial de desarrollo, 6. fomento de microempresas, pequeñas y medianas empresas, y formación de recursos humanos, 7. coordinación de programas y instrumentos de fomento, 8. institucionalidad para el desarrollo económico local.

<sup>4</sup> E. Rodríguez menciona la existencia de una resistencia conceptual, dada la complejidad del manejo de proyectos de este tipo...que “atenta” contra los modelos clásicos ...de administración sectorial del desarrollo...

<sup>5</sup> J.M. Sumpsi Experiencias piloto de desarrollo territorial rural en América Latina-Lecciones del proyecto EXPIDER en Bolivia, Ecuador Honduras. BID, septiembre 2006.

Cuando se cumplen estas condiciones el rol del estado deviene fundamental en cuanto el desarrollo endógeno implica un fuerte apoyo por parte de las políticas públicas incluyendo bienes públicos como educación salud e infraestructura y adoptando los incentivos económicos necesarios<sup>1</sup>.

2.16 Esta situación, representativa de un gran número de casos en América Latina, presupone una significativa intervención del estado que puede implicar:

- (i) la definición del territorio utilizando parámetros adecuados a la realidad latinoamericana i.e. áreas geográficas delimitadas en base a su potencial económico, demarcaciones administrativas...;
- (ii) la identificación de formulas institucionales idóneas para promover la formación de capital social, la concertación y la cooperación entre el sector público y el sector privado para promover cuando no existan, formas espontáneas de agregación social;
- (iii) la aceptación de fórmulas de descentralización política, administrativa y financiera limitadas a una distribución de responsabilidades que no implique una completa autonomía de gestión de los actores económicos a nivel territorial; y
- (iv) formas iniciales de planificación de arriba a abajo actuando en las primeras fases sobre la base de la oferta y no de la demanda.<sup>2</sup> Sin embargo el proceso inicial pasa por la construcción social del territorio en cuestión que tiene que ser seguida de un proceso de apropiación y validación por parte de los actores locales sin el cual tanto la oferta como la eventual demanda se mantendrán dentro de las dinámicas verticalistas de los proyectos tradicionales.

### **La concertación público/privada en el desarrollo territorial**

2.17 En el desarrollo con enfoque territorial los mecanismos institucionales se apoyan esencialmente en la “concertación” y en el “partenariado” entre el sector público y el sector privado. La planificación participativa favorece la emergencia de las ventajas comparativas de cada territorio en el respecto de normas ambientales y de los bienes comunes y contribuye a evitar que los recursos disponibles se dispersen en una multiplicidad de iniciativas; estas pueden ser prioritarias en el microcosmo local pero no tener ninguna viabilidad en el contexto nacional o internacional.

2.18 Desde el punto de vista operacional el enfoque territorial puede traducirse en una serie de programas y proyectos con diferentes modalidades de ejecución. Cuál es el mecanismo

---

<sup>1</sup> Se necesita también un replanteamiento de las políticas públicas según E. Rodríguez, implicando una reorganización espacial del estado.

<sup>2</sup> Teniendo en cuenta estos desafíos particulares a la situación socioeconómica del contexto latinoamericano, la FAO (Servicio de Tenencia de la tierra de la Dirección de Desarrollo Rural) ha formulado una metodología (Desarrollo Territorial Participativo y Negociado) mediante el llamado “pacto social territorial, un proceso consistente en dos elementos fundamentales: un diagnóstico territorial a partir de una visión en la que se tiene en cuenta las perspectivas de todos los actores sociales y una mesa de negociación en la que están eficazmente representados la sociedad civil, las instituciones de Gobierno, las comunidades locales y el sector privado.” El objetivo de este proceso es de reforzar el diálogo entre los actores económicos y las instituciones, e iniciar un proceso de definición de políticas y estrategias territoriales que llevarán a la posibilidad de preparar y ejecutar programas y proyectos territoriales compatibles con la realidad del campo.

institucional más apropiado para establecer una base legal de los acuerdos entre el sector público y el sector privado? En la UE aparte de los proyectos de tipo LEADER (ver 4.8), la formula que presenta mayor interés potencial para aplicación en algunas situaciones de los países latinoamericanos está representada por instrumentos del tipo de los “Pactos Territoriales”.

### **Los Pactos territoriales en la UE**

*Los Pactos Territoriales son instrumentos de política dirigida a la promoción de acuerdos con base legal entre el sector público y el sector privado para la realización de programas y proyectos integrados e intersectoriales con base territorial y participativa. Los mencionados acuerdos (asimilables a acuerdos de programa) son definidos y estipulados a continuación de una amplia concertación entre los actores económicos y sociales interesados y tienen como objetivo la captación de financiamientos y subvenciones públicas cuando los proyectos tienen lugar en zonas menos desarrolladas<sup>1</sup>.*

2.19 El interés de instrumentos tales como los Pactos (en algunos países, “Contratos Territoriales”), reside principalmente en las posibilidades de realizar y financiar alianzas locales entre el sector público y el privado, apoyar a procesos de transferencia de funciones del ámbito nacional al local, desarrollar de manera coherente las ventajas comparativas de los participantes y facilitar el proceso de toma de decisiones y la realización de proyectos que implican la participación de varias entidades públicas y privadas. La utilidad de instrumentos como los Pactos Territoriales es mayor cuando hay una multiplicidad de instituciones públicas y privadas actuando en un determinado territorio, y principalmente cuando se requiere realizar proyectos con base en el territorio que implican una gran diversidad de intereses sectoriales.

2.20 Los Pactos Territoriales agregan intereses particulares ya existentes a nivel institucional público o empresarial interesados en realizar proyectos que forman parte de los programas de desarrollo de cada uno de los participantes (una relación horizontal entre actores del sector privado que entran en una forma de partenariado como base para un contrato o una relación vertical entre la administración y los beneficiarios en un partenariado público/privado). El Pacto facilita la realización de los objetivos de cada uno de sus miembros agregándolos en un resultado común, realizando economías de escala y mejorando el aprovechamiento de los recursos del territorio y de sus ventajas comparativas<sup>2</sup>.

2.21 Definiendo su actuación en los límites de un territorio, el Pacto puede realizar sus objetivos en áreas geográficas que pueden sobrepasar los límites administrativos y reflejar de manera más adecuada las exigencias del aprovechamiento económico de las ventajas comparativas de una determinada región. Dentro de este contexto el Pacto es una asociación de intereses económicos y sociales destinada a realizar objetivos de desarrollo coincidentes con las prioridades fijadas por el plan de desarrollo regional y estatal.

---

<sup>1</sup> Los Pactos Territoriales se originan en experiencias pilotos realizadas en Irlanda y Italia al inicio de los años noventa, en las cuales el estado apoyó inversiones en proyectos de desarrollo de actividades productivas y de infraestructura económica y social. La UE utilizó estas iniciativas como base para promover en 1998 los Pactos Territoriales para el Empleo (PTE), destinados a favorecer intervenciones en favor del empleo y el desarrollo de recursos humanos con financiamiento de los fondos estructurales y también con participación del Banco Europeo de Inversiones.

<sup>2</sup> Los “clusters” pueden nacer dentro de un Pacto Territorial o a su vez, aprovechar de la forma legal “Pacto” para apoyar un desarrollo armónico de las varias iniciativas.

2.22 Los Pactos basados en un enfoque territorial facilitan la emergencia de ventajas comparativas a nivel de territorio y la cohesión social. Sin embargo no pueden sustituir o compensar estas características si no existen políticas aptas e incentivos para la descentralización, o en presencia de conflictos institucionales entre administración pública, industriales, sindicatos, bancos, agricultores, comerciantes.<sup>1</sup> Los Pactos serán reales y sostenibles si hay un consenso sobre su utilidad por parte de los habitantes del territorio y para ello es necesario invertir en el proceso de construcción y apropiación del territorio, comprensión de sus relaciones sistémicas endógenas y de sus vínculos con el entorno.

2.23 En la experiencia de la UE la promoción de un Pacto Territorial puede ser impulsada por cualesquiera de los actores locales y supone que sea suscrito por la entidad administrativa a nivel descentralizado (región o provincia), la banca y/o órganos de financiamiento regionales (con el compromiso de financiar y sostener las intervenciones) y la comuna y otros sujetos públicos locales (de modo de acelerar y simplificar los procedimientos). Los requisitos para activar un Pacto están centrados en la concertación entre las partes sociales y en la coherencia de la propuesta con el plan de desarrollo regional o local (formalizado a través de un convenio). El Pacto Territorial debe contener un plan financiero con los compromisos de gasto relativos a cada una de las intervenciones a realizar, indicando los tiempos, la conexión con otros instrumentos de apoyo y las contribuciones como los financiamientos públicos requeridos. Toda esta fase de concertación del Pacto viene acompañada por instituciones nacionales que supervisan el desarrollo del proceso a través organismos consultivos y técnicos, como la mesa de concertación, el coordinador institucional, el equipo técnico-financiero --representado por el sector público y privado--, el comité comunal y las distintas comisiones desarrolladas a fin de instrumentar las acciones concretas.

### **Experiencias en América Latina**

2.24 Existe un consenso entre gobiernos y muchas instituciones vinculadas al desarrollo rural de los países latinoamericanos acerca de que las políticas de desarrollo territorial pueden ser importantes para movilizar las capacidades latentes en ámbitos regionales y locales, mejorando la productividad de los factores de producción y el uso sostenible de los recursos.

2.25 El informe del Banco Mundial “Más Allá de la Ciudad”<sup>2</sup> muestra que las diferencias regionales respecto al patrimonio en recursos naturales, infraestructura, instituciones y recursos humanos se traducen en importantes disparidades de ingresos y que, en consecuencia, el combate a la pobreza requiere contar con políticas y programas que también varíen de una región a otra. Por esto las políticas territoriales pueden ser muy útiles, sobre todo si se contara con evaluaciones de sus beneficios y resultados en casos concretos y condiciones diversas: los países latinoamericanos han experimentado una amplia variedad de estrategias regionales de desarrollo sin que todavía existan evidencias conclusivas.

---

<sup>1</sup> En la UE las iniciativas para Pactos Territoriales abarcan una gran variedad en cuanto a su alcance y influencia. Incluyen proyectos para conservar el legado cultural local, para promover el turismo y preservar la artesanía local, ayudar la reconversión de sectores que están quedando los mercados, la creación de mercados para el trabajo utilizando las modernas tecnologías de información, creación de centros de formación y establecimiento de nuevos canales comerciales, desarrollar la infraestructura de base para la instalación de nuevas industrias, crear parques tecnológicos, proyectos para facilitar programas turísticos, mejorar el sistema de drenaje de una región, etc...

<sup>2</sup> Beyond the City: the Rural Contribution to Development. J. Perry and others, World Bank, 2005

2.26 Sin embargo se han llevado a cabo una serie de estudios<sup>1</sup> y se han introducido en varios proyectos del BID, del Banco Mundial y del FIDA componentes que pueden ser asimilados a estrategias y objetivos de desarrollo territorial.

2.27 La experiencia más significativa en este contexto ha sido realizada con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el Proyecto EXPIDER. Este proyecto ha sido desarrollado en tres países de América Latina (Bolivia, Ecuador y Honduras), con el objeto de evaluar el interés y la viabilidad del enfoque territorial rural en diversas zonas de América Latina y contribuir a establecer procedimientos básicos para la implementación operacional de proyectos de desarrollo territorial. Los componentes de los tres proyectos que tuvieron una duración de dos años (noviembre 2003 - noviembre 2005) fueron principalmente: i) la creación de una Organización Local de Desarrollo (OLDER), ii) la elaboración de un Plan de Desarrollo Local (PEDER), iii) un sistema de seguimiento y evaluación, y la identificación de buenas prácticas de desarrollo rural en el ámbito local.

### ***Proyecto EXPIDER - Una evaluación de los resultados***

*“Los resultados de la implementación de los Proyectos indican que en los tres territorios hubieron dificultad de dialogo entre el sector público y el sector privado debido a la falta de cultura y normas que regulen organizaciones mixtas público/privadas, dificultades en la creación de nuevas entidades para el desarrollo local, dificultad para los organismos financieros de aceptar autonomía de gestión y manejo de fondos por organizaciones locales que no tengan ni experiencia ni capacidad demostrada para tales tareas y finalmente problemas debidos al enfoque puramente productivo y no para la diversificación de los sistemas productivos y de los ingresos.*

*De esta problemática derivan una serie de dudas sobre la aplicabilidad del modelo territorial a las varias situaciones encontradas en el medio rural de América Latina y se llega a conclusiones sobre las condiciones mínimas para que los programas de DTR tengan éxito es decir: una adecuada dimensión y fuerte identidad y homogeneidad del territorio, con un sentido cultural común a la población de la zona, la existencia de un proceso de descentralización y una administración municipal fuerte y transparente con participación de organizaciones de la sociedad civil, una base mínima de recursos naturales y potencial productivo y una duración mínima de los programas de DTR.*

*Más en detalle se configuran una serie de adaptaciones a los principios de DTR que implican: i) una diferente consideración del rol (naturaleza individual o institucional) de las organizaciones campesinas en función de su representatividad, ii) la inclusión y papel de las ONG, iii) la necesidad de apoyar inversiones productivas a través de un enfoque de cadenas de valor, iv) la coordinación con los programas sociales, v) la necesidad de evaluar cuidadosamente el rol y legitimación institucional en la creación de OLDER, vi) la necesidad de examinar alternativas a la gestión local de fondos, vii) un tiempo bastante largo para consentir la adquisición de capacidades, viii) criterios adecuados a las condiciones del público meta para financiación a individuos y a proyectos y ix) la necesidad de contemplar un proceso gradual con varias etapas dependiendo de la capacidades locales y de la fortaleza institucional de cada territorio.*

<sup>1</sup> Por ejemplo: Desarrollo Territorial Rural: A. Schejtman y J.A. Berdegué, BID/RIMISP, febrero 2003; FAO/SD: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado, Abril 2005.

*Dentro de estas adaptaciones se configura la posibilidad de una nueva institucionalidad rural, con una descentralización parcial y con un planteamiento fuerte para la creación de un marco legal (Ley de Desarrollo Rural) adecuado y una política y planificación a nivel nacional para los programas de DTR que incluyen la creación de una Agencia y un Fondo de Desarrollo Rural”.*

2.28 Otras experiencias interesantes han sido evaluadas en el contexto del estudio Desarrollo Territorial Rural – Análisis de Experiencias en Brasil, Chile y México<sup>1</sup>. El estudio:

- identifica criterios para la delimitación de territorios rurales reconociendo que todavía no existen formulaciones aceptadas universalmente en ALC para su definición en el contexto latinoamericano;
- analiza diferentes arreglos institucionales para la promoción del desarrollo territorial rural concluyendo que el formato institucional será un resultado endógeno de la negociación entre los actores que participan en el proceso y subrayando la necesidad de: i) la participación de todos los actores económicos, ii) el logro de un consenso construido sobre un espacio libre de negociación pública, iii) la existencia de reglas del juego bien claras y aceptadas, y iv) el establecimiento de formas de operacionalizar las decisiones de los participantes;
- sugiere que el análisis de las cinco experiencias muestra que las principales opciones utilizadas para garantizar la implementación de los programas fueron: la creación de una Secretaría Ejecutiva (Brasil y México), de una Unidad de Gestión Territorial (Chile), o de una Agencia de desarrollo Territorial ( Brasil, México); y
- presenta una serie de instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural, lo mismo que las diferentes opciones, mecanismos e incentivos para una articulación horizontal y vertical de los distintos programas públicos y privados.

2.29 Aunque el panorama de las experiencias sea todavía bastante limitado, y notando que falta una investigación exhaustiva acerca de las varias formas de interpretación del desarrollo territorial a nivel local en el contexto rural de América Latina, se pueden realizar algunas observaciones muy preliminares sobre las condiciones necesarias para aplicar el enfoque territorial en proyectos de inversión por los Gobiernos y las instituciones internacionales de financiamiento. En base a la experiencia de la UE y como indicación preliminar para su posible extrapolación a ALC, estas condiciones tienen que reflejar la existencia en un área geográfica que presente características de “territorio” en particular de:

- una descentralización administrativa con políticas e instituciones que apoyen la competitividad de las empresas allí localizadas;
- la posibilidad de una efectiva planificación local y regional;

---

<sup>1</sup> FAO/BID: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago (Chile) 2007.



- la presencia de capital social representado por una significativa cohesión social y presencia de organizaciones comunitarias y grupos dinámicos fuertes y bien organizados;
- un sector privado interesado en participar en iniciativas de desarrollo;
- una agricultura competitiva con potencial para la especialización productiva. La existencia de algunas ventajas comparativas y la inserción de la región en mercados dinámicos regionales, nacionales y/o internacionales;
- un mínimo de infraestructura y de comunicación con los mercados; y
- proximidad de centros urbanos y de una relevante demanda para los productos del agro.

2.30 En consecuencia, los programas y proyectos territoriales tendrían que:

- (i) tender a una visión multisectorial de las actividades productivas que disfrute de complementariedades, sinergias y ventajas comparativas;
- (ii) apoyar las inversiones para mejorar la infraestructura física, las conexiones con los mercados, las relaciones urbano/rurales y la creación de oportunidades fuera de la agricultura;
- (iii) reconocer explícitamente el rol fundamental del sector privado en el desarrollo territorial;
- (iv) contemplar mecanismos de financiamiento e instrumentos innovadores para apoyar el desarrollo local, la construcción de un partenariado entre el sector público y el sector privado y la concertación en la formulación de planes locales de desarrollo territorial;
- (v) apoyar la formulación de un sistema de incentivos que favorezca la inversión privada y la incorporación de los más pobres al proceso de desarrollo, a través de la creación de infraestructura productiva y el mejoramiento de los servicios públicos (educación, salud); y
- (vi) promover la movilización de los sectores más dinámicos presentes en el territorio (y de las organizaciones de productores), fomentando la capacitación y la promulgación de leyes que apoyen la inversión productiva por parte de grupos organizados de la sociedad civil.

## LOS ESTUDIOS DE CASOS: ORIENTACIÓN Y CONCEPTO

### Introducción

2.31 En base a los conceptos delineados en el capítulo anterior los términos de referencia de los estudios han definido como “territorial” a los proyectos que integren, en una dimensión geográfica con características homogéneas desde el punto de vista físico, económico y social, una serie de actividades (financiadas con inversiones públicas y privadas) que tengan como objetivo común el desarrollo económico y social del público meta - la población residente. El concepto de desarrollo territorial es por definición “incluyente” de todos los tipos de actores económicos residentes en el territorio (agricultores pequeños, medianos y grandes, empresarios rurales y urbano, organismos del estado o paraestatales, comerciantes, intermediarios etc.) que puedan participar en el programa de inversión o beneficiarse del mismo.

2.32 Con estas premisas los estudio han comprendido “territorios” localizados en áreas geográficas seleccionadas en función de la existencia de proyectos financiados con participación de instituciones internacionales de financiamiento, tratando principalmente a identificar: i) las externalidades económicas, sociales y ambientales - incluyendo las sinergias y complementariedades - que podrían derivarse de la implementación del proyecto en la hipótesis que el “territorio” y no la zona del proyecto hubiera sido objetivo del desarrollo y que el proyecto hubiera sido realizado con los objetivos y las modalidades citadas en el párrafo anterior; y ii) las políticas, componentes y arreglos institucionales que podrían haber contribuido más eficazmente al logro de los mencionados beneficios. (Términos de Referencia en Anexo I).

2.33 Los cinco países de América Latina en los cuales se han realizado los estudio han sido Argentina (Proyecto de Servicios Agrícolas Provinciales - PROSAP- Provincia de Mendoza), Brasil (Desenvolvimento Sustainavel da Zona da Mata de Pernambuco - PROMATA), Ecuador (Programa de Desarrollo Local Sostenible - PROLOCAL), El Salvador ( Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores - PRODAP II). Igualmente se ha incluido un estudio territorial en curso para la preparación del Proyecto de Desarrollo Comunitario - PRODECO II en Paraguay, para posible financiamiento del Banco Mundial.

### Descripción de los proyectos

2.34 **ARGENTINA: PROSAP** – El proyecto financiado con participación del Banco Mundial y del BID, es parte integrante del Plan Director para el desarrollo de la Provincia de Mendoza que tiene como objetivo el ordenamiento y la optimización del uso de los recursos hídricos de la Provincia (340.000 hectáreas bajo riego), promoviendo la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones y el manejo sustentable de los recursos hídricos. Sus componentes principales son la construcción y/o rehabilitación de la infraestructura de riego, la asistencia técnica agrícola, el desarrollo institucional y aspectos de protección del medio ambiente.

2.35 La Dirección General de la Irrigación es la institución encargada de la ejecución del Proyecto involucrando una serie de actores institucionales y las asociaciones de regantes. Los mayores éxitos del proyecto han consistido en su capacidad para ejecutar los programas de desarrollo con una adecuada planificación estratégica, una fuerte institucionalidad, el fomento de la utilización de nuevas tecnologías, la capacidad de auto financiamiento y las buenas perspectivas para la sustentabilidad del proyecto. Los problemas principales se han verificado en materia de la coordinación interinstitucional, por la escasa participación de otros actores sectoriales, de la dificultad para asegurar la permanencia del personal técnico de alto nivel profesional y de la falta

de los recursos necesarios para asegurar un adecuado fortalecimiento de las organizaciones de usuarios.

2.36 **BRAZIL: PROMATA** – El proyecto financiado con participación del BID es parte de un programa de desarrollo regional del Gobierno del Estado que incluye un área de alrededor 8400 km<sup>2</sup>, 43 municipios y más de un millón de habitantes. El PROMATA tiene como objetivo principal el de apoyar el desarrollo sostenible de la Zona da Mata Pernambucana y como objetivos específicos: en el ámbito municipal, mejorar la capacidad de gestión y administración de los gobiernos locales y en el ámbito regional apoyar la diversificación económica y el manejo sostenible de los recursos naturales.

2.37 Cuatro subprogramas conforman la estructura operacional del proyecto: mejoramiento de los servicios básicos a través de planes de inversiones municipales, apoyo a la diversificación económica (agro negocios, investigación y extensión agropecuaria y apoyo a pequeñas empresas no-agrícolas), gestión y conservación ambiental (protección y recuperación de la Mata Atlántica) y acompañamiento y evaluación. Los beneficiarios directos del proyecto llegan a alrededor de 10,000 productores.

2.38 **ECUADOR: PROLOCAL** - El PROLOCAL, diseñado dentro del Programa de Desarrollo Rural Territorial (PRODER) del Gobierno y financiado con participación del Banco Mundial, tiene cuatro componentes principales: la gestión del desarrollo local, el fortalecimiento de los proveedores de servicios, el fortalecimiento de sistemas financieros rurales y el cofinanciamiento de iniciativas de inversión productiva a través de un fondo de inversión social. Su objetivo se concentra en mejorar el bienestar de los hogares pobres de seis micro regiones mediante la planificación participativa y concertada del desarrollo, el fortalecimiento del capital social y humano, el cofinanciamiento de iniciativas productivas, y el mejoramiento de los servicios financieros rurales. El PROLOCAL opera con dos grandes grupos de instrumentos: uno representado por las sociedades ejecutoras y otro por las entidades prestadoras de servicios. La población objetivo del PRODER es de alrededor 600.000 personas y dentro de esta población objetivo 50,000 familias participaron en la ejecución y operación de subproyectos.

2.39 **EL SALVADOR: PRODAP II**. El proyecto, financiado con participación del FIDA, constituye la segunda etapa de una actividad anterior (PRODAP I) y ha sido formulado con el objetivo de asegurar la continuidad de los procesos de desarrollo local y la futura sostenibilidad de los servicios financieros rurales y de apoyo a la producción. El grupo meta está conformado por una población rural de alrededor de 235.000 personas (en los Departamentos de San Vicente y Cabañas y algunos otros municipios) de las cuales 75% tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza rural. El proyecto beneficiaría directamente a aproximadamente 13.500 familias rurales. Los componentes principales comprenden: i) el desarrollo de capacidades locales (fortalecimiento de organizaciones de base y un Fondo de Inversiones Socio-Productivas), ii) servicios de apoyo a la producción (asistencia técnica, apoyo a la comercialización, desarrollo de microempresas rurales, manejo sostenible de los recursos naturales), y iii) servicios financieros rurales (fondo de crédito, fortalecimiento institucional de las intermediarias financieras).

2.40 **PARAGUAY: PRODECO II** – El Proyecto en fase de formulación sería la continuación del PRODECO I, operativo desde 2004 financiado con participación del Banco Mundial. Este proyecto tiene como objetivo principal la promoción de la inclusión social, la participación de los actores involucrados y la descentralización institucional, con miras a mejorar la calidad de vida de la población en situación de extrema pobreza y los grupos vulnerables como los jóvenes, las mujeres y los indígenas del sector rural y urbano marginal de los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú. PRODECO I ha financiado hasta finales del 2007 alrededor de 500 subproyectos productivos dentro de un marco lógico de trabajo en comités de productores

asociados. El PRODECO II tratará de aplicar un enfoque territorial, trabajando sobre los flujos de los productos agropecuarios e identificando los diferentes grupos económicos con ventajas comparativas dentro del territorio. Se seguirían armando proyectos productivos cuidando de que la producción tenga acceso a los mercados (locales, nacionales, internacionales) y procurando un crecimiento de la calidad que beneficie a los pobres. El aprovechamiento de cadenas productivas existentes y la creación de nuevas sería el instrumento principal para atender estos objetivos y fomentar intereses comunes, promoviendo la formación de capital social. La integración económica sería facilitada por una gestión pública que empuje la construcción de consensos sobre agendas compartidas en áreas/territorios que pueden o no coincidir con los departamentos administrativos y por la identificación de actores claves que actúen como líderes de un proceso de concertación para identificar y movilizar recursos económicos alrededor de oportunidades preidentificadas de alianzas productivas y cadenas de valor que promuevan la inclusión social.

2.41 Se han identificado productos nuevos que podrían impulsar el desarrollo pero todo esto necesitaría la construcción de agendas “sencillas” y de acuerdos “parciales” en áreas/territorios bien identificados. La integración social requeriría facilitadores que identifiquen los actores claves en cada territorio, conocimiento de las oportunidades de emprendimientos para iniciar el proceso de concertación con los actores y capacidad para identificar y movilizar recursos institucionales y económicos que puedan dar origen a sinergias y complementariedades.

### Los estudios de casos

2.42 Los componentes principales de los estudios de caso han sido:

- análisis detallado del proyecto en ejecución en la zona de interés para el estudio a los efectos de establecer su coincidencia con los aspectos “incluyentes” del concepto de desarrollo territorial y de identificar el grado de participación e integración de los diferentes actores económicos presentes en el territorio en la implementación del mismo;
- identificación de la problemática de actuación de los proyectos; y
- identificación de los criterios que caracterizan o habrían podido caracterizar el enfoque territorial de estos proyectos y los beneficios que se habrían alcanzado si el proyecto hubiera sido preparado y ejecutado con base en el enfoque territorial<sup>1</sup>.

2.43 De lo antes mencionado se infiere que la preocupación principal del estudio no ha sido tanto conocer el interés o la demanda de los principales actores del territorio por un proyecto

---

<sup>1</sup> En un proyecto de desarrollo territorial los beneficios pueden surgir (por ejemplo) de: i) una participación ampliada y consensuada de los diferentes actores económicos en el desarrollo del territorio procurando sinergias y complementariedades (... el Ministerio de Obras Públicas podría considerar un diferente trazado para una carretera, el Ministerio de Educación podría dar preferencia a currícula más prioritarios dentro del contexto de las necesidades del territorio.... con una utilización más eficiente del presupuesto del programa regular); ii) beneficios adicionales para los productores si estos pueden contar con procedimientos más rápidos para obtener prestamos de los bancos para inversiones rurales y la participación por ejemplo, de agroindustrias; iii) en el caso del estado, una mayor eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios cuando se construyan obras de interés social (escuelas, hospitales) en concertación con los habitantes y en coordinación con las otras instancias que participan en el programa; iv) un aumento del empleo rural y urbano .....

con base territorial, sino más bien el de identificar, con datos empíricos a través de una simulación, cuáles habrían sido los beneficios colectivos e individuales si el proyecto hubiese sido concebido con una participación social y económica más amplia (territorial), involucrando en su preparación e implementación a todos los actores públicos y privados con atención particular a las posibles sinergias y complementariedades que pudieran mejorar la eficiencia y eficacia de las inversiones y de los financiamientos aportados por el proyecto.

2.44 Por su parte, la identificación del “territorio” como distinto del “área” del proyecto se realizó en algunos de los casos estudiados, teniéndose en cuenta criterios geográficos y de densidad poblacional mínimos y la presencia de aquellas ventajas comparativas que pueden justificar una estrategia territorial (ver 2.24 - 2.25). Como ejemplo de eje ordenadores o articuladores se puede citar el estudio PROLOCAL:

- una cuenca hidrográfica (amplitud, protección, servicios ambientales);
- vías de comunicación (sistema de transporte, intercomunicación cantonal y enlace con la comunicación provincial y nacional);
- ecología y medio ambiente (zonas de vida, fauna y vegetación, suelos);
- infraestructura de riego (proyectos de irrigación implantados, sistemas de irrigación, disponibilidad de áreas para expansión del sistema, junta de regantes o usuarios, organización administrativa);
- aspectos sociales y económicos (redes de comunidades territoriales, actividades; principales o secundarias de productores, organizaciones y movimientos campesinos, tenencia de la tierra, características de la actividad agrícola y pecuaria, formas de producción, cultivos);
- encadenamiento, comercialización y mercado de productos e insumos (destino de la producción, canales de comercialización de los principales productos agrícolas y pecuarios, infraestructura productiva, plantas de transformación de productos agropecuarios);
- aspectos culturales (sentido de pertenencia de la población, identidad territorial, etnicidad); y
- aspectos institucionales (servicios de formación, capacitación y asistencia técnica, centros de educación superior existentes, servicios de salud, presencia de ONG, corporaciones regionales de desarrollo).

2.45 Utilizando<sup>1</sup> estos ejes ordenadores como criterios para delimitar un área geográfica que tendría algunas de las características de “territorio” (como definido en el párrafo 2.24), se identificó:

- (a) Para el Proyecto PROSAP en Argentina (Mendoza) la cuenca de la Zona Este del Tunuyán Inferior como territorio representativo que responde a la mayor parte de las mencionadas características. Una ulterior aproximación para delimitar el ámbito del estudio en función de los recursos y del tiempo disponible condujo a la selección preliminar del Departamento de San Martín

---

<sup>1</sup> Estos criterios fueron utilizados en su totalidad por el PROSAP y solo parcialmente por los otros estudios de casos.

como zona geográfica en la cual actuarían - de manera puntual - los estudios de campo. Los criterios utilizados para concentrar el trabajo en este Departamento fueron los siguientes: i) su función de cabecera símbolo de la Región; ii) su peso preponderante del Departamento en el Producto Geográfico Total (PGT), en el PGT Agropecuario, en el PGT de los servicios comerciales y financieros; iii) la superficie (más del 30% del total de la Provincia; y iv) la población, (mas del 48% del total de la Provincia). Los mayores desafíos del territorio se pueden resumir en la necesidad de asegurar la sostenibilidad del desarrollo en el mediano y largo plazo a través de la utilización de nuevas tecnologías compatibles con el medio ambiente, la protección de los recursos naturales, la diversificación de la producción agropecuaria, una mayor eficiencia de los servicios, la preparación de los recursos humanos en función de las nuevas necesidades, la formación de capital social, la identificación de nuevas estrategias para el desarrollo armónico de las ciudades intermedias de la provincia (aliviando la migración hacia la ciudad de Mendoza y los asentamientos inestables alrededor de esta), la construcción de alternativas viables para evitar el drenaje de población joven hacia la ciudad (factor de “inequidad territorial”).....

- (b) Para el Proyecto PROMATA se identificó la zona de influencia del Proyecto - dos regiones homogéneas, respectivamente Zona da Mata Sul, y Norte de la Zona da Mata Pernambucana - como generalmente interesada dentro de un enfoque territorial. En estas regiones, caracterizadas por una economía declinante y una estructura social rígida y altamente verticalizada, la estrategia del proyecto (definida con criterios *bottom up* a los efectos de adaptar las acciones y los componentes a la realidad socioeconómica), ha sufrido diversas modificaciones y todavía no ha entrado en un verdadero enfoque territorial. Sin embargo, el estudio considera e identifica una serie de políticas, opciones y alternativas institucionales que habrían sido útiles para llegar a conclusiones operacionalmente validas y que habrían podido resultar en un diferente programa de desarrollo con un enlace más evidente con la realidad del territorio. Para llevar adelante el conjunto de las acciones del Proyecto se predefinieron unidades geográficas pre identificadas y denominadas “Territorios de Desarrollo” cada uno de ellos integrado por cuatro o cinco municipios. Como se puede comprender esta “territorialización” tuvo el objetivo principal de agregar acciones más que buscar una adecuación a las dinámicas socioeconómicas locales.
- (c) El Proyecto PROLOCAL en Ecuador presenta el caso particular de la micro-región denominada “Estribación Central de los Andes”, que cubre una zona localizada en el centro-occidente del país e incluye cantones y parroquias que hacen parte de las provincias de Bolívar, Los Ríos y Cotopaxi. En las Estribaciones Centrales de los Andes se han involucrado un total de alrededor de 4300 familias con 101 proyectos productivos. La identificación de esta micro-región se hizo en función de cuatro dimensiones: la espacial, la sectorial, la temporal y la población objetivo; y todo esto en función de la mencionada (paras 2.24 y 3.14) serie de “ejes ordenadores”. Esta micro región es indicativa de una construcción colectiva y participada de programas de desarrollo local que así aprovechan y refuerzan las ventajas comparativas locales, integrando las zonas altas con las bajas, trabajando en la creación y el fortalecimiento de organizaciones funcionales de productores y creando capital social alrededor de las transformaciones productivas.

- (d) En El Salvador, el Proyecto PRODAP II incluye la Región Central del país y tiene como objetivos específicos el aumento de los ingresos de las familias campesinas, el fortalecimiento de las organizaciones de base y el desarrollo de capacidades locales (pequeños productores, microempresarios, asalariados agrícolas y no-agrícolas). La propuesta territorial del proyecto se traduce en un modelo de organización territorial que prevé la zonificación del área de impacto del proyecto. Se establecen cinco zonas caracterizadas por su potencial, oportunidades y condiciones biofísicas. Los grupos objetivo del proyecto son los pequeños productores agropecuarios, las productoras jefas de hogar, los asalariados agrícolas y no agrícolas, y los microempresarios buscándose apoyar las organizaciones de base de los productores y de los beneficiarios a los efectos de fortalecer su participación en los programas de desarrollo.
- (e) En la formulación del proyecto PRODECO II (Paraguay)<sup>1</sup> se pretende utilizar el enfoque territorial mediante la formulación de una estrategia productiva en la cual la incorporación de los pobres al proceso productivo constituya un escenario *win-win*, desarrollando productos nuevos para los cuales haya demanda de mercado e interés de los productores. En el caso de sociedades altamente desiguales o polarizadas no es fácil encontrar intereses comunes. La utilización de cadenas productivas implementadas de una manera beneficiosa (*win-win*) para todos los participantes (productores y empresarios), parece ser un camino viable como muestran cadenas ya existentes en el país (aunque estas todavía no funcionan bajo el apoyo de un proceso de desarrollo territorial). Por lo menos según la experiencia paraguaya, uno de los más importantes factores de éxito para proyectos productivos es el acceso al mercado. Durante la fase del PRODECO I, muchos comités productivos no lograron establecer acceso a los mercados. Por ello la alianza entre productores y empresarios es necesaria, ya que los empresarios pueden facilitar este acceso al mercado para el tipo de productos que necesitan. La preparación del PRODECO II subrayará la estrategia territorial experimentando la construcción de capital social a partir del enfoque de “cadenas productivas”.

### Qué hay de “territorial” en los proyectos estudiados

2.46 Considerando las condiciones o prerrequisitos examinados en los párrafos anteriores, no es fácil identificar en los proyectos estudiados, las características que indicarían una coincidencia significativa con la definición del enfoque territorial como discutido en el Capítulo II.

2.47 De hecho es difícil encontrar en los proyectos dos de las condiciones importantes que definen el desarrollo territorial y lo diferencian frente de los programas más convencionales de desarrollo rural. La primera es la construcción de una estrategia basada en el fomento de la integración multisectorial e interinstitucional para desarrollar proyectos específicos a nivel local y la segunda es la necesidad de una fuerte vinculación con el sector privado a través de una concertación público/privado desarrollada de manera sistémica y no ocasional y utilizando instrumentos legales para la validación de los acuerdos.

2.48 Estrategias fundadas sobre la formación de capital social y la utilización de ventajas comparativas conducentes al desarrollo endógeno y dinámico de la base productiva del territorio están presentes en algunos de los casos estudiados. Sin embargo, estas características fueron

---

<sup>1</sup> En la segunda fase el PRODECO podría ampliar sus actividades a cinco departamentos adicionales, Central, Cordillera, Paraguari, Caaguazú y Guairá

raramente aprovechadas a través de una amplia concertación intersectorial agricultores/sector público/sector privado empresarial y de un proceso ascendente y participativo que influyera en la toma de decisiones de alto nivel sobre el diseño del proyecto, en la etapa inicial de identificación.

### **Capital social**

2.49 Todos los proyectos estudiados presentan un fuerte interés en fortalecer el capital social comenzando por el apoyo a organizaciones de productores con capacidad para contribuir al desarrollo a través de su participación en el proceso de toma de decisiones sobre las prioridades de las inversiones productivas. Esta característica ya se ha materializado con efectos prácticos y duraderos en el caso del área de influencia del PROSAP, donde existe un movimiento cooperativo relacionado con la producción vitivinícola y la Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (FeCoVitA) que reúne a 31 cooperativas de pequeños productores que se asociaron para crear sinergias en la elaboración y comercialización del vino.

2.50 A la creación de capital social contribuyen también en Mendoza importantes organizaciones intermedias como sindicatos, organizaciones profesionales y otras organizaciones no gubernamentales con esta identidad. Este tejido social es completado con la presencia de subdelegaciones de agua que agrupan a las asociaciones de regantes. Todo esto constituye una “red” de relaciones económicas, productivas y culturales que aseguran una base importante para cualquier tipo de desarrollo territorial que se quiera empujar para el futuro. El desarrollo del capital social en el territorio ha estado muy relacionado con el progreso económico sustentado en las evidentes ventajas comparativas de la agricultura de la provincia,

2.51 Mediante su componente de gestión de desarrollo local, el PROLOCAL, intenta promover la formación de capital social apoyando la planificación del desarrollo a nivel de la comunidad, la parroquia y el cantón; lo mismo que la ejecución de iniciativas productivas a través de la organización, capacitación y participación de productores en organizaciones rurales que a medida que se relacionen con otros actores se vayan integrando a los mercados y se manejen con reglas propias. Se ha puesto énfasis en la promoción y el fortalecimiento de redes que aglutinen a personas e instituciones capacitadas para proveer servicios y mejorar la calidad de las acciones de los mismos prestadores de servicios.

2.52 Hay ejemplos con organizaciones de productores que procesan cacao, maíz, bananas. Estos productores tienen acceso a tecnología mejorada (como los de Mendoza) y están consolidando relaciones estables con compradores y exportadores mediante arreglos comerciales que pueden ser de largo plazo. Contribuciones importantes a la puesta en marcha de varios proyectos de inversión han provenido de la presencia de un centro urbano como cabecera de negocios de la micro-región, y de la participación de los proveedores de insumo y de las industrias procesadoras. Existe una organización de segundo grado (Tierra Fértil) de productores de maíz apoyada por PROLOCAL que tiene interés en participar en la mesa de negociación, planificación e inversiones en aspectos productivos con los municipios y las organizaciones de productores.

2.53 Por otra parte, la conformación de programas de desarrollo local ha favorecido la creación de instituciones público/privadas a nivel de cantón y de parroquia en las cuales participan productores de diferentes dimensiones, tanto puramente rurales como de carácter más urbano. La formulación de un plan común facilita la integración de intereses rurales y urbanos que pueden así enfrentar colectivamente a otros intereses locales. También les hace conscientes de la necesidad de mejorar su competitividad, actuando sobre la productividad de los factores de producción, el manejo gerencial, el cumplimiento de los plazos en las entregas, las conexiones directas con los compradores, y el aumento de las cantidades y de la calidad del producto entregado para el procesamiento.



2.54 Uno de los objetivos específicos del PRODAP II es el desarrollo de las capacidades locales mediante el fortalecimiento de las organizaciones de base de los productores y de los beneficiarios. Se facilita así su participación en la implementación de las actividades del proyecto y se promueve una gradual transferencia de servicios a esas organizaciones. En la zona de intervención del proyecto las pequeñas fincas se dedican a una agricultura de subsistencia con limitadas posibilidades de diversificación y serios problemas de comercialización. Conforme a la estrategia del proyecto algunas organizaciones de productores tendrían que asumir paulatinamente la responsabilidad de la ejecución de las diferentes actividades. El PRODAP II promueve asociaciones empresariales como mecanismo de cooperación entre personas y empresas pequeñas y medianas: todos participan voluntariamente en un esfuerzo conjunto con otros agentes en la búsqueda de un objetivo común. Algunos agentes especiales (empresarios, instituciones, gobiernos locales) se encargan de apoyar la creación de tales asociaciones, superando la resistencia al cambio, la desconfianza, la mala administración, la falta de identificación con la organización, los intereses particulares y los problemas institucionales.

2.55 La estructura de Asociatividad Empresarial diseñada por el PRODAP II comporta tres niveles. El primero está constituido por las organizaciones comunales, cooperativas, sociedades de productores/as y grupos de interés; el segundo incluye a las organizaciones municipales (empresas comunales de producción); y el tercero al conjunto de empresas de servicios a nivel regional. Esta estructura organizativa tiene el objetivo de promover la construcción de una identidad local y dinámica de intercambio de experiencias y redes de solidaridad que puedan apoyar la construcción territorial y la organización del desarrollo. Es interesante notar (como en el caso del PROLOCAL), la participación y desempeño de las entidades descentralizadas (juntas locales, mancomunidades municipios) como factores de agregación de intereses a nivel de la base apoyando organizaciones de la sociedad civil.

2.56 La construcción de capital social, a través de un fuerte proceso de movilización local ha sido también la estrategia principal del PROMATA. Sin embargo esta estrategia se ha enfrentado con la naturaleza misma de un territorio en que predominan una economía en crisis vinculada al monocultivo de la caña de azúcar y una estructura social rígida (párrafo 3.15) apoyada en relaciones altamente verticalizadas. En ausencia de un plan regional coherente, los proyectos generados por las comunidades mantienen las características y prioridades locales y de las organizaciones de productores y se han concentrado en una serie de inversiones atomizadas que no han creado sinergias y complementariedades en una visión de desarrollo regional (ver la importancia de un plan regional, párrafo 2.5). El mismo problema se ha presentado en el caso de la identificación y desarrollo de cadenas productivas las cuales han sido creadas sin disponerse previamente de un diagnóstico socioeconómico de las potencialidades y obstáculos al desarrollo.

2.57 El estudio apunta a una serie de condiciones que deberían haberse cumplido para crear verdaderas oportunidades de desarrollo local y que habrían tenido que apoyarse en una visión intermunicipal de las acciones y estrategias, un carácter intersectorial de las mismas, y una priorización de las ventajas comparativas en el ámbito espacial rural/urbano: producción de bienes materiales y de servicios sobre la base de ventajas comparativas productivas, culturales y ambientales, adoptando las micro regiones rurales y las ciudades intermedias como escala para la planificación.

2.58 Sin embargo sin la puesta en práctica de una efectiva estrategia ascendente y participativa, la construcción de capital social por el PROMATA ha sido en realidad muy limitada. Como ya se ha mencionado, el capital social y cultural son extremadamente frágiles y a menos que exista una fuerte conciencia local derivada de la historia económica y social de la región, la pulverización de intereses alrededor de las inversiones productivas y el tejido productivo local dificultan la realización de una verdadera estrategia territorial. Para esto se

requeriría eliminar previamente a los obstáculos institucionales que impiden acciones innovadoras capaces de transformar las estructuras sociales locales.

2.59 La estrategia del PRODECO consiste en favorecer el desarrollo a través de la inclusión de pequeños productores agrícolas, mayoritariamente pobres, en cadenas productivas con acceso a mercado. Se conciben las cadenas productivas o de valor como “un primer eslabón de la competitividad sistémica de modelos de desarrollo endógeno” y se utilizan estas cadenas como elemento promotor de la formación de capital social y para la generación de “clusters”. La cadena productiva puede ser una herramienta para implementar un proceso de crecimiento de calidad y un insumo para un proceso de desarrollo territorial que tiene que ser guiado por una planificación apropiada a nivel de la región. En ambos casos, tanto la cadena productiva como la planificación del desarrollo territorial son una herramienta de desarrollo y no un fin en si mismo.

2.60 Sin embargo, hay que tener en cuenta que la propuesta de la generación de un proceso de crecimiento pro-pobre a través de la implementación de cadenas productivas por medio de alianzas entre productores y empresarios, conjuntamente apoyados por un proceso político basado en una estrategia de desarrollo territorial, no puede tener un impacto de beneficio generalizado sobre la pobreza y tiene sus limitaciones. Estas limitaciones radican en la existencia de diferentes niveles de capacidad básica de las unidades productivas en el país. Para la realidad paraguaya han sido clasificadas: (i) unidades productivas viables y competitivas, (ii) unidades productivas potencialmente viables, y (iii) unidades productivas inviables, que aún con asistencia no logran entrar en un desarrollo sostenible. Una estrategia de construcción de cadenas productivas se concentraría principalmente en el segundo grupo de unidades productivas. Al primer grupo no le hace falta este tipo de apoyo y el tercer grupo, aun con apoyo productivo, no será viable y será mas bien sujeto de ayuda por políticas sociales y de subvenciones. Cuantificando la magnitud de estos tres grupos de unidades productivas en Paraguay, una estrategia de crecimiento de calidad será aplicable a dos tercios de las empresas agropecuarias existentes en el país. La otras que no son viables y que no están en condiciones de aportar algo al proceso de crecimiento deberán pasar a otras actividades viables (el estudio de casos sugiere alternativas) o ser sujeto de políticas apropiadas para alivio a la pobreza.

### Aspectos institucionales

2.61 Los estudios de caso permiten realizar una serie de observaciones relativas al análisis de problemas y la formulación de políticas institucionales que podrían favorecer el desarrollo de estrategias territoriales en la preparación de proyectos de inversión:

- en algunos estudios de casos (PROSAP por ejemplo), existe una fuerte institución regional con suficiente autonomía de gestión y capacidad de ejecución para cualquier proyecto de desarrollo local. Sin embargo la capacidad de esta institución para prevalecer sobre otros actores económicos locales más débiles podría perjudicar una futura estrategia intersectorial - a menos que no se encuentren intereses comunes en una situación *win-win* que beneficien en igual manera a las instituciones públicas y privadas participantes (*la presencia de actores económicos demasiado fuertes en relación a los otros participantes es un de los problemas principales de algunos pactos territoriales en la UE, particularmente en casos donde intereses privados importantes pueden utilizar la participación de interlocutores con meno capacidad y apoyo político, para servir intereses particulares*).
- algunas inferencias del estudio PROMATA son particularmente relevantes en lo que se refiere al tema institucional en el contexto del desarrollo territorial. El

estudio hace referencia al consenso existente sobre la necesidad de estructuras institucionales desconcentradas y diversificadas por ser las más propicias para apoyar el desarrollo de instituciones más cercanas a las condiciones locales y capaces de captar las necesidades locales en materia de programas y proyectos. Sin embargo el estudio considera que estos procesos serían inadecuados para reflejar situaciones como las de la Zona de Mata, donde no existen las condiciones mínimas para que estas instituciones puedan emerger.

En estos casos la única alternativa consiste en fuerzas (institucionales) exógenas con poder para generar mecanismos de cambio superando la inercia de las estructuras sociales locales y premiar los esfuerzos comunes para concretar sinergias y complementariedades. Algunos de los instrumentos utilizables (en el contexto Brasil) consistirían en la utilización de la forma jurídica de “consorcios” de derecho público o privado con o sin participación de intereses privados. Estos “consorcios” actuarían como formas de articulación interinstitucional a nivel local superando la pulverización de las iniciativas en el ámbito de las pequeñas municipalidades. Los “contratos de gestión” (intra-administraciones o entre el sector público y los grupos privados) como forma de acuerdo alrededor de intereses comunes (individuales, colectivos, ambientales) podrían constituir una otra forma institucional adecuada definiendo claramente objetivos, metas y compromisos de los participantes locales.

La “Lei de Inovação” (2004), introduce un elemento propulsor del desarrollo local incentivando la investigación científica con el principal objetivo de estimular la utilización de nuevas tecnologías y de favorecer la identificación de ventajas comparativas en los territorios rurales. Sin embargo es solamente a través de la reforma institucional que se podrá promover la creación de nuevos mecanismos que apoyen aspectos como la “contractualidad”, la intersectorialidad y la complementariedad entre los actores institucionales públicos y las organizaciones del sector privado.

- En el PROLOCAL las organizaciones de la sociedad civil - sean de base o de segundo o tercer grado - que gocen del nivel jurídico necesario son las responsables de la ejecución de iniciativas productivas y de manejo ambiental. En la medida que se van relacionando con los otros actores, estas organizaciones rurales van creando instituciones que permiten que los avances en la transformación productiva se concreten y se manejen con reglas propias y funcionales a los fines perseguidos. En un caso específico se ha establecido una secretaría técnica que ayuda a movilizar recursos y implementar el plan de desarrollo local.

Por su propia dinámica estas estructuras de naturaleza público/privadas han generado la creación de instituciones con una capacidad autónoma de gestión en algunos cantones, con la participación de grupos organizados e instrumentos administrativos más formales como los concejos cantónales, con el objetivo de poner en marcha los planes de desarrollo local. También se ha creado un Comité de Desarrollo Local integrado por varias organizaciones, entre ellas: representantes de los barrios, grupos organizados, la asamblea de cantón y la junta cívica. Este enfoque no solamente privilegia el desarrollo local y la concertación público /privada sino que fortalece la participación ciudadana, construyendo las reglas de una arquitectura institucional basada en el trabajo en

acciones generadoras de ingresos y en las tareas de planificación y implementación del proceso de desarrollo.

Sin embargo otros aspectos importantes atañen: i) al vacío jurídico/administrativo que impide la creación permanente de la figura territorial como base de la planificación, y ii) la necesidad de generar políticas que sirvan de marco general a la organización administrativa y a la planificación a nivel territorial. Esto implicaría la necesidad de la creación de una autoridad político-administrativa especial (véase PROLOCAL) para el manejo y la planificación diferenciada (instituciones públicas y privadas líderes) de las transformaciones productivas, del desarrollo institucional y de la coordinación intersectorial. Es interesante notar como *“un número importante de representantes de las organizaciones rurales opinan que el planteamiento y la discusión del desarrollo territorial amplia la visión y permite avanzar en la integración y identidad del territorio, pero continua pensando que el énfasis de las acciones debe ser a nivel de la parroquia.”* (PROLOCAL).

- En El Salvador el modelo político-administrativo del estado no considera relevantes las unidades territoriales ni sus dinámicas internas o relaciones sistémicas con otras unidades territoriales. En consecuencia no existe una visión territorial ni una identidad territorial definida en el área de interés del PRODAP II. La estructura de “Asociatividad Empresarial” diseñada por el PRODAP II como base de su estrategia de intervención, está compuesta por tres niveles organizativos: el primero integrado por las organizaciones comunales, (grupos organizados a nivel de las comunidades, cooperativas, sociedades de productores, grupos de interés); el segundo compuesto por las organizaciones municipales, integradas por las empresas comunales de producción; y el tercero compuesto por el conjunto de empresas de servicios de nivel regional que convergen en una Central de Servicios Integrales. Esta articulación de esfuerzos e intereses apunta en el mediano plazo al fortalecimiento de la identidad territorial y su integridad.

La Empresa Comunal constituye la unidad primaria de organización, formada por empresarios líderes inscritos jurídicamente en una asociación de carácter comunal. Las Empresas de Servicios son estructuras organizativas de segundo nivel que desarrollan su trabajo en la jurisdicción de un determinado municipio y tienen a su cargo la gestión de los recursos y la implementación de las políticas y estrategias de las Empresas Comunales de Producción. El tercer nivel de la estructura es la Central de Servicios Integrales que tiene como propósito integrar las Empresas de Servicios y aumentar así su capacidad de negociación y la rentabilidad de las actividades productivas. Esta estructura institucional ha contribuido a desarrollar relaciones funcionales entre organizaciones comunales y de productores y a construir una identidad local desarrollando capacidades administrativas, técnicas, logísticas, gerenciales e innovadoras de las organizaciones de base.

- En Paraguay un proceso de planificación estratégica de desarrollo territorial puede ser liderado por los gobiernos departamentales. Tienen cercanía suficiente a los problemas locales bajo la administración municipal y por mandato constitucional les corresponde ser nexo entre el Gobierno Central y las comunas. El principal problema de los gobiernos departamentales es su falta de recursos (financieros y recursos humanos). Ellos no implementan proyectos de

asistencia productiva o financiera. Sin embargo existen experiencias exitosas donde el poder de convocatoria de los Gobiernos departamentales para lograr un cabildeo (lobby) conjunto de los problemas sociales y económicos en su territorio departamental, y apoyado por los gobiernos locales frente a las instituciones del gobierno central, ha logrado una mayor presencia de los servicios proveídos por el Gobierno Central en sus departamentos y esta mayor presencia ha facilitado y acelerado un proceso de desarrollo. Pese a estas experiencias positivas aun no existen experiencias en la practica como estos procesos políticos de vínculos entre el gobierno central y gobiernos subnacionales, facilitados por los gobiernos departamentales, pueden funcionar cruzando fronteras administrativas. No obstante, el hecho de que existen cadenas productivas pro pobres con alianzas entre productores primarios y empresas, que si traspasan limites administrativos (el “Private Public Partenership”- PPP- de producción de jugo de frutas de la empresa Frutika tiene su sede en el departamento Itapua mientras que la mayor parte de los productores primarios viven en el departamento de Caazapa, cerca de la frontera con Itapúa). El hecho de que por ley hasta el año 2015 tiene que aumentar sustancialmente el monto de transferencias desde el Gobierno Central a gobiernos municipales puede ser aprovechado como una importante fuente no solamente de financiamiento de procesos de desarrollo. La incorporación de los municipios ya hoy en procesos de planificación estratégica de desarrollo territorial puede ayudar a identificar prioridades de gasto en favor de un desarrollo incluyente y con impacto sobre la pobreza.

### **Mecanismos de financiamiento**

2.62 La necesidad de mecanismos de financiamiento específicos para apoyar la implementación de las estrategias de desarrollo territorial no ha sido tratada en detalle en los estudios de casos. Sin embargo, se notan en el caso del PROSAP la positiva contribución a tasas preferenciales del “Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza” y los problemas derivados de la ausencia de un banco provincial que cuide los intereses de los productores una vez terminadas las infraestructuras financiadas por el PROSAP. *“Un Pacto Territorial que incluya a Bancos locales podría ser una instancia de dialogo que permita el diseño de soluciones más adecuadas a las características regionales en lugar de la imposición de líneas crediticias - empaquetadas desde Buenos Aires”*.

2.63 Una de las conclusiones del estudio PROMATA indica que las inversiones públicas para el desarrollo a nivel regional tendrían que tener dos principales objetivos: el primero financiar la construcción/rehabilitación de infraestructura básica para facilitar las comunicaciones y las conexiones con el resto del país; y el segundo fortalecer las capacidades humanas e institucionales y ampliar la oferta tecnológica apoyando la investigación agropecuaria y la identificación de nuevas oportunidades y ventajas comparativas. Mientras que las inversiones públicas serían solventadas por el presupuesto nacional, las inversiones a nivel regional podrían ser objeto de financiamiento por parte de un Fondo específico que apoye proyectos sobre bases concursales, dando prioridad a: inversiones innovadoras que transformen las ventajas comparativas en ventajas competitivas; al fortalecimiento de la cohesión social, y a la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Tendrán prioridad también las inversiones que ayuden a aprovechar complementariedades entre recursos públicos y privados así como la subsidiariedad frente a recursos públicos de diferentes niveles. Los proyectos serían manejados en forma contractual.

2.64 Más convencionales son las propuestas del PRODAP II, construidas sobre la base del concepto de Fondos dedicados a los objetivos y prioridades del Proyecto. Se constituye un Fondo de Inversiones Socio-Productivas (FISP) para cofinanciar actividades sociales y productivas de organizaciones comunitarias o de pequeños grupos de beneficiarios y se establecen y consolidan sistemas de crédito local basados en una institución financiera de segundo piso y en intermediarios financieros locales de primer nivel.

### **Cuál es la justificación del enfoque territorial**

2.65 Antes de extraer las principales conclusiones de los estudios de caso, es necesario regresar brevemente a la definición de “territorio” en el contexto de los cinco proyectos. De hecho, y sin perjudicar de alguna manera la sustancia de las reflexiones que emanan de los estudios, la dimensión del ámbito geográfico territorial aparece en algunos casos (Brasil, Ecuador) más amplia pero no conceptualmente diferente de lo que comúnmente entendido, por ejemplo, en la UE (ver párrafos 2.2 y 2.3). En algunos casos la visión regional se sobrepone a la territorial y coincide con el concepto del territorio/región definido en un reciente estudio del Banco Mundial. En todos los casos el territorio de los estudios incluye zonas rurales y urbanas, confirmando...*un continuo entre las zonas puramente urbanas, semi-urbanas, rurales y remotas y que los lazos que unen las grandes ciudades y los pequeños centros urbanos con el espacio dentro del territorio son estrechos y complejos. Toda esta evidencia sugiere que las políticas territoriales (regionales) de desarrollo son altamente prometedoras...*<sup>1</sup>

### **Capital social y progreso económico**

2.66 Una primera indicación de utilidad para la construcción de un marco conceptual es que los estudios de casos confirman la importancia de la presencia de capital social<sup>2</sup> como un factor estrechamente relacionado con el progreso económico. Por ejemplo, el desarrollo del movimiento cooperativo en Mendoza ha acompañado el desempeño económico de la producción vitivinícola, ha favorecido el asentamiento de profesionales en la zona, atraídos por las oportunidades de trabajo y ha apoyado el desarrollo del movimiento sindical, además de otras actividades culturales, sociales y empresariales.

2.67 Asimismo la existencia de capital social es importante para que se obtengan sinergias y complementariedades (que de otra manera podrían mantenerse latentes o tener efectos poco significativos) entre las diversas actividades económicas y se creen externalidades como resultado de la inversión en proyectos productivos. Las externalidades dependen a su vez, de variables tecnológicas y sociales: i) la propensión al ahorro y la inversión productiva, ii) el grado de desarrollo tecnológico del territorio, iii) la capacidad para construir un capital social por parte de los agentes económicos del territorio, iv) la contribución del capital social a la producción de la zona, y v) la existencia de un mecanismo coordinador (Pacto Territorial) que supera la gestión individual del desarrollo para optimizar el bienestar colectivo dando como resultado una mayor tasa de crecimiento del territorio en el largo plazo (PROSAP).

2.68 Dos requisitos soportan la acumulación de capital social: el primero depende del tamaño económico del territorio (y de la presencia de ventajas comparativas) y el segundo de la

---

<sup>1</sup> Mas allá de la Ciudad. Banco Mundial 2005.

<sup>2</sup> En su comentarios al informe G. Escobar menciona que sin duda el capital social es un factor vital en la aplicación del enfoque de DTR. Sin embargo, en su entendimiento “ el DTR es un proceso que tiene dos grandes componentes que son susceptibles de ser planificados e impulsados desde el nivel del territorio: i) la transformación productiva y ii) el desarrollo institucional. En ambos componentes el capital social es muy importante, pero no parece razonable hacer de este capital la piedra filosofal del enfoque de DTR”.

existencia de una red de relaciones productivas, comerciales, financieras, laborales, económicas, tecnológicas, culturales...y de la capacidad de coordinación entre los actores económicos que actúan en el territorio (PROSAP).

2.69 El capital social presenta una alta complementariedad con la presencia de capital físico en el territorio (la infraestructura como “motor”del desarrollo endógeno...). Al crecer la inversión (el riego, en el caso del PROSAP), se fortalece la red de relaciones entre los beneficiarios en cuanto estas inversiones pueden demandar una mayor densidad de relaciones sociales y compromisos: por ejemplo, la necesidad de que los beneficiarios constituyan una asamblea cuya dirección es elegida democráticamente por los mismos regantes.

2.70 Asimismo, a través mecanismos institucionales de coordinación como los Pactos Territoriales, la presencia de capital social favorece la introducción de innovaciones tecnológicas y un mejor cuidado del ambiente, y contribuye a agregar los intereses individuales en una visión a largo plazo del desarrollo y de sus beneficios para las generaciones futuras. De esta manera una estrategia territorial implica también el reconocimiento del valor de la protección del medio ambiente haciéndose intérprete de las exigencias y prioridades de los diferentes sectores de la economía. Puede también contribuir a la elaboración de planes estratégicos construyendo el consenso basados en la participación de los actores económicos (PROSAP).

2.71 La estructura organizativa propuesta por el PRODAP II ha desarrollado relaciones funcionales entre organizaciones comunales y de productores vecinos que presentan las mismas o parecidas limitaciones en su entorno o en sus capacidades. El mecanismo de integración territorial, concertación, planificación conjunta y capacitación apoyan en el mediano plazo, la construcción de una identidad local y crean capital social. A través de estos mecanismos se generan unas dinámicas de intercambio de experiencias y redes de solidaridad que fortalecen la competitividad del territorio y la búsqueda de soluciones innovadoras para el desarrollo a largo plazo.

### **Relaciones campo/ciudad**

2.72 Las posibilidades de diversificación económica, de desarrollar ventajas comparativas, de ampliar el rol de las actividades no agrícolas en la generación de riqueza e ingresos de las familias rurales, de crear fuentes de empleo aprovechando la creciente importancia de la conservación de los recursos naturales, dependen de la proximidad de centros urbanos que sirvan como mercados para los productos del campo, como proveedores de servicios (escuelas, salud), de empleo, como centros de atracción para las varias amenidades que pueden ofrecer a la población rural. Cuanto más estrechas sean estas relaciones mayores serán las posibilidades de alcanzar un desarrollo armónico del territorio (PROMATA).

2.73 La estrategia territorial ayuda a: i) superar el aislamiento de proyectos con estructura de ejecución separadas de otras iniciativas sectoriales o intersectoriales del gobierno o de otras entidades públicas o privadas, ii) apoyar el carácter intermunicipal de las acciones puestas en marcha y de sus implicaciones intersectoriales, iii) identificar nuevas oportunidades para la generación de ingresos, y iv) fortalecer las relaciones económicas y sociales con los centros urbanos (PROMATA).

2.74 Desde el inicio de sus actividades el PROLOCAL, ha incluido los núcleos urbanos en los cantones y parroquias de la micro-región. Un paso importante en este sentido está dado por la presencia de un centro urbano como cabecera comercial de la micro-región, lo mismo que la incorporación de las agroindustrias y de los de proveedores de insumo que permiten los encadenamientos hacia delante y hacia atrás de las actividades de transformación productiva. Si se

tiene en cuenta que la selección de la micro-región ha sido hecha sin un verdadero análisis territorial y que ha habido muy poco trabajo en relación a la construcción de una identidad territorial, los avances del PROLOCAL y la manera como se ha comprometido para generar una concertación de intereses a nivel de cantón y parroquia destacan la factibilidad y valor agregado de la estrategia adoptada.

2.75 Por otra parte la conformación de programas de desarrollo local participativo ha influido en la creación de instituciones público-privadas y ha generado interés de parte de los gobiernos locales y grupos organizados - tanto urbanos como rurales - por mantener su participación, prepararse para atraer distintos programas sectoriales y crear instrumentos operativos de carácter permanente que fortalezcan el esfuerzo colectivo vinculado a los planes de desarrollo local.

### **Importancia del marco de planificación regional**

2.76 Una estrategia coherente con las exigencias de asegurar las complementariedades entre el campo y la ciudad tiene que abordar: i) una perspectiva regional como prioritaria para diseñar las diferentes intervenciones, ii) una lógica basada sobre la diversificación de las economías micro regionales en lugar de apoyar las actividades primarias, iii) la capacitación de los recursos humanos y el fomento de las habilidades locales para la inserción social y económica, y iv) la creación de una nueva institucionalidad (PROMATA).

2.77 De acuerdo a la visión de la Unidad Técnica del PRODECO, la fuerte presión política para generar subproyectos y la inexistencia de planes de desarrollos locales, produjo que se identificaran y se financiaran subproyectos aislados, sin vinculación entre sí. Asimismo se estima que los subproyectos debieran estar orientados por planes de desarrollo departamentales o distritales, de modo de impulsar un desarrollo sistémico con participación y compromiso de las autoridades locales, quienes deberían asumir el seguimiento de los subproyectos ejecutados.

2.78 En ausencia de una planificación regional y de una concertación público/privado, proyectos de tipo CDD basados en estrategias ascendentes, difícilmente pueden evitar la pulverización de las demandas de intervención, superiores a la capacidad de ejecución de los agentes locales. También raramente logran combinar las inversiones productivas destinadas a la diversificación económica con las inversiones en infraestructura básica, lo cual determina pérdidas de sinergias y dificultades para el desarrollo sostenible a nivel regional. Es necesario analizar detalladamente la dinámica territorial (por ejemplo la estructura del consumo de las familias) para comprender el rol de las diferentes actividades económicas y la participación de la economía informal en la generación de ingresos a nivel local (PROMATA).

2.79 PROLOCAL: *“En el Ecuador no es claro el concepto de planificación ni de política de ordenamiento territorial. Se reconoce la necesidad de generar políticas que sirvan de marco general a la organización administrativa y de planificación a nivel del territorio. Las actuales diferencias y separación entre las acciones del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Bienestar Social requieren ser superadas, a la luz de lo que piensan varios de sus voceros, como requisito para apoyar y fortalecer tanto PROLOCAL como la idea de la aplicación de los conceptos de desarrollo territorial. Existe unanimidad de criterios entre los diferentes tipos de actores sobre la posibilidad de pasar de la actual estructura a un proyecto con enfoque territorial. Los actores entrevistados anticipan dificultades de tipo político en varios sentidos: a) integración de los planes de desarrollo local en un plan de desarrollo de mayor envergadura (territorio); b) intereses de carácter partidario y del sistema electoral local que en ocasiones no favorece prioridades colectivas o acciones conjuntas entre circuitos electorales; c) varias*



*personas creen que las diferencias políticas que son relativamente fáciles de concordar a nivel local, se convierten en impedimentos al subir a niveles de integración más altos, dado que las condiciones electorales, las responsabilidades y los niveles de planeación son mayores. Ven problemas más amplios y no necesariamente ponderan con todo el peso requerido los problemas y niveles más bajos.”*

### **El desarrollo territorial favorece la integración social**

2.80 El enfoque territorial no solamente privilegia el desarrollo local y la concertación público/privado sino genera las bases para fortalecer la participación ciudadana a través de grupos organizados instalando el principio de la participación en las acciones generadoras de ingreso y en las tareas de planificación e implementación del proceso de desarrollo (PROLOCAL).

2.81 Los actores económicos de la micro-región valoran positivamente que las organizaciones rurales no representen solamente a los productores de cultivos tradicionales sino que integren también a otros grupos rurales y de carácter más urbano alrededor de un plan común. Este elemento de cohesión debe fortalecerse partiendo desde la unidad más simple, en este caso la parroquia hasta llegar a los niveles superiores y eventualmente a todo el territorio. Los actores externos advierten la necesidad de atender los problemas de competitividad (productividad, manejo gerencial, cumplimiento de las entregas, conexión directa con los grandes compradores, escala del producto para el procesamiento) y están dispuestos a colaborar directamente en la construcción de programas territoriales para alcanzar una masa crítica suficiente. Los gobiernos locales también expresan acuerdos para integrarse en un territorio y consensuar un plan de desarrollo territorial que alcance la presión política necesaria para obtener asignaciones presupuestarias (PROLOCAL).

2.82 Hay interés y se han llevado a cabo esfuerzos específicos para tratar de que el manejo de los recursos naturales y el cuidado de las aguas sean un aglutinante para la conformación de un ente de mayor envergadura cuyos objetivos coincidan con el desarrollo del territorio sin descartar actividades económicas nuevas como el pago por servicios ambientales (PROLOCAL).

2.83 El mecanismo de integración territorial, concertación, planificación conjunta, auto asistencia y capacitación horizontal desarrolla relaciones funcionales entre organizaciones comunales y de productores que presentan las mismas o muy parecidas limitaciones en su entorno y en sus capacidades. Esta relación favorece la construcción de una identidad local, dinámicas de intercambio de experiencias y redes de solidaridad que abonan en la construcción territorial y promueven un desarrollo organizado (PRODER).

## FACTIBILIDAD DE LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES

2.84 Como corolario de las definiciones y conceptos expresados anteriormente y de las evidencias resultantes de los estudios de caso parece indudable que: i) la aplicabilidad de estrategias territoriales depende de algunas condiciones - resumidas a continuación en el párrafo 4.4 - no siempre presentes en las zonas rurales (ver experiencia EXPIDER, para 2.10); ii) no siempre las estrategias territoriales pueden servir como un instrumento para enfrentar los problemas de la pobreza rural y de la agricultura marginal en zonas con bajo potencial de crecimiento (donde proyectos más convencionales de desarrollo rural son más adecuados) y iii) sería oportuno en algunos casos y especialmente cuando existan condiciones de alta disparidad económica y social, considerar a las estrategias territoriales como componente de un contexto estratégico espacial, diseñando programas de tipo territorial conjuntamente con políticas estructurales de reconversión económica.

2.85 Con la reciente ampliación de la Unión Europea a nuevos países se han puesto en marcha políticas como la PCES - Política de Cohesión Económica y Social y la PEOT - Perspectiva Europea de Desarrollo Espacial con las cuales nace un nuevo enfoque para los fondos estructurales<sup>1</sup>: realizar transferencia públicas dentro de un contexto de eficiencia económica y como complemento a la movilización de los factores y recursos productivos “endógenos” o propios de cada territorio. El objetivo es de restablecer un equilibrio competitivo de las regiones más desfavorecidas mejorando el contexto económico de las mismas con infraestructuras tecnológicas, de transporte, de comunicación, de medioambiente...

### ***UE - La Política de Cohesión Económica y Social (PCES)***

*El enfoque económico de la PCES deriva de la necesidad de compatibilizar los objetivos económicos (dentro de los países de la Unión) de redistribución y asignación eficiente de los recursos en un contexto de crecimiento endógeno. Este implica no solo la transferencia de fondos de las regiones más ricas a las más pobres sino también sobre la base de criterios de eficiencia mediante la potenciación de los sectores y ejes principales del desarrollo regional. De este modo las regiones más pobres lograrán, mediante el desarrollo de su potencial endógeno crecer al ritmo mayor que las regiones más ricas y con el tiempo las desigualdades regionales disminuirán. Algunos de los programas de la UE (LEADER, los Programas Interregionales, los Pactos Territoriales) han creado formas innovadoras de intervención en las áreas rurales con el objetivo de favorecer el desarrollo endógeno e introducir mecanismos y procedimientos que no habían sido todavía experimentados en las políticas nacionales o regionales. El impacto de estas formas de intervención en el contexto de las políticas regionales y nacionales ha sido considerable y en algunos casos muy crítico en cuanto ha evidenciado las deficiencias, las dificultades y en algunos casos la incapacidad de las estructuras administrativas internas para entra en un dialogo coherente con formas más modernas de intervención pública en el sector rural.*

<sup>1</sup> A partir del 2007 la Política de Cohesión de la UE tiene tres nuevas prioridades o objetivos: i) convergencia (apoyo al crecimiento económico y creación de empleo en las regiones más desfavorecidas), ii) competitividad y empleo para ayudar a los países en la reestructuración social y económica hacia la globalización, y iii) cooperación territorial para estimular la cooperación entre territorios y encontrar soluciones a problemas como desarrollo urbano y costalero, desarrollo de redes de relaciones económicas. La política de cohesión es financiada por el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo regional - investigación medio ambiente, infraestructura...), el FSE (Fondo Social Europeo - empleo, inclusión social.), y el FC (Fondo de Cohesión – comunicaciones, redes trans-europeas, para los países con menos del 90% del promedio de ingresos a nivel europeo)

2.86 Según se ha mencionado, las estrategias de tipo territorial que enfocan la intersectorialidad, los aspectos dinámicos de un territorio y se apoyan sobre actividades productivas que tienen perspectivas de generar ingresos que mejoren substancialmente la calidad de la vida de los residentes, pueden ser eficaces cuando existan los requisitos indispensables para construir un programa de desarrollo de mediano y largo plazo.

2.87 Por esto es importante que se pueda contar con la existencia de:

- capital social o por lo menos de organizaciones locales capaces de trabajar juntas con otros actores económicos a nivel sectorial o intersectorial...(podría ser útil en estos casos, averiguar la posible contribución y rol de organizaciones administrativas locales como las comunas o las parroquias (ver PROLOCAL) cuando estas tengan una capacidad reconocida por la población de agregar interés colectivos alrededor de un proyecto común);
- ventajas comparativas y potencialidades para la diversificación y la generación de ingresos y empleo principalmente apoyadas en innovaciones tecnológicas y una demanda potencial para los productos de la agricultura local; y
- un plan de desarrollo de la infraestructura y de los servicios que pueda jugar el rol de “motor” para mejorar la competitividad de la agricultura, construir nuevas relaciones entre el campo y la ciudad y abrir nuevos mercados ...

2.88 No es el objetivo de este documento entrar en el debate sobre las políticas nacionales de descentralización y los requerimientos institucionales a nivel regional o descentralizado, temas que no fueron incluidos en los términos de referencia de los estudios de casos (párrafos 3.12 y 3.13). Sin embargo cabe reiterar la importancia de un plan regional para que las estrategias y proyectos territoriales puedan ser definidos dentro de un cuadro programático a mediano y largo plazo y de la capacidad de las instituciones descentralizadas para una actuación autónoma de su administración y de su presupuesto financiero.

2.89 En conclusión la factibilidad y utilidad de las estrategias territoriales depende de algunas características que no necesariamente están presentes en muchas zonas rurales. Sin embargo, cuando exista un buen potencial para el desarrollo endógeno, podría iniciarse un diálogo territorial para fomentar la creación de grupos de interés local alrededor de proyectos - no limitados al sector agropecuario - y a escala piloto cuando necesario, financiados eventualmente con fondos no reembolsables.

2.90 Estas iniciativas miradas a apoyar la formación de capital social y preparar las condiciones para proyectos territoriales de más grande envergadura, tendrían que comprender un componente importante de capacitación de recursos humanos y fortalecimiento institucional y considerar un periodo de duración suficientemente largo para que se obtengan indicaciones claras sobre los beneficios económicos de las inversiones propuestas.

2.91 Una valiosa experiencia que tiene ya más de un decenio de aplicación en la Unión Europea en el marco de las políticas de desarrollo territorial es el programa LEADER. Como evidencian los estudios de casos (PROMATA), a través de proyectos pilotos se podría dar una respuesta a la necesidad de crear “facilitadores” que empujen procesos de desarrollo “endógeno”.

### **UE - Los programas LEADER**

*LEADER es una iniciativa financiada por los Fondos Estructurales de la UE (específicamente por el FEADER – Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), diseñada para ayudar a los agentes del mundo rural a considerar el potencial a largo plazo de su región. Dicha iniciativa, centrada principalmente en la asociación y en redes de intercambio de experiencias, fomenta la puesta en práctica de estrategias de desarrollo sostenible integradas, de gran calidad y originales. Se articula alrededor de tres grandes componentes: i) apoyo a estrategias de desarrollo rural territoriales, integrales y pilotos, basadas en el enfoque ascendente; ii) apoyo a la cooperación entre territorios rurales; iii) integración en redes; y iv) asistencia técnica. La puesta en práctica está a cargo de grupos de acción local (GAL) seleccionados en un concurso abierto sobre la base de los criterios establecidos en los programas. Dichos criterios incluyen la naturaleza rural de los territorios, su homogeneidad en términos físicos, económicos y sociales, y los planes integrados e innovadores de desarrollo. Los interlocutores económicos y sociales y las asociaciones deben constituir, al menos, la mitad de la asociación local. Los temas prioritarios fijados por la Comisión Europea son: i) valorización de los recursos naturales y culturales, incluidos los de las áreas de interés comunitario; ii) mejora de la calidad de vida en las zonas rurales; iii) valorización de los productos locales, en particular facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo; y iv) utilización de nuevos conocimientos y tecnologías para incrementar la competitividad de los productos y servicios de las áreas rurales.*

*Fuente: Documentos de la UE.*

## **FORMULACIÓN DE PROYECTOS TERRITORIALES**

2.92 Conforme a los procedimientos comúnmente utilizados para la preparación de proyectos sería útil que en la primera fase de identificación se prestara atención al desarrollo del diálogo entre los principales actores económicos públicos y privados del territorio, buscando obtener indicaciones iniciales sobre la demanda de inversiones productivas a nivel sectorial e intersectorial, y las ventajas comparativas que justificarían la prioridad social y económica de tales inversiones.

2.93 Estas primeras indicaciones servirán para definir los grandes objetivos del programa de desarrollo territorial que podrá comprender inversiones del sector público (infraestructura, servicios...) y del sector privado.

2.94 En un territorio y dependiendo de su conformación geográfica, economía y desarrollo social, será posible identificar uno a más proyectos - con o sin conexiones entre ellos - en función de los intereses de los beneficiarios participantes. En el caso de proyectos productivos que involucren sector público y privado o solamente privados, la experiencia actual en la EU sugiere considerar la importancia de: i) un número máximo de componentes de inversión para evitar de complicar los eventuales contratos entre los participantes, ii) la transparencia de los arreglos contractuales, iii) la porcentaje de autofinanciamiento, y iv) los mecanismos internos al proceso de toma de decisión (pactos, contratos..) para que ninguno de los participantes tenga un peso desproporcionado en respecto a los otros.

2.95 Durante esta primera fase y dependiendo del progreso factual del dialogo entre actores económicos y su participación y interés en proyectos productivos y si no existe una caracterización y delimitación adecuada y apropiada por los actores será necesario decidir de la

oportunidad de considerar un proceso más lento a través de proyectos pilotos como mencionado en el párrafo 4.7.

2.96 “Puntos de entrada” para iniciar la concertación entre agentes económicos podrían ser, por ejemplo:

- la posibilidad de agregar productores alrededor de cadenas de valor, (ver PRODECO);
- la presencia de proyectos de tipo CDD (Community Driven Development);
- programas y proyectos de grupos organizados alrededor de intereses económicos, (ver PROLOCAL, PRODAP II);
- la inversión pública para mejorar la infraestructura territorial, la preparación de una estrategia ambiental y de ordenación territorial. (ver PROSAP);
- el fortalecimiento de programas ya en marcha (por ejemplo PROLOCAL, PRODAP II) apoyando las instituciones públicos/privadas a nivel de cantón o de parroquia, las empresas comunales, y otros grupos de intereses organizados para desarrollar programas integrados a nivel territorial e intersectorial.

2.97 Buscando en todos casos la complementariedad con los programas y proyectos existentes en el territorio - en base al principio de subsidiariedad<sup>1</sup> - identificando las inversiones económicas y sociales con participación de la sociedad civil en los territorios interesados.

2.98 Inversiones en infraestructura en el marco de una visión espacial de integración territorial facilitan las vinculaciones con los centros urbanos y pueden servir como “motor” para el desarrollo endógeno incentivando las ventajas comparativas del territorio (PROMATA: transformaciones favorecidas por factores exógenos...). Se abren oportunidades de nuevos mercados para los productores locales y posibilidades de inversión en servicios de carácter turístico, artesanal o de otras naturalezas para los residentes de las zonas urbanas con una perspectiva a largo plazo de desarrollo multifuncional de las explotaciones agropecuarias.

2.99 El diseño del componente institucional del proyecto será particularmente importante especialmente cuando no existan programas descentralizados a los cuales hacer referencia. Para los acuerdos y la agregación de intereses entre las instituciones sectoriales públicas y participantes privados alrededor de proyectos de desarrollo, cabe recordar la utilidad que pueden tener los mencionados instrumentos de los Pactos Territoriales ( o consorcios, acuerdos de programa...) ya experimentados en Europa desde hace muchos años (ver párrafo 2.14), que podrían constituirse en mecanismos interesantes para agregar intereses público y privados alrededor de proyectos de desarrollo.

2.100 Según se desprende de los estudios de casos (ver también párrafos 2.25 y 2.26), sería oportuno durante esta primera fase:

- confirmar la coherencia entre los planes regionales o provinciales existentes y las prioridades del desarrollo territorial; las eventuales modificaciones o la preparación de una nueva base de planificación (construidos con una lógica intersectorial y participativa) tendrán que acompañar la identificación del

---

<sup>1</sup> “Resolución de los problemas en las instancias más cercanas a los interesados”.

proyecto territorial. Tal trabajo podrá ser incluido dentro de un proyecto piloto y su finalización determinará la continuación del programa;

- confirmar la posibilidad legal de arreglos institucionales que permitan el manejo descentralizado (a nivel del territorio) del presupuesto público, del financiamiento de las inversiones y de la gestión de los proyectos de desarrollo;
- investigar la existencia de bases legales para las estructural formales (pactos territoriales, consorcios...) que se requerirían para gestionar autónomamente los acuerdos entre los actores económicos participantes en los proyectos;
- construir una “plataforma” (mecanismo institucional formal) para facilitar un dialogo entre los agentes sectoriales públicos y privados con el objetivo de identificar la coincidencia de intereses alrededor de inversiones productivas que resulten en beneficios económicos a corto y mediano plazo para todos los participantes. Las organizaciones de productores, asociaciones de intereses y empresarios participarían en estas “plataformas” junto a los representantes de las instituciones;
- definir un plan de trabajo para alcanzar el consenso de los participantes y su eventual contribución - con recursos humanos y financieros - a la preparación del proyecto/s y a su implementación;
- en caso, contemplar la oportunidad de una función de “facilitación” para el proceso de construcción del consenso. Un “facilitador” ayuda la mediación entre los diferentes intereses y prepara las bases de la discusión que serán progresivamente transformadas en un acuerdo contractual (ver 4.8); y
- identificar las inversiones públicas en infraestructura física (transporte, vías de comunicación, servicios, capacitación de recursos humanos...), asistencia técnica, investigación agropecuaria, innovaciones técnicas y legislativas que acompañarían a los proyectos privados o público/privados formalizados a través de los Pactos Territoriales (o de otros tipos de contratos).

2.101 La interacción público/privada es de fundamental importancia y es imprescindible que desde el inicio el diálogo intente compatibilizar intereses comunes que permitan construir un primer esbozo de programa de desarrollo. Cabe mencionar que no siempre es necesario que las inversiones previstas en el Pacto Territorial (o cualquier otra forma de arreglo público/privado) tengan un financiamiento especial a través de un proyecto específico en cuanto podrán existir recursos sea del presupuesto regular del Gobierno sea provenientes de bancos privados. Lo que sí será significativo es que a través del diálogo y de la actuación conjunta se lleguen a identificar sinergias y complementariedades entre inversiones públicas y privadas, que a su vez generen externalidades positivas y beneficios típicos de la programación con base territorial.

2.102 El diseño de los proyectos de base territorial podría comprender actividades y componentes tales como:

- inversiones privadas, en los sectores más dinámicos y con ventajas comparativas como por ejemplo las cadenas de valor;
- inversiones públicas, en mejoramiento de la infraestructura física, las vías de comunicación entre áreas urbanas y rurales, servicios básicos y otros servicios

públicos rurales como la seguridad, la educación rural, la salud y la protección social. Inversiones en bienes públicos (educación rural, salud y protección social);

- fomento de la interacción entre los sectores productivos y los de ciencia y tecnología;
- apoyo a la conservación de los recursos naturales y la protección ambiental. Un programa ambiental y de ordenación del territorio podría constituir en sí mismo un factor de agregación de intereses multisectoriales y justificar la propuesta de un proyecto de base territorial;
- formación, la capacitación de recursos humanos, el fortalecimiento institucional y el fomento de las organizaciones “intermedias” de productores, usuarios y asociaciones de intereses colectivos que puedan contribuir a crear capital social;
- promoción de “marcas territoriales a nivel primario, agroindustrial y de servicios desarrollando competencias y creando oportunidades de empleo no agrícola;
- construcción de relaciones contractuales entre actores públicos y privados para generar sinergias y complementariedades dentro de sus respectivos programas de inversión. La introducción de instrumentos y mecanismos institucionales innovadores como Pactos Territoriales (ver 2.14 a 2.19), Consorcios, Contratos...para facilitar la interacción público/privado sobre bases legales, proveer incentivos a la inversión privada facilitando el acceso al crédito, asegurar la transparencia de los respectivos programas de trabajo, evitar conflictos de intereses y duplicación de esfuerzos;
- introducción de formas innovadoras de financiamiento, como los fondos competitivos para asegurar la disponibilidad de recursos para las inversiones prioritarias, la utilización de nuevas tecnologías, y la subsidiariedad y complementariedad entre recursos públicos y privados; y
- un programa integrado de seguimiento y evaluación que sistematice y divulge las experiencias, incluyendo indicadores adecuados a los distintos niveles de toma de decisiones y escalas territoriales de intervención.

2.103 Característica principal del proceso de preparación de proyectos será el fomento de la participación a través de mecanismos de concertación a todos los niveles. Estos mecanismos permitirán un conocimiento (diagnostico) detallado de las características socioeconómicas del territorio incluyendo la economía formal e informal (ver PROMATA), las fuentes de ingreso, las tendencias del consumo de las familias rurales y urbanas, los flujos migratorios, las remesas de afuera del territorio y su utilización, etc.

2.104 Todo esto implicará un proceso de formulación de proyectos con tiempos más largos de lo usual. Sin embargo, una vez que los respectivos programas de trabajo entre los principales actores económicos del territorio hayan sido acordados a través un largo proceso participativo de toma de decisiones, se podrá acortar considerablemente el calendario de ejecución.

## EL VALOR AGREGADO DE LOS PROGRAMAS TERRITORIALES Y SUS IMPLICACIONES PARA LA PERSPECTIVA ESPACIAL

2.105 Los resultados de los estudios de caso permiten formular algunas hipótesis de trabajo sobre los beneficios y efectos esperables de la eventual implementación de una estrategia territorial formulada con base a los criterios mencionados en los capítulos precedentes.

### El valor agregado

2.106 El punto de vista teórico - confirmado por los estudios de caso (ver PROSAP) -, indica que la existencia (y su reconocimiento por parte de los habitantes de un territorio) de un capital social promueven las condiciones para:

- La creación de un marco conceptual que permita la integración de los sectores productivos del territorio en una visión más dinámica del desarrollo; *“The struggle to establish a territorial focus in a Government landscape traditionally organized around functional “sectors” lies at the core of strategic spatial planning in Europe...for policy communities in specific sectors, territory may be conceived mainly as a container...in effect, the search for “territorial” or “area” “integration” means a “disintegration” from some sector priorities, in order to be able to “see” an issue from the angle of the interrelations of activities in particular places...<sup>1</sup>;*
- La creación de condiciones que favorezcan la explotación de las sinergias y complementariedades existentes entre el capital social del territorio y el resto de los factores de producción, favoreciendo la creación de externalidades positivas;
- La instauración de un contexto económico, social e institucional que pueda integrar los intereses públicos y privados. Con una mejor integración entre el sector público y el sector privado se generarían externalidades positivas vinculadas a una mejor eficiencia en la utilización del presupuesto público, mayor apertura del sistema bancario al financiamiento de inversiones privadas incluidas en un cuadro económico bien definido, disminución de los conflictos de competencia, ejecución más rápida de los proyectos;
- La posibilidad de un compromiso factual y concreto para la protección del medio ambiente y un mejor ordenamiento territorial;
- Una complementariedad con la economía real expresada por los flujos económicos y sociales de la economía informal;
- La sostenibilidad de las inversiones productivas;
- El fortalecimiento de las organizaciones de productores superándose así los límites dictados por la fragmentación productiva y por la débil capacidad de negociación de las unidades de producción dispersas y de las instituciones locales; y

---

<sup>1</sup> A. Faludi, The European Spatial Development Perspective. Shaping the Agenda, 2006.



- El fomento de capacidades y recursos humanos que puedan jugar un rol en un desarrollo sostenible basado en las fuerzas vivas del territorio, el fortalecimiento de las competencias, la creación de incentivos para la inversión privada y la creación de nuevas oportunidades de empleo.

### **Implicaciones para la perspectivas espacial**

2.107 Una de las características del PROLOCAL en la micro-región ha consistido en la capacidad para ajustar su plan de acción a la heterogeneidad de las condiciones geográficas, económicas, sociales y de vida de las diferentes zonas rurales. Al mismo tiempo es interesante notar como según PROLOCAL la eventual evolución de su estructura actual implique la necesidad de revisar la noción geográfica de “territorio” teniendo en cuenta su localización en la Cuenca del Río Guayas y la necesidad de asegurar la gestión del medio ambiente y el uso eficiente del agua de la Cuenca como una condición del futuro desarrollo económico sostenible del territorio.

2.108 Tales consideraciones replantean la necesidad de revisar las condiciones específicas para el manejo de los territorios del espacio “Guayas” incluyendo los aspectos de política, administración y todas las interrelaciones necesarias para que:

- la transformación productiva y el desarrollo institucional ocurran como procesos simultáneos;
- sean lo suficientemente incluyentes como para que las zonas desfavorecidas puedan incorporarse los flujos económicos, sociales e institucionales alrededor de un plan de desarrollo; y
- sea posible la construcción de una identidad propia que en el caso del Guayas podría tener sus ventajas comparativas en un eficiente manejo del uso del agua y de los servicios ambientales.

#### ***PEOT – Perspectiva Europea de Ordenación Territorial. Hacia un desarrollo espacial equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea.***

*Las políticas de desarrollo espacial tienen por objeto garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión de acuerdo con los objetivos fundamentales de la política comunitaria, es decir: la cohesión económica y social, una competitividad económica basada en el conocimiento y conforme a los principios de desarrollo sostenible y la conservación de la diversidad de los recursos naturales y culturales. La PEOT abarca cuatro ámbitos importantes que interactúan entre sí y ejercen presiones importantes sobre el desarrollo espacial de la Unión Europea: i) la evolución de las zonas urbanas, ii) la evolución de las zonas rurales (las zonas rurales de la Unión Europea corren el riesgo de verse marginadas por la existencia de dificultades específicas). En lo que respecta al medio ambiente, se pone de manifiesto la necesidad de proteger los recursos naturales y ecosistemas y de aprovechar de forma distinta el potencial económico que ofrecen estas zonas (turismo rural y cultural, diversificación agrícola), iii) los transportes y vías de comunicación, y iv) el patrimonio natural y cultural. Por otra parte, la reflexión sobre una nueva cooperación entre zonas urbanas y rurales promoverá un enfoque integrado a escala regional y contribuirá a solucionar dificultades insuperables por separado.*

*Fuente: Documentos UE*

2.109 De manera circunstancial el estudio PROMATA ofrece algunos argumentos semejantes que apoyan la consideración espacial del desarrollo territorial, especialmente cuando se indica como “segundo vector” la necesidad de tener en cuenta las interrelaciones entre las áreas dinámicas y aquellas con un dinamismo embrionario construyendo conexiones con la economía de la costa y de las áreas metropolitanas vecinas. Las acciones para fortalecer la conectividad física e virtual de la economía regional comprenden la construcción de infraestructuras tales como carreteras, telecomunicaciones y servicios esenciales para todos los grupos sociales de las micro-regiones localizadas dentro de la región misma.

2.110 El estudio PROSAP sugiere algunas directrices a considerar en el contexto de la implementación de políticas que implican un conjunto de territorios con un capital social común. Estas políticas permitirían una visión más integral de las exigencias de conexiones entre áreas rurales y urbanas y facilitarían la identificación de las necesidades infraestructurales, sociales, culturales, productivas, lo mismo que de incentivos fiscales y financieros y requisitos de logística, capacitación, rondas de negociación entre varios territorios y construcción de territorios en “red”.

2.111 El enfoque territorial ofrece la oportunidad de vincular los temas de desarrollo económico local con las políticas públicas de competitividad, descentralización, modernización del estado, participación de las empresas y del sector privado y protección del medio ambiente. Favorece al mismo tiempo la implementación de políticas de cohesión y reducción de los desequilibrios espaciales a través de la posibilidad de promover el desarrollo endógeno de los territorios y la construcción de “redes” que faciliten un “mayor acceso integrado a activos como la tierra, la infraestructura y el capital humano”, la movilidad laboral y el desarrollo de ventajas comparativas y competitivas.

*...the needs of rural areas are not necessarily the same as those of a balanced regional policy. The Irish spatial development strategy is based around the strengthening of a series of “hubs” and “gateway” towns, which, when connected with a rural hinterland, can start to compete with the massive growth experienced by the Dublin conurbation during Ireland’s boom years...<sup>1</sup>*

2.112 Las Guías Estratégicas de la UE<sup>2</sup> mencionan:

*“ one of the features of cohesion policies – in contrast to sectoral policies – lies in its capacity to adapt to the particular needs and characteristics of specific geographical challenges and opportunities ....and... comprehensive territorial strategies are of course the hallmark of the spatial planning approach as advocated in the ESDP<sup>3</sup>... apoyando la necesidad de inversiones que faciliten la interconexión de territorios con mejoras en la infraestructura física y en intangibles como experiencias, intercambios culturales, redes y asistencia técnica, creación de “clusters”, inclusión social, valorización de las especificidades locales...*

2.113 **Y, como cita final:**

*...the world of agriculture has changed...dynamic new market, far reaching technological and institutional innovations, and new roles for the state, the private sector, and civil society...the emerging new agriculture is led by private entrepreneurs in extensive value chains linking producers to consumers...production is mainly by smallholders who often remain the most efficient producers, in particular when supported by their organizations. But when these organizations cannot capture economies of scale in production and marketing, labour intensive*

---

<sup>1</sup> Which Direction for Rural Development? CNASEA/INEA Octubre 2007.

<sup>2</sup> Council of the European Union, 2006.

<sup>3</sup> European Spatial Development Perspective.

*commercial farming can be a better form of production, and efficient and fair labour markets are the key instrument for reducing rural poverty..... beyond farming, territorial approaches are being pursued to promote local employment through interlinked farming and rural agroindustry, and these experiences need to be better understood for wider application...<sup>1</sup>*

## UNA PROPUESTA PARA EL SEGUIMIENTO

2.114 Teniendo presentes las evidencias acumuladas por los estudios de caso y el debate actual sobre el concepto y la justificación de las estrategias territoriales en el contexto latinoamericano, parece útil sugerir la continuación de los esfuerzos tendientes a confirmar la factibilidad de la estrategia territorial y de su utilidad a través de la identificación y preparación de un proyecto o proyectos que eventualmente podrían ser considerados como pilotos.

2.115 En las condiciones actuales parecería que los proyectos más apropiados para tal trabajo podrían ser el PROSAP, el PROLOCAL y el PRODAP II. El PRODECO II y el PROMATA podrían necesitar un esfuerzo mayor para capacitar grupos de agricultores, encontrar formulas institucionales adecuadas y sobre todo para agregar los intereses de actores públicos y privados alrededor de programas intersectoriales de desarrollo económico.

2.116 En estos casos los “factores aglutinantes” o “puntos de entrada” para iniciar un dialogo eficaz con los sectores productivos y las instituciones públicas en los casos específicos podrían ser los siguientes:

- PROSAP - El fuerte desarrollo de la producción vitivinícola de calidad de los últimos años ha implicado una explotación intensiva de los recursos de agua y suelo. La continuación de tales tendencias en el mediano plazo podrá determinar un desarrollo anárquico del territorio con efectos perversos sobre los recursos naturales y el medio ambiente. La agregación de los intereses privados y públicos de ámbito intersectorial alrededor de un pacto territorial que formalizara un programa de ordenamiento territorial local, la explotación sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente podría merecer una alta prioridad y al mismo tiempo constituir un ejemplo interesante de como movilizar las fuerzas vivas del territorio para alcanzar objetivos de desarrollo claros y ampliamente apoyados por todos los participantes.
- PROLOCAL - La evolución del PROLOCAL hacia un programa de desarrollo territorial rural podría empezar por el fomento de la preparación de proyectos intersectoriales con participación del sector público y el privado, identificando grupos organizados o Comités de Desarrollo Local u otras organizaciones de base arraigadas en el territorio. Estas organizaciones identificarían el conjunto de intereses e inversiones dentro y afuera del sector agropecuario cuya implementación podría tener repercusiones fundamentales sobre las perspectivas futuras de calidad de la vida e ingresos de las familias rurales y de las futuras generaciones.

Componentes de los proyectos podrían ser cualquier tipo de inversiones en infraestructura económica y social incluyendo las zonas urbanas cuando estas conexiones puedan ser útiles para fomentar las ventajas comparativas en las áreas rurales y abrir perspectivas de empleo afuera del sector agropecuario. Es

---

<sup>1</sup> World Bank, World Development Report 2008, Agriculture for Development. WB 2007.

importante que el proceso involucre a una serie de proyectos de diversa naturaleza de manera a que se pueda constituir una “red” de iniciativas de desarrollo que promuevan a mediano plazo formas alternativas de crecimiento endógeno del territorio.

- PRODAP II - Siguiendo la misma lógica del PROLOCAL, el PRODAP II podría apoyarse en empresas comunales o de servicios si estas tiene suficiente respaldo y credibilidad en las comunidades de base y siempre que su influencia en el proceso participativo de formación del consenso sobre las prioridades de inversión no sea preponderante sobre la voluntad de los otros participantes. Otra alternativa podrían ser que las asociaciones (por ejemplo de productores de piña o de desarrollo comunal) iniciaran una concertación entre los productores y los otros sectores económicos alrededor de prioridades sociales o económicas rurales y/o urbanas para preparar uno o más proyectos de desarrollo agropecuario o no agropecuario. Como se ha mencionado en el caso del PROLOCAL, la constitución de una serie de proyectos en “red” podría ser un instrumento adecuado para favorecer el intercambio de experiencias y el fomento de la capacidad a mediano plazo, para un desarrollo endógeno del territorio.

En el caso del PRODECO II (y del PROMATA) sería interesante averiguar la posibilidad de fomentar el crecimiento de los grupos de agricultores reunidos en cadenas de valor, financiando con fondos no reembolsables programas de capacitación para estos grupos, adopción de nuevas prácticas agropecuarias, viajes y visitas a experiencias similares en otros países de la región. En el mismo tiempo se podrían identificar instituciones y programas del sector público (infraestructura rural, educación, salud, servicios), que dentro de una planificación y visión territorial financien inversiones que apoyen la construcción de capital social, la competitividad de los factores de producción y la búsqueda de nuevas oportunidades económicas en las áreas rurales y urbanas.

2.117 Según se ha indicado en el párrafo 5.12 la identificación y preparación de proyectos territoriales con enfoque participativo, ascendente e intersectorial puede implicar tiempos más largos de lo comúnmente aceptado para los proyectos más convencionales de desarrollo rural. Por esta razón se considera oportuno que estas nuevas experiencias procedan en paralelo con la ejecución de programas y proyectos ya formulados y en vía de ejecución, seleccionando las áreas y contextos socioeconómicos más apropiados para asegurar una alta probabilidad de éxito positivo.

2.118 En el caso de estas primeras experiencias sería oportuno considerar la conveniencia de establecer financiamientos específicos (véanse las modalidades de constitución de los grupos de acción local en los proyectos LEADER de la UE, párrafo 4.8) para la capacitación y la formación de los participantes de los grupos, incluyendo un período de desarrollo suficientemente amplio como para que el proceso de concertación pueda agregar valor a la construcción de capital social y a la visión territorial compartida (planificación estratégica territorial).

### **3. ENFOQUES INNOVADORES PARA EL DESARROLLO RURAL**

**preparado por:**

**Alexander Schejtman\***

**\* Investigador Principal RIMISP**

## ENFOQUES INNOVADORES PARA EL DESARROLLO RURAL

### ÍNDICE

<b>SIGLAS</b> .....	iii
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>FUNDAMENTOS DE LA NECESIDAD DE INNOVAR EN MATERIA DE DESARROLLO RURAL</b> .....	1
<b>Los condicionantes macro o extra rurales del desarrollo rural</b> .....	1
<b>Globalización y apertura</b> .....	1
<b>Modernización del Estado y Descentralización</b> .....	2
<b>Los condicionantes sectoriales del desarrollo rural</b> .....	2
<b>Impacto asimétrico de la globalización y la apertura</b> .....	2
<b>Cambios en la dinámica del empleo y el ingreso rural</b> .....	3
<b>Migración y remesas</b> .....	4
<b>Movimientos sociales y acción colectiva</b> .....	4
<b>La experiencia regional en desarrollo rural hasta principios de los noventa</b> .....	5
<b>Lecciones aprendidas de las experiencias del pasado</b> .....	6
<b>La búsqueda de nuevos paradigmas y las convergencias de enfoque</b> .....	7
<b>GRANDES PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL Y EL ENFOQUE TERRITORIAL</b> .....	9
<b>El concepto de desarrollo territorial empleado como criterio evaluación</b> .....	9
<b>El LEADER como modelo</b> .....	10
<b>El DTR como marco en PROLOCAL, PROMATA y PRODAP II</b> .....	10
<b>Los pactos territoriales como marco en el PROSAP</b> .....	11
<b>Los territorios y la respuesta a las interrogantes</b> .....	11
<b>PROLOCAL Estribación central de los Andes</b> .....	11
<b>PROMATA Zonas Sur y Norte de la Mata de Pernambuco</b> .....	12
<b>PRODAP II, Zona Central de El Salvador</b> .....	13
<b>PRODECO II Desarrollo Comunitario en Itapúa, Misiones y Ñeembucú</b> .....	14
<b>PROSAP Zona este de la cuenca del Tunuyán Inferior, Mendoza</b> .....	15
<b>CONCEPTOS, CRITERIOS Y VENTAJAS ESPERADAS</b> .....	16
<b>Las nociones de rural, de territorio y de sustentabilidad en el DTR</b> .....	16
<b>El concepto de rural</b> .....	16
<b>El concepto de territorio</b> .....	17
<b>El concepto de desarrollo</b> .....	18
<b>De la conceptualización a la selección de territorios (criterios operacionales)</b> .....	18
<b>La identidad</b> .....	19
<b>Escala y gobernanza</b> .....	19
<b>La potencialidad de los recursos</b> .....	20
<b>La selección de los territorios</b> .....	20

<b>Los aportes del DTR y los “puntos de entrada” .....</b>	<b>21</b>
<b>Estímulo a los flujos de inversión .....</b>	<b>21</b>
<b>Territorializar las inversiones .....</b>	<b>22</b>
<b>Los marcos institucionales .....</b>	<b>23</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	 <b>26</b>

## SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONTAG	Confederación Nacional de Trabajadores y trabajadoras Agrícolas del Brasil
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GAL	Grupos de Acción Local
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
INV	Instituto Nacional de Vitivinicultura
OMC	Organización mundial del comercio
PEA	Población económicamente activa
PGB	Producto Geográfico Bruto
PRODAP II	Proyecto de Desarrollo Rural para la Región Central
PRODECO	Proyecto de Desarrollo Comunitario
PROLOCAL	Programa de Desarrollo Local Sostenible
PROMATA	Programa de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Zona de la Selva de Pernambuco
PROSAP	Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales
PYME	Pequeña y mediana empresa
RLC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación



## INTRODUCCIÓN

3.1 Las demandas al sector rural se han hecho mas complejas que la simple expectativa de que sea una fuente de insumos, mano de obra mercado y de otros recursos para el desarrollo urbano industrial como ocurría con el paradigma prevaleciente en la etapa de industrialización sustitutiva; las expectativas hoy día son las de lograr de manera simultánea elevar el potencial competitivo de los procesos de producción; de que éstos se desarrollen de modo ambientalmente sustentable y de que contribuyan a reducir la desigualdad y eliminar la pobreza. Se trata no sólo de demandas mas complejas sino que deben lograrse en un contexto macro y sectorial que ha experimentado cambios radicales respecto al prevaleciente en décadas anteriores que establecen los condicionantes de lo que se pueda hacer o no en el ámbito del desarrollo rural para contribuir a estos objetivos

### FUNDAMENTOS DE LA NECESIDAD DE INNOVAR EN MATERIA DE DESARROLLO RURAL

#### Los condicionantes macro o extra rurales del desarrollo rural

3.2 En términos generales es posible pensar en por lo menos dos procesos de nivel global y extra sectorial que resultan determinantes de las oportunidades y obstáculos que deberán enfrentar las estrategias de desarrollo rural en las próximas décadas: (1) el proceso de apertura de las economías y la globalización e internacionalización de los sistemas alimentarios y (2) la modernización del Estado y descentralización de la gestión pública

#### Globalización y apertura

3.3 La Región procedió a la aplicación, con distinto grado de profundidad, de la serie de reformas de ajuste estructural englobadas en lo que se ha dado en llamar el “Consenso de Washington”<sup>1</sup>. Su aplicación ha conducido a que las políticas sectoriales quedaran subordinadas a los equilibrios macroeconómicos, implicando que muchos de los instrumentos sectoriales del pasado como los subsidios, los tipos de cambio diferenciados, las franquicias, los poderes de compra de las empresas estatales, las fijaciones de precios a productos básicos, etc. hayan prácticamente desaparecido.,

3.4 Lo anterior se dio en el contexto de una economía “capaz de trabajar como una unidad en tiempo real y a escala planetaria.” (Castells 2000 Pág. 259) en que el comercio internacional y los mercados de capital están articulados globalmente operando las 24 horas del día y a cualquier distancia, que surgen nuevos actores supranacionales: organismos como la OMC y las empresas las transnacionales con formas nuevas de organización de la producción y de coordinación , etc. De particular relevancia para el desarrollo rural es el proceso de concentración y transnacionalización de las industrias agroalimentarias, que se acelera notablemente como resultado de las medidas de ajuste estructural destinadas a favorecer la inversión extranjera directa. Dicho proceso, en el caso de los supermercados, ha significado que, a fines de 2001, éstos hayan pasado a dominar el comercio minorista de alimentos en un buen número de países de la región, con un promedio (ponderado por población) de 60% en los países más grandes y/o de mayores ingresos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México) y porcentajes que van

---

<sup>1</sup> Que entre otras medidas supone : la disciplina fiscal, la unificación de los tipos de cambio, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la desregulación de los mercados internos, la privatización, la liberalización comercial, la eliminación de barreras a la inversión extranjera y la liberalización financiera

desde el 73% en El Salvador, 42% en Honduras y 35% en Guatemala, hasta un 15% a 20% en Nicaragua. Su presencia no sólo induce cambios en las pautas de consumo, sino que tiende a determinar la definición de las normas y estándares a las que deben ajustarse los productos alimenticios y los productores.<sup>1</sup>

3.5 Este desarrollo entraña serios desafíos para los productores primarios, pues las prácticas de adquisición de los supermercados y los grandes procesadores (estándares de calidad y seguridad, envasado y empaquetado, costo, volúmenes, consistencia, prácticas de pago) están reformulando las reglas del juego con respecto a las que prevalecían hasta un pasado reciente. Por otra parte, los supermercados también ofrecen oportunidades como potenciales motores de dinamización de la producción primaria, al ampliar y profundizar el mercado de consumo y abrir espacios de demandas más dinámicas.

3.6 Es importante considerar que los supermercados comercian alrededor de 24 mil millones de dólares en el rubro de frutas y verduras frescas, que se compara con los 10 mil 500 millones de las exportaciones no tradicionales de los 12 países estudiados sin que dicha producción para los mercados internos haya recibido una preocupación comparable a la dedicada a las exportaciones. Por lo tanto cuando se señala más adelante la necesidad de que pequeños y medianos productores rurales se vinculen a mercados dinámicos, uno de la mayor importancia lo constituirán los supermercados

### **Modernización del Estado y Descentralización**

3.7 La elección popular de alcaldes y gobernadores, la delegación de competencias a municipios, provincias o estados federales se han implementado, con la intención declarada de buscar mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública. La cooperación entre los actores locales se enfrenta a diversos fenómenos que dificultan la existencia de relaciones de confianza: la exclusión social, las relaciones de clientelismo político y de caciquismo, las carencias legislativas y la inseguridad jurídica, todas ellas constantes en mayor o menor medida del medio rural de muchos de los países de la Región. Se requiere el establecimiento de asociaciones de representación de colectivos ciudadanos de la localidad (sean provenientes de la esfera gubernamental, privada o de la sociedad civil). La descentralización puede servir como proceso progresivo de integración política y socioeconómica si es capaz de fomentar la creación de nuevos espacios públicos donde actores privados y públicos se encuentren en relaciones horizontales de legitimación y decisión, trabajando mancomunadamente en la formulación e implementación de políticas sectoriales. Pero también puede ser instrumentalizada y dar lugar a un proceso desintegrativo y regresivo. En este sentido, no es una 'panacea', pero si ofrece posibilidades de cambio.

### **Los condicionantes sectoriales del desarrollo rural**

3.8 El diseño de las estrategias de desarrollo rural deberá tener en cuenta las transformaciones experimentadas tanto como consecuencia de los fenómenos ocurridos a nivel macro como de las derivadas de dinámicas propias del ámbito rural entre las que cabe mencionar.

### **Impacto asimétrico de la globalización y la apertura**

3.9 En el sector rural, la globalización, la apertura y el creciente papel regulador de los mercados han sido aprovechados, fundamentalmente, por empresas con tierras de mayor potencial para la producción de exportables, con capacidad de acceder al crédito, a la tecnología y a la

---

<sup>1</sup> Basado en Reardon y Berdegue (2003)

información sobre las condiciones de los mercados interno y externo, haciendo que los beneficios se concentren en determinados productos, en algunas regiones, y en los productores medianos a grandes. Sin negar los elementos positivos de la dinámica exportadora, ésta tiene el riesgo de acentuar el carácter excluyente y polarizador que ha sido la característica persistente del proceso de modernización rural de la Región, con el agravante que la apertura tiende a acelerar dicho proceso al exponer a los productores a una mayor competencia y a disponer de menos recursos públicos para proteger a los más débiles. Detrás de esta asimetría se encuentra la alta concentración de la tierra y del capital educacional así cómo la presencia de mercados imperfectos y con altos costos de transacción que plantean la urgente necesidad de perfeccionar el funcionamiento de los mercados rurales

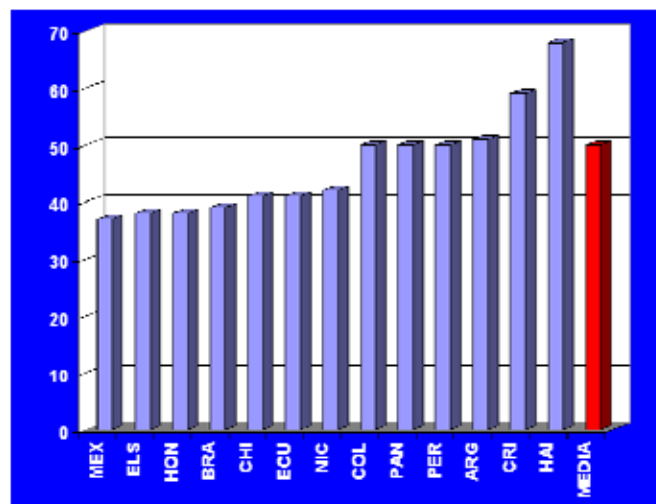
### Cambios en la dinámica del empleo y el ingreso rural 1

3.10 Alrededor de 44 millones de personas conforman la PEA agrícola de la región, de las cuales el 17% son mujeres<sup>2</sup>. El peso de la PEA agrícola en la total ha venido disminuyendo desde un 42% en los años 70, a menos del 24% en el 2000 (CEPAL, 2002) aun cuando su número se sigue incrementando.

3.11 Se advierte una tendencia al reemplazo progresivo del empleo permanente por el temporal y un crecimiento relativo del empleo asalariado que muestra una cierta estabilidad en su importancia relativa en comparación con el empleo por cuenta propia. Entre los asalariados agrícolas están las mayores tasas de trabajadores sin contrato y sin previsión social y se hace cada vez más extensivo el fenómeno de la subcontratación de mano de obra, que en esta actividad se encuentra asociada a mayores niveles de desprotección de los trabajadores.

3.12 Los cambios en la ocupación rural y las estrategias de generación de ingreso en el sector rural de AL son dramáticos: A finales de la década del 90, el empleo rural no agrícola ya constituía más de un tercio del empleo de los hogares rurales y aportaba alrededor del 40% de su ingreso total (ver gráfico). En términos absolutos el número de personas de hogares rurales empleadas en los sectores no agrícolas, aumentó en 2.5 millones; mientras los residentes rurales empleados en la agricultura, disminuyeron en 933 mil y los con residencia urbana, aumentaron en 1.1 millones. Es decir, se produjo un proceso de creciente urbanización de la fuerza de trabajo del sector agrícola.

#### Ingreso rural no agrícola en el ingreso rural total



<sup>1</sup> Basado en Reardon y Berdegue 2001

<sup>2</sup> Aunque esta cifra seguramente subvalora el trabajo intra-parcelario de las mujeres rurales.

3.13 Desde el punto de vista del desarrollo rural los cambios experimentados por la estructura del empleo y del ingreso así como de su localización adquieren la mayor importancia al considerar las diversas vías de salida de la pobreza por las que optan las familias rurales

### **Migración y remesas**

3.14 En los últimos años la migración internacional ha sido otro factor relevante en la redistribución espacial de la población, sobre todo en Meso América. La Encuesta Continua de Población de los Estados Unidos estimó en 14,5 millones al número de inmigrantes latinoamericanos y caribeños en el año 2000. Los flujos desde la Región se incrementaron en un 57% entre 1990 y 1997 y en un 15% adicional entre 1997 y el 2000.

3.15 El fenómeno de las remesas parece imparable. En los últimos tres años, el volumen de dinero enviado por los emigrantes latinoamericanos a sus familias casi se duplicó, de 23.000 millones de dólares en 2001 pasó a cerca de 38.000 millones de dólares en 2003.

3.16 Un estudio del BID en 19 países de la región muestra que, en la mayoría de los países receptores, las remesas superan con creces el total de la inversión extranjera directa, los ingresos oficiales de ayuda al desarrollo y el pago de intereses de la deuda externa. El BID calcula que un total de 450.000 millones dólares en remesas llegarán a la región en la próxima década (Quezada 2004)

3.17 Resulta innegable que la emigración es un mecanismo importante de superación de la pobreza para muchas familias rurales por lo que deberá ser considerada como una entre varias vías de salida, pero no es menos cierto, que este fenómeno requiere de una triple lectura. En primer lugar, constituye una constatación de la incapacidad de las zonas rurales para ofrecer empleo remunerativo a una población creciente. En segundo lugar, están los efectos adversos de la emigración sobre las familias (hogares trancos o abandonados, niños que crecen sin figuras paternas o maternas, etc.) y las localidades rurales (pérdida de talento, etc.). En tercer lugar y en contraste con lo anterior, están las oportunidades que se derivan de las remesas de los migrantes y de las redes sociales a través de las cuales las localidades rurales pobres pueden acceder a nuevos conocimientos y habilidades.

### **Movimientos sociales y acción colectiva**

3.18 Los efectos de los cambios en el contexto macro y sectorial y la persistencia de la pobreza han dado lugar a una variada gama de movilizaciones en el ámbito rural entre distintas categorías de campesinos y trabajadores rurales<sup>1</sup>. Las demandas por la distribución de la tierra, sin haber dejado de estar presentes han dado lugar, “en una segunda etapa, a un ...cambio de énfasis en las luchas rurales hacia los problemas relacionados con el desempeño económico y los programas de intervención que tuvo gran apoyo como consecuencia directa de las características que los movimientos de protesta campesinos habían adoptado en la fase anterior.” (Gordillo) y se constata que las estrategias de acción colectiva en el sector rural, apuntan por lo general a uno o mas de tres tipos de objetivos principales: el mejoramiento de las condiciones materiales de vida; la modificación de las relaciones de poder al interior de los grupos, comunidades u organizaciones rurales; o la profundización de la democracia y la expansión de la ciudadanía. Como testimonio de la envergadura alcanzada por estos movimientos sociales, no puede dejar de mencionarse el papel determinante del movimiento indígena en la reciente elección de Evo Morales como Presidente del Bolivia

---

<sup>1</sup> Para un desarrollo de la tipología de movimientos enumerados ver Schejtman (1997)

3.19 A pesar de su importancia, esta temática ha estado ausente en parte importante de las experiencias tradicionales de desarrollo rural y pone de manifiesto que la renovación de las instituciones para el desarrollo rural es consustancial a los objetivos de superación de la pobreza y de incremento de la equidad y está estrechamente vinculado a la necesidad de hacer una lectura distinta a la convencional de las potencialidades de los movimientos sociales y de la acción colectiva.

### **La experiencia regional en desarrollo rural hasta principios de los noventa**

3.20 Sin hacer un repaso detallado sobre la experiencia regional en materia de desarrollo rural en las últimas décadas, vale la pena mencionar algunos hitos en la medida en que las propias propuestas de reformulaciones parten de una reflexión sobre los alcances y limitaciones que tuvieron aquellas experiencias.

3.21 Hasta mediados de los sesentas la percepción de los vínculos entre agricultura y desarrollo estuvieron dominados por lo que Johnston y Mellor definieran como el papel de la agricultura en los procesos de industrialización, formando parte de lo que podríamos considerar el paradigma dominante en materia de desarrollo económico, asignándole a la agricultura la función de proveer insumos, mano de obra, mercado y financiamiento para el desarrollo urbano-industrial, constituyendo éste último el motor de los procesos de transformación. El correlato de esta conceptualización en el ámbito rural se expresó, por parte de las corrientes más conservadoras, en las propuestas del llamado "desarrollo de la comunidad" y en las visiones de base estructuralista, en la necesidad de las reformas agrarias como mecanismo para romper las trabas que impedían a la agricultura cumplir con estas expectativas.

3.22 En los sesentas la revolución verde aparece como un elemento destinado a superar las limitaciones de la agricultura para cumplir con su papel en el proceso de industrialización y es esta llamada "revolución", unida a procesos de redistribución de tierras, las que dominan las estrategias sectoriales. En los setentas, la constatación de que a pesar de las altas tasas de crecimiento del producto, estas no iban acompañadas de un proceso de mejoramiento en la distribución del ingreso y de reducción de la pobreza da lugar al surgimiento de las propuestas de "crecimiento con redistribución" y la de "satisfacción de necesidades básicas". En el ámbito rural un cierto grado de frustración con los efectos de los procesos de reforma agraria sobre la producción y productividad sectorial dieron origen a las propuestas sobre Desarrollo Rural Integral que dominan hasta principios de los ochenta (y en algunos países hasta muy recientemente) las estrategias sectoriales en la región pero que, dados sus magros resultados, son progresivamente abandonadas por las agencias que las promovieron

3.23 Con la crisis de la deuda y la implementación de políticas de estabilización y de ajuste estructural, adoptadas por los países con mayor o menor grado de profundidad, la agudización de la pobreza y la persistencia de las profundas desigualdades en la distribución de los ingresos, llevó a la necesidad de emprender medidas de tipo compensatorio como los Fondos de Solidaridad; las políticas focalizadas hacia determinados segmentos de productores y pobladores rurales.

3.24 Esta serie de políticas compensatorias, independientemente de la opinión que sobre ellas se pueda tener, no constituían propuestas de desarrollo rural en ningún sentido sustantivo y en alguna medida representaban, por una parte, la subordinación de los temas sectoriales al reestablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y por otra la insatisfacción con los resultados de los programas de desarrollo rural integral

3.25 El balance de esta larga experiencia en materia de desarrollo rural deja sin embargo un saldo poco alentador pues dependiendo del país, entre una quinta parte y hasta un 86% de la población rural es pobre (Valdés y Wiens, 1996). La incidencia de la pobreza rural se ha mantenido constante desde hace tres décadas (De Janvry y Sadoulet, 2002), en tanto que hoy en día hay más indigentes rurales que hace 20 años (Berdegué, 1998)

3.26 Aunque para América Latina en conjunto la pobreza disminuyó en casi un 5 % entre 1990 y 1999 (de 40.1 a 35.3) y otro tanto ocurrió con la indigencia tanto en los sectores urbanos como rurales, la pobreza y la indigencia en el sector rural sigue superando a la urbana por márgenes muy amplios, de un 30% a un 54% en el caso de la pobreza y de un 9% a casi un 31% en el segundo. A nivel de países, los últimos datos disponibles muestran que en 5 de 12 países afecta a más del 60% de la población rural

3.27 A los altos niveles de pobreza e indigencia se agrega el hecho de que América Latina es el continente que tiene la peor distribución del ingreso en el mundo y que éste muestra incluso deterioro en los últimos años

### **Lecciones aprendidas de las experiencias del pasado.**

3.28 En general la reformulación de las estrategias de Desarrollo Rural deberá superar algunas de las limitaciones de los proyectos más tradicionales, que implican introducir los siguientes cambios o llenar algunos vacíos de las prácticas más tradicionales:

- internalizar el alto grado de heterogeneidad que caracteriza a las sociedades rurales, al mundo de la pobreza, al de la pequeña agricultura y al de la pequeña empresa rural no agrícola, con políticas diferenciadas, que sólo recientemente y de manera muy parcial, han empezado a ser adoptadas de manera explícita por algunos países de la región;
- asumir el carácter multidimensional de la pobreza rural evitando enfrentarla con respuestas unívocas que no logran dar cuenta de la complejidad del fenómeno, sus causas y sus manifestaciones;
- incorporar el carácter multi-activo de las unidades familiares rurales dada la importancia que ha alcanzado el trabajo rural no agrícola, especialmente en el caso de las mujeres rurales que se incorporan al mercado laboral;
- no emplear los recursos de los proyectos para suplir o mitigar las fallas o ausencias de mercado pues éstas reaparecerán al término de los dichos proyectos;
- evitar el énfasis exclusivo en mejorar las condiciones de producción y productividad sin considerar simultáneamente los aspectos institucionales pues éstos pueden debilitar o incluso contradecir los impactos de las mejoras productivas sobre desigualdad y pobreza;
- asegurar que las políticas y acciones específicas de desarrollo rural, no vayan a contrapelo de aquellas de carácter ‘macro’, si se quiere lograr la viabilidad y sustentabilidad de las primeras;

- asumir el hecho de que crecientemente son el mercado y los agentes de mercado quienes tienen el peso decisivo en la determinación de las tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los pobres rurales;
- considerar, la posibilidad de inducir a la agroindustria, a los servicios, a las empresas medianas y grandes, incluso aquellas localizadas en el sector urbano, a asumir el papel de difusoras de tecnología hacia determinados segmentos de la PYME rural (Schejtman 1998; Dirven 1998);
- considerar los efectos potenciales que un determinado desarrollo del núcleo urbano pudiera tener, tanto en la transformación productiva de la actividad rural, como en las condiciones de vida y de trabajo de la población, en particular los pobres;
- desarrollar capacidad para adecuar las propuestas estratégicas o las políticas gestadas centralmente, a las potencialidades y restricciones específicas que presenta cada localidad e incorporar desde el inicio consideraciones de replicabilidad y amplificación (*upscaling*) de las experiencias exitosas;
- evitar decisiones centralizadas en proyectos con una multiplicidad de componentes con la excusa de que la debilidad de las instituciones regionales y municipales afectan la ejecución de planes y programas; y
- considerar que el impulso a alianzas de los pobres con sectores no pobres pueden contribuir a aumentar sus capacidades y oportunidades.

### **La búsqueda de nuevos paradigmas y las convergencias de enfoque**

3.29 En los 90 la toma de conciencia de los cambios profundos experimentados por el contexto en que se desenvolvían las economías rurales a los que se hizo referencia mas arriba, y la lectura de las experiencias del pasado en materia de desarrollo rural dan lugar a que en los ámbitos académicos, en los organismos internacionales y nacionales de cooperación para el desarrollo y en los propios gobiernos de la región empiecen a surgir intentos de reformulación de las estrategias de desarrollo rural que, como muestran claras convergencias hacia la adopción de lo que se ha dado en llamar el enfoque territorial del desarrollo rural.

3.30 El Banco Interamericano de Desarrollo ha adoptado el enfoque territorial para su nueva estrategia de desarrollo rural; el FIDA en Perú y en otros países andinos está desarrollando proyectos que apuntan a desarrollo de los territorios rurales (Corredor Puno-Cusco); para la Argentina y con el patrocinio de la SAGPyA está en vías de publicarse una propuesta de estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial; el Banco Mundial no sólo en una de sus publicaciones sustantivas habla de la “promesa del desarrollo territorial” (Ferranti et al) sino que en su informe del desarrollo mundial para el 2008 plantea el enfoque territorial como una estrategia para los países de América Latina y el Caribe.(WDR 2008). La OECD ha conducido recientemente análisis de política rural territorial en México y plantea iniciar otros en la misma línea en América Latina. El IICA ha sido uno de los promotores del desarrollo territorial rural bajo el concepto de “nueva ruralidad”.

3.31 A todo lo anterior se agregan las iniciativas sustantivas de los países como lo ilustra: la “Ley de desarrollo rural sustentable en México” que tiene una clara orientación territorial, el sistema Nacional de Planeación de Guatemala, La creación del vice-ministerio de desarrollo

territorial rural en Brasil; la FAO con el Desarrollo Territorial participativo y Negociado y los recientes estudios de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (RLC) en conjunto con el BID sobre las experiencias en Brasil, Chile y México(2007). No han sido ajenas a la demanda por la renovación de los enfoques los movimientos sociales como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) que ha creado un Liderazgo Territorial en su Consejo de Gobierno, y la Confederación Nacional de Trabajadores y trabajadoras Agrícolas del Brasil (CONTAG) que en el documento principal de su Noveno Congreso ha declarado " la territorialidad ya es una estrategia adoptada por el movimiento sindical de los trabajadores y trabajadoras rurales" y demanda el apoyo para el desarrollo de métodos e instrumentos que permitan incrementar esta estrategia

3.32 Sumpsi sintetiza en los siguientes términos la convergencia de enfoques:

- en cuanto a los *objetivos*, todas las estrategias de desarrollo rural analizadas se vinculan al logro de la reducción significativa y sostenida de la pobreza, asumiendo las Metas de Desarrollo del Milenio, de reducir la pobreza extrema, mayoritariamente rural, a la mitad en el año 2015;
- en cuanto a la perspectiva se asume un enfoque territorial del desarrollo rural, se abandona el concepto estrecho de lo rural, postulando en cambio una definición amplia tanto respecto del carácter multisectorial, y no solo agrario, de la economía rural, como en un sentido espacial al incorporar los vínculos entre los núcleos rurales y los núcleos urbanos intermedios. Sin embargo, la transición desde el enfoque sectorial-agrario al territorial-rural es más o menos intensa y clara según las diferentes agencias. De hecho algunas estrategias siguen siendo más agrarias que rurales;
- en cuanto al contexto, se reconoce la importancia que tiene para el desarrollo rural un entorno macroeconómico estable y una política económica que no opere en contra del medio rural ni del sector agrario;
- en cuanto a las *opciones para superar la pobreza rural* se reconoce la importancia y diversidad de las estrategias de vida de los hogares rurales, a partir de actividades agrícolas y rurales no agrícolas, de la pluriactividad, de la migración y de los ingresos derivados de las redes sociales de seguridad. Se postula que las políticas públicas deben apoyar las distintas opciones de estrategias de vida de los hogares rurales;
- en cuanto al *desarrollo institucional* se asigna una alta prioridad al desarrollo institucional, incluyendo entre otros aspectos el perfeccionamiento de los mercados rurales, el establecimiento de encadenamientos y de relaciones intersectoriales, la creación de plataformas de concertación público / privado y la construcción de espacios de ciudadanía, participación y democracia local. No obstante, el énfasis que se otorga al desarrollo institucional también varía mucho entre unas agencias y otras;
- en cuanto a la *descentralización* se reconoce el papel central que cabe a los gobiernos municipales y provinciales en el diseño y conducción de las estrategias de desarrollo rural, aspecto que requiere una inversión sustantiva en el desarrollo de sus capacidades;



- en cuanto al *papel del mercado, el Estado y la sociedad civil*, se asume una posición crítica frente a las dicotomías entre estado y mercado o estado y sociedad civil. Se desarrollan diversas propuestas de fortalecimiento de las instituciones de arbitraje entre la sociedad civil, el Estado y el mercado, considerando que el desarrollo y la cooperación entre los tres sectores son una precondition del desarrollo rural. También en este tema se aprecian matices significativos, pues en algunas estrategias se enfatiza el papel del mercado, mientras que en otras se enfatiza el papel de la sociedad civil o del Estado;
- en cuanto al *papel de la agricultura* en la economía rural, se confirma que el desarrollo agropecuario continúa siendo clave para el desarrollo rural, aunque se reconoce, también con distinta intensidad según las agencias, la creciente importancia de las actividades rurales no agrícolas y la necesidad de incorporar el objetivo de diversificación económica en las estrategias, políticas y programas de desarrollo rural. Por otro lado, se considera que la modernización y fortalecimiento competitivo del sector agrario debe hacerse enfrentando las condiciones que imponen los mercados domésticos e internacionales, aunque garantizando el acceso de los pequeños agricultores al crédito, los recursos naturales, la tierra y el agua, la tecnología y la información; consolidando los derechos de propiedad y el uso de los recursos.

## **GRANDES PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL Y EL ENFOQUE TERRITORIAL**

3.33 El apreciable consenso sobre las potenciales ventajas del enfoque territorial constituye un fenómeno reciente y no debe extrañar por lo tanto la relativa ausencia de experiencias que hayan sido diseñadas, desde su gestación, con este tipo de aproximación ; en atención a ello el Centro de Inversiones de FAO consideró de interés el examinar un conjunto de proyectos de desarrollo rural que tuvieran una escala interesante en términos de superficie y población involucrada a partir de la siguiente interrogante central:

¿Qué efectos económicos sociales y ambientales se habrían conseguido si el diseño e implementación los proyectos en curso hubiera adoptado un enfoque territorial?

3.34 En acuerdo con los Directores de proyectos financiados por el Banco Mundial, el BID y el FIDA, se seleccionaron los siguientes proyectos: PROSAP en Mendoza, Argentina; PROLOCAL en Ecuador; PROMATA en Brasil; PRODAP II en El Salvador, y en Paraguay el PRODECO <sup>1</sup>. Todos ellos con excepción del PROSAP están situados en zonas de muy alta incidencia de la pobreza, asumiendo como uno de sus objetivos el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de dicha población.

### **El concepto de desarrollo territorial empleado como criterio evaluación**

3.35 Responder a la interrogante planteada sobre la potenciales ventajas que pudieron haberse logrado por la aplicación del enfoque territorial, suponía en cada caso alguna definición de lo que se entiende por tal enfoque así como de los criterios o atributos que deberían estar

---

<sup>1</sup> Un resumen comentado de estos estudios de caso figura en el capítulo precedente (P. Lucani) y los estudios mismos se incluyen en las páginas siguientes de esta publicación.

presentes en cada caso. En alguna medida, el modelo de la experiencia europea LEADER de desarrollo territorial estuvo presente en distinto grado en todos los casos ya sea directamente como en el caso del PROSAP o junto a otras fuentes empleadas de modo más directo en los casos de PROLOCAL, PRODAP II y PROMATA.

### **El LEADER<sup>1</sup> como modelo**

3.36 Enunciados de modo muy esquemático, el enfoque del programa Leader, orientado a zonas rezagadas, tenía, los siguientes atributos (1) acciones innovadoras; (2) un grupo de acción local<sup>2</sup> (GAL) como mecanismo de gobernanza; (3) multisectorialidad de la economía rural; (4) integración a los mercados internos e internacionales; (5) integración del desarrollo urbano y rural; (6) reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios; (7) planes gestados desde la base (*bottom up*) Como se indica a continuación, muchos de estos elementos son compartidos en los distintos estudios de casos.

### **El DTR como marco en PROLOCAL, PROMATA y PRODAP II**

3.37 De manera explícita en la evaluación de PROLOCAL y de PRODAP II se tomó como base el documento de RIMISP “Desarrollo Territorial rural” en que se define al DTR como “ *un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural* (Schejtman Berdegué 2004 ; 4) en dicha conceptualización se entendía la transformación productiva como la incorporación de innovaciones en procesos, productos o formas de gestión, para acceder a mercados más dinámicos que los propios de los territorios rezagados y la transformación institucional como un proceso de creación de plataformas publico-privadas que condujeran a la inclusión de los pobres en los beneficios de la transformación productiva. Se señalaban en dicho documento un conjunto de criterios o condiciones del DTR que en lo fundamental apuntaban a (1) destacar los vínculos urbano rurales como constitutivos del territorio; (2) enfatizar la intersectorialidad de las actividades económicas (lo rural es más que lo agrícola); (3) convocar a la diversidad de agentes del territorio (los pobres requieren de alianza con terceros para superar su condición) y; (4) gestar una compleja arquitectura institucional que diera cuenta de la gobernanza del territorio.

3.38 En el examen de PROMATA se parte por conceptualizar al DTR como un proceso que: (1) adopta una escala regional como prioritaria para las intervenciones de apoyo destinados a la promoción del desarrollo; (2) que pasa de una promoción de actividades primarias a un énfasis por la diversificación de las economías micro regionales; (3) que prioriza la expansión de capacidades humanas y la creación de habilidades locales de inserción social y económica capaces de apoyar las principales ventajas comparativas que han surgido en los últimos tiempos (la “nueva ruralidad”); y (4) que debe asegurar la creación de nuevas instituciones compatibles con la nueva visión.

---

<sup>1</sup> “Liaisons Entre Actions de Développement de l’EconomieRurale”, “Vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural”)

<sup>2</sup> Los Grupos de Acción Local (GAL) agrupan en calidad de socios a los agentes e instituciones locales y comarcales representativos de los sectores público y privado. Ejercen funciones que habitualmente correspondían a la Administración Pública y tienen por finalidad formular la estrategia de desarrollo de su territorio identificando acciones innovadoras para cuya implementación postulan a los recursos asignados por la Comunidad Europea para estos efectos, y realizan el seguimiento y la evaluación de su empleo. Los más exitosos son aquellos en que los representantes del sector privado tienen un peso muy significativo (comunicación de JM Sumpsi)

## **Los pactos territoriales como marco en el PROSAP**

3.39 El ejercicio de simulación empleado en el análisis de la experiencia mendocina toma como patrón la idea de los pactos territoriales definidos como “el conjunto de “instrumentos de políticas dirigidas a la promoción de acuerdos entre el sector público y el sector privado para la realización de programas y proyectos integrados e intersectoriales con base territorial y participativa”. Pueden entenderse como un instrumento de implementación de los componentes del plan de desarrollo territorial gestado por los GAL y orientado a la facilitación del proceso de toma de decisiones frente a un complejo sistema de entidades múltiples y posibles conflictos de competencias

### **Los territorios y la respuesta a las interrogantes**

3.40 En cada uno de los programas los análisis no abarcaron a la totalidad de las áreas definidas como ámbito del programa sino a espacios menores pero de escalas suficientes como para calificar, primero si efectivamente estaban los atributos de un desarrollo territorial de acuerdo a la pauta elegida y segundo si su eventual aplicación habría redundado en beneficios para las poblaciones involucradas.

### **PROLOCAL. Estribación central de los Andes**

3.41 Esta micro región es una de las seis micro regiones que cubría el proyecto y está formada por cinco cantones: y por dos parroquias con una extensión un de 195.000 ha, y una población de 107.140 habitantes con 78% en el área rural. La pobreza afecta un 75% de la población total y al 80% de la población rural. La extrema pobreza alcanza el 33% y el 39% de la población total y rural, respectivamente. El promedio de escolaridad de los adultos no alcanza a los cinco años. Los hogares con acceso a saneamiento básico apenas llegan al 43% y la tasa de migración neta en varios cantones es superior al 2%.

3.42 Los criterios de conformación consideraron que se trataba de un área con fuerte expulsión de población, un grado razonable de diversificación productiva y la presencia de rubros potenciales de intervención como el café, la panela granulada, la maracuyá y los cítricos

3.43 Un examen desde la perspectiva del DTR de los atributos característicos de esta micro región llevan a las siguientes conclusiones:

- desde el punto de vista del escala (área y población) las condiciones estarían satisfechas, sin embargo no estamos en presencia de un programa de desarrollo territorial de la micro región en un sentido estricto sino de la suma de una multiplicidad de programas locales que, incluso en algunos casos, se reducen al tamaño de la parroquia;
- en relación a la gobernanza, la presencia de grupos o comités desarrollo local adquiere cierta madurez en algunos cantones pero quedan reducidos a la escala impuesta por dicho nivel;
- sobre la articulación urbano rural hay la presencia del núcleo importante (Victoria) que podría potencialmente jugar un papel articulador del conjunto de la micro región pues cumple papeles substantivos en servicios y transformación de insumos pero dada la fragmentación de los micro planes no alcanza a jugar dicho papel; y

- sobre la diversificación, la multisectorialidad y la articulación con otros agentes distintos a la población objetivo (los productores pequeños y medianos en situación de pobreza) existe una amplia red de microfinanciamiento que es parte del programa y convenios y algunos contratos impulsados, por el propio programa. Pero las empresas de procesamiento y comercialización no son “agentes” del programa con lo que se restringe la posibilidad de inversiones dinamizadoras que no tendrían por qué ser excluyentes.

3.44 Sin perjuicio de las limitaciones indicadas, el programa logra mejoras de cierta significación en elevar los ingresos de su población objetivo y esta en un proceso de reformulación que busca superarlas con el PRODER. Esto podría apoyarse en el hecho que las consultas a los agentes intra y extra programa a los diversos niveles (local, cantonal, nacional coinciden en las potenciales ventajas de la “territorialización” (cualquiera sea la idea que tengan de este concepto) pero algunas organizaciones de base insisten en mantener el nivel local de los planes, muy probablemente por temor a perder su capacidad de incidencia en escalas mayores.

### **PROMATA. Zonas Sur y Norte de la Mata de Pernambuco**

3.45 El programa abarca los 33 municipios de las zonas de la Mata de Pernambuco caracterizados por los bajos y muy bajos indicadores de desarrollo humano (sólo tres tienen niveles equivalentes a la media del estado). El programa se ha auto definido como uno de abordaje territorial en que: (i) las acciones se realizan en el ámbito de las regiones (Norte y Sur) y no en comunidades o municipios considerados aisladamente; (ii) está basado en metodologías participativas y estrategias ascendentes y (iii) procura abarcar un conjunto más amplio de actividades que las tradicionales vinculadas a la agricultura. Para ello está constituido por tres programas: uno destinado a mejorar la capacidad de gestión municipal en materia de servicios básicos; otro orientado a la diversificación de las actividades económicas de la región y un tercero que apunta a mejorar la gestión ambiental.

3.46 Al examinar la evolución PROMATA desde la perspectiva del DTR es posible constatar lo siguiente:

- a pesar de la definición de la región como su ámbito de incidencia y a que se definieron como “Territorios de Desarrollo” como unidades geográficas que integraban cuatro o cinco municipios cada una, las acciones se realizan a la escala de las comunidades o de los municipios aisladamente;
- en materia de diversificación las opciones siguen centradas en la actividad agrícola y las inversiones se concentran en capacitación y asistencia técnica y no en la construcción de nuevos mercados. Inclusive en la tercera etapa del programa las acciones de diversificación siguen ancladas a la agricultura;
- en materia de vínculos urbanos rurales su aprovechamiento sigue siendo frágil con excepción del estímulo a las actividades de turismo;
- El involucramiento de actores no tradicionales (como el empresariado de los sectores de transformaciones y de servicios) es prácticamente inexistente con lo que se debilita la posibilidad de desarrollar actividades capaces de dinamizar la economía regional en una perspectiva inclusiva; y

- Aunque las estructuras de gobernanza a nivel de municipios son participativas y hay una manifiesta transparencia en la ejecución del programa de su conjunto, la única instancia regional es la instalada por la dirección del programa que, por tratarse de uno de ejecución autónoma, dificulta la integración horizontal de las funciones públicas requeridas de otras secretarías de estado.

3.47 Dado que PROMATA. es una referencia conocida por la sociedad civil local y constituye uno de los principales programas del gobierno del Estado tendría condiciones de beneficiarse del abordaje territorial si, superando las limitaciones mencionadas, aprovecha sus ventajas de localización, otras inversiones hechas por el poder público (en particular las de Prorural), la existencia de incentivos a nuevos arreglos institucionales y sobre todo la fuerte identidad local basada en la herencia histórica y económica de la región.

## **PRODAP II. Zona Central de El Salvador**

3.48 El área de influencia del PRODAP II comprende 32 municipios, de 6 departamentos de la región central de El Salvador y tiene una estrategia de intervención territorial, a nivel de 5 zonas de atención geográfica con mas del 50% de la población de dicha Región caracterizada por su alto nivel de analfabetismo (23% vs. 16% nacional) y con un ingreso per capita que es un séptimo de la media nacional. Son estas condiciones más las derivadas de los acuerdos de Paz las que han dado fundamento al PRODAP I y a su sucesor y las que explican las características de los tres componentes del programa: Desarrollo de capacidades locales, servicios de apoyo a la producción y servicios financieros rurales.

3.49 Para su operación el programa ha creado una peculiar estructura organizacional en cuya base se encuentran las llamadas organizaciones integradas u asociaciones de desarrollo comunal (ADECOs pues éste es por lo general su nivel) cuyas demandas se formalizan en los planes de desarrollo integral (PDI) por planes de fortalecimiento organizacional (PFO). Dichas asociaciones están a su vez articuladas a las llamadas organizaciones de enlace (OE) con una cobertura de escala municipal y con capacidad de recurrir a los servicios de las Empresa prestadoras de éstos. Los PDI y los PFO se integran a su vez en los Planes Operativos anuales de cada una de las 5 zonas para conformar el programa del PRODAP II bajo la dirección de la Unidad Coordinadora (UCP) que tiene amplia autonomía técnica y administrativa, y cuyo rol es principalmente de normador, coordinador y articulador de la demanda de los beneficiarios y las capacidades ofrecidas por las entidades coejecutoras.

3.50 Al examinar PRODAP a la luz del DTR es preciso tener en cuenta que la organización del programa en base a 5 territorios tenía más bien fines administrativos que de desarrollo territorial, por lo que las limitaciones siguientes son solo conjeturales:

- los ejes productivos están casi exclusivamente vinculados a la actividad agrícola donde todavía las iniciativas de diversificación son muy reducidas pues casi 93% de la superficie cultivada lo está con granos básicos;
- hay un insuficiente desarrollo de las actividades no agrícolas en circunstancia que las familias que han superado la línea de pobreza obtienen más del 60% de su ingreso de este tipo de actividades mientras que las que no han superado siguen dependiendo en un 75% de la agricultura. De cada 10 trabajadores, cinco realizan actividades no agropecuarias;

- los vínculos con cooperativas e industrias dentro y fuera de la región son todavía muy incipientes y la actividad de transformación al interior del área esta conformada por microemprendimientos;
- los más de 54 planes de desarrollo integral raras veces superan la escala comunal y de las 28 organizaciones de enlace 14 son de naturaleza productiva, 5 de desarrollo integral y 9 de desarrollo comunal;
- los cinco equipos zonales de las primeras fases que podrían haber generado formas de opciones de gobernanza en sus “territorios” no pudieron ser sostenidos por problemas de costo;
- los vínculos con núcleos urbanos (San Vicente y Cabañas) son básicamente de tipo administrativo con escasa integración a la economía del territorio salvo a través de las ferias ocasionales; y
- persiste el riesgo de que la UCP dada su autonomía no pueda transitar a formas de gobernanza integradas a las estructuras políticas del Estado.

3.51 Las consideraciones anteriores nada tienen que ver con una evaluación del programa pues de hacerlo en sus propios términos, esto es como un proyecto de superación de pobreza y de fortalecimiento organizacional, sin duda que se destacarían muchos méritos para una región donde los efectos de la post – guerra (polarización política, desconfianza en la institucionalidad, etc.) no han sido del todo superados y que sin embargo, por efecto del programa, el ingreso mensual promedio de los hogares integrados al proyecto supero en un 64% la línea de base y ha estructurado una red de formas de organización que consolidadas pueden ser el embrión de un desarrollo territorial

### **PRODECO II Desarrollo Comunitario en Itapúa, Misiones y Ñeembucú**

3.52 PRODECO II se formula a partir de una evaluación crítica del programa de desarrollo comunitario que lo precedió sin que se alteren los objetivos originales. Para su implementación se aprobó el financiamiento de 500 subproyectos, la mitad de los cuales enfrentaba graves problemas de acceso al mercado. Dado el nivel de exigencias en materia de conciliación de intereses que el abordaje territorial plantea a la gestión pública, el proyecto considera que su construcción puede iniciarse desde una determinada actividad productiva (el subproyecto). Dicho proceso partiría por la identificación de actividades innovadoras en productos, procesos o gestión cuyas potencialidades sugieran de que es posible incorporar a las familias pobres en procesos productivos que enfrenten mercados de relativo dinamismo.

3.53 La inducción de una dinámica de DTR tendría, en términos generales, la siguiente secuencia (aunque algunos pasos puedan ser simultáneos): (1) pre identificación de los territorios sin ignorar la “territorialidad de hecho” ;(2) la identificación de un agente facilitador que tenga la capacidad de relacionamiento y ascendencia con actores claves en los eventuales territorios; (3) el conocimiento a priori de oportunidades de emprendimientos con capacidad potencial de incluir a los pobres; (4) identificar y movilizar los recursos económicos necesarios a impulsar los emprendimientos detectados; (5) constituir los comités de productores como proveedores de los insumos de la cadena industrial; (6) asegurar la presencia de actores empresariales; y (7) motivar políticas públicas promotoras o facilitadoras tanto para la captación de recursos como para el apoyo a la actividad primaria y de transformación.

3.54 Los desarrollos no tienen por que sujetarse a las divisiones administrativas pues el “territorio” será la suma de las áreas beneficiadas por el dinamismo de las cadenas que se hayan constituido en determinadas áreas.

3.55 Más que contrastes con un programa de DTR lo que cabe en el caso de Prodeco II es formular algunas interrogantes:

- ¿Cómo se pasa de la cadena al territorio, o este se reduce a la población directa o indirectamente vinculada a la cadena?
- ¿Cuál es el impacto territorial (y en que consisten estos territorios) de las cadenas pro-pobres exitosas con acceso a mercados que ya han sido implementadas?
- ¿Cuál sería el vínculo entre los denominados “territorios de hecho” con las cadenas?
- ¿Es posible que una serie de experiencias en territorios “mínimos” puedan alcanzar la masa crítica para constituir una estrategia nacional de desarrollo territorial?

3.56 Las interrogantes anteriores no constituyen necesariamente una expresión de escepticismo pues es posible encontrar ejemplos de procesos que sin ser estrictamente casos de desarrollo territorial tienen muchos de los atributos de dicho tipo de desarrollo como la región cafetalera en Colombia, la lechera en Chile, Petrolina Juaceiro y Vale doc Vinhedos en Brasil, etc. En todos estos casos los procesos que parten de determinadas actividades económicas pero alcanzan, en su evolución, cierta escala que, en cambio, no aparece claro como se ha de generar en el caso de PRODECO.

### **PROSAP. Zona este de la cuenca del Tunuyán Inferior, Mendoza**

3.57 Aunque el PROSAP no es en si mismo un programa de DTR, el carácter clave de las inversiones y servicios que financia tienen la potencialidad de generar dinámicas territoriales como las examinadas en el Departamento de San Martín. Los criterios utilizados para concentrar el trabajo en este Departamento fueron los siguientes: i) función de cabecera símbolo de la Región; ii) peso preponderante del Departamento en el Producto Geográfico Total (PGT), en el PGT Agropecuario, en el PGT del Comercio, en el PGT Financiero; iii) superficie, que representa más del 30% del total de la Provincia; y iv) población, más del 48% del total de la Provincia. Los mayores desafíos que enfrenta el territorio se pueden resumir en la necesidad de asegurar la sostenibilidad del desarrollo en el mediano y largo plazo a través de la utilización de nuevas tecnologías compatibles con el medio ambiente, la protección de los recursos naturales, la diversificación de la producción agropecuaria, una mejor eficiencia de los servicios, la preparación de los recursos humanos en función de las nuevas necesidades, la formación de capital social, la identificación de nuevas estrategias para un desarrollo armónico de las ciudades intermedias de la provincia, aliviando el proceso migratorio hacia la ciudad de Mendoza y a los asentamientos inestables alrededor de ésta (villas miserias), y la construcción de alternativas viables para evitar el drenaje de población joven hacia la ciudad (factor de “inequidad territorial”).

3.58 Dada la potencialidad del PROSAP de generar dinámicas territoriales, corresponde examinar en que medida la experiencia elegida se potenciaría con un enfoque tipo Leader:

- Tomando como territorio los departamentos considerados en el análisis, ¿es la Subdelegación de Aguas el equivalente a los Grupos de Acción Local de los programas Leader?
- De ser así, ¿el territorio efectivo se reduce al ámbito de los involucrados directamente o indirectamente con la producción agrícola?
- ¿Cómo entran al o los pactos territoriales las actividades que (conservadoramente) representan el 85% del empleo del territorio?
- ¿Qué expresión tienen el o los núcleos urbanos que forman parte del territorio elegido y cuáles mecanismos del Pacto contribuyen a un desarrollo armónico de las ciudades intermedias?
- ¿Quiénes y bajo qué condiciones participan en el o los pactos territoriales?
- Los Pactos son el equivalente a las plataformas público-privadas y de ser así ¿cómo se integran las autoridades políticas o los gobiernos locales al pacto?.

3.59 Los antecedentes presentados conducen a aceptar que la Sub Delegación de Aguas y la red de Inspecciones de Cause con sus asociaciones constituyen “una red de relaciones económicas, productivas y culturales muy importante” suficiente para asegurar la gobernanza del riego pero insuficiente para asegurar la requerida para un DTR, sin embargo, dada la centralidad del riego en la economía local, dicha red puede ser el núcleo de una institución equivalente a los GAL de Leader si va progresivamente ampliando su convocatoria y si tiene capacidad de captar recursos para actividades que vayan mas allá de la agricultura.

## **CONCEPTOS, CRITERIOS Y VENTAJAS ESPERADAS**

### **Las nociones de rural, de territorio y de sustentabilidad en el DTR**

3.60 En los casos analizados así como en la proliferación de proyectos y programas autodenominados de desarrollo territorial rural nos encontramos con una multiplicidad de conceptos de lo que en cada caso, se entiende por territorial y por rural. Lo anterior no tendría nada grave si no es porque el riesgo de la “banalización” de los contenidos del DTR pueda conducir a que éste corra el mismo riesgo que otros calificativos del desarrollo (sustentable, participativo, holístico, etc) antes que sus potencialidades como un enfoque posible puedan ser experimentadas. Conviene por lo tanto tratar de precisar los alcances que el concepto de rural y el concepto de territorio deberían tener en el DTR.

### **El concepto de rural**

3.61 Existen razones abundantes para superar la tradicional identidad entre lo rural y lo agrícola, entre otras cosas, por que una parte significativa, creciente y en algunos casos mayoritaria del empleo rural ha dejado de ser agrícola e incluso una parte del empleo agrícola tiene residencia urbana. Más aún, una parte el empleo rural no agrícola no esta necesariamente vinculado a la agricultura sino a otra serie de actividades de creciente demanda y dinamismo que han pasado a ocupar espacios cada vez mayores en el ámbito rural como el turismo y otras formas de acceso a la oferta ambiental y paisajística. A todo lo anterior se agrega el efecto de la amplia difusión de los medios de comunicación masiva y el de creciente contacto de de los habitantes del

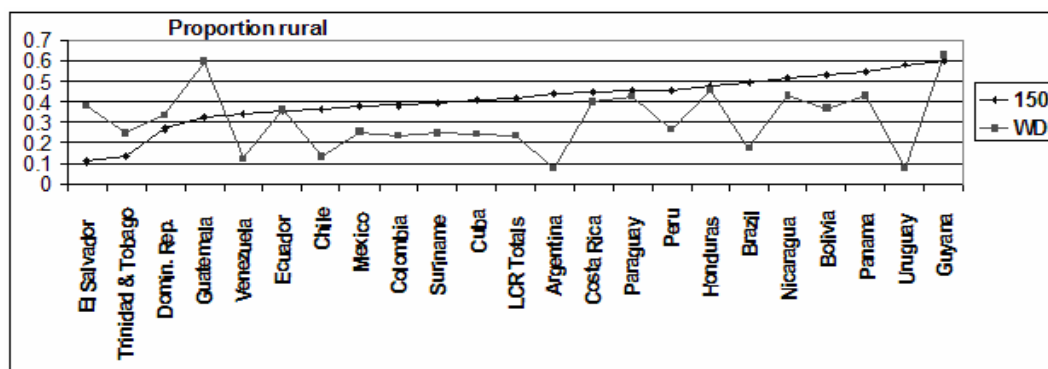


campo con los entornos urbanos de modo que sus expectativas y estilos de vida tienden a hacerse indistinguibles de los de los habitantes urbanos.

3.62 No cabe seguir calificando de urbanas a ciertas capitales de comunas por el sólo hecho de tener tal condición y un par de calles pavimentadas. El concepto de rural del DTR difiere del utilizado por los censos que tienden a subestimarlo<sup>1</sup> y por lo tanto, pareciera más razonable definir lo propiamente urbano sobre la base de un cierto nivel de densidad poblacional como lo hace por ejemplo el Servicio de Desarrollo Territorial de la OECD que adopta como parámetro el nivel de 150 habitantes por kilómetro cuadrado. La aplicación de este criterio a la América Latina revelaría la existencia de una clara subestimación de las poblaciones rurales<sup>2</sup>.

3.63 Los programas de DTR deben operar con un concepto ampliado de lo rural, que incluya el o los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales pues los vínculos urbano-rurales son críticos en el diseño estratégico. Si se adopta el criterio de la OECD que combina densidad poblacional (150 Hab/Km<sup>2</sup>) y distancia de más de 1 hora a un centro poblado con más de 100 mil habitantes se tendrían las siguientes diferencias con los datos arrojados por los censos<sup>3</sup>.

### Población Rural según censos y según criterio de densidad (150 Hab/Km<sup>2</sup>) y distancia a un centro poblado con más de 100 mil habitantes



3.64 Para Brasil una reclasificación de los núcleos rurales realizada utilizando 80 hab/km<sup>2</sup> indicaría que la población rural supera al 30% del total de habitantes. Comparando la dinámica poblacional entre dos censos se advierte la presencia de un número significativo de pequeños núcleos urbanos con una capacidad de crecimiento que supera al de algunas grandes ciudades. Esto sugiere la existencia de ciertos núcleos que tendrían una capacidad potencial de dinamizar al *hinterland* de actividades primarias vinculadas a ellos.

### El concepto de territorio

3.65 El enfoque territorial del desarrollo rural está todavía lejos de constituir un nuevo paradigma o una nueva teoría para la acción en el espacio rural, sin perjuicio de lo cual, los

<sup>1</sup> Kenneth M. Chomitz, Piet Buys, and Timothy S. Thomas

<sup>2</sup> incluso en los Estados Unidos donde sólo el 4% de su población esta empleada en la agricultura con 30% de su población sería clasificada de predominantemente rural de acuerdo a las estimaciones de la OECD

<sup>3</sup> Beyond the City: The Rural Contribution to Development David de Ferranti Guillermo E. Perry William Foster Daniel Lederman Alberto Valdés

diversos intentos de reconceptualización del desarrollo rural tienen tres elementos importantes en común: (1) la consideración de que lo rural va más allá de lo agrícola; (2) el reconocimiento de la centralidad de los recursos naturales; y (3) el papel clave de los vínculos urbano-rurales en la constitución del territorio rural. Compartir dichos elementos no parece haberse traducido, en la literatura y en la práctica, en una clara coincidencia en lo que es o no un territorio rural, como lo revelan los calificativos a una variedad de experiencias de desarrollo rural.

3.66 En Schejtman y Berdegué (2004), el territorio aparece definido como una construcción social pues corresponde a “un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente” y comparte los aspectos comunes a que se hiciera referencia; para Raffestin (1993) territorio es un espacio que ha sido apropiado por la acción social de diferentes actores en un particular juego de poder; para Tizon (1995) territorio es “un ambiente de vida, de acción y de pensamiento de una comunidad asociado a procesos de construcción de identidad” para Abramovay (2003) “los territorios no son simplemente un conjunto neutro de factores naturales y de dotaciones humanas... ellos se constituyen por lazos informales, por modalidades no mercantiles de interacción construida sólo a lo largo del tiempo y que la dan forma a una cierta personalidad y por lo tanto una de las fuentes de la propia identidad de los individuos y de los grupos sociales”<sup>1</sup>. En el análisis del caso de Tunuyán se hace referencia al territorio como “representación mental colectiva que aparece fruto de una historia y de una identidad común con características particulares que se reflejan en sus habitantes y proyectan una imagen bien definida en los intercambios con el mundo exterior”.

3.67 De los antecedentes anteriores se deduce que un cuarto tributo importante del concepto de territorio es la presencia de una **identidad territorial**, es decir de un conjunto de elementos materiales e inmateriales de la más diversa naturaleza que distinguen a una población o comunidad rural de otras.

### **El concepto de desarrollo**

3.68 La idea de desarrollo como un proceso de crecimiento con inclusión y sustentabilidad ambiental pareciera ser una definición ampliamente compartida, entendiendo por crecimiento el aumento de la disponibilidad de bienes y servicios (materiales e inmateriales) para la población del territorio; como inclusión tanto la incidencia real de la voz de las mayorías en la arquitectura institucional de los territorios como sus efectos en la reducción de la pobreza y de las desigualdades y por sustentabilidad un tipo de crecimiento que no gira con cargo a los recursos que heredarán las nuevas generaciones y de los que dependerá el logro de su bienestar.

### **De la conceptualización a la selección de territorios (criterios operacionales)**

3.69 Asumiendo como válidas las definiciones y conceptos anteriores, corresponde considerar como se expresarían en la tarea concreta de proceder a la selección de territorios que tengan las potencialidades de convertirse en espacios para un DTR; es decir de espacios en que es posible plantear una estrategia de transformación productiva y desarrollo institucional que asegure crecimiento inclusivo y sustentable.

3.70 En principio estimamos que son tres los criterios operacionales a considerar en la tarea de selección de los territorios: la identidad, la escala o ámbito geográfico en que esta localizado con su relevancia para la política (en particular, las relativas a los problemas de

---

<sup>1</sup> ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003ª

gobernanza) y la potencialidad de los recursos materiales e inmateriales que encierra en sus límites.

### **La identidad**

3.71 Hay dos tipos de situaciones relativas al vínculo entre identidad y territorio que conviene distinguir: las que podemos denominar como de identidades pre-existentes y de identidades “construidas”.

3.72 En el primer caso, los límites del territorio están básicamente predeterminados para los actores de los procesos concretos de desarrollo. cuando por ejemplo, se trata de una comunidad o un conjunto de comunidades con identidad cultural o étnica que las distingue de otros espacios. O cuando una característica geográfica como un microclima un valle cerrado o una isla pueden tener una fuerza determinante en constituir la visión de los agentes sobre el territorio.

3.73 En el segundo caso, los territorios surgen como una *potencialidad* que un proyecto de desarrollo puede contribuir a materializar, como cuando se instala una agroindustria que cambia la estructura productiva de un área, cuando la construcción de un camino de cierta importancia redefine los vínculos e intercambios de determinadas poblaciones, o cuando una demanda social identifica a una comunidad con un determinado espacio que llega incluso a lograr cambios en las delimitaciones político-administrativas. Hablamos aquí de “territorios producidos” o por construir, en el sentido de que es a partir de ese hecho exógeno que es posible que los actores del proceso de desarrollo construyan una “identidad territorial”.

3.74 Independientemente de cual sea el caso, la división político administrativa subnacional es difícil de eludir debido a las facultades legales o aun constitucionales de los respectivos gobiernos. Lo importante es que no cabe hacer abstracción de estos “territorios predeterminados” o construidos al definir el ámbito del proyecto de desarrollo, sino que lo que corresponde es ajustar a ellos los objetivos

### **Escala y gobernanza**

3.75 La cuestión de la escala en la selección del territorio es importante desde dos puntos de vista por lo menos: el que tiene que ver con el tamaño del área seleccionada y vinculado a ello y el relativo a la importancia de las lecciones derivadas de dicha experiencia en el diseño de las políticas nacionales.

3.76 La gran mayoría de las experiencias conocidas raras veces superan la escala municipal, inclusive en aquellos casos en que el ámbito del programa la trasciende, su implementación concreta termina por reducirse a dicha escala. La suma de micro proyectos no sólo no hace una estrategia sino que carece de la masa crítica de procesos económicos políticos y sociales para tener impacto nacional y para que las lecciones derivadas de su experiencia permitan orientar o reorientar procesos mayores Aunque es difícil formular una definición a priori, la escala debería estar entre la comunidad o el municipio y las grandes regiones (como en Chile) o estados (como Argentina, Brasil y México) conformando mancomunidades o asociaciones municipales <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A título de ejemplo corresponderían a esta escala la región oriente del estado de Michoacán(18 municipalidades) que esta estructurada entorno un área protegida de la cual depende mucha del agua fresca de la Ciudad de México y la que recibe la mariposa monarca en sus vuelos desde Canadá; o la región cafetalera de Colombia (24 municipalidades a través de tres departamentos) o la región de Petrolina Juazeiro en el noreste de Brasil (seis municipalidades en dos estados) que pasó de una condición marginal habitada

3.77 Desafortunadamente no existen en la región ni los referentes políticos ni otros mecanismos para entidades de esta escala que permitan gestar formas de gobernanza comparables, por ejemplo, a las surgidas en Europa en relación a los programas Leader y que por su naturaleza, no sólo constituyen plataformas político-privadas de gobernanza local sino que pueden impulsar programas de largo plazo pues no están constreñidas a los ciclos electorales de las campañas municipales.

### **La potencialidad de los recursos**

3.78 En alguna medida el DTR es una propuesta para superar el rezago de regiones que o no lograron insertarse en las oportunidades abiertas por los procesos de globalización y apertura o, que se vieron afectadas negativamente por dichos procesos; por lo tanto, son regiones en las que los incentivos existentes para su inserción en mercados más atractivos o dinámicos no eran coherentes con sus potencialidades o por que sus diversas formas de capital (humano, natural, social, físico, financiero, cultural, etc) no constituían puntos de apoyo para nuevos esquemas de incentivos, lo que es más bien menos frecuente<sup>1</sup>.

3.79 El peso relativo de este factor en la selección de los territorios estará condicionado, en alguna medida, por los recursos públicos y privados que sea posible movilizar para el desarrollo de sus potencialidades pues éstos tenderán a ser mayores mientras más grandes sean las brechas de capital que haya que cubrir para introducir las innovaciones en productos, procesos y formas de gestión requeridas para dinamizar la economía del territorio.

### **La selección de los territorios**

3.80 La lectura de los casos incluidos en este documento y la de muchos otros que se plantearon como “territoriales”<sup>2</sup> sugieren la necesidad de intentar una experimentación a escala real de proyectos de DTR en zonas rezagadas que sirvan para pasar de una idea o concepto “prometedor” (por usar lo señalado en *Beyond the City*) a un conjunto de experiencias de aprendizaje social en territorios.

3.81 Por lo señalado más arriba los criterios de selección serían áreas rurales:

- que tengan la escala geográfica adecuada es decir mayores que un municipio pero menores que una región o Estado;
- en que exista una manifiesta identidad que permita que los límites del territorio sean evidentes para su población;

---

básicamente por campesinos pobres sin tierra o de subsistencia a una región dinámica de economía diversificada basada en la producción y procesamiento de frutas de alto valor.

<sup>1</sup> Ray (1998) introduce el concepto de “economía de la cultura” (*culture economy*) como un posible enfoque del desarrollo rural basado en la (re) valorización de un espacio dado, a partir de elementos de su identidad cultural. Se trata de iniciativas en las que atributos culturales de una localidad determinada se convierten en el elemento clave para mejorar las condiciones de vida rural. Dichos atributos (*markers*) incluyen: alimentos tradicionales, idiomas regionales, artesanías, folklore, artes visuales y teatro, referencias literarias, lugares históricos o prehistóricos, paisaje y su flora y fauna asociadas, entre otros.

<sup>2</sup> Ver por ejemplo DTR-IC y Chorlaví.

- en que existan organizaciones de la sociedad civil susceptibles de ser movilizadas en un proyecto compartido<sup>1</sup>;
- que tengan una variedad de actores sociales para que los procesos de concertación arrojen lecciones relevantes para la formulación de estrategias<sup>2</sup>;
- en que exista disposición de las autoridades públicas por participar en el proyecto; y
- en que existan recursos potenciales (materiales y/o inmateriales) en los que apoyar los procesos de innovación para crear ventajas competitivas.

### **Los aportes del DTR y los “puntos de entrada”**

3.82 ¿Qué se puede hacer entonces al respecto de la pobreza y la desigualdad desde las políticas y programas de desarrollo territorial rural?

3.83 Básicamente son tres los ámbitos de acción: (1) estimular los flujos de inversión públicos y privados hacia los territorios afectados por la pobreza y la desigualdad; (2) “territorializar” dichas inversiones; (3) modificar los marcos institucionales para dar cuenta de la dimensión territorial (o constituir un referente territorial) e incluir a los sectores pobres y excluidos.

### **Estímulo a los flujos de inversión**

3.84 No se puede pensar en modificar las condiciones de pobreza y de desigualdad a escala de territorios rurales sin efectuar un cambio en sus determinantes. Vale decir, el objetivo inmediato es acrecentar o mejorar la calidad de aquellos factores que hemos visto que determinan las dinámicas económicas territoriales y sus efectos distributivos: capital humano, sistemas de innovación, dotación de activos públicos y privados, etc. Ningún territorio deja de ser pobre si no accede y dispone de estos activos tangibles e intangibles. Ello significa principalmente incrementar los flujos de inversión pública y privada en beneficio de dichos territorios, pues convengamos que la simple movilización de los activos tangibles e intangibles endógenos de territorios rurales pobres y desiguales, no será suficiente.

3.85 Al respecto, debe reconocerse de partida un hecho significativo que limita en América Latina el espacio de las posibilidades, en comparación con otras regiones que han hecho un uso importante de los enfoques territoriales de desarrollo rural. En Europa, por ejemplo, las iniciativas territoriales como Leader se han realizado sobre los hombros de gigantescos programas de inversión pública, organizados bajo la lógica de asegurar los equilibrios socioeconómicos regionales (fondos estructurales). Leader opera entonces como un complemento que incide sobre un flujo de inversión regional asegurado<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> En la formulación de la estrategia de Desarrollo Rural para la Argentina fue posible constatar la presencia de núcleos embrionarios de agentes sociales organizados que con los incentivos adecuados podrían constituirse en órganos semejantes a los GAL del Leader europeo.

<sup>2</sup> Casi no existen territorios en que no hayan agentes con intereses diversos o incluso conflictivos por lo que carecerían de interés las lecciones derivadas de un área de actores extremadamente homogéneos

<sup>3</sup> Los niveles de aporte del Leader para 2002 a 2006 fueron superiores a los seis mil millones de euros. La inversión media ejecutada por un Grupo LEADER se sitúa en 5 millones de euros en cinco años, el coste medio de creación de un empleo a tiempo completo (empleo directo creado o salvaguardado el programa) se sitúa en torno a 37.0000 euros.

3.86 En América Latina esa no sólo no es la realidad pues los flujos de inversión son muy limitados, están por debajo de su rentabilidad social y –sobre todo- están ordenados casi exclusivamente con una lógica sectorial. El Estado decide y opera sectorialmente. Incluso los gobiernos locales responden a los incentivos tácitos y explícitos que reciben desde el poder central y también organizan su quehacer con esa perspectiva.

3.87 La situación es la misma si miramos lo que sucede con la inversión privada y aún con los movimientos sociales rurales. Sus preocupaciones y lógicas decisionales predominantes no son territoriales, sino sectoriales en el caso de los empresarios y temáticas en el caso de los movimientos sociales (con la excepción de algunos movimientos indígenas que tienen en el centro la reivindicación territorial).

3.88 Entonces, la tarea consiste en incidir para que esos flujos de inversión pública y privada decididos y organizados con una lógica sectorial, se incrementen en los territorios rurales pobres. En buena medida, el que ello suceda o no suceda depende de decisiones y variables que aunque se deciden en otros niveles pueden reorientarse desde el territorio y desde los programas territoriales, a través de mejorar el clima territorial de inversión.

3.89 Desde las políticas y programas de desarrollo territorial, se puede actuar sobre variables del siguiente tipo:

- Los bienes públicos que determinan la productividad de las empresas del territorio: caminos, electrificación, sistemas de innovación, seguridad pública, etc;
- El acceso de las empresas a financiamiento;
- El mercado de trabajo, incluyendo la calificación de la fuerza de trabajo;
- Las barreras regulatorias y administrativas que impactan sobre el costo y la competitividad de los negocios;
- Los obstáculos al acceso a los mercados dinámicos a los cuales se puede vincular el territorio; y
- La implementación de estímulos fiscales diferenciados.

3.90 Ello requiere, de partida, una evaluación rigurosa del clima de inversión, similar a la que se hace a niveles de países o de cadenas de valor, pero esta vez a escala del territorio. Esto usualmente no es algo que haga parte del instrumental de los proyectos de desarrollo territorial que conocemos.

### **Territorializar las inversiones**

3.91 La segunda línea de acción es “territorializar” los flujos de inversión. Fundamentalmente ello implica actuar para maximizar las sinergias y los efectos multiplicadores en el territorio de las inversiones.

3.92 Son tres las dimensiones en que se puede actuar:

- Incidir para que los programas públicos de fomento productivo y especialmente aquellos que tienen su origen en las entidades del sector agrícola, reconozcan el

carácter amplio de la economía rural e internalicen el hecho de que los hogares rurales, especialmente los pobres, utilizan una diversidad de estrategias de empleo para mejorar sus condiciones de vida. Solo una muy pequeña fracción de los pobres rurales viven exclusiva o fundamentalmente de ser agricultores. La mayoría recurre también al empleo rural no agrícola, a la migración de algunos de sus miembros y a las remesas, y, sobretodo, a estrategias de pluriactividad. “Des-agriculturizar” las políticas rurales es el primer paso de la tarea de “territorializar” las inversiones públicas y privadas. Ello no quiere decir no atender a la agricultura, pero si implica dejar de hacerlo a expensas de desatender a los demás sectores que hacen parte de la economía del territorio.

- Fortalecimiento de los vínculos inter-sectoriales involucrando a la micro, pequeña y mediana empresa localizadas en el territorio. La inversión privada en los territorios pobres tendrá un menor efecto sobre la pobreza y la desigualdad si los bienes y servicios que utiliza son provistos por empresas externas, o si la mano de obra calificada se importa de otras regiones.
- Fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales. De alguna forma es un contrasentido hablar de “territorios rurales”, cuando lo que en verdad existen son territorios que incluyen núcleos urbanos como el hinterland rural. José Eli da Veiga en sus “Ciudades Imaginarias” ha demostrado para el Brasil la existencia de espacios denominados rur-urbanos de lo que en América Latina llamamos “el mundo rural”. Sin embargo, hemos visto anteriormente que es en “el campo” donde se localizan los sectores más pobres. El mayor esfuerzo de los pobres por superar esta condición de estar localizados en trampas de pobreza, hasta ahora ha sido la migración. Trabajos como los de de Janvry y Sadoulet en México demuestran que la pobreza y la marginalidad disminuyen inversamente con el aumento de la proximidad con los centros urbanos.
- Valorización de bienes intangibles como el capital cultural e identitario propio de los territorios.

### **Los marcos institucionales**

3.93 De lo señalado resulta evidente que la agenda hasta ahora propuesta requiere un agente social que le de contenido y que la conduzca. Además, no cualquier agente y no cualquier contenido aseguran por igual que la inversión pública y privada, territorializada o no, sea incluyente de los sectores sociales pobres y tradicionalmente excluidos. El tercero de los ámbitos de acción se refiere a lo anterior, y tiene que ver con la transformación institucional y con el desarrollo de coaliciones sociales innovadoras.

3.94 Existe un amplio acuerdo entre los especialistas de que la eficacia y la sostenibilidad de los procesos localizados de desarrollo rural, dependen en gran medida de la existencia de sujetos colectivos, o plataformas multi-actores, dotadas de la capacidad de organizar y conducir los procesos de desarrollo.

3.95 El desarrollo de las alianzas entre agentes del sector público y agentes representativos del sector privado y social (alianzas público-privadas) es una primera manifestación de la tarea de construir y fortalecer estas plataformas multi-actores que son los reales agentes directos del desarrollo territorial rural. Su gestación presupone la existencia de instancias de expresión organizada de los diversos intereses presentes en el territorio y la disposición de sus representantes y de las autoridades políticas a construir espacios de diálogo y de negociación. El

desarrollo institucional apunta, por lo tanto, a fortalecer la capacidad de interlocución sustantiva entre estos dos elementos de la ecuación reconociendo el creciente protagonismo del sector privado en la dinamización de los procesos productivos.

3.96 Apoyar el desarrollo y el fortalecimiento de estas plataformas multi-actores para el desarrollo territorial, requiere desarrollar instrumentos que permitan:

- Estimular y facilitar los encuentros iniciales entre organizaciones representativas de diversos sectores del territorio. El desarrollo de los órganos de acción local - que no son sino una expresión avanzada de capital social, surgen de procesos de construcción de confianzas, generación de redes y relaciones, articulación de procesos sociales basados en la capacidad de cooperar de las personas - no aparecen por generación espontánea sino que implican tiempo, facilitadores capacitados, recursos y metodologías adecuadas de trabajo;
- La formalización gradual de estas asociaciones o plataformas multi-actores, de sus instancias de decisión y de gestión, de fórmulas de participación que sean inclusivas de los sectores más pobres, etc;
- La planificación de largo y mediano plazo concertada entre actores, que permita el surgimiento y la formalización de una visión compartida de mediano y largo plazo sobre el tipo de territorio que se desea construir y sobre su vocación productiva-económica;
- El acceso a recursos de inversión que permitan materializar y hacer realidad, en forma integral, los planes y proyectos contruidos colectivamente en el seno de estas asociaciones multi-actores. Es aquí donde muchas veces estas iniciativas mueren, cuando los planes se quedan en el papel o cuando la integralidad de las propuestas cede ante la realidad sectorializada de los recursos públicos que obliga a buscar de ventanilla en ventanilla apoyos fraccionados para uno u otro aspecto del plan o del proyecto que tenía una pretensión de integralidad; y
- Asegurar una representatividad del sector privado coherente con el protagonismo que debe asumir en la producción de bienes y servicios.

3.97 Existen en la región una multiplicidad de iniciativas dirigidas a la creación de plataformas públicos-privadas; que han surgido incluso en iniciativas orientadas a crear una masa crítica de población y territorio coherente con proyectos de desarrollo territorial, como ocurrido con algunas asociaciones municipales o mancomunidades. Sin embargo son escasos los ejemplos en que dichas plataformas tienen decisiones sobre la asignación de recursos de alguna significación lo que contrasta con experiencia de los GAL que son vistos como estructuras equivalentes. Son los mecanismos de acceso a recursos comunitarios por parte de los grupos de acción local GAL lo que parece particularmente difícil de implementar en América Latina, no sólo por los montos involucrados sino por la flexibilidad y formas de delegación en el manejo de los fondos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En una entrevista que hiciera a uno de los directores regionales de GAL sobre cómo fueron los primeros pasos del programa que se iniciara hace algunos 15 años me señaló, en apretada síntesis lo siguiente “Un par de amigos leímos en la prensa que la CE decidió designar una cantidad de recursos a un programa de carácter puramente experimental al que nuestra comarca podía acceder El fondo concursable estableció una serie de reglas para el acceso a estos recursos que eran del orden del millón de euros por propuesta. Elaborada ésta,



---

debíamos referir a un Banco local para el manejo de los fondos pero los intentos de conseguirlo no resultó fácil por el aire de irrealidad que tenía la posibilidad que un pequeño grupo creado ad-hoc, sin garantías ni participación mayoritaria de las autoridades públicas, fuera efectivamente parte de una estrategia comunitaria.

## BIBLIOGRAFIA

Abramovay, R. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre. UFRGS Editora, 2003<sup>a</sup>

Bengoia ed.2006 Territorios Rurales: Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América latina Rimisp, Catalonia Santiago de Chile

Berdegú, J.A. (1998). La pobreza rural en América Latina. Trabajo presentado en la Conferencia El Papel Estratégico del Sector Rural en el Desarrollo de América Latina (Rural poverty in Latin America: a study presented in the Strategic Role of the Rural Sector in the Development of Latin America conference), Cartagena de Indias, Colombia, July (Manuscript).

Berdegú, Julio A. and Germán Escobar. 2002. Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction. AGREN Network Paper 122. ODI, London, UK

Castells, M. (1999). La era de la información: Economía, sociedad y cultura. (The age of information: Economics, society and culture) Volume I: The Network Society. Vol. I. Siglo XXI. Mexico.

CEPAL. 2002. Panorama social de América Latina 2001-2002. CEPAL, Santiago

Chomitz, Kenneth M. Buys, Piet and Thomas Timothy S. 2004. Quantifying the Rural-Urban Gradient in Latin America and the Caribbean

De Ferranti D., Guillermo E.Perry, William Foster, Daniel Lederman, and Alberto Valdés, 2005. Beyond The City. The Rural Contribution to Development. World Bank Latin American And Caribbean Studies, The World Bank, Washington, D.C

De Ferranti D., G. Perry, F. Ferreira and M. Walton. 2003. Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?. World Bank, Washington DC.

De Janvry, A. y Sadoulet, E (2002). El desarrollo rural con una visión territorial. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Enfoque Territorial del Desarrollo Rural" Boca del Río, Veracruz, Mexico, October

Dirven, M 1998. Agroindustria y Pequeña Agricultura: Síntesis Comparativa de Distintas Experiencias. (Agroindustry and small farming: a comparative synthesis of different experiences) LC/R 1663 ECLAC

FAO/BID 2007 Desarrollo Territorial Proyecto de cooperación técnica

<http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/fao-bid/des/docs.htm>

FIDA. 2002. Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. FIDA: Roma.

Gordillo, G. (2001) La Movilización Social como Medio de Producción FAO Santiago de Chile

Johnston, B. Y Mellor, J. (1962) : "El papel de la agricultura en el desarrollo económico". El Trimestre Económico, N° 114, Vol XXII, Abril-Junio

OECD 2003. Multi-level Governance and Territorial Development:Trends in OECD Countries and in Mexico. Washington DC, World Bank/IFC Headquarters, March.

Orozco, M. 2002 Remittances to Latin America and the Caribbean: Money, Markets and Costs BID/FOMIN <http://www.iadb.org/mif/v2/spanish/files/2>

Raffestin C. (1993). Por uma geografia do poder, Ática, São Paulo

Ray C. (1998). «Culture, Intellectual Property and Territorial Rural Development», Sociología Ruralis 38 (1).

Reardon, T. And Berdegú, J.A. (Editors) 2001. Rural Non-farm Employment and Incomes in Latin America. Special Issue of World Development 29 (3): 395 – 573..

Reardon, T. And Berdegú, J.A. (Editors), 2002 Theme Issue - Supermarkets and Agrifood Systems: Latin American Challenges. Development Policy Review 20 (4)

Schejtman, 1997 Peasants and structural adjustment in Latin America. In: Social movements in development. The challenge of globalization and democratization. Lindberg,S. and Sverrisson, A. (Editors) International Political Economy Series. Macmillan Press Ltd. Great Britain, ppp.126-152.

Schejtman, A. y J.A. Berdegú (2004). Desarrollo Territorial Rural. Serie Debates y Temas Rurales N° 1. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Schejtman, A 1994. Agroindustria y Transformación Productiva de la Pequeña Agricultura en: Agroindustria y pequeña agricultura. FAO/ILDIS, La Paz, Bolivia, pp.11-36.

Sumpsi, J. M. (2006). «Lecciones aprendidas de las experiencias de desarrollo territorial rural de la Unión Europea y de América Latina». Paper presentado en la Reunión técnica: Experiencias innovadoras de inversiones para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe, Roma 9-11 de octubre 2006

Tizon P. (1995).Le territoire au quotidien. En: Di Meo G. Les territoires du quotidien. Paris: L'harmattan)

Valdés A. And Wiens, T. 1996 Rural poverty in Latin America and the Caribbean. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean Manuscript

Janvry y Sadoulet, 2002), en tanto que hoy en día hay más indigentes rurales que hace Berdegú, 1998)Schejtman 1998; Dirven 1998). AG contrato

World Bank., 2007 World Development Report 2008: Agriculture for development. The Washington DC.

## **4. ESTUDIO DE CASO**

### **ARGENTINA**

#### **Inversión en infraestructura en Mendoza: Una evaluación desde la perspectiva territorial**

**Preparado por:**

**Raúl Mercau<sup>\*</sup>  
Lucio Duarte<sup>\*</sup>  
Paula Eisenclas<sup>\*</sup>**

\* Economistas y socióloga. Consultores FAO, Argentina.

---

# ESTUDIO DE CASO

## ARGENTINA

### Inversión en infraestructura en Mendoza: Una evaluación desde la perspectiva territorial

#### ÍNDICE

<b>SIGLAS</b> .....	v
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	1
<b>ENFOQUE TERRITORIAL Y ARREGLOS INSTITUCIONALES</b> .....	2
La experiencia europea .....	2
Principios fundamentales de estos arreglos institucionales .....	4
Definición de estrategias territoriales como arreglo más amplio.....	5
<b>DEFINICIÓN Y ELECCIÓN DEL TERRITORIO</b> .....	5
Multidimensionalidad del territorio .....	5
Elementos a considerar para la definición del territorio .....	6
Identificación del ámbito geográfico territorial para el enfoque del estudio .....	7
Características físicas .....	7
Características económicas .....	8
Características institucionales .....	9
Características sociales.....	11
Otras características del territorio seleccionado .....	11
<b>PROYECTOS PILOTOS DENTRO DEL TERRITORIO</b> .....	12
<b>EL CAPITAL SOCIAL</b> .....	14
La condición de “capital” del capital social .....	15
La condición “social” del capital social .....	15
El carácter “externo” del capital social .....	15
Las condiciones de “acumulación” del capital social .....	16
Las hipótesis sobre las consecuencias “productivas” del capital social.....	16
Una modelización del capital social.....	17
Capital social existente en el territorio .....	18
<b>SINERGIAS Y COMPLEMENTARIEDADES: RESULTADOS ECONÓMICOS SIN PACTO TERRITORIAL</b> .....	20
Tasa de crecimiento de la economía sin pacto territorial .....	21
Complementariedad del capital social.....	22
Sinergia del capital social.....	22
<b>EXTERNALIDADES: RESULTADOS ECONÓMICOS CON PACTO TERRITORIAL</b> ...23	
La tasa de crecimiento de largo plazo con pacto territorial .....	23
La externalidad de un pacto territorial .....	23

## **EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS DE LOS PROYECTOS SIN PACTO**

<b>TERRITORIAL</b> .....	<b>25</b>
Percepción del impacto de los proyectos .....	25
El impacto productivo de las inversiones .....	26
Disposición a ahorrar de los habitantes del territorio.....	26
Participación del capital en el producto y nivel tecnológico.....	27
Capital social.....	27
Conclusiones.....	28

## **EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS DE LOS PROYECTOS CON PACTO**

<b>TERRITORIAL</b> .....	<b>29</b>
Valoración subjetiva de un pacto territorial.....	30
La externalidad de un pacto territorial .....	30
Pacto territorial y financiamiento .....	31
Externalidades tecnológicas y de conocimiento .....	31
Externalidades ambientales .....	33
La opinión institucional .....	34

<b>INFERENCIA ESTADÍSTICA</b> .....	<b>35</b>
Sin pacto territorial .....	35
El impacto de la participación real o potencial.....	36
La importancia de los resultados productivos .....	37
El tamaño de la explotación.....	37
Madurez de las inversiones.....	38
Propensión a ahorrar (e invertir).....	38
Consideraciones sobre la situación sin pacto territorial. ....	38
Con pacto territorial.....	39
Relación entre una ley marco de uso del suelo y los pactos territoriales.....	43

## **POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PACTO**

<b>TERRITORIAL</b> .....	<b>44</b>
Políticas para la implementación de estrategias territoriales.....	45
Identificar territorios con un capital social común .....	45
Identificar proyectos de infraestructura que contribuyan al crecimiento de una gran cantidad de sectores en el territorio .....	45
Identificar los principales actores que se desempeñan en el territorio.....	45
Identificar las necesidades de compromisos de cada una de las partes para potenciar las sinergias y complementariedades en los proyectos y extraer la mayor cantidad de externalidades. ....	45
Estrategias para la celebración de acuerdos colectivos.....	46
Fomentar la construcción y fortalecimiento del capital social dentro del territorio .....	46
Fomentar la participación.....	46
Fomentar la identidad territorial.....	46
Fomentar el desarrollo de sectores con ventajas comparativas dinámicas .....	47
Fomentar el ahorro y la inversión en los sectores más dinámicos.....	47
Fomentar los acuerdos intersectoriales .....	47
Fomentar la interacción entre los sectores productivos y los de ciencia y técnica.....	47
Los efectos esperados de las políticas y las estrategias.....	47

<b>CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES .....</b>	<b>48</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>48</b>
<b>Una oportunidad para un nuevo contrato social. ....</b>	<b>48</b>
<b>La acumulación y la capacidad de construir un capital social .....</b>	<b>49</b>
<b>Sinergias, complementariedades y externalidades .....</b>	<b>49</b>
<b>Reflexiones finales .....</b>	<b>50</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	 <b>51</b>

## SIGLAS

COVIAR	Corporación Vitivinícola Argentina
DGI	Departamento General de Irrigación
GAL	Grupo de Acción Local
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
INV	Instituto Nacional de Vitivinicultura
LEADER	Liasons entre Actions de Développement de l’Economie Rurale
PAC	Política Agrícola Común
PGB	Producto Geográfico Bruto
PRODER	Proyecto de Desarrollo
PT	Pactos Territoriales
PTE	Pactos Territoriales para el Empleo
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos



## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 En el mundo del financiamiento de proyectos públicos y privados a través de organismos internacionales (organismos multilaterales) a tasas preferenciales, es decir, más bajas que las que se podrían obtener en el mercado, se suponen ciertos beneficios externos o externalidades que justifican este tratamiento financiero particular. Se asume que estos emprendimientos tienen beneficios que exceden la contabilidad individual de sus participantes y que sólo pueden ser percibidos desde una perspectiva colectiva.

4.1 Esta particular situación de los beneficios suele usarse como argumento para la reducción de algunos de sus costos con el fin de producir un nivel de inversión que se acerque lo máximo posible al óptimo social, que generalmente frente a externalidades positivas, está por encima del óptimo individual. Sin embargo, en muchas ocasiones estos aparentes beneficios externos no llegan a materializarse una vez realizada la inversión. Es decir, solamente pueden alcanzarse los beneficios privados de los emprendimientos o, como ocurre con una gran mayoría de las inversiones, los beneficios externos sólo se materializan de manera parcial.

4.2 Un ejemplo bastante común en la Provincia de Mendoza se relaciona con los proyectos en el área de irrigación. Generalmente los proyectos financiados por el Banco Mundial o el BID, han estado dirigidos a la concreción de la infraestructura de riego, como canales y diques de distribución, entre otros. En la evaluación económica de éstos se establece como beneficio el mayor rendimiento dado al recurso hídrico a través de sistemas modernos de riego, como es el presurizado.

4.3 Lamentablemente, esta inversión es típicamente intra finca, es decir, dentro de los límites interiores de la explotación agrícola. Por lo tanto, la concreción de estos beneficios está condicionada a la efectiva realización de estas inversiones por parte de los agricultores. Muchas veces estas inversiones no han contado con financiamiento por parte de los bancos locales, lo que ha imposibilitado la realización de los beneficios establecidos en los documentos de proyectos. En otras palabras, “la mano invisible” o el mercado falla en materializar estos beneficios.

4.4 Un moderno enfoque en la teoría del desarrollo incorpora en el análisis los avances de la “teoría institucionalista”. En este caso, lo que se observa es que para una verdadera realización y materialización de los beneficios externos que se consignan en los proyectos es necesaria la intervención colectiva, la que se organiza a través de arreglos institucionales como los descritos en este documento. Por ello, el principal propósito de este trabajo es identificar: i) las externalidades económicas, sociales y ambientales, incluyendo las sinergias y las complementariedades que fueron (o pudieron haber sido) el resultado indirecto de la implementación de un proyecto dado de desarrollo, tanto al interior como fuera del área específica del proyecto, es decir, la dimensión territorial; y ii) las políticas específicas, las acciones y los arreglos institucionales que han sido (o podrían haber sido) instrumentales para alcanzar eventuales beneficios económicos, sociales y ambientales no sólo a nivel de proyecto sino también desde un punto de vista territorial. Específicamente, se evalúan los beneficios obtenidos en las condiciones actuales y los que podrían generarse bajo un enfoque territorial.

4.5 Estas preguntas de investigación se aplicarán a las inversiones que en el área de riego se han realizado en Mendoza, Argentina, tomándose como estudio de caso a tres inversiones en infraestructura en la cuenca inferior del río Tunuyán. El marco general de la investigación se encuadra dentro del enfoque territorial y se abordará teniendo en cuenta sus principios generales<sup>4</sup>.

## ENFOQUE TERRITORIAL Y ARREGLOS INSTITUCIONALES

### La experiencia europea

4.6 La Unión Europea ofrece una serie de buenos ejemplos de abordaje de la problemática de la inversión desde una perspectiva territorial. A su vez, muestra una variedad de arreglos institucionales que pueden servir de modelo para su estudio y evaluación. Entre ellos, se destacan especialmente dos experiencias: los Pactos Territoriales y los Proyectos LEADER. Los Pactos Territoriales tienen su origen en la Unión Europea (UE) y los antecedentes más remotos se refieren a las experiencias pilotos de Irlanda e Italia al inicio de los años 90, apoyadas por los Estados para facilitar inversiones en proyectos de desarrollo de actividades productivas e infraestructura económica y social.

4.7 Otro antecedente de gran importancia de este instrumento lo constituyen los Pactos Territoriales para el Empleo (PTE), que a finales de la década del 90 fueron utilizados para favorecer el empleo y el desarrollo de los recursos humanos. Estos pactos tuvieron un financiamiento específico del Fondo Europeo de Inversiones y contó con la participación del Banco Europeo de Inversiones. Sin embargo, el origen fundacional de estos arreglos institucionales debe buscarse en la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, que tiene dos pilares:

- El primero, se caracteriza por su orientación vertical dirigida a una política de sustentación de precios e intervenciones en los mercados agrícolas. Es quizá el aspecto más conocido (y probablemente más resistido fuera de la UE) de la PAC.
- El segundo pilar consiste en intervenciones de tipo estructural, multisectorial e integrado, concebidas para acompañar los cambios que se producen con el desarrollo económico, con la introducción de nuevas tecnologías, los estilos de vida, las expectativas de los consumidores y las formas de comunicación, de la escala local al ámbito internacional. Estas intervenciones contienen medidas de política estructural agraria, tales como ayuda a la inversión, a la formación, a los jóvenes agricultores, a la comercialización, entre otras; también acciones de acompañamiento - como es el caso de jubilación anticipada, reforestación y las prácticas ambientales - y medidas de adaptación y desarrollo de las zonas rurales, consistentes en concentración parcelaria, asistencia técnica, diversificación, renovación de aldeas, turismo y artesanías rural, conservación del medio ambiente y servicios a la población, entre otras..

4.8 Por lo tanto, los arreglos institucionales del tipo Pactos Territoriales surgen principalmente de este segundo pilar de la PAC, que implica una intervención en el territorio de tipo estructural, multisectorial e integrado. El principal fundamento de este pilar es el reconocimiento de que la intervención fomentada a través del primer pilar no es sostenible en el tiempo y que debe ser complementada con transformaciones estructurales que permitan la autosustentabilidad de las regiones y territorios.

4.9 Este enfoque toma cuerpo en la UE especialmente a partir de la conferencia de Berlín de Marzo 1999, en la cual se acordaron las reformas de la PAC y con la llamada Agenda 2000 que introdujo los conceptos de los dos pilares y se incrementaron los recursos para el desarrollo rural. Los principales antecedentes de los pactos territoriales lo constituyen los programas LEADER, el PRODER (en España) y otros movimientos similares en Europa.

### Descripción general del Programa LEADER

Concepto	Desarrollo
Nombre del Programa	LEADER ("Liasons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale)
Característica general del Programa	Es un programa de desarrollo rural con enfoque territorial
Características particulares	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definición de un territorio, no con un criterio de división política sino en consulta con las poblaciones.</li> <li>2. Apoyo a territorios que demuestren capacidad y voluntad para crear y aplicar una estrategia de desarrollo integrada, sustentable y con carácter piloto que valore los recursos locales.</li> <li>3. Enfoque ascendente de la elaboración del Plan a través de grupos de acción locales (GAL) que reúnen a actores públicos y privados, que constituyen pequeños equipos de asistencia técnica (los GAL) con poder de toma de decisión y presupuesto.</li> <li>4. Enfoque integral y multisectorial.</li> <li>5. Complementario con otros instrumentos de financiamiento de la UE.</li> <li>6. Alto grado de participación del sector privado: los interlocutores económicos y sociales del sector privado así como las asociaciones representan un alto porcentaje (en muchos países por lo menos el 50%) de los socios locales.</li> </ol>
Tipos de estrategias llevadas a cabo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) consolidación y reorganización de los servicios básicos; 2) modernización de los pueblos; 3) protección del medio ambiente; 4) diversificación de la agricultura y desarrollo de los cultivos biológicos; 5) comercialización; 6) pequeñas industrias; 7) artesanías; 8) turismo rural; 9) empresas de servicios locales; 10) agroturismo; 11) diversificación y valorización de los ingresos agrícolas; 12) desarrollo de nuevas actividades económicas, industriales o terciarias, entre otras.</li> </ol>
Principales requisitos para materializar sus beneficios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) tradición e historia de descentralización efectiva de tipo cultural y político; 2) existencia previa de experiencias de cooperación; 3) proceso ascendente de toma de decisión, y 4) constitución de un conjunto responsable y capacitado de socios locales.</li> </ol>

Fuente: Lucani (2005).

4.10 Uno de los elementos fundamentales que se desprende de las características de los programas LEADER, es la constitución de los grupos de acción local (GAL). Estos grupos tienen ciertas características distintivas:

- requieren para su constitución territorios socialmente homogéneos. Esto, a su vez, demanda la presencia de asociaciones, cooperativas, consorcios de servicios, que puedan constituirse en grupos representativos de los intereses

comunes de la clase más débil en oposición a la supremacía de intereses fuertes y una polarización de la sociedad rural entre grandes y pequeños empresarios;

- gozan de una identidad local: la innovación de los GAL deriva de su legitimación por las fuerzas vivas del territorio;
- tienen distintas formas de financiamiento y de gestión de los proyectos: la gestión directa con control a posteriori, y la gestión de la financiación por una administración local o por autoridades regionales o nacionales.

4.11 Es importante mostrar cuáles son las similitudes y las diferencias que existen entre los programas LEADER y los denominados pactos territoriales.

### Similitudes y diferencias entre pactos territoriales y programas LEADER

Pactos territoriales (PT)	Programas LEADER (PL)
<p>a) Los PT <b>agregan intereses particulares ya existentes</b> a nivel institucional público o empresarial, interesados en realizar proyectos que son parte de los programas de desarrollo de cada uno de los participantes;</p> <p>b) Los PT <b>facilitan la realización de los objetivos de cada uno de sus miembros</b> agregándolos a un resultado común, realizando economías de escala y un mejor aprovechamiento de los recursos del territorio y de sus ventajas comparativas.</p>	<p>a) Los PL <b>definen sus objetivos y estrategias de desarrollo</b> para llegar a determinados beneficios para los integrantes del territorio;</p> <p>b) Lo hacen <b>a través de la concertación y procesos ascendentes entre varios actores de diferente peso económico y extracción social.</b></p>
<p>Los PT se alimentan y legitiman su acción adecuándolas a las estrategias y prioridades de la planificación regional, que es una condición previa a la aprobación de los Pactos también en la fase inicial de concertación</p>	<p>Igual para PL.</p>

Fuente: Lucani (2005)

### Principios fundamentales de estos arreglos institucionales

4.12 Los principios fundamentales de esta nueva política son:

- (i) **Multifuncionalidad:** este principio parte principalmente del reconocimiento de la multifuncionalidad de la principal actividad que origina el segundo pilar de la PAC: la agricultura. Y no sólo de ellas, sino de las diversas actividades relacionadas con la producción de alimentos.
- (ii) **Multisectorialidad:** este principio se relaciona con el anterior, en el sentido que su principal enfoque no es sectorial, sino de territorio, y por lo tanto reconoce la necesidad de un enfoque multisectorial e integrado de la economía

rural. Al ir más allá del mero enfoque sectorial, reconoce la necesidad de contemplar la diversificación de las actividades, la creación de nuevas fuentes de ingresos y de empleo y proteger el patrimonio rural.

- (iii) **Territorialidad:** este principio se deriva de los anteriores y es quizá el más importante porque le da el marco de acción específico del arreglo institucional, que no es el sector sino el territorio.
- (iv) **Integración:** de igual modo, este principio deriva de la actuación conjunta de los principios anteriores. En este sentido, reconoce la creciente integración de las zonas rurales en los mercados internos e internacionales y de la relación entre desarrollo urbano y rural.
- (v) **Ventajas comparativas territoriales:** el enfoque territorial permite a su vez una mejor explotación de todas las ventajas que ofrece la región y no sólo las actividades agrícolas. Por ello, estas ventajas no son sólo productivas, sino que son de orden geográfico, histórico, cultural, turístico, ecológico de los territorios rurales, etc.
- (vi) **Flexibilidad:** el reconocimiento del enfoque territorial y no sólo sectorial, hace que lo que manda es el territorio y cada territorio goza de características que son distintivas del resto y que, por lo tanto, le son propias. Por ello, no existe una receta única, sino que demanda una programación flexible para el desarrollo rural basándose en un menú de medidas que se adaptarán según las necesidades específicas de los territorios considerados;
- (vii) **Descentralización:** como el foco es el territorio, esto exige a su vez la descentralización de las responsabilidades;
- (viii) **Subsidiariedad y colaboración:** por último, todos los aspectos señalados convergen en el reforzamiento de estos dos últimos principios.

### **Definición de estrategias territoriales como arreglo más amplio**

4.13 Si bien hemos tomado como referencia particular a los pactos territoriales, esto no implica anticipar una definición o preferencia particular sobre este tipo de arreglo para su implementación en el futuro en la región. Simplemente, se recurre a este instrumento como un ejemplo de uno de los arreglos institucionales que podrían implementarse. En este sentido, hablaremos en términos generales de estrategias territoriales, con el fin de hacer referencia a cualquier tipo de arreglo institucional que permita la explotación de las sinergias, complementariedades y externalidades de un territorio.

### **Definición y elección del territorio**

4.14 El enfoque territorial requiere como primer elemento una clara definición de lo que se entenderá por territorio. Para poder definir claramente el concepto, será necesario abordar su carácter dimensional y los principales elementos que lo definen. Posteriormente, se hará un resumen de las razones de la elección del territorio mencionado.

### **Multidimensionalidad del territorio**

4.15 El concepto de territorio puede abordarse desde diferentes dimensiones:

- (a) **Carácter geográfico:** el primer elemento distintivo del enfoque territorial es su dimensión geográfica, la cual implica un cambio conceptual de gran envergadura en el análisis de los problemas económicos, sociales y de desarrollo en general. Últimamente se ha señalado que el análisis de los problemas fundamentales de la vida de las comunidades ha estado exento de la dimensión territorial o del espacio. Con el desarrollo de las nuevas técnicas de geo referenciación - la fotografía satelital, google earth, etc. - la dimensión espacial ha cobrado una importancia fundamental. Por ello, el territorio constituye el elemento que le da realismo a las distintas categorías o clasificaciones que pueden hacerse de un fenómeno en particular.
- (b) **Homogeneidad:** el segundo elemento es la homogeneidad como requisito fundamental para establecer los límites del territorio. Es decir, la dimensión espacial necesita ser acotada a límites precisos. La forma tradicional de delimitación geográfica ha sido el criterio político o de división política. Es decir, la consideración de los límites establecidos en la organización territorial formal de un determinado país, provincia o departamento. Sin embargo, el concepto que usaremos aquí pretende superar la mera clasificación política de territorio para definir al mismo como la dimensión geográfica con **características homogéneas en lo físico, lo económico, lo institucional y lo social.**

4.16 Es posible, por lo tanto, encontrar una combinación de posibilidades de coincidencias y diferencias entre el criterio político y el de homogeneidad utilizado aquí. En síntesis, la dimensión política del territorio puede o no coincidir con lo que aquí se considerará territorio para los fines del estudio.

### Elementos a considerar para la definición del territorio

4.17 *Territorio* será definido como cualquier área geográfica más extensa en la cual está localizada el “Área del Proyecto” y que tiene una o más de las siguientes características<sup>1</sup>:

- Una **dimensión geográfica** bien definida, con una economía que puede ser sólo parcialmente abierta al mundo externo pero en la cual hay diferentes actores económicos activos en agricultura, pequeñas industrias, comercio, servicio público, infraestructura, etc.
- Un **área geográfica**, no necesariamente definida por alguna frontera natural, pero caracterizada por la presencia de grupos étnicos que tienen una cultura común, tradiciones, costumbres, producciones (agricultura, artesanías, procesamiento de productos agrícolas, entre otros.) bien definidos y reconocidos como típicos de su territorio.

Un **área geográfica** caracterizada por el dominio de pocos cultivos comerciales realizados por agricultores pequeños y medianos con características comunes, tales como una red agroindustrial y canales de comercialización establecidos.

---

<sup>1</sup> Términos de referencia del estudio y Centro de Inversiones FAO.

- Una **dimensión económica** que incluye productores de cultivos específicos o productos ganaderos no necesariamente todos localizados en áreas contiguas pero que enfrentan los mismos problemas, usan las mismas redes, etc.

4.18 Tal como se explicitó, un territorio puede o no coincidir con los límites administrativos. Una definición bastante interesante es aquella que señala que un territorio es una representación mental colectiva que aparece fruto de una historia y de una identidad común con características particulares que se reflejan en sus habitantes y proyectan una imagen bien definida en los intercambios con el mundo exterior. Los cuatro elementos que definen un territorio (físico, económico, institucional y social) conforman un conjunto de características típicas de cada territorio. Estas características se denominan recursos endógenos y constituyen su capital social.

### **Identificación del ámbito geográfico territorial para el enfoque del estudio**

4.19 La identificación preliminar del territorio para el estudio fue realizada teniendo en cuenta algunos criterios geográficos y de densidad poblacional mínimos, y principalmente la presencia de aquellas ventajas comparativas que pueden justificar una estrategia territorial. Se consideraron los cuatro elementos anteriormente señalados. El territorio seleccionado ha seguido, inicialmente, el criterio de cuenca hídrica, dado que es un elemento que reúne de una manera natural las actividades alrededor de una de las principales razones del asentamiento. Esto es fundamental, sobre todo en una zona semidesértica como es la provincia de Mendoza. La cuenca seleccionada ha sido la correspondiente a la parte inferior del Río Tunuyán.

4.20 A continuación se presentan – a grandes rasgos - los principales elementos que completan las cuatro dimensiones del análisis para la selección del territorio.

### **Características físicas**

4.21 La cuenca hidrográfica del Río Tunuyán abarca una amplia área de la región central de la provincia de Mendoza en la República Argentina. La forman una gran cantidad de ríos y arroyos, siendo el río Tunuyán el principal colector de las aguas que escurren en la cuenca, integrada por los departamentos de Tunuyán, Tupungato, San Carlos, Luján, Rivadavia, Junín, San Martín, Santa Rosa y La Paz.

4.22 La subcuenca del Tunuyán Superior, desde el punto de vista de las formas del relieve, ocupa el extremo norte de una larga faja de hundimiento tectónico conocida como la Depresión de los Huarpes (antiguos habitantes prehispánicos) que se prolonga hasta la ciudad de Malargüe y la meseta de la Payunia, al sur de la provincia. Este valle o bolsón, perfectamente definido por dos fallas longitudinales, fue denominado desde tiempos precolombinos como Valle de Uco y más recientemente como Valle del Tunuyán.

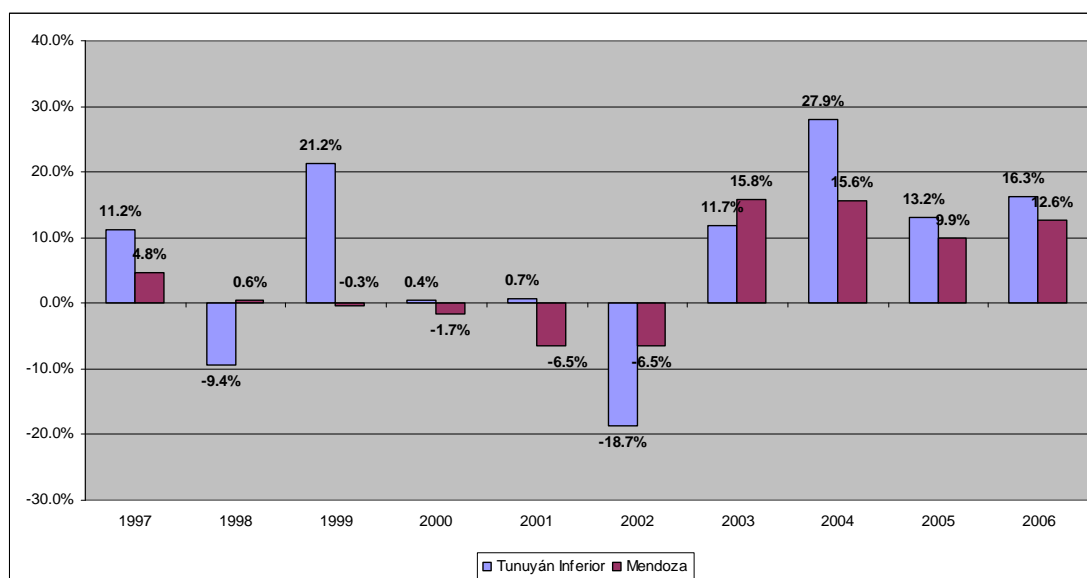
4.23 Se denomina como Tunuyán Inferior al distrito de riego que es alimentado por las aguas erogadas del dique embalse El Carrizal que abarca los departamentos de San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa y La Paz. Los Departamentos que integran el Tunuyán Inferior son los siguientes: a) San Martín, que tiene una extensión de 1.504 km<sup>2</sup>, que representa el 0,88% del territorio provincial y participa con 482 km<sup>2</sup> del área irrigada; b) Junín, con una extensión de 263 km<sup>2</sup>, que representa el 0,15 % del territorio provincial y participa con 207 km<sup>2</sup> del área irrigada; c) Rivadavia, con una extensión de 2.141 km<sup>2</sup>, que representa el 1,26 % del territorio provincial y participa con 283 km<sup>2</sup> del área irrigada; d) Santa Rosa, con una extensión de 8.510 km<sup>2</sup>, que representa el 5 % del territorio provincial y participa con 137 km<sup>2</sup> del área irrigada; y e) La Paz, con una extensión de 7.105 km<sup>2</sup>, que representa el 4,17 % del territorio provincial y participa con 19 km<sup>2</sup> del área irrigada.

4.24 Se ha tomado como área geográfica principal a ésta última – es decir, la cuenca del Tunuyán Inferior- siendo el dique regulador el elemento que inicia una característica geográfica y de explotación que la distingue de la cuenca superior.

### Características económicas

4.25 Uno de los elementos más importantes que definen las ventajas comparativas de la región, es la alta tasa de crecimiento que ha mostrado el área seleccionada. Una estimación propia elaborada sobre la base del cálculo del Producto Geográfico Bruto (PGB) departamental<sup>1</sup>, muestra que en promedio la región que abarca la cuenca del Tunuyán Inferior habría crecido unos 2 puntos porcentuales por encima del promedio provincial. En el período 1997-2006, la cuenca inferior del río Tunuyán creció a un promedio anual del 5,0%, en tanto que la totalidad del territorio provincial lo hizo sólo al 2,9%.

#### Tasas de crecimiento del PGB de Tunuyán Inferior y provincial



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la DEIE, Mendoza

4.26 El análisis de la composición sectorial permite concluir que las ventajas de la región provienen principalmente de la agricultura. El sector agropecuario representa casi un tercio del total provincial y tiene además un peso importante en la región: aproximadamente un 25% en el PGB del territorio, cuando a nivel provincial sólo alcanza a menos del 9%.

4.27 La cuenca del Tunuyán inferior abarca una vasta superficie con derechos de 80.500 ha y más de 60.000 ha cultivadas, y es una zona netamente vitícola a diferencia del Tunuyán superior que es más frutihortícola. Existen más de 35.000 ha de viñedos, constituyéndose en los paños vitícolas más grandes de la provincia. Por ello, los proyectos de riego evaluados en este documento –que sostienen la actividad agrícola bajo riego en esta región semidesértica- tienen una representación importante como casos piloto para evaluar el impacto de los arreglos institucionales en la captación de las sinergias, complementariedades y externalidades del territorio seleccionado. Además, la actividad agroindustrial – eslabón siguiente en la cadena de valor que se desprende de la agricultura- se compone de un poco más de 570 establecimientos

<sup>1</sup> La fuente de la información es la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, dependiente del Ministerio de Economía, de la Provincia de Mendoza.



agroindustriales, en donde un gran porcentaje son bodegas para la elaboración de vino. Estos establecimientos industriales ocupan alrededor de 3.700 personas.

### **Características institucionales**

4.28 La tradición institucionalista en el desarrollo económico enfatiza el rol de las instituciones no económicas<sup>1</sup>. Entre las más importantes se encuentran aquellas que ayudan a la comunidad a resolver los conflictos. Es por ello que la existencia de un sistema legal, social y político es de gran importancia para el desarrollo económico de una región. Pero además de estas instituciones superiores, también ayudan al desarrollo las organizaciones intermedias que constituyen la red de ciencia y técnica, las organizaciones empresariales, la banca comercial, etc.

4.29 A continuación se mencionan algunas instituciones u organizaciones, las que podemos clasificar en de asistencia técnica; de asistencia financiera, y organizaciones empresariales y sindicales.

---

<sup>1</sup> Hoff, Braverman y Stiglitz (1993), pág. 9.

## Organizaciones en territorio

Tipo de institución/organización	Organización	Breve descripción
Apoyo en Asistencia Técnica y Capacitación	INTA, Estación Experimental Agropecuaria Junín	Tiene la responsabilidad institucional de la generación y transferencia tecnológica en la República Argentina, a través de sus Estaciones Experimentales Agropecuaria (EEA) y las Agencias de Extensión Rural (AER). Tienen entre sus actividades: experimentación, transferencia o extensión a partir de los programas Cambio Rural y Programa de Huerta (PRO-Huerta).
	Programa Cambio Rural (PCR)	De 17 grupos actualmente funcionan 5, a cargo de técnicos debidamente capacitados. Algunos grupos elaboran vinos, otros uvas de mesa, tienen defensa activa contra el granizo, etc, desarrollan actividad conjunta no sólo en lo referido a prácticas agrícolas sino a prácticas comerciales, alcanzando a elaborar y luego fraccionar en forma conjunta. Uno de los grupos exportan a Europa variedades de uva de mesa: Red Globe, Superior, Thompson, Fantasía, etc., conformado por productores medianos que poseen de 30 a 50 ha y que participaron de la reconversión varietal que ocurriera hace 7 años. Estos grupos dan información y participan en exposiciones y eventos organizados por otras entidades (municipalidad, gobierno provincial). Atienden a los productores en la estación experimental o agencia del INTA. Otras acciones que desarrollan se relacionan con cursos sobre aspectos específicos del manejo de los cultivos especialmente vid, olivos y frutales, siempre supeditadas al sostén que puedan otorgar otras entidades (municipios, asociación de productores) o al que genera la propia Cooperadora del INTA.
	Instituto de Desarrollo Rural (IDR)	Fundación de derecho privado, en la que participa el Estado provincial. El IDR tiene como funciones principales: i) la generación y recopilación de información (encuesta provincial de ámbito rural, relevamiento agroindustrial y otros); ii) la sistematización y análisis de información sobre el sector agroalimentario (cadenas agroalimentarias, informes de coyuntura etc), y iii) la comunicación, capacitación y edición del material procesado (estadísticas departamentales, hortícolas, ediciones periódicas de precios, caracterizaciones por sectores y otros). Se destaca la realización de los Foros Provinciales, en el marco del Plan de Desarrollo Agropecuario Provincial (Foro Estratégico de Frutales de Pepita, Ciruela para Industria, Tomate y Durazno para Industria, Cebolla y Ajo, Aceite de Oliva, Orgánicos y el Foro de la Cadena Agroalimentaria de la Carne Bovina).
	Instituto de Sanidad y Calidad Agrícola de Mendoza (ISCAMEN)	Tiene a su cargo el contralor de calidad y sanidad del material de propagación, trabaja sobre los programas de sanidad vegetal tales como: Erradicación de la Mosca del Mediterráneo Ceratitis capitata, Barreras Sanitarias; Lucha contra Carpocapsa y Grapholita. Asimismo trabaja en el Uso Racional de Agroquímicos, manejo de semillas y viveros.
	Instituto Tecnológico Universitario (ITU)	Ofrece carreras cortas de nivel terciario, con títulos de la Universidad Nacional de Cuyo y se propone que los alumnos tengan una rápida inserción laboral en las zonas de influencia. En la ciudad de Rivadavia se encuentra una unidad que ofrece dos tecnicaturas: Gestión de Empresas con Orientación Agroalimentaria y Gestión de Empresas con Orientación Administración Comercial. Ambas formaciones tienen relación directa con las actividades económicas que existen en la zona.
Apoyo Financiero	Fondo de Transformación y Crecimiento (FTyC)	La operatoria general, que funciona hace varios años, habría invertido algo más de \$ 2.700.000, entre malla antigranizo, implantación y otros destinos como maquinarias y sistemas de riego.
	Programa Social Agropecuario	Es parte de la política de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la nación (SAGPyA) con ejecución directa combina ayuda financiera, asistencia técnica y capacitación, a pequeños productores minifundistas (PPM) como base para promover un proceso de desarrollo en 21 provincias argentinas[1]. Esa asistencia está destinada a los Pequeños Productores Minifundistas (PPM) organizados en grupos de al menos seis familias que constituyen un proyecto denominado Emprendimientos Productivos Asociativos (EPAs). Predomina la reconversión vitícola, llevando las superficies beneficiadas desde uvas comunes criollas o rosadas a uvas tintas finas, entre ellas Syrah y Bonarda principalmente y en otros casos la colocación de malla antigranizo. Los productores reciben \$ 1.000 de crédito por familia beneficiada y por año, a una tasa del 6 % a pagar durante uno o dos años según los proyectos. El PSA, si bien mantiene una relación periódica con algunos grupos de productores, ha sufrido los problemas de falta de financiamiento y atraso en los envíos de fondos para cumplir con los compromisos asumidos de proyectos en los últimos años, lo que ha generado escasa capacidad c
Cámaras empresariales y sindicales	Empresariales	Empresarios de Palmira, Centro de Bodegueros y Viñateros del Este y Cámara Empresaria del Nuevo Junín; además de las filiales de la Sociedad Rural, la Federación Agraria y otras.
	Sindicales	tiene una gran influencia el sindicato de los obreros de viña (SOEVA), aglutinando una gran parte de la población trabajadora rural y urbana de la zona y es una de las principales fuentes de atención médica y social de estos trabajadores.

## Características sociales

4.30 El territorio seleccionado tenía, según el censo del año 2001, una población total de 221.876 habitantes. La tasa de crecimiento poblacional en el territorio (1,2% anual) ha sido superior al promedio provincial (1,1% anual) entre cada uno de los censos. En función de datos intercensales es posible proyectar la población al año 2007 – del presente relevamiento -, lo que nos arroja una población total de 237.100 habitantes. El departamento de mayor población es San Martín y el menor el de La Paz. A su vez, el de mayor crecimiento es Junín, por lo que se espera que aumente su participación en la zona. La población del territorio muestra una gran cohesión (por ejemplo, en su composición por nacionalidad) y tiene una población con promedios más elevados de educación que el provincial.

### Porcentaje de la Población por nivel más alto de educación alcanzado en el Territorio

Departamentos	Total	Básica (1)	Secundario (2)	Superior no Universitario	Universitario	Especial
Total Provincial	100.0%	71.6%	21.6%	3.4%	3.0%	0.4%
San Martín	100.0%	71.8%	22.4%	2.6%	3.0%	0.2%
Santa Rosa	100.0%	66.2%	27.6%	2.8%	2.9%	0.6%
Rivadavia	100.0%	76.3%	16.6%	3.7%	3.3%	0.1%
La Paz	100.0%	63.1%	26.3%	7.5%	3.0%	0.2%
Junín	100.0%	65.8%	24.6%	5.1%	4.3%	0.3%
Total del Territorio	100.0%	68.6%	23.5%	4.3%	3.3%	0.3%

(1) Jardín Preescolar, EGC, Primario

(2) Primaria, Secundario

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC.

## Otras características del territorio seleccionado

4.31 Además de las características antes señaladas, este territorio tiene otra serie de que cruzan transversalmente a estas clasificaciones:

- una significativa cohesión social y presencia de organizaciones comunitarias fuertes (capital social);
- productividad de la agricultura y alto potencial para una especialización productiva;
- posición estratégica como eje de desarrollo (comunicaciones internacionales, corredor bioceánico);
- preocupación común para una estrategia ambiental consensuada para la preservación del acuífero y la conservación de los suelos;
- infraestructura suficiente para un desarrollo sostenible;
- mano de obra especializada;

- proximidad de centros urbanos y servicios y de una fuerte demanda para los productos del agro;
- experiencias en control de calidad y sanidad de los productos; y
- permeabilidad al cambio.

4.32 Frente a estas ventajas comparativas se encuentran los mayores desafíos del territorio, que se pueden resumir en la necesidad de asegurar la sostenibilidad del desarrollo en el mediano y largo plazo a través la utilización de nuevas tecnologías compatibles con el medio ambiente, la protección de los recursos naturales, la diversificación de las producciones agropecuarias, una mejor eficiencia de los servicios, la preparación de los recursos humanos en función de las nuevas necesidades, el fortalecimiento del capital social, la identificación de estrategias para un desarrollo armónico de las ciudades intermedias de la provincia aliviando el proceso de inmigración hacia la ciudad de Mendoza y los asentamientos inestables alrededor de ésta (villas miserias), la construcción de alternativas viables para evitar el drenaje de población joven hacia la ciudad (factor de inequidad territorial ), entre otros.

4.33 Estos aspectos donde tomados en cuenta, utilizando un proceso donde las organizaciones del sector público y privado actúan de manera participativa y consensuada, aprovechando sus ventajas comparativas y promoviendo sinergias y complementariedades. En la opinión de muchos analistas de la región, la elaboración de una “Ley de ordenamiento de uso del suelo” será un factor fundamental para apoyar una posible estrategia de desarrollo territorial.

### **PROYECTOS PILOTOS DENTRO DEL TERRITORIO**

4.34 La delimitación del ámbito del estudio en función de los recursos y del tiempo disponible, condujo a la selección preliminar de los Departamentos de San Martín, Rivadavia y Junín como zonas geográficas en los que se centrarían los estudios de campo. Es decir, de todo el Tunuyán Inferior, se seleccionaron los tres departamentos que muestran un mayor grado de desarrollo relativo.

4.35 En los departamentos escogidos ya existían tres tipos de proyectos. El primero había completado su fase de inversión y estaba en pleno funcionamiento, lo que daba un marco ideal para su evaluación. El segundo estaba en proceso de finalización de la etapa de construcción de la obra civil y la puesta en marcha de los componentes físicos de la inversión, quedando pendiente parte de los componentes institucionales y de capacitación. El último, se encuentra todavía en la etapa de formulación. Cabe destacar que estos tres departamentos generan el 90% del valor agregado del territorio.

### Proyectos Pilotos – Resumen de principales características

	<b>Montecaseros</b>	<b>Reducción - Los Andes</b>	<b>Constitución - Medrano</b>
<b>Área del Proyecto</b>	Cuenca media del Río Tunuyán, sobre canal Montecaseros, uno de los principales canales secundarios, con una extensión de 11,7 km (antes de ejecución del proyecto sólo 7,1 km revestidos). 8.531 há empadronadas, superficie neta de 7.667 há, 1.233 há no cultivadas (19,2%); (781 abandonadas y 452 no cultivadas).	Tunuyán Inferior, en el departamento de Rivadavia. Está en margen derecha del Río Tunuyán, irrigada por el canal Reducción - Los Andes (jurisdicción de la Subdelegación de Aguas del Río Tunuyán Inferior). A 15 Km. al norte de la ciudad de Rivadavia e incluye parte de distritos de Reducción, La Libertad, La Central, Los Campamentos y El Mirador. Superficie de 12.700 hectáreas empadronadas, 10.800 hectáreas cultivadas, con uso complementario de agua subterránea.	En el departamento de Junín. Zona del proyecto se localiza en la margen izquierda del Río Tunuyán, en los distritos de Medrano, Andrade, Ciudad, Algarrobo Grande, Philips y Alto Verde en el departamento de Junín. Esta área es irrigada bajo la jurisdicción de la Subdelegación de Aguas del Río Tunuyán Inferior. Abarca canales Medrano, Constitución y las ramas Moyano, Nuevo Retamo y Viejo Retamo. 18.908 há (11.198 há empadronadas, 8.511 há están cultivadas). 3.000 há aptas para ser cultivadas.
<b>Diagnóstico</b>	Mayor limitante del desarrollo no es el agua. Verdadero problema, rentabilidad de los productores.	Pérdidas de agua (falta de impermeabilización de los canales) e ineficiencias en la distribución. Posibles crecidas aluvionales, que ponían en peligro la infraestructura a desarrollar y los beneficios potenciales a lograr con el proyecto	Pérdidas de recurso e ineficiencias en la distribución.
<b>Objetivos</b>	Mejorar rentabilidad de modelos productivos	Mejorar rentabilidad de modelos productivos	Mejorar rentabilidad de modelos productivos
<b>Instrumentos para el logro de los objetivos</b>	Aumento dotación de 7.000 m <sup>3</sup> /há a 11.000 m <sup>3</sup> /há.	Infraestructura de riego y defensa aluvional. Además Asistencia Técnica Agrícola (ATA) y Desarrollo Institucional (DI).	Infraestructura de riego, Asistencia Técnica Agrícola (ATA) y Desarrollo Institucional (DI).
<b>Inversiones</b>			
<b>a. Infraestructura</b>	Total US\$ 5,88 millones, a) componente del sistema de drenaje US\$ 1,84 (36%); b) componente de revestimientos US\$ 1,84 (36%); c) obras civiles US\$ 0,18 (4%), y el resto, d) componentes de Investigación, Extensión y Capacitación.	Modernización del Sistema de Riego alcanzaba a \$ 22,8 millones (71%); el componente de Protección Aluvional alcanzaba los \$ 7,3 millones (22,7%); el componente de Asistencia Técnica a productores se elevaba a \$ 1,8 millones (5,6%) y el relativo al Desarrollo Institucional \$ 0,2 millones.	Infraestructura de riego representa el 94% de total de inversiones, con un monto aproximado de \$ 20,8 millones, distribuidos en los primeros tres años del proyecto. ATA, Desarrollo Institucional y PVCA) participa con el 6% restante, conformando un importe cercano a los \$1,3 millones.
<b>b. Intraparcelaria</b>	611 ha a implantar	El monto esperados de inversiones de este tipo alcanzaba la suma de 6 millones	Implantaciones de cultivos por reconversión o expansión del área agrícola, con un monto que ronda los \$ 49 millones.

<b>Costos operativos</b>	Se esperaba un mayor gasto de operación y mantenimiento del sistema de riego a partir de la ejecución del proyecto. Si bien el sistema se vuelve más eficiente sólo se ve reflejado en la disminución de las tareas de limpieza de los regantes, que representaría un ahorro de costos del 6%. En el análisis financiero del proyecto también se consideraba el canon de obra a pagar por los regantes por ha que se preveía que alcanzaría un promedio de US\$ 38,34.	Operación y mantenimiento del sistema de riego y costos operativos agrícolas. El canon de obra a pagar por los regantes por ha que se preveía que alcanzaría un promedio de \$ 203.	Operación y mantenimiento del sistema de riego y costos operativos agrícolas. El canon de obra a pagar por los regantes por ha que se preveía que alcanzaría un promedio de \$ 130.
<b>Beneficios</b>	Aumento de los rendimientos de producción Aumento en el empleo Disminución de costos de bombeo Disminución de filtraciones en el canal Montecaseros	Recuperación de tierras abandonadas Aumento en el rendimiento de la producción Disminución de costos de operación intraparcenarios. Disminución de costos de operación extraparcenarios. Disminución de daños aluvionales en infraestructura Disminución de bombeo e impacto sobre presión del acuífero Otros intangibles	Recuperación de tierras abandonadas Aumento en el rendimiento de la producción Disminución de costos de operación intraparcenarios. Disminución de costos de operación extraparcenarios. Otros intangibles
<b>Rentabilidad</b>	TIR de los modelos de finca del 23% al 30%.	VAN de \$ 30,8 millones, con una TIR de 26 % y una B/C de 1,45. Al componente de ATA se le asigna un incremento en los beneficios netos de \$ 5,6 millones, ya que el VAN del Proyecto sin ese componente es de \$ 24,25 millones.	VAN de \$ 57,4 millones, una TIR de 26,2%, una relación B/C de 1,8 y un IVAN de 3.

## EL CAPITAL SOCIAL

4.36 Las características del territorio constituyen lo que se denomina capital social, el que está formado por las redes de relaciones que existen entre los distintos actores y por los desarrollos institucionales que los agentes que viven en éste han podido construir y que permiten la realización de las actividades económicas, productivas, sociales y culturales de una manera más efectiva y eficiente. El concepto y la materialización de este capital social es vital para hacer posible la existencia de los tres elementos principales que estudiamos en este trabajo: las sinergias, las complementariedades y, después de implementar un mecanismo de coordinación colectivo, las externalidades. Es por ello, que es necesario subrayar sus dos componentes principales: su carácter de capital y su carácter social.

### **La condición de “capital” del capital social**

4.37 Su carácter de *capital* se debe a dos características principales:

- (i) La primera, es que se trata de un stock que se acumula en el tiempo, en función de la capacidad de construcción del mismo que tienen los agentes que viven en el territorio.
- (ii) La segunda, es que actúa como un factor de producción. Es decir, ayuda a que la producción sea mayor y de una calidad que la distingue de la de otros territorios.

4.38 Una condición indispensable, por lo tanto, para que este capital social tenga los efectos esperados (o al menos los investigados en este trabajo) es que se considera que además de social es también capital en sentido económico. En otras palabras, tiene un efecto positivo sobre los niveles de producción del territorio y, por lo tanto, se espera que en aquéllos donde existe un gran capital social, se traduzca en efectos positivos sobre los niveles de producción. Mientras más densas son las redes sociales entre los actores económicos, mayor es su desarrollo institucional, la facilidad en las transacciones, de acceso a crédito, la apuesta a la realización de actividades en el territorio, etc. Es interesante ver que éste mostró durante el período de los últimos 10 años una tasa de crecimiento superior al promedio provincial, que representa casi 22 puntos del producto.

### **La condición “social” del capital social**

4.39 Su carácter *social* se debe, entre otras, a dos características principales:

- (i) La primera, es que este capital es construido por todos los agentes o por la interacción de los principales actores. Es decir, no puede ser construido por un actor individual, sino de manera conjunta.
- (ii) La segunda, es que individualmente cada actor no percibe que puede influir de manera significativa en su construcción, pero sí es un dato importante en su toma de decisiones. Es decir, no es una variable de control en sus decisiones productivas, pero forma parte de la información relevante para el ejercicio de búsqueda de bienestar. Esta característica es la que definimos como carácter *externo* de este capital.

### **El carácter “externo” del capital social**

4.40 El hecho que se trata de un capital *social* es un dato importante para cada uno de los agentes individuales que actúan en el territorio. Esto es, cada agente que participa en éste no puede modificar el capital social de manera aislada e individual. Su carácter *social*, implica que es una tarea colectiva.

4.41 Uno de los principales supuestos de este trabajo es que la existencia de este capital social es lo que permite a las “Estrategias Territoriales” lograr resultados muy superiores a los que se obtienen a través de modalidades de operación más individualistas.

### **Las condiciones de “acumulación” del capital social**

4.42 Se parte del supuesto que existen al menos dos elementos que permiten la acumulación del capital social: (a) el tamaño económico del territorio, y (b) la capacidad de construir capital social a partir de esta dimensión de la economía.

4.43 El primer supuesto se basa en la observación que las economías más pobres generalmente tienen un bajo desarrollo institucional. A medida que una determinada sociedad comienza a subir los escalones del desarrollo, lo hace de la mano de un crecimiento más intenso de sus instituciones y de su red de relaciones productivas, comerciales, financieras, económicas, sociales, laborales, tecnológicas, culturales<sup>64</sup>, etc.

4.44 El segundo supuesto plantea que dos economías que han logrado un mismo nivel de riqueza relativa (medido, por ejemplo, por el stock de capital per cápita) rara vez tienen el mismo grado de desarrollo de sus instituciones ni han construido la misma red de relaciones. En el territorio analizado, se ha observado que muchos de los ejemplos que podrían considerarse como una manifestación de la construcción de este capital social tienen una fuerte vinculación con el desarrollo económico de la zona, lo que también podría dar cuenta de que el territorio tiene una capacidad para construir este capital y que ha sabido aprovecharla.

### **Las hipótesis sobre las consecuencias “productivas” del capital social**

4.45 El principal efecto de toda acumulación de capital es su resultado en términos de crecimiento económico. En este sentido, las hipótesis principales de este trabajo son:

- (i) Mientras mayor es el capital social, mayor el nivel de producción de un territorio dado.
- (ii) Mientras mayor es la capacidad de acumulación de capital social, mayor el crecimiento de largo plazo del territorio.
- (iii) Mientras mayor es la capacidad de coordinación entre todos los agentes que actúan en el territorio (estrategia territorial) mayor el crecimiento de éste a largo plazo.
- (iv) Finalmente, debe destacarse que aunque no exista tal estrategia, el capital social puede tener de todas maneras un efecto sobre los niveles y las tasas de crecimiento del producto del territorio. Sin embargo, la coordinación que provee una estrategia territorial podría permitir el logro de efectos de largo plazo que no serían posibles si los agentes actúan individualmente. Es decir, la existencia de sinergias y complementariedades tienen efectos sobre los niveles de producción. La coordinación de todas las voluntades a través de un pacto social o territorial potencia los efectos sinérgicos y complementarios del capital social existente.

4.46 A continuación se presentará un modelo que nos permitirá captar los aspectos más importantes relacionados con la existencia de capital social en un territorio y sus principales efectos. Además, se mostrará que la existencia de un pacto territorial genera externalidades - fruto de las complementariedades o sinergias provenientes de la existencia del capital social- sobre las tasas de crecimiento de largo plazo de un territorio.

---

<sup>64</sup> Hoff, Braverman y Stiglitz, Op. Cit.



## Una modelización del capital social

4.47 Dado que se trata de un territorio, el enfoque que se adoptará para examinar la existencia y los efectos del capital social será macroeconómico. Es decir, no se centrará en un sector (o grupo de sectores en particular) sino que en la producción total de bienes y servicios finales en un territorio específico. Este enfoque macroeconómico es, en realidad, totalmente congruente con el enfoque espacial o territorial que tienen los arreglos institucionales analizados en este trabajo, enfoque que va más allá del meramente sectorial.

4.48 La producción del territorio constituye la *oferta agregada territorial* de bienes y servicios que son provistos para satisfacer la *demanda agregada territorial*. Dicho en otros términos, esta producción es igual a la suma de los ingresos del trabajo y el capital que se encuentran al interior del territorio. Este ingreso es usado parcialmente para invertir, de modo de poder lograr una mayor producción en el futuro, y para consumo.

4.49 Los principales factores de producción en este territorio son: 1) el capital físico, constituido por el stock de maquinarias, construcciones e infraestructura en general que tiene un uso productivo; 2) el flujo de servicios del trabajo de los que viven en el territorio, y 3) el capital social, que distingue a este enfoque de uno tradicional. Este capital es el conjunto de redes económicas y sociales en general, y el conjunto de las instituciones que rigen sus relaciones, que permiten un mayor desenvolvimiento o desarrollo económico. Estas redes se han acumulado a lo largo del tiempo a través de la interacción de distintos factores, tanto culturales, sociales, productivos, etc.

4.50 En este esquema productivo, la inversión física tiene un doble propósito: 1) reponer el stock del capital que el uso productivo ha depreciado, y 2) añadir capital físico al stock existente. Tomado en términos per cápita, la inversión debe cubrir además el crecimiento de la población, de modo de mantener una relación entre el volumen de población y de capital físico que permita generar un producto per cápita creciente. Las decisiones de inversión y de consumo implican una visión de largo plazo de los integrantes o participantes en este territorio. Estas decisiones están enfocadas a lograr un mayor beneficio individual y, como consecuencia de ello, de todos los agentes participantes. En la medida que estos agentes tengan la capacidad de mirar el futuro, podrán tomar decisiones de acumulación que impliquen sacrificios de consumo presente para lograr uno mayor en el futuro, es decir, un aumento del ingreso o producto per cápita en los años por venir<sup>65</sup>.

4.51 El capital social se acumula con el tiempo, en función de la capacidad de construcción del mismo que tienen los agentes que viven en el territorio. Por lo tanto, al menos existen dos elementos que configuran este capital social: 1) el tamaño económico del territorio y 2) la capacidad de construir capital social a partir del tamaño de la economía.

4.52 De esta manera, se puede representar de una manera simple a este capital social (h) como el producto entre un coeficiente  $\beta$  y el capital per cápita k. En esta simple representación se destacan los dos elementos fundamentales de este capital social (variable “h”): el tamaño de esta economía (o el grado de desarrollo medido en unidades de riqueza física individual), representado por el capital per cápita (variable “k”), y la capacidad de construir este capital social a partir del tamaño de la economía (coeficiente “ $\beta$ ”). La relación entre el tamaño de la economía puede verse claramente en la relación positiva que existe entre el capital físico per cápita (“k”) y el capital social per cápita (“h”). A mayor capital físico per cápita, necesariamente mayor capital social per

---

<sup>65</sup> Esta descripción de la economía territorial, es posible traducirla a un modelo matemático simple, el cual es usado como “herramienta para pensar”. Es decir, el ordenar mediante variables matemáticas estas dimensiones, permite no perderse en el discurso y someterse a la rigurosidad de los procedimientos matemáticos. Este modelo “matemático” se desarrolla en Mercau (2007)

cápita. La relación entre el capital social per cápita y la capacidad que tiene este territorio de transformar su riqueza material en riqueza social, puede verse a través del coeficiente  $\beta$ . De esta manera, un territorio igualmente rico puede tener un menor capital social si no ha tenido la habilidad para construirlo como el anterior (es decir, menor  $\beta$ ).

### **Capital social existente en el territorio**

4.53 Entre los elementos que caracterizan el capital social existente en el territorio, figuran: a) movimiento cooperativo y experiencias exitosas en este campo; b) antecedentes de responsabilidad empresarial en el territorio; c) organizaciones intermedias, equipos deportivos y organizaciones con identidad territorial e histórica propia; y, finalmente, d) escasa anomia urbana.

4.54 Del resultado del análisis de estos elementos surge que el nivel de capital social en el territorio ha estado muy relacionado con el progreso económico. Por ejemplo, el desarrollo del movimiento cooperativo – especialmente el vinculado con el área vitivinícola – ha estado íntimamente asociado al devenir económico de la actividad en el territorio. Lo mismo podría decirse del asentamiento de los profesionales en la zona. Estos llegaron atraídos por las oportunidades que ofrecía una zona que aparecía como floreciente. Algo similar ha ocurrido con el desarrollo del movimiento sindical, especialmente con los obreros de viña o de otras actividades agrícolas.

4.55 Las actividades culturales, deportivas y de responsabilidad social empresarial también han tenido un trasfondo en el desarrollo económico de la zona. A mayor desarrollo, más crecientes son las posibilidades de realizar estas actividades. Por último, si bien la organización de los regantes en la zona tiene su fundamento en las normas constitucionales provinciales de fines del siglo XIX, su eficacia ha sido mayor en las épocas de bonanza económica. Y, en general, puede decirse que el desarrollo de las principales instituciones económicas y no económicas ha tenido una vinculación estrecha con el devenir económico del territorio.

4.56 En síntesis, es posible deducir que el nivel de capital social ha estado muy relacionado en el territorio con el desarrollo económico. Esta importante observación confirma uno de los supuestos del marco teórico relevante para la evaluación de las sinergias, complementariedades y externalidades que pueden surgir en los proyectos cuando se hacen los arreglos institucionales necesarios, del tipo de pactos territoriales.

## Identificación de “elementos del capital social” del territorio

Característica	Ejemplo en el "Territorio"	Descripción
<b>Movimiento Cooperativo</b>	<b>Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (FeCoViTA) (www.fecovita.com).</b>	Esta federación es una cooperativa de segundo grado que asocia a 31 cooperativas, integradas por más de 5.000 productores y elaboradores vitivinícolas. Estos pequeños productores se asociaron en cooperativas para crear sinergias en la elaboración del vino y en la colocación de su producción en el mercado. Con la conformación de FeCoViTA y la posterior adquisición de la unidad de fraccionamiento y comercialización de Bodegas y Viñedos Giol, FeCoViTA logró participar en el mercado nacional e internacional con su producción entre los líderes del sector. Con la integración lograda los productores de la empresa han recibido una mejor información sobre los tipos de vinos requeridos por el mercado y de esta manera han invertido en la mejora de la composición varietal de los viñedos en base a las necesidades del mercado. Asimismo, a través de esta federación de cooperativas, las unidades que la conforman han comprado maquinaria, mejorado las prácticas agrícolas y métodos de trabajo a fin de adaptar sus producciones a los requerimientos de FeCoViTA. Por último, estas Cooperativas asociadas realizan continuamente inversiones muy importantes en tecnología.
<b>Antecedentes de Responsabilidad Social Empresaria</b>	<b>Bodega Gargantini</b>	La más antigua tiene que ver con la bodega Gargantini, que le dio a la población de Rivadavia escuelas, viviendas para los trabajadores y un club de fútbol (una de las expresiones sociales y populares más importantes de la época).
	<b>Grupo Greco</b>	Durante la década de 1970 hubo en el Este otra expresión similar. Si bien los manejos financieros del grupo económico al que hacemos referencia terminaron con la época de esplendor no sólo del grupo sino de toda la región del Este, este grupo –que había nacido del seno de la producción vitivinícola- practicó también lo que hoy denominaríamos “RSE”. Es decir, también se construyeron bajo su amparo viviendas y escuelas para sus trabajadores y se llevaron adelante políticas de asistencia por encima de las provistas por los sistemas oficiales.
	<b>Bodega "Familia Zuccardi"</b>	Construye viviendas para sus empleados y lleva adelante acciones de RSE.
<b>Organizaciones Intermedias con "identidad territorial"</b>	<b>Asociaciones Profesionales</b>	Existe una gran cantidad de asociaciones de profesionales que tienen el agregado "del Este", haciendo referencia al "territorio" particular que abarca la cuenca del Tunuyán Inferior. Es el caso de asociaciones de arquitectos, farmacéuticos, psicólogos, ingenieros, odontólogos, etc.
	<b>Sindicatos de trabajadores</b>	En el caso de los sindicatos de trabajadores se da una situación particular. En algunos casos implica una delegación adicional a la que ya existe en el "Gran Mendoza" (a pesar de que se encuentra a escasos minutos de San Martín). Este es el caso de la confederación de sindicatos de la Argentina (Confederación General del Trabajo) o de otros sindicatos con representación nacional. También se da el caso de los sindicatos que tienen una fuerte actividad productiva en la zona (a pesar también de tener un accionar nacional) como es el caso del "Sindicato de Obreros y Empleados Vitivinícolas Argentinos" (SOEVA). Otros también tienen que ver actividades específicas que se realizan en la zona, como es el caso de la Industria Química en Palmira.
<b>Identidad histórica detrás del patronímico territorial</b>	<b>Departamento "Gral. San Martín"</b>	El departamento de San Martín debe su nombre al prócer nacional: el General Don José de San Martín. Este departamento fue asiento de la vivienda particular del héroe nacional y en su territorio nació su única hija: Mercedes. De hecho existe un museo histórico municipal que es una réplica de la vivienda del prócer nacional. De esta manera, la identificación del departamento con las raíces históricas es muy fuerte y forma parte del orgullo del "ser nacional" y de la pertenencia territorial, en este departamento que es una de las cabeceras más importantes del territorio. Aquí también es importante señalar que la recuperación del patrimonio histórico de departamento de San Martín también ha estado muy ligada a la situación económica del departamento. Esto es así porque las bonanzas económicas han permitido contar con los recursos municipales para la recuperación del patrimonio cultural.
<b>Equipos deportivos con "identidad territorial"</b>	<b>Club Independiente "Rivadavia"</b>	Este equipo originalmente se encontraba en la zona de Rivadavia, muy cerca donde hoy se levanta uno de los proyectos piloto ("Reducción – Los Andes"). Este equipo fue impulsado por uno de los bodegueros más importantes de la zona: Gargantini. Este equipo durante mucho tiempo tuvo una identidad territorial muy fuerte (de hecho lleva el apellido "Rivadavia"). Años después este club se trasladó a la capital de la provincia.
	<b>Club Atlético San Martín</b>	Este equipo estuvo hasta hace muy poco tiempo participando del torneo denominado "Nacional B". Esta categoría es previa para jugar en la liga nacional más importante ("Primera"). Si bien la experiencia del club ha sido errática durante su vida deportiva, despierta siempre un sentido de comunidad territorial muy importante. Es en definitiva el "equipo del Este". Es interesante ver que la historia deportiva de este club ha estado muchas veces relacionada con el esplendor económico de la zona. Es así que en las épocas doradas desde el punto de vista económico de San Martín son muchas veces coincidentes con el esplendor futbolístico de este equipo. Esto tiene su racionalidad, ya que este tipo de institución depende muchas veces del apoyo que empresarios de la zona le han dado al equipo, permitiendo de este modo la contratación de jugadores y entrenadores de renombre, que le abrieron oportunidades futbolísticas interesantes.
<b>Escasa anomia urbana</b>	<b>La mayoría de la población vive en zonas rurales</b>	Debido a la existencia de pueblos con identidad propia dentro del gran territorio, se observa una escasa anomia del tipo que existe en las grandes ciudades. Existe todavía la identificación de los habitantes a un determinado "barrio" o "pueblo" que se superpone a la misma identidad referida "al Este". Esto es quizá porque existe una mayor proporción de población rural que en otras regiones. Esta mayor proporción de población rural tiene que ver con un componente económico importante que determina esta característica demográfica. Se debe a la importancia que tienen las actividades agrícolas o relacionadas con la agricultura en la zona.

## SINERGIAS Y COMPLEMENTARIEDADES: RESULTADOS ECONÓMICOS SIN PACTO TERRITORIAL

4.57 Es ampliamente reconocido, en la corriente principal de la teoría económica, que los agentes cumplen un doble rol. Actúan, por un lado, como consumidores en el mercado de los bienes. Por otro, como proveedores de los factores productivos a las unidades económicas (empresas, explotaciones agrarias, etc.). Es decir, las elecciones referidas al consumo y a la asignación de los factores productivos son parte de un mismo proceso de decisión.

4.58 En un modelo macroeconómico como el nuestro, esta visión (denominada flujo circular de la renta) permite una simplificación, de modo de hacer más accesible su tratamiento y más fácil obtener las principales conclusiones, mediante el supuesto del *agente representativo*. Es decir, dado que las familias en el territorio cumplen el doble rol (consumidores de los bienes finales que proveen los sectores productivos y proveedores de los factores de producción –tierra, trabajo, capital, etc.- que son transformados por los sectores productivos en bienes finales) es posible resumir el proceso de decisión en este sólo agente que en un mismo proceso realiza las decisiones de consumo y de inversión. Por otro lado, la decisión de ahorrar e invertir es intertemporal. Es decir, no involucra una consideración sólo del tiempo presente, sino también del tiempo futuro.

4.59 Cuando un consumidor-dueño de los factores productivos toma su decisión, lo hace teniendo en cuenta el flujo futuro de sus consecuencias. Además, la principal consecuencia que se evalúa intertemporalmente es el bienestar. En este caso, hay tres elementos que tomar en cuenta: 1) cómo evalúa el bienestar en cada momento; 2) la tasa de descuento que permite medir cuánto vale un bienestar futuro medido hoy y, finalmente, 3) el horizonte temporal en el que evalúa sus decisiones. En otras palabras, cuántos períodos hacia delante toma en consideración.

4.60 La modelización tradicional del primer punto implica explicitar una relación que refleje la evaluación de bienestar por parte de los consumidores. Los modelos más simples consideran que existe una relación monótonica y creciente entre consumo y bienestar. A mayor consumo, mayor bienestar. Además, según sea esta relación, se ve la capacidad que tienen los consumidores de postergar el consumo presente para ahorrar y generar inversión que les permita consumir más en el futuro<sup>66</sup>. Esta capacidad de ahorrar será un elemento importante a considerar para evaluar los efectos analizados en este trabajo.

4.61 El segundo punto implica establecer una *tasa de descuento subjetiva*. Esto es, establecer cómo valoran el presente versus el futuro, en términos de bienestar. A mayor valoración del presente, mayor será la tasa de descuento. Por último, el tema del horizonte temporal es objeto de debate, considerando los modelos más sencillos que debe ser entre el momento presente y el tiempo infinito. Es decir, los agentes económicos no toman en cuenta sólo el período de tiempo que duran sus propias vidas, sino que consideran también el bienestar de sus hijos y de los hijos de sus hijos. En cierta manera, el segundo aspecto y el tercero, juegan un papel importante en la configuración de una modelización más real.

4.62 Si bien se considera que los agentes económicos incluyen en su evaluación a todos los años por venir, pueden poner un peso tan grande al presente (es decir, una tasa de descuento elevada) que haga que sea irrelevante la consideración de un horizonte temporal excesivamente grande. La solución al problema planteado corresponde a la que realizan los agentes que viven en el territorio, al tratar de obtener el máximo bienestar a lo largo de toda la vida de todas las

---

<sup>66</sup> Técnicamente, esta relación se conoce como “elasticidad de sustitución del consumo presente por consumo futuro”.

generaciones que viven y vivirán en el territorio. Debido a que el capital social es un conjunto de redes y de instituciones que disfruta toda la comunidad y es construida por ella, cuando cada agente en el territorio trata de obtener el máximo bienestar, lo toma en cuenta, pero para cada uno de ellos es un dato entre otros. Es decir, no lo incluye en su proceso de decisiones; cada uno siente que su acción individual tendrá un efecto casi irrelevante sobre el capital social. Esto hace que el capital social no sea una variable de decisión, sino un resultado colectivo del proceso que individualmente hace cada uno de los actores en el territorio.

### **Tasa de crecimiento de la economía sin pacto territorial**

4.63 A continuación se evaluará cuál es la tasa de crecimiento de un territorio cuando no hay de por medio una estrategia o pacto territorial. En el largo plazo (que técnicamente se denomina estado estacionario), mediante un proceso de optimización o de búsqueda de la mejor situación en términos de bienestar que se puede alcanzar, se logra una tasa de crecimiento del consumo, del capital físico y el social y del producto, todos expresados en términos per cápita. Estas tasas en el largo plazo son iguales. Un resultado importante de este proceso es la tasa de crecimiento per cápita de la economía, que en la situación de inexistencia de un Pacto Territorial (SPT), depende:

- (i) **Positivamente de:**
  - (a) La habilidad que tienen los consumidores en el territorio de ahorrar. Es decir, para sustituir consumo presente por consumo futuro.
  - (b) **La participación del capital per cápita en el ingreso per cápita.** Esta participación, técnicamente, es menor que uno. Esto es así, porque el producto - que es igual al ingreso- debe repartirse entre capital y trabajo. Por ello, la participación del capital debe ser menor que uno (o menor que el 100%).
  - (c) **El nivel tecnológico del territorio.** Esto se expresa habitualmente mediante un coeficiente que representa el nivel tecnológico en la relación que explica la producción<sup>67</sup>.
  - (d) La capacidad que tiene el territorio para construir y acumular capital social. Esto es lo que anteriormente hemos llamado “factor  $\beta$ ”.
  - (e) **La participación que tiene el capital social en la generación de ingresos en la región.** Esta participación, generalmente, se la representa como siendo menor al 100% y es igual al complemento de la participación del capital físico per cápita<sup>68</sup>.
- (ii) **Negativamente de:**
  - (a) **La tasa de crecimiento de la población:** la que puede ser positiva o negativa, según las circunstancias, aunque generalmente es positiva. Esta relación es importante, ya que generalmente los países más pobres tienen una mayor tasa de fecundidad<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Técnicamente esta relación se denomina “función de producción”.

<sup>68</sup> Mercau (2007)

<sup>69</sup> Para una interesante discusión de este tema, véase Sachs (2006). En este libro, el autor presenta evidencia para la mayoría de los países del mundo para los cuales existen estadísticas de la relación negativa entre la tasa de fecundidad y el logaritmo del ingreso per cápita.

- (b) **La tasa de depreciación del capital físico.** Esto es así porque una parte del crecimiento debe destinarse para reponer el desgaste de las construcciones y de la maquinaria y herramientas que sirven para la producción.
- (c) **La tasa de descuento de los consumidores o agentes en el territorio:** la mayor tasa de descuento significa que los agentes en el territorio valoran mucho más el presente que el futuro. La consecuencia natural de esta actitud es una menor acumulación y por lo tanto una menor producción a largo plazo.

4.64 A esta altura, es importante aclarar qué entendemos por los términos de sinergia y complementariedad en un territorio en donde existe un capital social.

### **Complementariedad del capital social**

4.65 Existe complementariedad cuando en la producción no hay sustitución, sino que los factores se usan complementariamente y los cambios en precios relativos (entre los precios que corresponden a cada uno de ellos) no provocan sustitución en su utilización en la relación que explica la producción. El capital social es igual al capital físico ponderado por la capacidad de transformar ese capital en capital social por parte de los agentes del territorio.

4.66 Al expresar al capital social de esta manera, puede verse claramente que entre el capital físico y el capital social no hay sustitución. Cuando cambian los precios relativos de la economía (por ejemplo los precios del capital y del trabajo) hay sustitución entre estos factores. Sin embargo, el cambio en el capital social (o su utilización dentro de la relación que explica la producción) sigue el derrotero del capital físico. En otras palabras, entre el capital físico per cápita y el capital social no hay sustitución, sino complementariedad. En términos simples, al cambiar los precios relativos entre capital y trabajo, hay sustitución entre estos factores, pero capital social y cápita físico se mueven en la misma dirección. Van juntos en su función de contribuir a la producción territorial.

### **Sinergia del capital social**

4.67 El concepto de sinergia indica que el accionar de uno de los factores potencia el accionar del otro. En este caso, la sinergia puede observarse entre el capital social y el coeficiente de nivel tecnológico del territorio. Puede interpretarse que el capital social (o la capacidad que tiene el territorio para construirlo, o “factor  $\beta$ ”) incrementa la productividad total de factores, en donde generalmente se contabiliza el efecto de la tecnología. También es posible demostrar que dado que los dos factores (tanto capital físico como capital social) están presentes en la relación que explica la producción, el cambio de uno de ellos se ve reforzado por el cambio que provoca en el otro. En este sentido, el cambio total es más que la suma que los cambios individuales, lo que es técnicamente una definición de sinergia.

## **EXTERNALIDADES: RESULTADOS ECONÓMICOS CON PACTO TERRITORIAL**

4.68 A continuación se examinará cómo la realización de una estrategia territorial colectiva permitirá potenciar los efectos de este capital social sobre el crecimiento del territorio.

### **La tasa de crecimiento de largo plazo con pacto territorial**

4.69 La principal diferencia con el caso sin pacto territorial es el mecanismo coordinador. En aquella situación, cada participante económico en el territorio, adopta sus decisiones de consumo e inversión de una manera individual. Toma como un dato la existencia de un capital social en el territorio, pero lo usa solamente para optimizar su bienestar individual. Por supuesto, no se trata de un proceso egoísta, sino que en esa situación no existe un arreglo institucional que pueda coordinar las fuerzas sociales de una manera productiva.

4.70 Una estrategia del tipo pacto territorial, implica reunir de una manera explícita todas las voluntades que existen en el territorio. De este modo, es posible llegar a una optimización que ya no es individual, sino colectiva. Esto significa que los agentes, al actuar conjuntamente a través de la estrategia territorial, dejan de considerar al capital social como dato y lo incorporan explícitamente en su proceso de decisión.

4.71 Tal como se muestra en el Mercau (2007), la solución con pacto territorial arroja una tasa de crecimiento que es mayor a la que surge cuando los agentes en el territorio actúan sin coordinar colectivamente sus esfuerzos. En otros términos, cuando los agentes deciden optimizar el flujo de bienes - y por lo tanto de su bienestar futuro- mediante un arreglo institucional que incorpora a todos los involucrados en el territorio, se obtiene como resultado una mayor tasa de crecimiento de largo plazo del territorio.

### **La externalidad de un pacto territorial**

4.72 Por definición, las externalidades son los efectos externos que no son contabilizados en la ecuación de costos y beneficios privados, sino sociales. Por su propia naturaleza, si se deja a los actores actuar individualmente tratando de maximizar su bienestar y el de sus hijos, no alcanzarán los beneficios sociales (sino solamente los privados) y no tendrán en cuenta los costos sociales que ocasionan sus acciones fruto de sus decisiones de consumo e inversión (por ejemplo los efectos de contaminación que producen las explotaciones productivas).

4.73 El cálculo de estas externalidades es uno de los objetivos del presente trabajo. Esta tarea será el fruto del ejercicio teórico de la obtención de la tasa de crecimiento de largo plazo en presencia de una estrategia territorial del tipo pacto territorial. En el fondo, la externalidad será igual a la diferencia entre la tasa de crecimiento de largo plazo en presencia de este arreglo institucional y sin él. Esto es así porque cuando hay una estrategia territorial, la asignación de los factores de producción es colectiva, por lo que su ejercicio exige una visión social y no meramente individual.

4.74 La externalidad es interpretada como el mayor flujo de bienestar disponible para todos los habitantes del territorio. De manera operativa, esta externalidad se ve reflejada en la mayor tasa de crecimiento de largo plazo cuando se realiza un pacto territorial, en contraste con la situación sin pacto territorial. Técnicamente, la externalidad será igual a la diferencia entre ambas tasas de crecimiento. Esta diferencia resume las principales condiciones y variables de la

externalidad que provoca la existencia de un pacto territorial. Por ello, el desarrollo teórico de esta externalidad permite identificar los distintos factores que determinan su existencia:

- (i) **Factor productivo del capital social o Factor “ $\alpha$ ”:** Este factor tiene que ver con la existencia de un capital social y con su impacto productivo. Técnicamente, el capital social está inversamente relacionado con la participación del capital físico en la producción (o factor “ $\alpha$ ”). Cuando este factor es igual a 1, implica que el capital social no forma parte de los factores que explican la producción en el territorio<sup>70</sup>. A menor factor “ $\alpha$ ”, mayor la externalidad y, por lo tanto, mayor la relevancia de realizar un pacto territorial. Es decir, mientras más efectos productivos tenga el capital social, más relevante es la realización de un pacto territorial. Dicho en otros términos, mientras mayor es la complementariedad del capital social con el capital físico, mayor será la externalidad de un pacto territorial.
- (ii) **Factor ahorro de los consumidores o Factor “ $\sigma$ ”:** Este factor tiene que ver con la propensión a ahorrar que tiene la comunidad en el territorio. Técnicamente, como se señala en el Mercau (2007), “ $\sigma$ ” es la “elasticidad de sustitución intertemporal” (entre consumo presente y consumo futuro). Barro y Sala-i-Martin (1995, pág. 63-65) muestran que este componente está relacionado con la manera que en que los consumidores reaccionan a las variaciones en la tasa de interés en su conducta de ahorro. Mientras menor la elasticidad de sustitución del consumo presente con el consumo futuro en las funciones de utilidad de los agentes en el territorio, menor será la reacción de los consumidores frente a las variaciones en la tasa de interés. Además, mientras menor es esta elasticidad, menor será la externalidad de un pacto territorial. En el fondo, esta elasticidad está reflejando cómo ven el futuro los agentes el territorio y de qué manera están dispuestos a sacrificar consumo presente por consumo futuro, que en definitiva es lo que implica el ahorro. Mientras más valoren el presente versus el futuro, es decir, mientras más miope sea la percepción del futuro por parte de los agentes en un territorio, menor será la externalidad de existir un pacto territorial.
- (iii) **Factor tecnológico de la producción o Factor “A”:** El término “A” representa el nivel tecnológico que exhibe la producción en el territorio<sup>71</sup>. Mientras mayor el nivel de desarrollo tecnológico, mayor la externalidad que provoca un pacto territorial. Este elemento es interesante dado que dentro del territorio existen instituciones formales dedicadas a la generación de ciencia y tecnología, que contribuyen a elevar el nivel tecnológico en la región. Un pacto territorial, en este caso, potencia el accionar de estas instituciones.
- (iv) **Factor capacidad de construcción de un capital social o Factor “ $\beta$ ”:** Con anterioridad se vio que distintas comunidades podían tener una capacidad diferente para construir capital social en el territorio. Esta capacidad fue captada en la formulación del capital social por el coeficiente  $\beta$ . Mientras mayor la capacidad de los agentes en el territorio para construir capital social, mayor la externalidad de un pacto territorial.

---

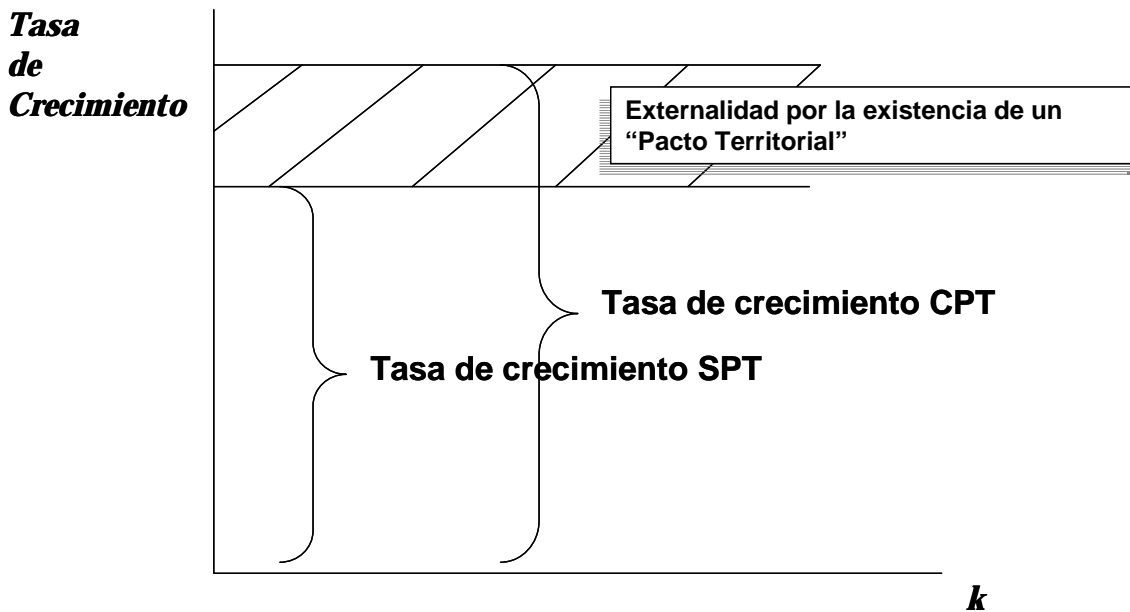
<sup>70</sup> Véase la ecuación que representa a la función de producción en Mercau (2007), correspondiente a la función de producción. En este caso, la función de producción se transforma en la ecuación general de los modelos de crecimiento endógeno y el tasa de crecimiento de largo plazo es igual  $\gamma = \sigma[A - (n + \delta + \theta)]$ . Este caso particular de función de producción es conocida en la literatura de crecimiento económico como “modelo AK”. Véase Sala-i-Martin (1995) y capítulo 4 de Barro y Sala-i-Martin (1995).

<sup>71</sup> Véase la ecuación de la función de producción, en el Mercau (2007).



4.75 En el Gráfico 1 se representa la externalidad que provoca la existencia de una estrategia territorial del tipo pacto territorial. En él puede verse claramente que la misma está ocasionada por el mayor crecimiento que provoca este arreglo institucional. Esta diferencia de crecimiento es un flujo, que en el tiempo provoca una acumulación de ingresos para el territorio que, en definitiva, significará que la región sea más rica. Por lo tanto, puede decirse que el valor (actual) de esa acumulación es el valor de la estrategia territorial. Es un activo de la región. El valor de este activo puede confrontarse con los costos que puede implicar llevar adelante esta estrategia territorial. Si el valor de este activo es superior a los costos que puede implicar llevar adelante este arreglo institucional, se puede afirmar que esta estrategia es conveniente desde el punto de vista económico<sup>72</sup>.

**Gráfico No. 1 Externalidad por la existencia de un pacto territorial**



### **EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS DE LOS PROYECTOS SIN PACTO TERRITORIAL**

4.76 Para la evaluación de los impactos de los proyectos, se realizó una encuesta a los beneficiarios, con el fin de extraer sus conclusiones respecto de la valoración de los beneficios obtenidos.

#### **Percepción del impacto de los proyectos**

4.77 El criterio de evaluación del impacto de los proyectos ha sido esencialmente económico. Es decir, se pretende evaluar el impacto sobre la evolución de los niveles de actividad, empleo, inversión, etc. que la realización del proyecto piloto evaluado ha tenido sobre los agentes económicos en el territorio. El principal efecto que se espera del proceso de inversión que implican estos proyectos, es una tasa de crecimiento de largo plazo que, debido a la existencia de un capital social, es distinta de cero. El 96% de los encuestados manifestó que el impacto del proyecto en la zona ha sido bueno. Sólo 1% de los encuestados manifestó que los resultados fueron malos para la zona y 3% que no trajo impactos.

<sup>72</sup> En Mercau (2007) se presenta una formalización matemática de esta discusión.

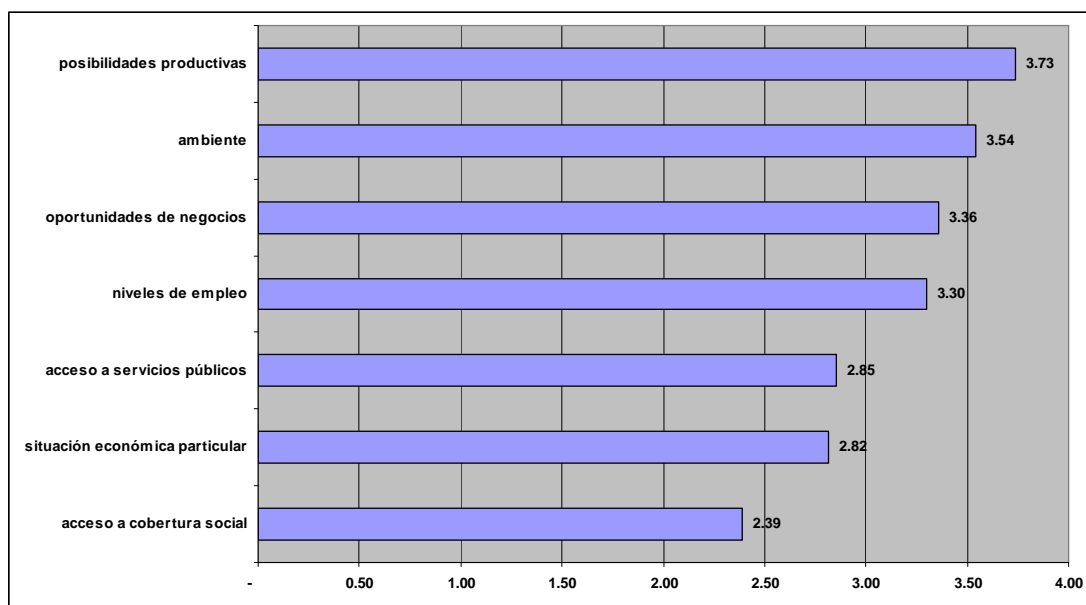
### Calificación del impacto de la obra

Calificación	%
No trajo impactos	3.0%
Malos	1.0%
Buenos	28.3%
Muy buenos	29.3%
Excelentes	38.4%
Total	100.0%

### El impacto productivo de las inversiones

4.78 Los encuestados ratifican la visión productiva de las inversiones evaluadas. En la calificación de la incidencia de las mejoras emergentes de los proyectos analizados, en primer lugar se encuentran las posibilidades productivas. En tercer lugar, además, se situaron las oportunidades de negocios y en cuarto lugar los niveles de empleo.

### Calificación de las mejoras en distintos aspectos



4.79 Este efecto productivo depende –según el marco teórico desarrollado - positivamente de a) la habilidad que tienen los consumidores en el territorio de ahorrar (y por lo tanto de invertir); b) la participación del capital per cápita en el ingreso per cápita; c) el nivel tecnológico del territorio; d) capacidad existente para construir (y acumular) capital social y e) la participación que tiene el capital social en la generación de ingresos en la región. Asimismo, depende negativamente de: a) la tasa de crecimiento de la población; b) la tasa de depreciación del capital físico, y c) la tasa de descuento de los consumidores o agentes en el territorio.

### Disposición a ahorrar de los habitantes del territorio

4.80 En el largo plazo, la principal fuente de financiamiento de la inversión debe ser el ahorro, en contraposición con el endeudamiento. Lo que se percibe de los habitantes es que tienen una disposición a invertir, principalmente con ahorros propios. Cerca del 40% de los encuestados había realizado inversiones en el último año y más del 90% lo hizo con fondos propios. Esto

significa que más del 35% de los encuestados realizó inversiones con sus ahorros. Desde el punto de vista macroeconómico –como ha sido el enfoque teórico de este proceso en el territorio- la inversión depende de la rentabilidad, de los niveles de actividad y de las expectativas respecto del ambiente económico. Por este motivo, muchas veces es difícil que relacionen directamente sus inversiones con una anterior, sino con los resultados de esta inversión: los niveles y tasas de crecimiento de la actividad económica. Es probable que por ello sólo un 9% de los entrevistados relacionara esta inversión con los proyectos pilotos.

#### Razones por las que realizó la inversión

	%
concreción o avance de la obra	8.8%
coyuntura económica favorable	23.5%
buen resultado económico de la temporada previa	26.5%
otra causa	41.2%
Total	100.0%

4.81 De todas maneras, lo que predice la teoría - y la encuesta parece confirmar esta visión - es que mayor será el impacto de las inversiones mientras mayor sea la disposición a ahorrar de los agentes en el territorio.

#### Participación del capital en el producto y nivel tecnológico

4.82 No hay una medición directa de la participación del capital en el producto. Sin embargo, dado que el 96% de los encuestados reconoció que el impacto fue al menos bueno, se infiere que reconocen que tiene una participación positiva. Tampoco hay una medida del nivel tecnológico de la zona. Sin embargo, cuando comentamos el capital social del territorio, se observó que existe una red de instituciones relacionadas a la ciencia y a la tecnología que, además, son muy valoradas en el territorio.

#### Capital social

4.83 Hemos definido al capital social como la red de relaciones existente en el territorio y las instituciones que las rigen, entramado que se construye a través de las organizaciones sociales, que son el principal vehículo de los vínculos que constituyen este capital. Una manera de estimar la capacidad que el territorio ha tenido para construir capital social es a través del reconocimiento y calificación de las principales instituciones y organizaciones que se asientan en él. En el gráfico a continuación se presenta el ejercicio que se realizó a través de la encuesta.

4.84 Una primera evaluación del resultado permite afirmar que:

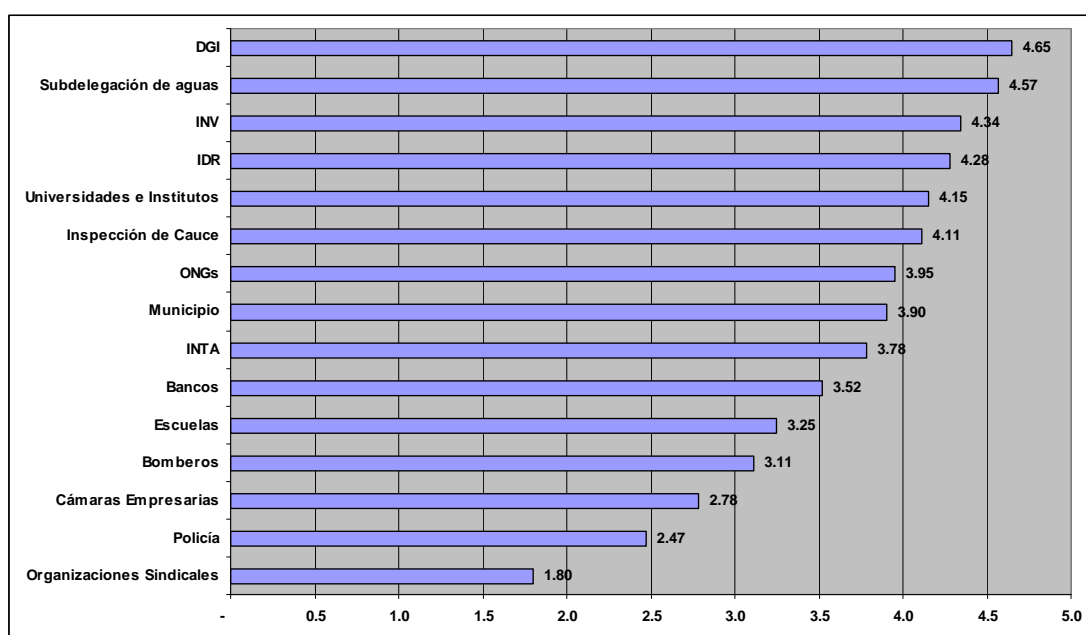
- (i) Ninguna organización en el territorio recibió una calificación promedio nula (“cero”).
- (ii) El 80% de las organizaciones fueron calificadas con un puntaje por encima de 3 (60% de la calificación máxima)<sup>73</sup>.
- (iii) La mejor calificación la reciben aquellas organizaciones que están más cerca de los beneficiarios encuestados, lo que habla de un reconocimiento de la red de

<sup>73</sup> En este trabajo se ha considerado que una calificación por encima de 3 implica una consideración equivalente a la categoría cualitativa “bueno”.

relaciones en la que está inserto. Tal es el caso del Departamento General de Irrigación, en primer lugar y la Subdelegación de Aguas, en segundo lugar.

- (iv) Resulta interesante constatar que, a pesar de ser los encuestados esencialmente regantes, se tenga un gran reconocimiento de las instituciones educativas y de ciencia y tecnología.
- (v) Las organizaciones reconocidas y valoradas son de orden privado, público, no gubernamentales y entidades intermedias.

### Calificación de las organizaciones en el territorio



### Conclusiones

4.85 Los tres proyectos han sido calificados positivamente en cuanto a sus efectos en la región. Esta percepción positiva tiene que ver con las características de los agentes económicos que actúan en el territorio y el grado de desarrollo de su capital social. En la región, este capital social presenta una alta complementariedad con el capital físico. .

4.86 Es interesante observar que las inversiones evaluadas tienen un alto componente de relaciones sociales. Para aprobar las inversiones evaluadas, los beneficiarios deben hacer una asamblea en la que votan su acuerdo o no con la realización de la obra y si están dispuestos a pagar el 60% con sus propios fondos. Esta asamblea ya implica la explotación de una parte del capital social de la zona. Los regantes se hayan unidos en una “Inspección de Cauce”, cuya dirección ha sido elegida democráticamente. La complementariedad entre capital social y capital físico se puede ver claramente dado que de no existir esta organización intermedia, sería más difícil aunar las voluntades para la realización de las inversiones. En otras provincias, por ejemplo, no existe un financiamiento parcial por parte de los regantes, sino que el Estado destina fondos para la realización de la obra. Esto se traduce en la existencia de un sólo actor de la región tomando la decisión y con una gran presión sobre la restricción presupuestaria estatal. Estos dos elementos hacen que la provisión de inversiones sea menor que en el esquema que existe en la Provincia de Mendoza y en el territorio analizado en particular.

4.87 Al crecer la inversión en el territorio mediante este mecanismo coordinador, se fortalece la red de relaciones entre los regantes. De esta manera, se establece una relación positiva entre capital social y capital físico en el territorio. Por otro lado, la red de riego es común entre los regantes, lo que exige un alto grado de compromiso en la administración conjunta de la infraestructura y del recurso hídrico. Esta administración se lleva a cabo mediante el mecanismo que administra la Inspección de Cauce, es decir, de la utilización de uno de los componentes del capital social. Así, mientras más eficiente es la administración de la infraestructura común, mayores son los efectos benéficos sobre la producción, lo cual se traduce en un efecto sinérgico entre el capital social y el capital físico. Además, la inspección de cauce promueve acciones concretas para incrementar la eficiencia y el traspaso de técnicas que mejoren la producción. Es decir, el capital social tiene una acción sinérgica con el nivel de tecnología de la región.

4.88 Por último, es importante observar que la percepción de los beneficios productivos es más positiva mientras mayor el grado de madurez del proyecto. El que lleva más tiempo en funcionamiento desde la finalización del período de inversión es Montecaseros. El proyecto Reducción – Los Andes se finalizó durante el período en que se realizó la investigación y el proyecto Constitución Medrano aún se encuentra en la etapa de preinversión. Es por ello que cuando se desagrega la percepción del impacto por tipo de proyecto, la mayor calificación promedio la recibe el primero.

#### Impacto de la obra en la zona

Zona	Opinión del impacto de la obra en la zona					Total
	Excelentes	Muy buenos	Buenos	Malos	No trajo impactos	
Montecaseros	25 59.5%	13 31.0%	4 9.5%			42 100.0%
Reducción Los Andes	9 22.5%	11 27.5%	18 45.0%		2 5.0%	40 100.0%
Constitución Medrano	4 23.5%	5 29.4%	6 35.3%	1 5.9%	1 5.9%	17 100.0%
	38 38.4%	29 29.3%	28 28.3%	1 1.0%	3 3.0%	99 100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta

4.89 Como puede observarse, el 100% de los regantes consideran que el proyecto tuvo un impacto de bueno a excelente en el caso de Montecaseros. En el caso del proyecto Reducción – Los Andes, este porcentaje se reduce a 95% y en el de Constitución – Medrano, a 88%.

### EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS DE LOS PROYECTOS CON PACTO TERRITORIAL

4.90 Un pacto territorial, en presencia de un capital social sólido, tiene como resultado una mayor tasa de crecimiento de largo plazo para el territorio. La diferencia entre las tasas de crecimiento sin pacto versus y con pacto es lo que hemos denominado externalidad de la realización de este arreglo institucional.

4.91 Las principales condiciones y variables de la externalidad que provoca la existencia de un pacto territorial son: 1) mientras más efectos productivos tenga el capital social, más relevante es la realización de un pacto territorial; 2) mientras más valoren el presente versus el futuro, es decir, mientras más miope sea la percepción del futuro por parte de los agentes en un territorio, menor será la externalidad, de realizarse un pacto territorial; 3) mientras mayor el nivel de desarrollo tecnológico en el territorio, mayor la externalidad que provoca un pacto territorial; y,

finalmente, 4) mientras mayor la capacidad de los agentes en el territorio para construir capital social, mayor la externalidad de un pacto territorial.

### **Valoración subjetiva de un pacto territorial**

4.92 La evaluación de la realización de un pacto territorial por parte de los beneficiarios de los proyectos es difícil, porque se trata de un ejercicio contrafactual. Es otras palabras, se trata de suponer cuál hubiera sido el resultado si la inversión se hubiera realizado bajo el imperio de un arreglo institucional coordinador como el pacto territorial, cuando en la realidad se realizó sin él. Sin embargo, los resultados obtenidos de la encuesta realmente pueden entregar muchas enseñanzas interesantes. A los encuestados se les hizo la siguiente pregunta: “De existir un pacto territorial, califique su impacto de 1 a 5”. Del total de encuestados, casi el 84% le asignó una calificación igual o superior a 3.

### **Calificación del Impacto de un Pacto Territorial**

<b>PUNTAJE</b>	<b>CASOS</b>	<b>%</b>	<b>% Acumulado</b>
5	38	38.4	38.4
4	31	31.3	69.7
3	14	14.1	83.8
2	10	10.1	93.9
1	1	1.0	94.9
0	3	3.0	98.0
NS/NC	2	2.0	100.0
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de una encuesta

4.93 Es interesante destacar que el máximo puntaje (5) es el que acaparó la mayor cantidad de votos y más del 60% le asignó una calificación igual o mayor a 4. Esta alta calificación hace suponer que los actores en el territorio tienen una visión positiva sobre la realización de este tipo de arreglos institucionales.

### **La externalidad de un pacto territorial**

4.94 La externalidad es un efecto incremental respecto a lo ya obtenido. Por ello, la encuesta formuló una serie de afirmaciones de este tipo para evaluar la existencia de externalidades bajo el supuesto arreglo institucional de un pacto territorial.

### Grado de acuerdo a las siguientes afirmaciones

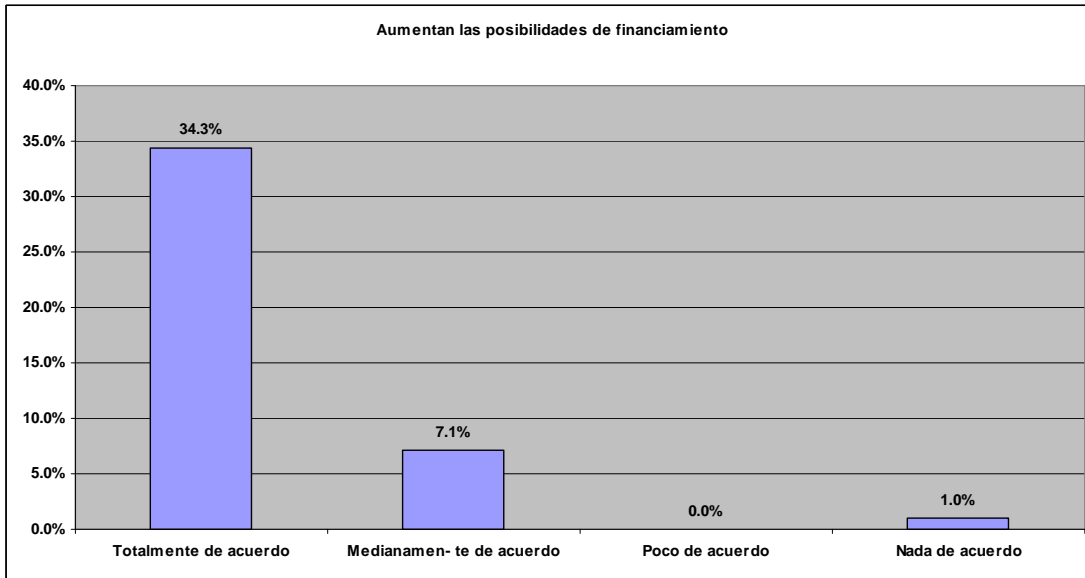
Si se realizara un Pacto Territorial...	Totalmente de acuerdo	Medianamente de acuerdo	Poco de acuerdo	Nada de acuerdo	NS/NC	TOTAL
Aumenta la producción en la región	35.4	6.1	0.0	1.0	57.6	100.0
Aumentan las posibilidades de financiamiento	34.3	7.1	0.0	1.0	57.6	100.0
Existen mejores posibilidades de capacitación	32.3	9.1	1.0	0.0	57.6	100.0
Se cuida mejor el ambiente	26.3	10.1	5.1	1.0	57.6	100.0
Ayuda a que las cosas realmente se hagan	23.2	12.1	7.1	0.0	57.6	100.0
Se incrementan mis ingresos familiares	17.2	16.2	8.1	1.0	57.6	100.0
Le brinda un mejor futuro a mis descendientes	23.2	13.1	6.1	0.0	57.6	100.0
Todo sigue igual	14.1	22.2	4.0	0.0	59.6	100.0

4.95 Del análisis de la tabla anterior, se observa claramente la visión que tienen los encuestados respecto al aumento de la producción como consecuencia de la realización de un pacto territorial. Si bien hubo una cantidad considerable que no respondió a estas afirmaciones –lo que confirma la dificultad que implica imaginar una situación que no tiene antecedentes en el territorio- la gran mayoría que respondió coincidió en estar “totalmente de acuerdo” con la afirmación que un pacto territorial aumentaría la producción de la región. Esta visión no sólo estuvo dirigida a la región, sino también a los ingresos de las familias de los encuestados. En este caso, se observa un grado de desacuerdo más grande que en la evaluación de los resultados respecto del territorio. Sin embargo, la respuesta puede entenderse aún más si se considera la evaluación más acertada que hacen los encuestados sobre los efectos de largo plazo que tiene un pacto territorial. Por eso, cuando se le pregunta sobre el futuro de sus hijos, la respuesta negativa es mucho menor y la de acuerdo total mucho mayor. Por otro lado, existe una visión positiva respecto de un eventual pacto territorial, en cuanto a su efectividad.

### Pacto territorial y financiamiento

4.96 Respecto al comportamiento de los encuestados respecto de la inversión, se observó que un gran porcentaje lo hizo con fondos propios. Un pacto territorial, al incluir a las instituciones de financiamiento y al gobierno, abre nuevas posibilidades de de acceso a recursos. Esto también se percibe del relevamiento entre los regantes.

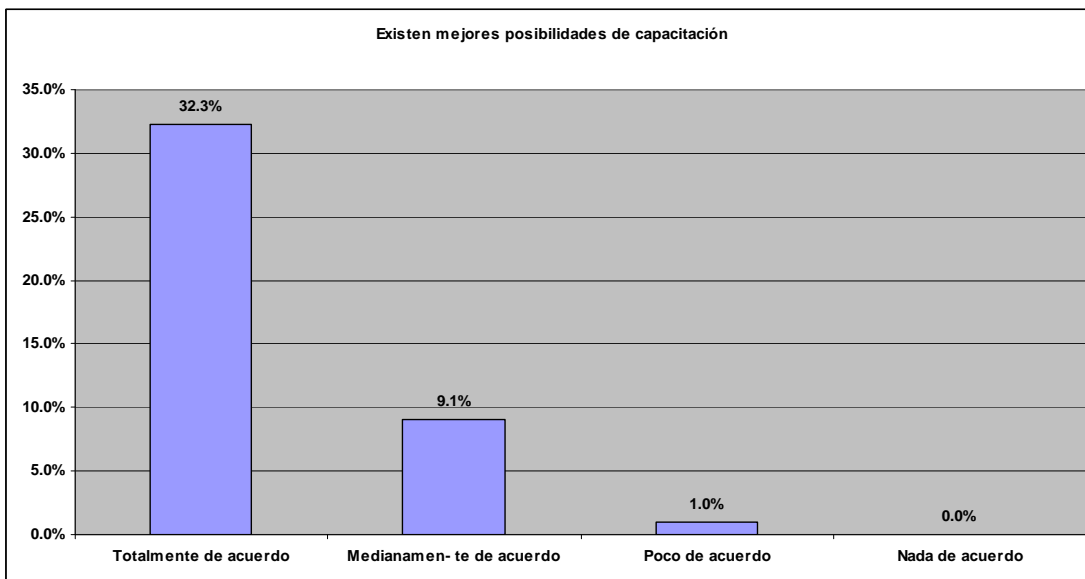
### “Aumenta las posibilidades de financiamiento”



### Externalidades tecnológicas y de conocimiento

4.97 La tecnología es un bien que no compite con otros. . Es decir, su utilización por parte de un proceso productivo no impide su aplicación simultánea por otro. Es por ello que se afirma que estos conceptos son ricos en externalidades. Un pacto territorial potencia los efectos externos, especialmente los relacionados con el conocimiento y la tecnología. Hay dos elementos que surgen claramente de la encuesta. En primer lugar, la idea de que un pacto territorial aumenta las posibilidades de capacitación.

### “Existen mejores posibilidades de capacitación”



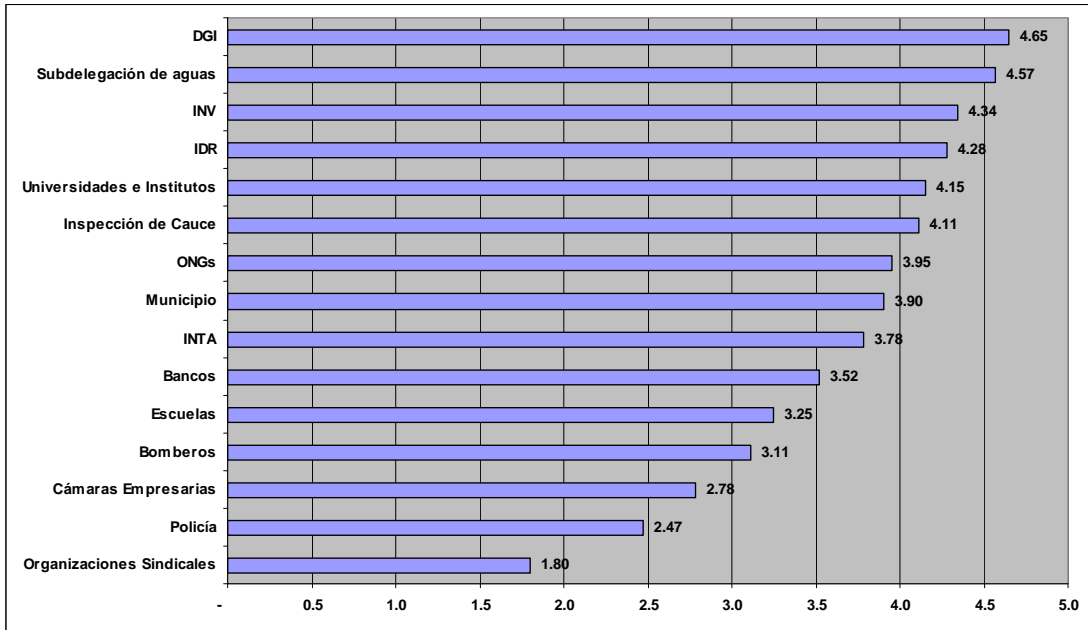
4.98 En segundo lugar, hay una valoración muy alta a las organizaciones relacionadas con la ciencia y la tecnología, situación que se observó respecto al capital social que se percibe en el



territorio. En el caso de esta región, además de valorar los organismos directamente relacionados con el riego, se valoran de manera significativa los organismos técnicos:

- (i) INV o Instituto Nacional de Vitivinicultura: este el organismo rector de las actividades vitivinícolas, un sector que ha vivido una profunda transformación tecnológica y cultural en los últimos años. Este organismo fue calificado en tercer lugar de importancia después del Departamento General de Irrigación y la Subdelegación de Aguas. Una los principales objetivos de este organismo es “el control de la genuinidad de los productos vitivinícolas, en las etapas de producción, elaboración, fraccionamiento y comercialización”.
- (ii) IDR o Instituto de Desarrollo Rural: esta fundación mixta público – privada ha desarrollada una gran cantidad de productos para mejorar la transparencia y la información en los sectores hortícolas, frutícolas, olivícolas, etc. –distintos de vitivinicultura- en la provincia. Este instituto ha sido calificado en cuarto lugar, después del INV.
- (iii) Universidades e Institutos: el sector de la enseñanza ha sido también altamente calificado. Está en quinto lugar, después del INV y el IDR.
- (iv) INTA o Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria: es un organismo creado en 1956, con el propósito de “impulsar y vigorizar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuarias y acelerar con los beneficios de estas funciones fundamentales: la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural”. Depende de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), con autonomía operativa y financiera. El objetivo central del INTA es contribuir a la competitividad del sector agropecuario, forestal y agroindustrial en todo el territorio nacional, en un marco de sostenibilidad ecológica y social. Prioriza entre sus acciones la generación de información y tecnologías para procesos y productos de este vasto sector, poniendo los mismos al servicio del productor rural a través de su sistema de extensión.

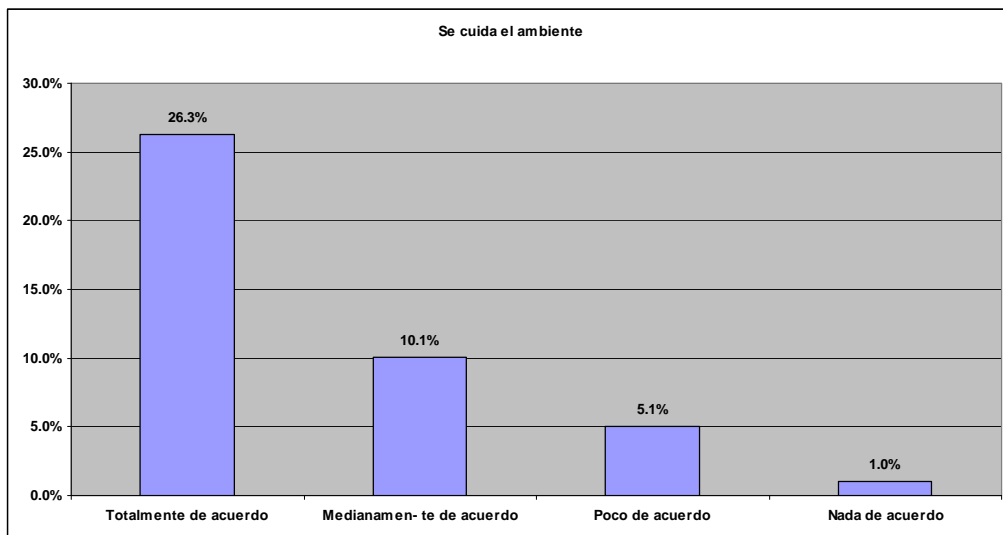
### Calificación de las instituciones y organizaciones del territorio



### Externalidades ambientales

4.99 Así como el conocimiento tiene un grado alto de externalidad, lo ambiental comparte esta característica. En este sentido, los encuestados coinciden en su gran mayoría que un pacto territorial contribuiría a cuidar mejor el ambiente.

### “Se cuida el ambiente”



### La opinión institucional

4.100 Además de las encuestas, se realizaron entrevistas a informantes calificados con el fin de obtener opiniones institucionales, de organizaciones intermedias y de actores económicos relevantes. Así, se entrevistaron a representantes del sector educativo (al decano de la Facultad de

Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional de Cuyo), del sector productivo (a la Gerente Técnica de la COVIAR, Corporación Vitivinícola Argentina), al sector sindical ( al Secretario General del Sindicato de Obreros y Empleados Vitivinícolas Argentinos, SOEVA), del sector financiero (gerentes de bancos afincados en el territorio), de la comunidad de beneficiarios de las inversiones (inspector de cauce), del sector de ciencia y tecnología (a la gerente del Instituto de Desarrollo Rural) .

4.101 La mayoría de los entrevistados se mostraron favorables a que acordara una estrategia territorial ante la eventualidad de un financiamiento por parte de un organismo multilateral, estimándose no sólo como una idea atractiva, sino posible. En ninguno de los casos se percibió a esta estrategia como un impedimento a las inversiones o una traba burocrática para la obtención del crédito. En general se focalizaron más en cuál podría ser su participación, sus compromisos y los beneficios que podrían obtener.

4.102 En el caso del sector educativo, en lo que a la Universidad le corresponde, se reconoció a sí mismo como un sector legitimado por su prestigio y neutralidad y que podría ayudar a superar algunos de los problemas que como institución tiene: falta de flexibilidad frente a las demandas de la realidad cotidiana y cierta inequidad territorial en la prestación de sus servicios.

4.103 En el caso del sector productivo –representado por la Corporación Vitivinícola Argentina- el principal aporte estuvo dado por su experiencia en la realización de su Plan Estratégico para el sector. Dos conclusiones interesantes se obtuvieron de esta entrevista: la primera es que la legitimación de cualquier arreglo institucional como un plan estratégico o un pacto territorial, ocurre cuando los participantes pueden percibir beneficios concretos de su celebración. La segunda es que es posible obtener financiamiento de parte de los mismos participantes del convenio firmado, mientras exista una figura coordinadora con cierto rango superior –como el Estado- que sea el recaudador y posterior asignador de los recursos.

4.104 En el caso del sector sindical, se observa una percepción de falta de reconocimiento por parte de las fuerzas productivas como un actor capaz de aportar en el caso de una estrategia territorial o de la selección y diseño de un proyecto de inversión en infraestructura. El sector sindical no sólo se siente capaz de participar y aportar, sino que además reclama un reconocimiento en este sentido.

4.105 El sector financiero fue el que mostró más sus limitaciones para ser un actor firmante de un pacto territorial por la falta de atribuciones a nivel local para apartarse de las políticas generales que establecen sus casas matrices, las que están en Buenos Aires, o vienen determinadas de una estrategia regional más amplia en el caso de bancos transnacionales. Sin embargo, reconocen –especialmente en el caso de los bancos públicos o con una identidad cooperativa- que con la intervención de una autoridad política provincial es posible diseñar estrategias que sean consistentes con una estrategia territorial.

4.106 Los regantes que administran el recurso, sienten que en general hay un abandono del Estado una vez que las obras están terminadas (en su etapa de inversión). Sin embargo, reconocen el accionar que ha hecho un fondo especial del gobierno para el financiamiento de obras al interior de las explotaciones. Por otro lado, se quejan de la banca comercial no estatal debido a que es difícil encontrar una cabeza local visible con la cual establecer líneas adaptadas a las necesidades específicas en el territorio.

4.107 Finalmente, el sector de ciencia y tecnología es uno que podría tener una participación importante en la eventual celebración de una estrategia territorial.

## INFERENCIA ESTADÍSTICA

4.108 La presentación de los resultados del relevamiento a través de la encuesta realizada en el territorio, se expone según las dos situaciones a evaluar a) sin pacto territorial y b) con pacto territorial. Un objeto central de evaluación ha sido la inversión piloto y la eventual celebración de una estrategia territorial del tipo pacto territorial. La encuesta realizada capta la percepción de los entrevistados. En este sentido, se utilizó la calificación que hacen tanto de la obra o inversión realizada, como de la celebración de un pacto territorial. La inferencia estadística evalúa las principales hipótesis que surgen del marco teórico expuesto. El objetivo de esta evaluación es determinar la relevancia estadística de la relación que existe entre las diversas respuestas de los encuestados y las hipótesis teóricas del estudio.

### Sin pacto territorial

4.109 El enfoque que se ha elegido para evaluar los principales resultados de esta investigación ha sido el productivo. Básicamente, el marco teórico plantea que la existencia de capital social permite obtener una tasa de crecimiento que es más sostenible en el tiempo que cuando este capital no existe o no tiene impacto sobre las decisiones de producción. Por ello, para evaluar la situación sin pacto, se ha tomado la respuesta de calificación de la obra o inversión piloto en cada territorio.

4.110 Para poder transformar una visión cualitativa en una herramienta que pueda ser evaluada mediante técnicas estadísticas, se convirtieron las distintas categorías en las que calificó la obra en números que reflejaran (de manera ascendente) la visión respecto de la misma. De esta manera, se le asignó el valor “7” a la respuesta “excelentes” en la evaluación del impacto de la obra en el territorio; “6” a la respuesta “muy buenos”; “5”, a “buenos”; “4”, a “regulares”; “3” a “malos”; “2” a “muy malos” y “1” a “no tuvo impacto”. El ejercicio de inferencia se centró en evaluar de qué manera distintas variables independientes determinaban su resultado final.

4.111 Entre las variables elegidas se encuentran: a) “Participación”, b) “Vid”, c) “Volumen de producción”, d) “Ha. totales de la explotación”, e) “Montecaseros”, d) “Reducción – Los Andes” y e) “Inversión”. La variable “Participación” es dicotómica. Toma el valor 1 (uno) si participó en la planificación o ejecución de la obra ó no participó simplemente porque no se enteró, o no lo invitaron; y toma el valor 0 (cero) si no le interesó participar. Esta variable trata de captar la disposición a participar. Es decir, expresa la participación efectiva o potencial de los entrevistados en alguna etapa de la obra.

4.112 La variable “Vid” expresa si el principal producto de la explotación es la “vid” u otro producto. En este caso, también es dicotómica, tomando el valor 1 si la principal explotación es vitícola y 0 si es otra. Lo que se intenta captar es si la explotación se dedica principalmente al sector que se ha advertido como más dinámico en la región. La variable “volumen de producción” mide esta variable en quintales de producción en el año 2006. Esta variable trata de captar esencialmente la relación que hay entre la calificación de la obra y su impacto productivo concreto. La variable “Ha. totales de la explotación” mide el tamaño de la explotación, aún cuando no toda esté en producción. Su unidad de medida es la hectárea. Trata de medir indirectamente el capital per cápita de la explotación, a través de uno de sus activos más importantes. Se evaluó la calificación de la obra, respecto a la localización de la misma. En este sentido, se utilizaron dos variables cualitativas que tomaron el valor 1 cuando la respuesta es afirmativa a la localización planteada y 0 el resto. Por ello, para evaluar la pertenencia a los tres subterritorios seleccionados se utilizaron sólo dos variables cualitativas, mostrando que tomará el valor 0 cuando se trate de la obra (o subterritorio) “Constitución – Medrano”.

4.113 Finalmente, la variable “inversión” es una variable dicotómica que es igual a 1 si se respondió afirmativamente a la pregunta si realizó inversiones en la explotación en el último período, y 0 si la respuesta fue negativa. Esta variable trata de captar la propensión a invertir. Para el procesamiento de los datos se corrigió por “no respuesta” o por “no producción”. Se optó por esta última corrección debido al enfoque productivo de esta evaluación.

### Evaluación de la inversión sin pacto territorial

Variable Dependiente:	Calificación de la obra	Calificación de la obra	Calificación de la obra
Variables Independientes	Coeficiente	Coeficiente	Coeficiente
Participación	2.359700719 ( 4.051409867 )	1.823248766 ( 3.141697305 )	
Vid	3.632999923 ( 6.359134881 )	2.878168575 ( 4.208044843 )	5.044892971 ( 14.43531801 )
Volumen de Producción	0.000107267 ( 3.032592513 )	8.49653E-05 ( 2.42350159 )	0.000107585 ( 3.777363629 )
Ha. Totales explotación	-0.010477167 ( -2.569460494 )	-0.00815083 ( -2.062656574 )	-0.011593427 ( -3.666089877 )
Montecaseros		2.422599242 ( 2.709473246 )	
Reducción - Los Andes		1.380362624 ( 2.113800242 )	
Inversión			0.836910912 ( 1.782724954 )
R <sup>2</sup> ajustado	0.864197285	0.878435819	0.91167531
F	89.95253515	71.00188389	153.8883567
Grados de Libertad	42	40	37

4.114 En la tabla se expresan los valores de los coeficientes y, entre paréntesis, el “test t student” que evalúa la significancia estadística de la variable explicativa. Así mismo, se presenta el “R<sup>2</sup> ajustado” que mide el grado de ajuste de la ecuación (considerando el efecto del número de variables explicativas utilizadas), el valor “F” que mide la significación estadística conjunta de todas las variables explicativas y los grados de libertad que expresa la cantidad de observaciones por encima de los coeficientes estimados.

### El impacto de la participación real o potencial

4.115 El análisis de regresión muestra que existe una relación positiva entre la calificación de la obra y la participación real o potencial en la planificación o ejecución de ésta. . El resultado tiende a confirmar la hipótesis a favor de la importancia del capital social en los resultados productivos o en la percepción de las inversiones en infraestructura. La hipótesis aquí es que el grado de participación es un indicio de la capacidad de construir un capital social en el territorio. Es el denominado el “factor  $\beta$ ” del marco teórico. Teniendo en cuenta que la participación ha sido medida como una variable dicotómica, puede verse que el efecto marginal de esta variable es de aproximadamente 2 en la calificación.

### **La importancia de los resultados productivos**

4.116 En los resultados de la inferencia estadística se observa que hay una relación positiva (y estadísticamente significativa) entre la calificación de los efectos de la obra y la pertenencia al sector vitícola y con el volumen de producción. Esto confirma lo relevado en el territorio y en las entrevistas respecto de la importancia de la vitivinicultura. Justamente en este sector se ven indicios de una fuerte construcción de capital social (movimiento cooperativo, realización de planes estratégicos, etc.). Además, podría ser un elemento muy importante a considerar cuando se evalúe la eventual la celebración de una estrategia territorial del tipo pacto territorial. En la experiencia de la Corporación Vitivinícola Argentina, el grado de aceptación de su plan estratégico y del accionar de la corporación se debe a que se han percibido beneficios concretos. Aquí puede verse que quienes mejor calificaron la obra pertenecen al sector más dinámico en términos productivos o que vieron aumentar su producción.

### **El tamaño de la explotación**

4.117 Un resultado que sorprende o al menos es inesperado es la relación entre la calificación del impacto de la obra y el tamaño total de la explotación. Los resultados estadísticos demuestran que existe una relación negativa entre estas dos variables. Si se acepta que esta variable puede ser una “Proxy” del capital per cápita, podría afirmarse que la percepción del impacto tiene una relación negativa con esta variable. Esto iría en contra de lo que predice nuestro modelo teórico en cuanto a la relación positiva que existiría entre el crecimiento del producto y el capital social. En nuestra modelización, hay una relación positiva entre el capital social y capital per cápita. Por ello, debería esperarse una relación positiva entre el capital per cápita y el impacto productivo. Sin embargo, existen algunas posibles explicaciones a este resultado. En primer lugar, las hectáreas de la explotación podrían generar una mala estimación del capital per cápita. Esto es así porque el valor del capital es igual al valor actual del flujo de beneficios futuros que genera el activo. En este caso, las hectáreas de la explotación no implican una contabilización de las hectáreas que están en producción. Existe una parte de la superficie que no está en explotación y por lo tanto su valor económico se ve disminuido.

4.118 En segundo lugar, debido a que el valor del capital es igual al flujo descontado de beneficios futuros y existe una relación positiva entre la calificación del impacto y los niveles de producción, podría ser esta la verdadera relación que estamos tratando de estimar. Por último, la verdadera relación se da entre la tasa de crecimiento del producto el capital per cápita. El modelo de crecimiento que surge de la combinación de aspectos neoclásicos e institucionalistas (a través de la inclusión del capital social como factor de producción) nos da un tipo de modelo “endógeno” en donde la tasa de crecimiento de largo plazo tiende a mantenerse. Este resultado es congruente con una productividad del capital también constante. Cuando se depura la encuesta de datos “outliers”, se puede observar que no se rechaza la hipótesis de una relación nula entre la productividad por hectárea y las hectáreas de producción. Una confirmación de esta relación es que con este conjunto de datos, la única variable que da estadísticamente significativa es la “ordenada al origen”.

### **Madurez de las inversiones**

4.119 Tal como se expresa en la selección de los proyectos pilotos, existe entre ellos distintos grados de maduración. El proyecto de Montecaseros tiene un grado de maduración (es decir, vigencia desde la finalización de la etapa de inversión) mayor que Reducción – Los Andes, que acaba de finalizar la etapa de inversión, y mucho mayor que Constitución – Medrano, que está totalmente en la etapa de preinversión. La conclusión de la inferencia estadística es que la “madurez importa” y además tiene una relación positiva con la calificación del impacto de la obra.

Esto además es congruente con la opinión de que la legitimación de cualquier obra (o acción) colectiva aumenta a medida que se perciben los beneficios de la misma.

### **Propensión a ahorrar (e invertir)**

4.120 Los resultados de la inferencia estadística muestran que existe una relación positiva (y estadísticamente significativa) entre la calificación del impacto de la obra y el hecho que haya invertido o no. Estadísticamente, no se rechaza la hipótesis de que un entrevistado que haya invertido le agregue un punto a la calificación del impacto de la inversión en la zona. Este resultado es congruente con nuestra formulación teórica en la cual se pronostica una relación positiva entre la tasa de crecimiento y la propensión a ahorrar.

### **Consideraciones sobre la situación sin pacto territorial.**

4.121 Los resultados del ejercicio de inferencia estadística tienden a convalidar el marco teórico establecido:

- (i) Se confirma la importancia de la participación en la planificación o ejecución de la obra como un factor estadísticamente determinante en la calificación del impacto de la obra. Este es uno de los resultados más importantes de este ejercicio, el cual concuerda con varios de los supuestos de este trabajo. Resalta la importancia de la existencia de un capital social que potencie los efectos productivos de una inversión. Esto es así porque un requisito fundamental para la construcción de un capital social es la disposición a participar. Sin ésta, es difícil la construcción de un capital colectivo como el que aquí denominamos capital social. Este resultado confirma el impacto que tiene el capital social aún en ausencia de un arreglo institucional colectivo frente a una inversión en infraestructura. Es decir, la existencia de capital social tendería a generar sinergias y complementariedades que mejoran el desempeño de las inversiones.
- (ii) Se confirma, asimismo, que el enfoque productivo es adecuado para analizar el efecto del capital social sobre la percepción del impacto de las inversiones en infraestructura. Este impacto se ve reforzado cuando puede ser percibido en resultados concretos por los actores del territorio, como el es caso que surge de la mayor percepción positiva del impacto de las inversiones cuanto mayor es la madurez de las inversiones.
- (iii) Un análisis de la relación entre la productividad por hectárea y las hectáreas de las explotaciones tiende a confirmar los resultados obtenidos en el apéndice del marco teórico. La tasa de crecimiento de largo plazo no tendería a cero, como en los modelos neoclásicos tradicionales. Este resultado tiende a confirmar el accionar del capital social como factor productivo relevante, lo que podría ser una evidencia de la aplicación de un modelo neoclásico – institucionalista en el caso del territorio evaluado. Este es un resultado muy importante porque en un territorio donde los factores institucionales tienen una relevancia en los resultados económicos de largo plazo, son un campo fértil para la celebración de estrategias territoriales que profundicen los efectos que se espera de estos arreglos institucionales.
- (iv) Finalmente, se ve la importancia de la propensión a invertir para mejorar la calificación del impacto de las obras de infraestructura. Esto también tiende a convalidar los supuestos del marco teórico, en el sentido que mientras mayor

sea esta propensión mayor será la tasa de crecimiento de largo plazo. Esta situación haría que el impacto de las inversiones sea mejor calificado.

### **Con pacto territorial**

4.122 Para evaluar los efectos de la eventual celebración de una estrategia territorial del tipo pacto territorial, se utilizó como variable dependiente a la calificación que le correspondió a la respuesta de la pregunta: “De existir un pacto territorial, califique su impacto de 1 a 5”. En este caso, el puntaje más alto corresponde a la opinión más favorable.

4.123 Las variables independientes fueron:

- (i) Participación: esta variable corresponde a la misma utilizada en la evaluación de la inversión en la situación “Sin Pacto Territorial”. Es decir, evalúa la intención de participar.
- (ii) Grado de acuerdo con afirmaciones: este conjunto de afirmaciones hace referencia a la situación que surge como consecuencia de la celebración de un pacto territorial. El grado de acuerdo se fija con puntajes crecientes que van desde 1 a 4. Las afirmaciones son las siguientes:
  - (a) Aumenta la producción de la región
  - (b) Aumentan las posibilidad de financiamiento
  - (c) Existen mejores posibilidades de capacitación
  - (d) Se cuida el ambiente
  - (e) Ayuda que las cosas realmente se hagan
  - (f) Se incrementan mis ingresos familiares
  - (g) Le brinda un mejor futuro a mis descendientes
  - (h) Toda sigue igual.



### Calificación del pacto territorial

Variable Dependiente:	Calificación Pacto Territorial	Calificación Pacto Territorial	Calificación Pacto Territorial	Calificación Pacto Territorial	Calificación Pacto Territorial
VARIABLES INDEPENDIENTES	Coeficientes	Coeficientes	Coeficientes	Coeficientes	Coeficientes
Participación	0.6643288 ( 2.107295878 )	0.638145976 ( 2.04430776 )	0.590610645 ( 1.89458491 )	0.452316166 ( 1.444129976 )	
Porque Aumenta Producción	0.866932529 ( 2.942141665 )	0.673129898 ( 3.142576762 )	0.638112593 ( 2.986047103 )	0.592489874 ( 3.992488356 )	0.61832313 ( 4.170929293 )
Porque Aumenta Financiamiento	-0.327195193 ( -0.969994065 )				
Provee Mayor Capacitación	0.710326107 ( 1.998417479 )	0.564251039 ( 1.819584959 )	0.320321652 ( 1.263503314 )		
Porque Cuida Ambiente	-0.369583059 ( -1.469992821 )	-0.330481518 ( -1.352394888 )			
Que cosas se hagan	0.038372255 ( 0.166565838 )				
Porque Aumenta Ingresos Familiares	-0.405593426 ( -1.826333649 )	-0.360685247 ( -1.727950727 )	-0.361642663 ( -1.723855752 )		
Porque brinda mejor futuro a descendientes	0.759267596 ( 3.058444097 )	0.688925529 ( 2.952893204 )	0.671483986 ( 2.868081378 )	0.389496807 ( 2.481289717 )	0.458385489 ( 3.045938754 )
Todo sigue igual	-0.40395651 ( -1.850220272 )	-0.354181436 ( -1.697555284 )	-0.366136697 ( -1.747621387 )		
R2 ajustado	0.894655601	0.896134796	0.895360144	0.890225942	0.889125645
F	95.51681717	124.2309745	143.1838039	267.5567987	395.3028407
Grados de Libertad	79	81	82	85	86

4.124 Tres variables presentan una relación positiva con el grado de aceptación de los pactos territoriales:

- (i) La participación real o potencial: esto confirma que la capacidad de construir un capital social genera externalidades que son percibidas por quienes hacen uso de ese capital social.
- (ii) El aumento de la producción: esto ratifica que la percepción de las externalidades de un pacto territorial son esencialmente productivas. Es decir, es más difícil valorar un pacto territorial si no se gozan los beneficios productivos de un mayor crecimiento económico.
- (iii) El bienestar de las generaciones futuras: esto podría tener más de una interpretación. La primera tiene que ver con la propensión a ahorrar. Uno de los motivos que generalmente están en el ahorro es “guardar para los hijos”. La segunda, con la idea que la celebración de un pacto territorial genera efectos permanentes sobre el crecimiento económico del territorio, del tipo predicho por el marco teórico<sup>74</sup>.

4.125 A continuación se revisan algunos resultados aparentemente contradictorios, con el fin de dar claridad a los mismos y ofrecer una posible respuesta a estos resultados.

<sup>74</sup> Esta afirmación hace referencia al modelo neoclásico institucionalista del marco teórico que predice una tasa de crecimiento de largo plazo, al estilo de los modelos de crecimiento endógeno.

- (i) *“El aumento del financiamiento no registró una relación estadísticamente significativa con el grado de aceptación de un pacto territorial”*: En el relevamiento efectuado se midió una percepción de los encuestados acerca de la efectividad o mejoras potenciales a partir de la aplicación de un pacto territorial. El caso de “medir” (si es que el término resulta adecuado para “conocer” o “aproximarse” a percepciones) situaciones que no han acontecido en efecto refleja la particularidad de estar representando ciertas asociaciones que los encuestados realizan con los datos, hechos o elementos conocidos. En el sentido específico del financiamiento, y en el contexto socio-histórico argentino y de la Provincia, la percepción sobre una ampliación del financiamiento es relativamente pesimista. Uno de los mayores obstáculos para su obtención se identifica con las condiciones de accesibilidad, y por lo tanto se presuponen como requerimientos o requisitos ciertos elementos de índole personal. Es decir, que el agricultor (o potencial tomador de crédito) concibe (o se ha acostumbrado) a que la posibilidad de acceder a mayores y mejores financiamientos está sujeta a las capacidades individuales de demostrar solvencia financiera, garantías reales, capacidad de pago. Por otra parte, y en modo complementario, la presencia de un pacto territorial en una región tiene, también a modo de percepción del participante de base, una fuerte presencia pública, mientras que la oferta financiera está asociada a las entidades bancarias del sector privado. En principio, esta puede constituir una aproximación acerca de la aparente contradicción que se evidencia en el relevamiento, en cuanto no se registra una correlación positiva entre la aceptación de un pacto territorial y la percepción de ampliación, como consecuencia, de las posibilidades de financiamiento.
- (ii) *“La relación entre el grado de aceptación de un pacto territorial y el aumento de la capacitación fue positiva y estadísticamente significativa sólo en la primera de las pruebas estadísticas”*: Este es un aspecto interesante, sobre todo porque existe una correlación positiva entre la aceptación del pacto y el impacto productivo. Dada las características del relevamiento (“percepción”), los entrevistados – al parece r- tenían una clara visión del impacto positivo que este arreglo institucional podría tener sobre los resultados que a ellos directamente les interesan. En este sentido, la capacitación como un insumo, tiene una demanda derivada. Si los resultados productivos son buenos no es necesario un pacto para mejorar la provisión de capacitación. Esta será una demanda natural que surgiría de los resultados productivos. Entrevistas adicionales con informantes calificados en la zona, consideran también que sin pacto ya se están haciendo esfuerzos importantes en capacitación y que por lo tanto no debería pensarse que el pacto daría una contribución verdaderamente significativa en este aspecto. Así, en el caso de los entrevistados, la mayoría ya participa del programa de GTT (“Generación y Transferencia de Tecnologías”) que realiza el Departamento General de Irrigación como resultado de los componentes financiados por los organismos multilaterales. Generalmente estos proyectos tienen además del componente de financiamiento de infraestructura, otros dedicados al fortalecimiento institucional y a la capacitación.
- (iii) *“El cuidado del ambiente no mostró una relación estadísticamente significativa con el grado de aceptación de la celebración de un pacto territorial”*. Respecto de la inclusión de la problemática ambiental, en una entrevista realizada al Secretario de Gestión institucional del DGI, Dr. Alejandro Gennari, transmitió

que la percepción de las autoridades respecto al tema es que ante el transcurso normal de los acontecimientos que tienen que ver con el ambiente, existe poca acción o reacción de los particulares, a excepción por supuesto de las organizaciones ambientales que trabajan sistemáticamente en el tema, independientemente del surgimiento de factores o situaciones críticas. Con una base argumental similar a la que se manifestó anteriormente en relación a la problemática del financiamiento, existe una naturalización de la situación ambiental. A menos que surja un factor detonante o crítico que cause un principio de reacción en los habitantes que perciben que se perjudicarán con el acontecimiento, no es habitual entre los mendocinos<sup>75</sup> problematizar lo ambiental como espacio en que sea necesaria una intervención directa o dirigida. Se podría interpretar el resultado del relevamiento no ya como una falta de interés o presencia del factor ambiental, sino como un estado de un proceso de incorporación de la problemática caracterizada por los siguientes aspectos:

4.126 Desde lo particular:

- (i) El tema ambiental resulta movilizador cuando hay percepción de un riesgo probable o sensación de daño al hábitat o a las propias condiciones sanitarias del espacio físico o de la salud.
- (ii) La percepción del mendocino sobre el ambiente, a causa de la participación del ser humano en su construcción, es que es artificializado. Ya se ha asumido que se habita un ambiente modificado, que en su estado inicial no hubiera sido apto para el asentamiento humano ni para las labores agrícolas o productivas. Se recuerda que sólo el 5% del territorio se encuentra irrigado y allí se asienta más del 95% de la población.
- (iii) El propio agricultor, en Mendoza, tiene reservas sobre la aplicación de prácticas irracionales sobre el ambiente al realizar sus labores culturales.
- (iv) La mayor prioridad de los agricultores es la mejora en su situación de ingresos, lo que implica en ocasiones relegar -al menos en sus manifestaciones explícitas- los aspectos ambientales.

4.127 Desde lo institucional:

- (i) La gestión del Departamento General de Irrigación en cuanto a la realización de obras de infraestructura incorpora cláusulas protectivas, mediante el resarcimiento al paisaje y al ambiente de los recursos que, por distintas razones, son utilizados de modo no renovable o regenerativo. La contribución del agricultor en esta instancia es importante ya que la labor paisajística complementaria se carga en el repago de la obra que hacen los regantes de cada Inspección de Cauce.
- (ii) En el mismo sentido, al emprender la ejecución de obras de infraestructura el DGI incorpora un inspector ambiental que tiene la función de relevar información sobre posibles daños o perjuicios ambientales y orientarla a los canales institucionales correspondientes para tomar medidas preventivas y/o correctivas.

---

<sup>75</sup> Patronímico para los habitantes de la provincia de Mendoza, en donde se halla el territorio donde se realizó el estudio.

- (iii) Existen en la provincia políticas o al menos acciones de recuperación de valores naturales. Los argumentos mencionados se exponen con el fin de fortalecer el concepto de que, en realidad, no hay un manifiesto desinterés a nivel de los particulares o de las instituciones respecto de la cuestión ambiental, tal como podría suponerse si se analizan los datos surgidos del relevamiento sin la complementación de la información obtenida en esta entrevista. Más bien la cuestión se encuentra en proceso de desarrollo y toma de conciencia más explícita (como puede suceder actualmente en los países europeos). De todos modos, las notas citadas anteriormente son consistentes para exponer el estado de avance del problema en la región.
- (iv) *“No se encontró una relación entre la aceptación del pacto y el hecho de que la gente piensa que ayuda a que las cosas se hagan”*: Este parece ser otro resultado contradictorio. Sin embargo, desde la visión del equipo de investigación y de las consultas a informantes calificados en el territorio, es más bien una expresión de realismo. Entienden que el mero instrumento institucional no es suficiente, y que además debe haber voluntad para el cumplimiento. Traducido este resultado en congruencia con los demás, la falta de relación significa que el pacto es una condición necesaria pero no suficiente. Por sí sólo no significa que las cosas se hagan. Es necesario que los actores pongan en marcha el pacto de una manera efectiva. Sin embargo, sí es una condición necesaria y previa a la acción.
- (v) *“El aumento de los ingresos familiares dio una relación estadísticamente significativa para un nivel del 90%, pero su relación con el grado de aceptación del pacto territorial fue negativa; por otro lado, el grado de aceptación del pacto territorial está relacionado positivamente con la afirmación que mejora el futuro de los descendientes.”* Este resultado confirma la idea que un pacto tiende a tener un impacto más de largo plazo en la región o territorio, que de corto plazo. Lo que evalúan como más directo es el impacto en las futuras generaciones. En este sentido, son conscientes también que la implementación puede implicarles costos actuales (que afecten sus ingresos familiares) pero el grado de aceptación del pacto, a pesar de este resultado, podría ser un indicio que los actores entrevistados en el territorio estarían dispuestos a pagar este costo inicial. Desde el punto de vista del marco teórico, cuando se discutió el “valor del pacto” como activo del territorio, se puede confirmar que debe confrontarse con el costo de celebrarlo. En la medida que éste sea superior al flujo de beneficios futuros descontados, vale la pena su realización. Este resultado –aparentemente contradictorio– entre ingresos actuales familiares e ingresos futuros familiares podría confirmar esta visión desde un “cash flow” en donde hay resultados negativos iniciales que son más que compensados con los resultados positivos futuros.

### **Relación entre una ley marco de uso del suelo y los pactos territoriales**

4.128 Se ha planteado también la necesidad de evaluar la prioridad de tener una ley marco de ordenamiento territorial (conocida como “Ley de uso de suelos”) como base conceptual para diseñar un proyecto territorial. Es decir ¿es un requisito indispensable que un territorio cuente previamente con una ley marco como requisito para poder celebrar un pacto territorial? En lo referente a la Ley de Uso de Suelos o al tema del ordenamiento territorial, en una entrevista realizada al Secretario de Gestión institucional del DGI, Dr. Alejandro Gennari, éste lo consideró determinante en la aplicación de cualquier tipo de políticas y acciones tendientes a un pacto

territorial. La particularidad de la opinión del entrevistado está dada en la argumentación que el principio rector de toda estrategia destinada a organizar el territorio debe focalizarse en la gestión y distribución del agua.

4.129 El fundamento se encuentra en que el recurso hídrico es el factor más condicionante para posibilitar la vida en Mendoza, y con ello, para realizar actividades productivas. De este modo el valor del agua no sólo está dado por su capacidad de permitir los asentamientos humanos y productivos sino también porque su disponibilidad valoriza tanto los espacios rurales como los urbanos.

4.130 Otro argumento que refuerza la explicación en el mismo sentido, es que la Constitución de Mendoza, al instituir la figura del Superintendente General de Irrigación y dotarlo de autonomía política (como también financiera) reconoce que la gestión del agua es una cuestión de interés público que se debe ubicar por fuera (y por encima) de intereses particulares, entendiéndose por estos las distintas posiciones de las autoridades de los diferentes distritos geográficos. El mismo principio de inherencia del agua a la tierra refuerza este argumento, dado que ante una suspensión o retraso injustificado del pago de agua para riego, se pierde el derecho adquirido y la propiedad reduce su valor de modo automático.

4.131 Estas explicaciones se aportan para validar la posición de generar un sistema de organización territorial basado en el criterio de gestión (incluye acceso, distribución y control) del recurso agua, por sobre otros criterios posibles. La situación actual en la provincia respecto a la Ley mencionada es de incertidumbre e indefinición, a causa de una diversidad de intereses cruzados que ejercen presión política en sentidos contrarios. Hasta el momento no se cuenta con una ley marco reguladora de la organización del territorio, situación que se considera, a criterio del entrevistado, como una deuda pendiente con la sociedad.

## **POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PACTO TERRITORIAL**

4.132 A continuación se presentan dos grandes grupos de sugerencias que podrían ser útiles ante una eventual celebración de estrategias territoriales: políticas y estrategias.

4.133 Entre los distintos significados que el Diccionario de la Real Academia Española le asigna a la palabra política, entendemos que la más aplicable al caso que nos ocupa es: “Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado”. En este sentido, las políticas responden a los grandes lineamientos a seguir con el fin de obtener los objetivos planteados en la celebración de un arreglo institucional del tipo pacto territorial.

4.134 Por otro lado, la palabra estrategia proviene del campo militar. El diccionario antes señalado le asigna en primer lugar el significado de “arte de dirigir las operaciones militares”. Pero, además, establece otro significado: “en un proceso regulable, conjunto de reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento”. Nuestra interpretación del término combina, en realidad, ambos aspectos. En primer lugar, la idea de operación militar, implica que hay distintos jugadores o partes interesadas frente a la realización de un arreglo institucional. En este sentido, entendemos que hay distintos *stakeholders* o “interesados legítimos” frente a la celebración de un determinado proyecto que daría lugar a un arreglo institucional del tipo de un pacto territorial. En este sentido, un “juego estratégico” implica que las partes pondrán sus intereses y aspiraciones, las que podrían ser contrapuestas y generar reacciones de unas partes y otras. El objetivo de las estrategias, en este caso, será establecer un conjunto de reglas que aseguren una decisión óptima. En términos de “teoría de juegos” lo que pretende un arreglo institucional del tipo de pacto

territorial es lograr un “juego cooperativo” y con ello una solución que sea la mejor para todas las partes. En síntesis, las políticas serán las directrices generales y las estrategias el conjunto de reglas que ayudarán a que las decisiones que se tomen sean las mejores.

### **Políticas para la implementación de estrategias territoriales**

4.135 El conjunto de directrices o políticas que podrían sugerirse para el caso de la implementación de un pacto territorial es el siguiente:

#### **Identificar territorios con un capital social común**

4.136 Una política generalmente reclamada por la mayoría de los actores en distintos territorios es el fuerte sesgo del gasto público y las políticas en general hacia las áreas urbanas que corresponden a las capitales de los países o provincias. La identificación de territorios con capital social común ayuda a tener una visión más integral de la política económica de los gobiernos y facilita la implementación de políticas específicas.

4.137 En el caso que nos ocupa, la identificación de territorios con un capital social común puede permitir diseñar arreglos institucionales que lleven a estrategias territoriales exitosas. Una recomendación importante en este caso es no tratar como un mismo territorio a conglomerados que no compartan este capital social común. La integración formal de territorios que no tienen un identidad común o lazos culturales, económicos, sociales, etc. puede dificultar las políticas, más que facilitarlas.

#### **Identificar proyectos de infraestructura que contribuyan al crecimiento de una gran cantidad de sectores en el territorio**

4.138 Mientras mayor la cantidad de sectores que puedan verse beneficiados con proyectos de infraestructura (o de otro tipo, por ejemplo, sociales, culturales, productivos, etc.) más fácil es superar el enfoque sectorial y abocarse a un enfoque más territorial. Si el enfoque multisectorial se combina con un capital social común, es posible construir arreglos institucionales que sean exitosos.

#### **Identificar los principales actores que se desempeñan en el territorio**

4.139 Los arreglos institucionales son firmados por actores territoriales específicos. Es decir, para lograr una buena combinación de actores con representatividad e identidad territorial es necesario realizar una buena tarea de identificación. Para ello no basta sólo una base amplia de datos, sino también un relevamiento previo en el territorio que permita identificar a los actores que son considerados como principales por sus propios habitantes.

#### **Identificar las necesidades de compromisos de cada una de las partes para potenciar las sinergias y complementariedades en los proyectos y extraer la mayor cantidad de externalidades.**

4.140 En un proyecto concreto es necesario relevar con los mismos actores del territorio qué compromisos desearían de los otros actores. Asimismo, relevar cuáles son los compromisos que cada uno de los actores podría ofrecer. En otras palabras se trata de construir un conjunto de elementos e información que permitan ver claramente la oferta y demanda de compromisos que es necesario plasmar en un arreglo territorial.

## **Estrategias para la celebración de acuerdos colectivos**

4.141 Para lograr que las políticas anteriores tengan éxito, podría pensarse en un conjunto de estrategias que faciliten el proceso de coordinación colectiva que requiere un pacto territorial.

### **Fomentar la construcción y fortalecimiento del capital social dentro del territorio**

4.142 La política pública podría enfocarse en fomentar aquellas actividades que podrían tener por resultado una mayor construcción de capital social. Por ejemplo, se podrían generar incentivos de tipo fiscal, de financiamiento, de logística, de asesoramiento, de capacitación, etc. para la realización de ferias en las que participen todos los sectores económicos, culturales, productivos, financieros, etc. de un determinado territorio. También se podrían generar instrumentos (incentivos) para la constitución de organizaciones intermedias de sectores que no tuvieran todavía ninguna representación. Las políticas podrían también diseñar instrumentos con apoyo estatal para la realización de rondas de negocios entre los actores del territorio y de estos con otros territorios. En definitiva, dada la importancia que tiene la construcción de capital social para extraer la mayor cantidad de externalidades de cualquier política o arreglo territorial, es importante elaborar una serie de medidas explícitas que vayan en esta dirección.

### **Fomentar la participación**

4.143 El factor más importante que contribuye a fortalecer la habilidad que tiene un territorio de transformar su capital físico en capital social es a través de la participación, puesto que facilita la construcción de lazos que unen de una manera invisible (pero invencible) a los territorios. Por ello es fundamental que en cada territorio se incentiven conductas que fomenten permanentemente la participación. Esta no sólo debe propiciarse de la manera sugerida para la construcción de un capital social: puede establecerse a muy temprana edad en los habitantes del territorio a través de programas escolares especiales. Actividades escolares entre distintos establecimientos del territorio y con otros pueden fortalecer de una manera significativa la conciencia de la participación. Las actividades deportivas, las competencias en distintos ámbitos culturales, científicos, sociales, etc. podrían formar parte de la currícula educativa de modo de fomentar una cultura de participación. Las actividades participativas al aire libre, como el campismo, la exploración, etc. por parte de los educandos, suelen ser experiencias que crean lazos que puedan perdurar por mucho tiempo.

### **Fomentar la identidad territorial**

4.144 En el campo de la construcción y el fortalecimiento de la identidad territorial existe un espacio importante para las políticas públicas. En este sentido, es interesante la realización de competencias entre territorios en los que los son invitados a participar todos los integrantes de cada uno de ellos. Competencias de juegos en los que lo que se defiende es la “camiseta del territorio” son experiencias gratificantes que generan un sentido de pertenencia importante. Es así, que con apoyo estatal y en combinación con empresas privadas (de televisión, patrocinantes de productos que se pueden comercializar en el evento, etc.) es posible realizar actividades que promuevan la identidad territorial. Igualmente importante es la acción pública en la generación de “marcas territoriales”, que puede ir desde el marketing turístico hasta la denominación de origen de productos locales, como es el caso de vinos, aceite de oliva, productos agroindustriales, entre otros. En tales casos, la participación puede provenir tanto de los gobiernos provinciales como de los gobiernos locales (municipios) en forma conjunta, de modo de lograr economías de escala en la implementación de estas políticas.

### **Fomentar el desarrollo de sectores con ventajas comparativas dinámicas**

4.145 Una enseñanza importante, tanto de este estudio como de otras experiencias, es que estos acuerdos territoriales tienden a ser más exitosos si se traducen en resultados económicos, productivos o, en definitiva, de bienestar palpables. Esto es mucho más fácil si se construye desde ventajas comparativas existentes. Sin embargo, como se trata de arreglos colectivos, es decir, en donde se ponen en juego diversos mecanismos de coordinación, es una oportunidad de fortalecer a los sectores que actualmente están bien posicionados, además de aquellos que podrían mostrar un gran dinamismo (“tasas de crecimiento”) si se implementaran las políticas correctas a través de estrategias territoriales. En este sentido, debe tenerse cuidado de no intentar fomentar por este medio sectores que se sabe que sólo pueden sostenerse mediante la existencia de subsidios permanentes. Es decir, podría haber sectores que hoy están recibiendo alguna ayuda para su despegue pero que se sabe (o se estima) que una vez que hayan alcanzado su madurez podrán moverse con tal dinamismo que sean motores y no una carga para el territorio.

### **Fomentar el ahorro y la inversión en los sectores más dinámicos**

4.146 En concordancia con el punto anterior, es interesante abocar los esfuerzos de apoyo financiero y de incentivos fiscales y de otro tipo para fomentar la inversión en los sectores más dinámicos. Se entiende por éstos a aquellos que tienen la posibilidad de crecer a altas tasas, o de generar un gran valor agregado por su efecto en los consumidores finales (ya sean en el territorio o fuera de él), o que fomenten sinergias tecnológicas que sirvan de base para el desarrollo de otros sectores.

### **Fomentar los acuerdos intersectoriales**

4.147 El fomento de acuerdos intersectoriales dentro de un territorio puede facilitar la superación de los enfoques meramente sectoriales. Los acuerdos intersectoriales pueden llevarse a cabo bajo el paraguas de la identidad territorial con lo cual puede fortalecerse además esta dimensión importante del capital social de un territorio. Por otro lado, estos acuerdos pueden servir para ampliar los mercados, haciendo arreglos para exportar una mayor oferta a destinos identificados. Hoy esto es de gran importancia debido a que pueden identificarse, por ejemplo, cadenas de distribución (de supermercados internacionales) en donde se integre una oferta territorial que surja de un acuerdo intersectorial.

### **Fomentar la interacción entre los sectores productivos y los de ciencia y técnica**

4.148 Finalmente, y no por ello de menor importancia, está el fomento de la innovación, que es lo que permite generar valor y diferenciación en los mercados. Para ello la política pública puede cumplir un rol muy importante. La experiencia chilena en este caso ha sido un ejemplo en la región en donde han interactuado algunas agencias públicas, mixtas o privadas en el fomento de la innovación. Además, en el territorio de estudio se pudo identificar una gran presencia de organismos de ciencia y tecnología, pero que generalmente actúan como islas de conocimiento. Suelen tener actividades de extensión con lo que logran derramar sus conocimientos en el territorio, pero no se hace de manera coordinada y como una oferta conjunta de conocimiento, con lo cual se pierden muchas sinergias y externalidades.

### **Los efectos esperados de las políticas y las estrategias**

4.149 Las políticas y las estrategias sugeridas tienen como objetivo generar las condiciones que favorecen la explotación de las sinergias y complementariedades que existen entre el capital



social de un territorio y el resto de los factores de la producción. Dado que tanto desde el punto de vista teórico como del relevamiento realizado surge que la existencia y reconocimiento por parte de los habitantes de un territorio de su capital social es de gran importancia como requisito para la celebración de un pacto territorial, las políticas y estrategias sugeridas tienden a fortalecer su existencia y a contribuir a una construcción adicional del mismo.

4.150 Por ello, las políticas y estrategias tienen como efectos esperados:

- (i) mejorar la disposición de los actores en el territorio a la celebración de arreglos institucionales colectivos;
- (ii) lograr que estos arreglos institucionales potencien efectivamente las sinergias y complementariedades;
- (iii) conseguir que existan externalidades positivas como consecuencia de la celebración de estos arreglos. En los términos del enfoque productivo planteado, se pretende que la celebración de un pacto territorial permita lograr una tasa de crecimiento económico superior a la que existiría sin el mismo.
- (iv) generar un expertizaje en la realización de estos arreglos institucionales.

4.151 Una de las lecciones que se ha aprendido de la experiencia de los años noventa, especialmente en América Latina, es que el libre accionar de los mercados no lleva a una situación óptima por sí sola. Necesita de una intervención colectiva, de modo de poder movilizar todas las fuerzas económicas, sociales, culturales, tecnológicas, etc. de modo de lograr un mejor resultado en el devenir de las actividades económicas y productivas en un territorio. Por ello, un responsable directo en la fijación de las políticas y estrategias señaladas es el Estado, a quien la sociedad le ha otorgado el mandato. Por otro lado, así como el accionar libre del mercado no permite lograr todos los resultados pretendidos, la mera celebración de un pacto territorial tampoco asegurará el éxito esperados, sino se ve fortalecida por desarrollos institucionales adecuados. Por ello, la eventual celebración de un pacto territorial como condición para el financiamiento por parte de organismos multilaterales, necesita de un accionar preparatorio que pueda asegurar y fortalecer los efectos esperados de un arreglo institucional colectivo.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

### Introducción

4.152 Como conclusiones y reflexiones finales en relación de las sinergias, complementariedades y externalidades de los arreglos institucionales colectivos del tipo del pacto territorial, cabe destacar tres elementos esenciales: a) la celebración de un acuerdo colectivo; b) el rol que cumple el capital social, y c) el verdadero significado de las sinergias, complementariedades y externalidades.

### **Una oportunidad para un nuevo contrato social.**

4.153 En el “Contrato Social”, ensayo sobre filosofía política escrito por Jean-Jacques Rousseau en 1762, el autor expone su idea acerca del pacto social en los siguientes términos: “Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo a cada miembro como parte indivisible del todo”. Según Rousseau, el pacto social convertía en iguales a las personas por convención y derecho. De alguna manera, el autor celebraba la delegación de ciertas libertades en el Estado, con el fin de lograr el bien común.

Los pactos territoriales de alguna manera son una suerte de contratos sociales donde a las organizaciones intermedias y a los actores territoriales se les asigna uno de los roles protagónicos. Si bien el Estado forma parte de este acuerdo, es uno más entre los actores firmantes. De todas maneras, el Estado no renuncia a su rol preponderante, sobre todo en las políticas y estrategias que son necesarias para que este pacto tenga éxito.

4.154 Dado que actualmente la práctica de la política, sobre toda la que ejercen los partidos en las democracias actuales se encuentra bajo una fuerte crítica, este tipo de pactos o arreglos institucionales constituye una manera de darle legitimidad a las cláusulas que se establecen. Es por ello, quizás, que hemos notado una fuerte aceptación de este instrumento. Las razones más importantes pueden ser:

- (a) Reconocimiento de la necesidad de un poder coordinador colectivo.
- (b) La desconfianza en las instituciones políticas tradicionales.
- (c) La percepción que el accionar colectivo les brinda la oportunidad de extraer beneficios que individualmente no podrían alcanzar.
- (d) El reconocimiento de la existencia de un capital social en el territorio.

4.155 Por ello, este tipo de arreglos institucionales puede ser una nueva oportunidad de renovar el contrato social, en el sentido de ofrecer alternativas institucionales para el logro de objetivos colectivos.

### **La acumulación y la capacidad de construir un capital social**

4.156 La acumulación de capital social es fundamental para el logro de efectos diferenciales sobre los territorios, especialmente en sus dimensiones productivas y económicas. En el marco teórico se pone un fuerte énfasis en que la existencia de este capital social es lo que permite que afloren las sinergias y complementariedades. El pacto territorial permite que los efectos de estos componentes se vean potenciados. Por ello, es muy importante que se de una prioridad al desarrollo de las capacidades de construcción de capital social en los territorios como un requisito previo a la implementación de un pacto territorial. Es más, debería analizarse previamente si verdaderamente existe un fuerte capital social y una capacidad de desarrollarlo de manera vigorosa, antes de intentar llevar adelante este tipo de arreglos. Es decir, si se intentara concretar estos arreglos institucionales de una manera automática, como un simple requisito burocrático por parte de los organismos multilaterales de crédito, podrían cometerse grandes errores, impidiendo que realmente las operaciones se concreten, ocasionando mayores costos que beneficios. Uno de los costos rápidamente identificables son los cargos por el no uso de los préstamos aprobados.

### **Sinergias, complementariedades y externalidades**

4.157 ¿De qué manera se generan las sinergias, complementariedades y externalidades? Este ha sido el objeto principal de investigación de este trabajo. Por ello, es importante que no sólo se entienda esto conceptualmente, sino que se observe con ojos prácticos para identificarlos en la realidad que toque enfrentar en el eventual caso de implementación de una estrategia territorial.

4.158 La existencia y construcción de relaciones entre los actores de un territorio se hace en base a sus características locales, culturales, económicas, étnicas (por ejemplo, origen migratorio común), etc. En los hechos, permite que se funden colectividades por nacionalidad, clubes con

identidad territorial, organizaciones profesionales, empresarias y de trabajadores. Esta manera de actuar hace que se tejan relaciones fuertes entre sus miembros que se basan, muchas veces, en la confianza de conocerse (ya sea directamente por ser vecinos o por referencias a otros). Esta interacción es generadora de negocios y oportunidades de desarrollo personal, profesional y de otro tipo: así comienza a desarrollarse un capital, que tiene un efecto potenciador de las actividades económicas, puesto que hace que los factores productivos sean utilizados más intensamente y que rindan mucho más. Aquí es donde podemos identificar las sinergias y complementariedades que se producen en un territorio en función de este capital social.

4.159 El principal efecto de un capital social es aumentar la productividad de un territorio. Esto es, traducido, lo que capta el marco teórico. El capital social, mientras más desarrollado está, permite tener una mayor productividad en los emprendimientos de todos los actores del territorio. Sin embargo, a pesar de la existencia de este capital social y sus efectos sobre la productividad de sus explotaciones, si los agentes en el territorio encaran proyectos individualmente, habrá situaciones que no podrán cambiar individualmente o sus conductas no afectarán el conjunto en el territorio. Pero, si se unen, pueden conseguir modificar ciertos elementos, normas, asignación de recursos, de una manera colectiva y con ello potenciar los efectos sobre la productividad de sus emprendimientos individuales y colectivos. Esto es lo que se considera una externalidad. Es el resultado del poder coordinador colectivo de un pacto.

### **Reflexiones finales**

4.160 El estudio abre la puerta a la implementación de arreglos institucionales en la provincia de Mendoza. En el territorio elegido existen elementos que hacen pensar que hay un desarrollo de un capital social que permite la existencia de sinergias y complementariedades al interior del territorio. Un pacto territorial o arreglo semejante podría potenciar estos efectos. Una balanceada evaluación de los elementos existentes y de los que falta todavía construir permitirá diseñar una estrategia prudente de implementación de estos arreglos o estrategias territoriales. Esperamos que los resultados de esta investigación puedan constituir una contribución válida al desarrollo de estos elementos.

## BIBLIOGRAFÍA

BARRO, Robert J. and Xavier SALA-I-MARTIN (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York.

HOFF, Karla, Avishay BRAVERMAN and Joseph E. STIGLITZ (1993), *The Economics of Rural Organization*, Oxford University Press, Washington.

LETTER OF AGREEMENT (LOA) PR36218 (2007), “Términos de referencia para el Estudio Territorial”, Mendoza. Centro de Inversiones. FAO

LUCANI, Paolo (2005), “El modelo europeo para el desarrollo rural. Resumen de algunos de los aspectos más relevantes”. Mimeo, FAO, Centro de Inversiones, Roma, mayo.

MERCAU, Raúl (2007), “Sinergias, complementariedades y externalidades de los ‘Pactos Territoriales’”, mimeo. Departamento General de Irrigación, FAO, Mendoza.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (edición 1995), *Contrato Social*, Editorial Tecnos, Madrid.

SACHS, Jeffrey (2006), *El fin de la pobreza*, Debate, México.

SALAI-MARTIN, Xavier (1995), *Apuntes sobre crecimiento económico*, Antoni Bosch, Madrid.

SOLOW, Robert (1956), “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 70, 1, (febrero), 65-94.

## **5. ESTUDIO DE CASO**

### **BRASIL**

**Nota de análisis del Programa de apoyo al  
desarrollo sustentable de la zona de la Selva de Pernambuco (PROMATA)**

**Preparado por:**

**Arilson Favareto\***

\*Sociólogo, Doctor en Ciencia Ambiental,  
Profesor e investigador de la Universidad Federal del ABC

## ESTUDIO DE CASO

### BRASIL

#### Nota de análisis del Programa de apoyo al desarrollo sustentable de la zona de la Selva de Pernambuco (PROMATA)

### ÍNDICE

<b>SIGLAS</b> .....	<b>iii</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>v</b>
<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>1</b>
<b>Contexto General</b> .....	<b>1</b>
<b>Qué se entiende por abordaje territorial del desarrollo</b> .....	<b>1</b>
<b>Desarrollo rural: del sectorial al territorial</b> .....	<b>1</b>
<b>Implicancias en el desarrollo</b> .....	<b>4</b>
<b>CONTEXTO LOCAL</b> .....	<b>9</b>
<b>La Zona de la Selva de Pernambuco y el PROMATA</b> .....	<b>9</b>
<b>La cuestión regional en la Zona de la Selva</b> .....	<b>9</b>
<b>ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL PROMATA</b> .....	<b>14</b>
<b>Organización institucional y políticas del programa</b> .....	<b>14</b>
<b>Evolución y estado actual del Programa</b> .....	<b>15</b>
<b>OBSTÁCULOS A LA INNOVACIÓN</b> .....	<b>17</b>
<b>LINEAS PRIORITARIAS DE INTERVENCION HACIA UN DESARROLLO TERRITORIAL</b> .....	<b>18</b>
<b>Los beneficios posibles</b> .....	<b>18</b>
<b>La economía real de los territorios</b> .....	<b>18</b>
<b>La complementariedad con otras inversiones públicas y privadas</b> .....	<b>19</b>
<b>Elementos de innovación institucional</b> .....	<b>20</b>
<b>CONCLUSIÓN</b> .....	<b>23</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>24</b>
<b>ANEXO</b> .....	<b>26</b>

## SIGLAS

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IDH	Indice de Desarrollo Humano
LEADER	Relaciones entre Acciones para el Desarrollo Rural (Ligações Entre Ações para o Desenvolvimento Rural)
PIM	Planes de Inversión Municipal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMATA	Programa de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Zona de la Selva
RIMISP	Centro Latino-americano de Investigaciones sobre Desarrollo Rural
SEBRAE	Servicio Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa

## RESUMEN

### *El objeto del estudio*

(i) *Aunque ha sido objeto de importantes estudios, la difusión del enfoque territorial del desarrollo rural, efectuada inicialmente a través de organismos multilaterales y de cooperación y, posteriormente, mediante su adopción por los gobiernos de países de América Latina, ha ido acompañada de una serie de obstáculos que revelan las dificultades del Estado para operar un cambio de paradigma capaz de sustentar la implementación de las iniciativas para aplicar el enfoque.*

(ii) *Es en ese contexto donde se sitúa el estudio sobre el Programa de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Zona de la Selva de Pernambuco (PROMATA/Brasil), cuyo objetivo consiste en analizar los términos en que tal abordaje fue adoptado por el Programa, en qué medida tal intento fue exitoso, y cuáles serían los impactos potenciales si hubiese sido efectivamente incorporado. La hipótesis que orienta la exposición es que el PROMATA, aunque incluya elementos innovadores significativos, enfrenta el mismo problema de programas similares en Brasil y en el exterior. También allí hubo una incorporación de temas y de una terminología que remite al abordaje territorial del desarrollo, pero no una adopción efectiva de los elementos que se proponen con la emergencia de ese enfoque.*

### *Tendencias e implicancias para los programas y proyectos*

(iii) *El surgimiento de esta perspectiva de abordaje territorial, está directamente ligada a dos tendencias históricas, también presentes en Brasil: la declinación de la agricultura tanto en la formación de la renta de familias rurales, como en el empleo de mano de obra. Acompañando los cambios que surgen de lo que la literatura llama nueva ruralidad, cambia el contenido y la calidad de la articulación de las tres instancias empíricas fundamentales definidoras de la ruralidad:*

- (a) *en lo relacionado con la naturaleza, de mera proveedora de materias primas, se comienzan a considerar otras formas de uso social de los recursos naturales, tales como la valorización de la biodiversidad, la explotación de sus atractivos mediante parcelaciones para instalación de residencias y, más frecuentemente, a través de la actividad turística, o de la producción de fuentes renovables de energía; b) en cuanto a la relación con las ciudades, las regiones rurales pasan de exportadoras de riquezas, a captar rentas urbanas; y c) en lo que se refiere a las relaciones interpersonales en las regiones rurales, la tradición y los lazos comunitarios son desplazados por un creciente proceso de heterogenización y de individualización.*

(iv) *Tal situación sugiere un cambio en el perfil de los gastos e inversiones públicas. Sus principales ejes deberían ser la adopción de la escala regional como prioritaria para intervenciones y apoyos destinados a la promoción del desarrollo; el paso de una lógica basada en la promoción de las actividades primarias hacia un énfasis en la diversificación de las economías micro-regionales, y una prioridad a la expansión de las capacidades humanas y a la creación de habilidades locales de inserción social y económica, capaces de apoyarse en las principales ventajas comparativas que emergen de este nuevo contexto.*



### **La región**

(v) *La Zona de la Selva pernambucana fue el primer espacio que en Brasil se explotó económicamente en los primeros años de la colonización, inicialmente a través de la extracción y comercialización del palo-brasil, y posteriormente con el cultivo de la caña de azúcar, cuya influencia sobre la economía regional continúa hasta la actualidad. El análisis de los indicadores sociales y económicos revela la enorme precariedad de la región, con un desempeño bastante inferior a la media nacional en casi todos los rubros. Se observa, particularmente, la presencia de indicadores de renta negativos en casi todos los municipios. En la década pasada, la variación en la ocupación es positiva sólo en contados municipios. En algunos hubo un desempeño positivo en términos de la disminución de la desigualdad, lo que probablemente se debe a la expansión de los programas sociales.*

(vi) *El grado de diversificación del conjunto de los municipios es bajo y, casi sin excepción, inferior a la media nacional. Por eso la dependencia de la economía azucarera, en franca caída desde hace dos décadas, contribuye decisivamente con el cuadro de estancamiento de la economía local. El IDH, Índice de Desarrollo Humano (IDH - PNUD) “ingresos”, sitúa a la mayoría de los municipios en la franja “muy bajo”, y se observa que en aquellos donde predomina la agroindustria ligada a la caña de azúcar, el IDH “ingresos” además de “muy bajo”, es decreciente.*

(vii) *Más que una economía especializada y en declinación, la herencia monocultural cañera se manifiesta en una estructura social igualmente rígida y basada en relaciones verticalizadas y en tradicionales formas de señorío y de clientelismo político. No es por otra razón que varias iniciativas gubernamentales ya naufragaron, al concentrarse los recursos e inversiones en las elites económicas y políticas, sin redundar efectivamente en innovaciones significativas. Es en este contexto, donde el poder público ha estado desarrollado un enorme esfuerzo para diversificar la economía local y romper con ese cuadro, que surge PROMATA.*

### **El programa**

(viii) *El PROMATA fue diseñado para articular un conjunto de acciones destinadas a apoyar el desarrollo sustentable de la Zona de la Selva pernambucana, para lo cual se identificaron dos ámbitos complementarios de actuación: el municipal, buscando mejorar la disponibilidad y la capacidad de gestión de los gobiernos locales, y el regional, apoyando la diversificación económica y el manejo sustentable de los recursos naturales.*

(ix) *Cuatro subprogramas conforman la estructura operacional del PROMATA:*

- (a) *gestión y conservación ambiental;*
- (b) *apoyo a la diversificación económica;*
- (c) *gestión y conservación ambiental; y*
- (d) *acompañamiento, evaluación y aprendizaje.*

(x) *Cuatro subprogramas conforman la estructura operacional del PROMATA:*

- (a) *gestión y conservación ambiental;*
- (b) *apoyo a la diversificación económica;*

- (c) *gestión y conservación ambiental; y*
- (d) *acompañamiento, evaluación y aprendizaje.*

(xi) *Para llevar adelante este conjunto amplio de acciones, se identificaron y establecieron 10 unidades geográficas denominadas “Territorios de desarrollo”, abarcando de cuatro a cinco Municipios cada uno.*

### ***La evaluación del programa***

(xii) *La adopción del enfoque territorial en el PROMATA pasa por tres vectores principales: a) las acciones se realizan en el ámbito de las regiones y no más en comunidades o municipios aisladamente; b) se basan en metodologías participativas y estratégicas ascendentes; y c) se busca abarcar un abanico más amplio de actividades que las tradicionales ligadas a la agricultura.*

(xiii) *Todo esto, sin embargo, no basta para decir que tal perspectiva de abordaje fue efectivamente adoptada. Para ello, sería necesario que el proyecto estuviera fuertemente apoyado en por lo menos tres dimensiones fundamentales: a) en un carácter intermunicipal de las acciones estratégicas puestas en marcha; b) en la intersectorialidad de estas acciones; y c) que a través de ellas se priorizaran las actividades relativas a la “economía de la nueva ruralidad”, o nuevas ventajas comparativas de la actividad rural contemporánea, puesto que es en ellas donde residen las mejores posibilidades de generación de empleo y de ingresos, además de una mayor sinergia con los esfuerzos en la diversificación económica y la conservación ambiental.*

(xiv) *En cuanto al primero de estos caracteres, aunque el proyecto se de en un ámbito regional, la lógica de las inversiones continúa siendo municipal y no regional. En relación al segundo, aunque el énfasis esté puesto en la diversificación, una parte significativa de las acciones incluye la producción y transformación de productos agrícolas, a lo que se añade el hecho de que las inversiones se concentran en capacitación y asistencia técnica y no en la construcción de nuevos mercados para estos productos. Lo mismo vale para el tercero de los caracteres apuntados: aunque exista un segmento de inversiones en la actividad turística, es evidente la fragilidad para conectar la Zona de la Selva a las regiones del litoral y metropolitana.*

(xv) *Es decir, aunque la región sea el marco de referencia del programa, no es una instancia organizadora de las acciones; a su vez, pese a que el acento está en la diversificación, ésta es vista todavía dentro de los límites de lo agrícola y de lo agrario, la mayoría de las veces invirtiendo en la agroindustria de productos primarios, sin avanzar hacia una efectiva diversificación de la estructura productiva regional. Esto lleva a otro problema todavía más serio que se suma a las fallas de concepción y diseño de programas similares: la cuestión institucional. De allí que el verdadero problema reside en remover los obstáculos institucionales – vale decir, a un mismo tiempo políticos y cognitivos – que bloquean las acciones verdaderamente innovadoras y capaces de transformar las estructuras sociales locales.*

### ***Ventajas comparativas y restricciones***

(xvi) *Específicamente en el caso de la Zona de la Selva, las principales ventajas actuales son: un historial de políticas y proyectos que generaban un razonable aprendizaje social sobre condiciones de éxito y fracaso; ventajas de localización; otras inversiones hechas por el poder público en el ámbito federal y estatal; y una fuerte identidad local basada en la herencia histórica y económica de la región. Aún así, hay varios elementos que serían necesarios para impulsar el desarrollo regional, que no están dados: a) el capital cultural y el capital social son*

*extremadamente frágiles; b) el grado de articulación institucional y entre actores económicos es igualmente débil; c) las relaciones con otros centros urbanos más promisorios no son practicadas de la manera más provechosa; y d) el grado de innovación en las acciones propuestas es relativamente bajo.*

*(xvii) Para minimizar los contratiempos y permitir el aprovechamiento de las ventajas comparativas, se puede decir que hay tres vectores, dos tipos de inversiones y una condición institucional que deberían ser priorizados.*

### **Vectores**

*(xviii) El primer vector es la desconcentración y diversificación de la actividad económica. Es necesario crear lugares intermediarios, capaces de generar nuevas formas de inserción de estas regiones en la economía externa, sea a través de la explotación de las ventajas corporativas locales o de inducción a la formación de capacidades locales para la creación de nuevas habilidades. Para eso es necesario identificar áreas de dinamismo embrionario capaces de, bajo ciertas formas de estímulo e impulso, transformarse en referencias geográficas para las áreas próximas, por más incipientes que sean en la actualidad. La diversificación de la actividad económica, a su vez, debería también apoyarse en emprendimientos y segmentos que ya cuentan con algún dinamismo embrionario. En ese caso es preciso, principalmente, conocer mejor la economía informal de la región para identificar esas actividades y la mejor forma de impulsarlas.*

*(xix) El segundo vector es la conexión entre áreas dinámicas y las de dinamismo embrionario. En la Zona de la Selva hay municipios con este tipo de dinamismo que pueden ser la base para vincularse con la economía del litoral o metropolitana, que son vecinas. Para eso es necesario un esfuerzo de planeamiento y definición de prioridades, en lugar de pulverizar inversiones en el conjunto de la región. El tercer vector es la valorización de la “economía de la nueva ruralidad”. Parte de este potencial se basa en el aprovechamiento de la riqueza en términos de bellezas naturales o del patrimonio histórico existente en la Zona de la Selva, a través de la actividad turística, que ya es una prioridad del PROMATA.*

*(xx) Otro segmento de enorme importancia radica en el potencial productivo de la biomasa, pero en condiciones diferentes de la concentración y la monocultura actuales. Un tercer segmento está relacionado a la explotación de nichos de mercado, como marcas de calidad o productos típicos, todos ellos de demanda creciente en los mercados más dinámicos.*

### **Tipos de inversiones**

*(xxi) Las inversiones deberían ser de dos tipos: 1) inversión gubernamental directa, derivada de la planificación estatal, y 2) inversión administrada a escala regional, de ejecución conjunta entre niveles y unidades de gobierno, y entre agentes públicos y privados. Los dos tipos son complementarios y debieran coordinarse en una estrategia única, con resultados esperados absolutamente transparentes y estables apuntando a un horizonte de mediano plazo.*

*(xxii) Las Inversiones de tipo 1: Planificación gubernamental, estarían orientadas hacia dos categorías de acciones y objetivos: el fortalecimiento de la conectividad física y virtual de la economía regional, y la expansión de las capacidades humanas y adquisición de competencias. En ambos casos es preciso recrear una visión de planificación en el ámbito del Estado, que le permita identificar las localidades y los contenidos de políticas relativas a estos dos tipos de acciones.*

(xxiii) *Las Inversiones de Tipo 2: Fondo concursable, de ejecución consorciada, envuelven un tipo único de acción aplicable en diferentes dominios de la vida social y económica de la región – destinadas a la innovación del desarrollo regional – y serían llevadas a cabo a través de un Fondo constituido específicamente para ese fin. Lo fundamental es explicitar los criterios que deben ser observados en los proyectos que serán objeto de inversión, y no su contenido. Esto es vital para señalar a los agentes locales cuáles son los elementos que serán considerados para aprovechar, de la mejor manera, las oportunidades existentes en el futuro próximo. Parte del nuevo papel del Estado está en incentivar estas dinámicas, algo que permite superar la rígida oposición entre los diseños de tipo top down y bottom up.*

### **Criterios**

(xxiv) *El primer criterio a aplicar, es que el acceso a las inversiones sea competitivo. Agentes públicos y privados podrían competir por el financiamiento de este Fondo de desarrollo y beneficiándose solamente los mejores proyectos.*

(xxv) *El segundo criterio es que las propuestas sean encaminadas en forma cooperativa. Los municipios podrían presentar proyectos conjuntos con empresas, pero no aisladamente. Esto es un estímulo explícito para que los municipios actúen asociados, ampliando la escala de las inversiones y combinando recursos hoy dispersos o pulverizados.*

(xxvi) *El tercer criterio es que los proyectos congreguen cuatro características: innovación, aumento de la competitividad basada en la transformación de las nuevas ventajas comparativas en competitivas, fortalecimiento de la cohesión social, y conservación y uso social sustentable de los recursos naturales. El objetivo de este criterio es limitar el reparto de las propuestas o el apoyo a las actividades que pretendan sólo la dinámica económica o la atención de poblaciones carentes.*

(xxvii) *El cuarto criterio es que sean premiados o priorizados los proyectos que conllevan la vinculación con una institución de ciencia y tecnología (universidad o centros de investigación), la complementariedad entre recursos públicos y privados, o una combinación significativa de recursos de diferentes niveles de gobierno, fortaleciendo así los subsidios.*

(xxviii) *El quinto criterio es que los proyectos tengan carácter contractual. Esto es, que se exija a los ejecutores no sólo el cumplimiento de las actividades propuestas, sino también que se logren los resultados esperados.*

### **Una condición para la nueva estrategia**

(xxix) *Una dificultad para llevar adelante inversiones y estrategias como las expuestas, es la excesiva pulverización de los intereses y de las inversiones que se dan bajo la lógica de atender a las demandas de los municipios. Muchos de ellos son unidades demasiado frágiles, ya sea para definir proyectos de futuro como para poder apalancar efectos multiplicadores en la economía regional. Obviamente, no se trata de negar la importancia de los municipios como unidades federativas constituidas, ni mucho menos cuestionar el poder y la legitimidad de gobernantes electos, en esta que es la esfera administrativa más próxima a la población. Pero es innegable que la escala intermunicipal es la que debe ser tomada como una unidad de planificación del desarrollo, de tal forma que genere las funcionalidades necesarias a la diversificación de la economía local y su inserción en flujos externos más favorables.*

(xxx) *Otra dificultad es la fragmentación que ocurre en el propio ámbito de las unidades gubernamentales. No se podrá llevar a cabo una verdadera estrategia territorial aisladamente,*

*por medio de un programa. Es preciso que iniciativas puntuales como el PROMATA creen condiciones para una verdadera articulación de políticas, hoy dispersas por diferentes secretarías de gobierno. Los programas sólo tienen sentido cuando la preocupación central es articular las políticas gubernamentales, y favorecer la complementariedad entre recursos públicos y privados. Por eso, junto con los vectores e inversiones arriba mencionadas, es necesario un cambio institucional profundo capaz de favorecer la complementariedad, la contractualidad, los subsidios y la coherencia de las acciones propuestas en políticas y programas como el PROMATA.*

## INTRODUCCIÓN

5.1 El abordaje del desarrollo desde una perspectiva territorial, ya ha sido objeto de algunos importantes trabajos<sup>79</sup>. En tanto, su difusión, efectuada inicialmente a través de un nuevo discurso de organismos multilaterales y de cooperación y, posteriormente, mediante su adopción por los gobiernos de países de América Latina, ha ido o acompañada de una serie nada despreciable de instancias que revelan, en realidad, las dificultades del Estado y de las sociedades en operar un cambio de paradigma, de manera de sustentar la definición y la implementación de las iniciativas propuestas con ese fin. El resultado ha sido una suerte de innovación por adición, donde la idea de territorio se incorpora al repertorio de los que planean las políticas, aunque sin la introducción de los cambios institucionales que serían necesarios para facilitar su adopción en el ámbito de políticas y proyectos de desarrollo (Favareto, 2007).

5.2 Este es el contexto que enmarca el estudio, que busca establecer en qué medida la introducción del abordaje territorial ha ido acompañado de cambios efectivos en el diseño y contenido de los proyectos formulados con este enfoque. Con tal propósito, el Centro de Inversiones de la FAO, a través del RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - demandaron la elaboración de un estudio sobre el PROMATA – Programa de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Zona de la Selva – implementado desde el inicio de esta década por el Gobierno del Estado de Pernambuco, en el Nordeste de Brasil, inspirado en el enfoque de desarrollo territorial. Más que una evaluación del programa, lo que se intenta es analizar los términos en que tal abordaje fue adoptado, en qué medida el esfuerzo fue exitoso, y cuáles serían los impactos potenciales si tal perspectiva hubiese sido efectivamente incorporada.

5.3 La hipótesis que orienta la exposición es que el PROMATA, aunque incorpore elementos innovadores significativos, enfrenta el mismo problema de programas similares en Brasil y en el exterior. También allí hubo una incorporación de temas y de una terminología que remite al abordaje territorial del desarrollo, pero no una adopción efectiva de los elementos que se proponen con el enfoque.

5.4 El informe está organizado en tres partes:

5.5 En la primera, se efectúa un diagnóstico general que intenta explicar en qué consiste el abordaje territorial del desarrollo, con el objetivo de establecer cuál es la visión que inspiran los análisis que se efectuarán, añadiéndose luego una caracterización de la región de la Zona de la Selva. En la segunda parte se presenta el PROMATA, buscando destacar sus principales elementos constitutivos. En la tercera, son abordados los obstáculos a la innovación institucional en las políticas de desarrollo contenidas en el PROMATA. Se busca demostrar por qué es posible concluir que el PROMATA no se ciñe a un verdadero abordaje territorial. En la cuarta sección son enumerados los aportes que podría traer la adopción de un enfoque territorial, y algunos elementos del cambio institucional que podrían llevar a tales resultados. Finalmente, se presentan algunas conclusiones con la síntesis de las evaluaciones contenidas en las páginas precedentes.

<sup>79</sup> Veiga, 200; Sarraceno, 1997; Abrvamovay, 2003; Schejtman & Berdegú, 2003.

<sup>80</sup> Este estudio fue realizado entre los meses de julio y agosto del 2007, período durante el cual fueron visitados tres grupos de municipios en el área que abarca el proyecto, y realizadas las entrevistas con integrantes de organizaciones sociales, del poder público y gestores del programa. El autor agradece a todos quienes colaboraron proporcionando información o apoyando el trabajo de campo. Especialmente a Débora Costa, que condujo parte de las entrevistas en calidad de asistente de investigación. El autor es el único responsable por las opiniones aquí emitidas.

## DIAGNÓSTICO

### Contexto General

#### Qué se entiende por abordaje territorial del desarrollo

5.6 Sin duda, para el estudio de los fenómenos relativos al desarrollo rural, se torna imprescindible un abordaje territorial. Ello, teniendo en cuenta el marco conceptual relativo a la nueva etapa del desarrollo rural; las tendencias verificadas en la ruralidad del capitalismo avanzado, y las categorías cognitivas que establece la sociedad tanto para comprender como para inducir el nivel de desempeño económico de estas áreas.

5.7 El problema es que, a pesar de la gran cantidad de estudios con este enfoque, no hay una *teoría del desarrollo territorial* propiamente tal. Midmore (1999) construye un abordaje que envuelve globalización, internacionalización, territorialización; Cecchi (2002) enfatiza los sistemas locales como instrumento de análisis y de inserción de la economía rural en el conjunto de la economía global, y Ray (2002) se inspira en componentes de la teoría bourdiesiana (formas de capital) y neomarxista (teoría de los modos de producción). Lo que hay, por lo tanto, es una aproximación al tema que se expresa, sobretudo, en el tratamiento de un determinado ámbito de la realidad y en la operatividad de algunas instancias empíricas fundamentales. En este contexto interesa analizar, entonces, cuáles son esas instancias, y su importancia para el diseño de políticas y programas de desarrollo.

#### Desarrollo rural: del sectorial al territorial

5.8 De acuerdo con la teoría social, tres son las dimensiones que básicamente definen la ruralidad: la proximidad con la naturaleza, la conexión con las ciudades, y las relaciones interpersonales derivadas de la baja densidad poblacional y del tamaño reducido de sus poblaciones (Abramovay, 2003). Lo que cambia en la nueva etapa, es el contenido social y la calidad de la articulación entre estas instancias (Favareto, 2007).

5.9 Respecto a la proximidad con la naturaleza, los recursos naturales, antes volcados a la producción de bienes primarios, son ahora crecientemente objeto de nuevas formas de uso social, destacando la conservación de la biodiversidad, el aprovechamiento del potencial paisajístico que de ésta se deriva, y la búsqueda de fuentes renovables de energía. En cuanto a la relación con las ciudades, los espacios rurales han dejado de ser meros exportadores de bienes primarios para dar lugar a una mayor diversificación e integración intersectorial de sus economías, en ocasiones invirtiendo la tendencia demográfica y la transferencia de rentas prevaleciente hasta entonces.

5.10 Las relaciones interpersonales, finalmente, dejan de apoyarse en una relativa homogeneidad y aislamiento, para estructurarse a partir de una creciente individualización y heterogenización. Un movimiento compatible con mayores facilidades de desplazamiento físico, con el nuevo perfil poblacional y con la creciente integración entre mercados que antes eran más claramente autónomos en lo rural y lo urbano, tanto en materia bienes y servicios, como de trabajo y de bienes simbólicos.

5.11 Ese cambio cualitativo puede ser mejor comprendido, con ejemplos de la experiencia internacional. Uno de los principales textos sobre el desarrollo rural en el mundo contemporáneo, analiza la realidad de los EUA – Rural Development in the United States, de Galston & Bahler (1995). En él, los autores destacan cómo, a lo largo de la historia norteamericana, fueron cambiando las ventajas comparativas de las áreas rurales. En una prolongada primera etapa de la

formación de dicho territorio, la gran ventaja comparativa consistía en la disponibilidad de recursos primarios: madera, carbón, minerales y productos agrícolas. La búsqueda de éstos orientó la ocupación del espacio y fue, por un largo período, la principal fuente de trabajo y riqueza.

5.12 Obviamente, con el paso del tiempo la importancia de esta producción fue decreciendo, tanto en términos de personal ocupado como de riqueza generada. Las innovaciones tecnológicas y la consolidación de las ciudades dieron lugar a una diversificación de la base productiva, como el desarrollo creciente de actividades de transformación y servicios. En esta etapa, los espacios rurales ofrecen, como factores de atracción de industrias e inversiones, terrenos y mano de obra más baratos y menor fiscalización y sindicalización.

5.13 La principal ventaja es la localización, ya que el aprovechamiento de esos factores menos onerosos en las áreas rurales sólo eran viables en función de la distancia de los centros más dinámicos, compensando costos de transporte. Pero, de la misma manera que el avance tecnológico permite una disminución de costos de producción y la introducción de técnicas que ahorren mano de obra en la agricultura, en la actividad manufacturera ocurre lo mismo, de modo que el dinamismo pasa a concentrarse en el sector terciario.

5.14 En las dos últimas décadas del siglo pasado, los condados que presentan mayor crecimiento fueron los que ofrecieron más servicios ligados al aprovechamiento de bellezas rurales, tales como paisajes naturales o cultivados, aire puro, agua limpia, atractivos culturales. Constituyen una excepción los lugares que contaron con tipos muy especiales de inversiones como casinos, prisiones o centrales de distribución de correos. Pero se trata de un tipo de inversiones que, por motivos obvios, no pueden ser la base de una estrategia a ser promovida para las áreas rurales.

5.15 En el caso de Italia, presentado en Veiga (2006), es evidente el contraste entre áreas rurales que dependen esencialmente de los ingresos obtenidos a través de la exportación de bienes primarios, eventualmente industrializados y otras, donde la economía está asentada en las transferencias de las rentas generadas y obtenidas en las ciudades. Una división que encuentra cierta correspondencia en las características naturales, como el relieve: planicies en el primer caso, proximidad de colinas y montañas, en el segundo. En esta división parece haber influido la evolución de todo un abanico de fenómenos relacionados al turismo, a su vez estrechamente determinado por el aumento de las actividades de esparcimiento de crecientes estratos y sectores sociales. Además de la conservación del patrimonio natural, que está en la raíz de este tipo de fenómeno, y de la explotación económica de las consiguientes bellezas, cuya mayor expresión es la actividad turística, el mismo estudio muestra también que hay un tercer factor de valorización de la ruralidad: la explotación de nuevas fuentes de energía.

5.16 Y no se trata de fenómenos restringidos a la realidad de los países que forman el núcleo del capitalismo avanzado. En el caso brasileiro, por ejemplo, los estudios de Veiga et. al. (2001) ya destacaban que la dinámica demográfica de la década pasada ya no permitía hablar de un éxodo rural inexorable. Al contrario, parte significativa de las regiones rurales atrajo población por diversas razones. El proyecto "Rurbano", conducido por Graciano da Silva (1999) igualmente llamaba la atención por el hecho de que la mayor parte del ingreso de las familias de agricultores ya provenía de ocupaciones no agrícolas. Y Ehlers (2006) muestra claramente cómo el dinamismo de muchas regiones rurales se basa en la explotación de las bellezas naturales y una capacidad emprendedora característica de esta nueva etapa de la ruralidad.

5.17 Claro que la agricultura de *comodities* continúa teniendo un peso enorme en la conformación de los espacios rurales, de modo que las actividades de este tipo siempre existirán en este medio. Lo que destacan los autores y estudios citados, es el énfasis creciente en este segundo conjunto, tanto en términos de personas ocupadas como de riqueza generada, pero,



principalmente, por lo que trae de nuevo para las instituciones volcadas al desarrollo rural: la importancia creciente de la naturaleza y de los valores no directamente monetarios.

5.18 En este cuadro de cambios de ventajas comparativas, una constatación inevitable es que no todas las localidades rurales reúnen las condiciones para experimentar un proceso de desarrollo basado en la explotación de sus bellezas naturales. La baja densidad poblacional, característica de estos espacios, es un factor que complica la diversificación económica. El perfil demográfico y las características del tejido social, especialmente de las áreas rurales estancadas o de aquellas que pierden población es otro: hay una fragilidad de los lazos sociales extremos, carencia de oportunidades locales, baja expectativa en cuanto a las posibilidades de movilidad social y de ampliación de las interacciones.

5.19 La distancia con centros urbanos también puede convertirse en desventaja por el aumento en los costos de la información y del transporte. Por eso, junto al énfasis en los atributos específicos de estos territorios, la literatura disponible llama igualmente la atención sobre la forma de inserción de estas localidades en el espacio externo (Jacobs, 1984; Schejtman & Berdegú, 2003; Veltz, 2003) o, como prefieren algunos autores, para la relación de las regiones rurales con las ciudades o con otras regiones del mundo. En esta visión, es la economía de la ciudad la que moldea la economía de las regiones rurales. Y esto se relaciona con la explotación de productos primarios, con la atracción de actividades de transformación o por la captación de la renta de sectores urbanos, como jubilados o profesionales liberales en busca de una segunda residencia, o a través de actividades turísticas.

5.20 El hecho es que cuanto más estrechas sean estas relaciones, más posibilidades de prosperidad tienen. Para las áreas que están fuera de esta proximidad, también existen posibilidades. Es posible crear una articulación entre regiones rurales y una red de ciudades, o la constitución de una red de éstas en una región rural. Esto puede ser realizado mediante inversiones en comunicación y transporte, disminuyendo distancias a través de una suerte de división territorial del trabajo entre pequeñas localidades, intentando responder a necesidades que tendrían que ser satisfechas en los centros urbanos. O también, por medio de la generación de los propios polos de crecimiento, con la formación de ciudades que vengán a satisfacer estas necesidades.

5.21 En cualquiera de estas posibilidades, los conceptos clave son diversificación y cambio institucional. Es la diversificación la que garantiza el abastecimiento de la población local, que crea las condiciones para la introducción de innovaciones y la adaptación de estos territorios a las presiones y contingencias derivadas de cambios económicos más generales. Y las transformaciones institucionales son necesarias para crear las reglas capaces de orientar el comportamiento de los agentes de modo que estimulen la diversificación, y lo hagan compatibilizando ganancias privadas y sociales.

### **Implicancias en el desarrollo**

5.22 Estos cambios, que ya estaban en curso desde el último cuarto del siglo XX en los países de capitalismo avanzado, fueron percibidos tanto por los organismos multilaterales como por los gubernamentales y transformados en reorientación para el diseño de políticas. El desgaste de la política agrícola de tipo exclusivamente sectorial comienza a evidenciarse a mediados de los años 80, abriendo espacios para una serie de reformas y debates sobre *El futuro del mundo rural*, que fue precisamente el título del Comunicado de la Comisión Europea al Parlamento, en 1988. Un marco innegable en este cambio de visión fue la creación del *Programa Leader – Conexiones entre acciones de desarrollo de las economías rurales* - en 1991, actualmente la principal referencia de los programas territoriales de desarrollo rural.

5.23 Sin embargo, las mejores síntesis de la percepción de los organismos de planificación sobre tales cambios fueron quizás expresadas en dos momentos de la década del 90: la conocida *Declaración de Cork*, que tuvo su origen en la conferencia *La Europa Rural – Perspectivas de futuro* y un taller denominado *Port-Industrial Rural Development: The Role of Natural Resources and the Environment*. De estos eventos surgió una suerte de consenso básico sobre la ruralidad avanzada, sintetizado en el Cuadro 1, presentado más adelante. Como consecuencia de ello, se inició una transición progresiva en el diseño y en el lugar institucional de las políticas de desarrollo rural, las cuales evolucionan de una visión básicamente sectorial, hacia aquello que se convino en llamar abordaje territorial del desarrollo rural, que pretende superar la separación rígida entre lo rural y lo urbano apoyándose justamente en las complementariedades entre ambos espacios. Como consecuencia, se da una creciente aproximación de las políticas agrícolas con las de desarrollo regional.

5.24 Ya en la presente década, un taller realizado por el Banco Mundial reunió a un grupo de especialistas y sintetizó los vínculos entre los nuevos abordajes del desarrollo rural y urbano expresados en dos de sus más influyentes documentos en esas áreas – *Rural Development: From Vision to Action* y *A Strategic View of Urban and Local Government Issues*. Los pasos sugeridos para profundizar y tornar más provechosas las inversiones, a partir de esta visión basada en los vínculos rurales-urbanos y en la necesidad de una política regional, se reproducen en el Cuadro 2.

## Cuadro 1

### Consenso básico de mediados de los 90`, sobre la ruralidad avanzada

1. Las zonas rurales, que engloban los lugares de residencia de un cuarto de la población europea, más de un quinto de la norteamericana y alrededor del 80% de los territorios, se caracterizan por tejidos culturales, económicos y sociales singulares, un extraordinario mosaico de actividades y una gran variedad de paisajes: bosques y tierras agrícolas, sitios naturales vírgenes, aldeas y pequeñas ciudades, centros regionales, pequeñas industrias, etc.
2. Las zonas rurales, tanto como sus habitantes, forman una auténtica riqueza para sus regiones y países y pueden ser muy competitivas.
3. La mayor parte de los espacios rurales europeos y norteamericanos están constituidos por tierras agrícolas y bosques que influyen fuertemente el carácter de los paisajes.
4. Dado que la agricultura ciertamente permanecerá como una importantísima interfase entre sociedad y ambiente, los agricultores deberán crecientemente desempeñar funciones de gestores de muchos de los recursos naturales de los territorios rurales.
5. Sin embargo, la agricultura y los bosques dejaron de desempeñar un papel predominante en las economías nacionales. Con la disminución de su peso económico relativo, el desarrollo rural más que nunca debe incluir a todos los sectores socio-económicos de las zonas rurales.
6. Como los ciudadanos europeos y norteamericanos otorgan una creciente importancia a la calidad de vida en general, y a cuestiones relacionadas a la salud, seguridad, desarrollo personal y esparcimiento, en particular, las regiones rurales ocuparán posiciones privilegiadas para satisfacer tales intereses, ofreciendo amplias posibilidades de un auténtico desarrollo moderno y de calidad.
7. Las políticas agrícolas deberán adaptarse a las nuevas realidades y desafíos impuestos tanto por los deseos y preferencias de los consumidores, como por la evolución del comercio internacional. Principalmente, una adaptación que impulse la transición de un régimen de sustentación de precios hacia un régimen de apoyos directos.
8. Los cuestionamientos a los subsidios establecidos por las respectivas políticas agrícolas irán aumentando progresivamente. Ya es amplia la aceptación de que los apoyos financieros públicos deben estar cada vez más condicionados a una adecuada gestión de los recursos naturales y a la conservación y respeto a la biodiversidad y de los paisajes culturales.
9. Las reformas de las políticas agrícolas de la primera mitad de la década de 1990 conservaron inconsistencias, duplicación y alta complejidad jurídica a pesar de innegables avances en términos de transparencia y eficacia.
10. Se torna absolutamente necesario promover la capacidad local de desarrollo sustentable en las zonas rurales y, nominalmente, iniciativas privadas y comunitarias bien integradas a mercados globales.

Reproducido de: Veiga (2004)

**Cuadro 2**  
**Consenso básico sobre las relaciones rural-urbanas**  
**y su vinculación con el desarrollo regional**

**A. Develop knowledge of local (sub-national regional) economies, recognizing the "regional economy" as a reality irrespective of administrative boundaries.**

*This regional knowledge should be demand-driven as local authorities recognize shared interests and constraints. The political impetus for this may be the democratic decentralization process that is one new feature distinguishing regional planning today from the top-down/technocratic variety of yesterday. Knowledge should include long-term perspectives (e.g. population shifts), and incorporate information on dynamic trends not readily available from existing data but known to the practitioners on the ground (such as shifting comparative advantage and economic opportunities)--therefore, information needs to be developed through dialogue and partnership between public and private stakeholders. Further conclusion from such knowledge would be to support local resource mobilization based on actual and potential economic activity, therefore empowering local authorities.*

**B. Practical cooperation and knowledge-sharing should be fostered among small towns/secondary cities in networks not dominated by the major city.**

*Trade development, especially with international markets, can bypass smaller towns/cities if they are not strengthened and well-connected. This emphasizes need for municipal strengthening and supporting planning/informational activities of these smaller towns/cities working together.*

**C. Identify where growth and organic development of networks of cities/towns and related rural areas are already taking place and determine what marginal measures, policy or investment, can support them**

*The growth and organic development of networks of cities/towns and related rural areas is happening in many places, e.g. in corridors such as Red River Delta of Vietnam. These corridor and "growth pole" developments can be very beneficial for the rural and urban populations but are difficult to predetermine or to catalyze deliberately, such as with major infrastructure investments, since the effects are long-term and mistakes can be very costly. Research into how to make investment projects that purport to stimulate future regional development more economically/financially attractive may be worth doing (e.g. by looking at project evaluation criteria), but not certain that easy lessons/techniques will be forthcoming. The public sector may need to take the risks of major interregional infrastructure investment if this is to be done, but has a bad record of picking winners and poor countries can't afford such mistakes.; also, the literature on long-term growth convergence shows that many poor regions will remain poor no matter what. Caution is needed here--can't expect major solutions.*

**D. Enhance understanding of the effects of migration (including rural-rural, rural-urban, regional, international, temporary, long term, circular and generational), and of factors stimulating and constraining it.**

*Work should include educating politicians on the facts of migration and its many differentiations. Obstacles to labor mobility certainly harm the poor more than they are likely to be effective for any general good. Policies should generally support the ability of households to determine how they will allocate their labor and savings to rural and/or urban activities. This also means that improving labor markets generally, e.g. helping small holders to become wage laborers if they wish, and supporting information channels such as migrants associations (if they are pro-competitive) would be helpful. The importance of education in rural areas is emphasized as a means to enable choice and enhance mobility (including intergenerational).*

**E. Policies that support the primary-secondary-tertiary sector transition in economic production are helpful when they permit (or don't obstruct) free locational choices of investors.**

*Investors in manufacturing and services activities should be able to locate in smaller towns/cities if economic for them, but they are often deterred by absence of infrastructure or need to remain close to sources of regulatory advantage. Providing special incentives for such investment can lead to costly mistakes, however. It should be recognized that agricultural investment in areas with highest economic returns, e.g. high value food production in locations with good access to urban markets, is a rational choice as long as these returns are based on real prices. In short, it is important that investment locates according to real signals of highest returns and this is good for growth--population will thereby shift eventually from areas of low returns to areas of higher returns. This is inevitable and may be seen as a phase of development, even if leaving some regions with permanently lower income. Regional analysis taking a long term perspective can be helpful to policy makers in the consideration of trade-offs between short term, palliative approaches. (e.g. subsidizing regions with low economic potential but existing poor population) versus more sustainable approaches (e.g. directing resources to higher-potential areas and permitting labor mobility).*

**F. Development of efficient, competitive markets generally, including domestic markets for exchanges of agricultural products and urban products consumed by rural residents, benefits both rural and urban populations.**

*Infrastructure helps but is not sufficient—market development may also be helped by better information/telecommunications made cheaper and widely available, support to competitive practices, support to SMEs who are the main domestic traders, etc*

**G. Development of SMEs generally is also mutually beneficial to both rural and urban, since SME activity is the main source of employment in both areas**

*The policy agenda here is basically that supported by the PSD and SME work, but the rural and urban contexts and linkages with the informal sector could be better understood*

**Fuente:** Reproducido de World Bank (2003)

5.25 Como se puede percibir, la rígida separación campo-ciudad, que tanto influye al sentido común y también a quienes establecen las políticas, se traslada hacia la complementariedad rural-urbana, manteniendo las contradicciones típicas de esta relación. En cuanto a lo que la primera situación indicaba respecto del contraste entre espacios - siendo el campo el lugar de realización de actividades predominantemente primarias, en especial la agricultura - en la segunda el hecho fundamental es el grado de artificialidad de los ecosistemas y sus impactos para los modos de vida, exigiendo así un abordaje capaz de combinar criterios ecológicos con otros de carácter social y económico.

5.26 Es por esto y no solamente por una cuestión de concentración del empleo, que lo rural ya no puede ser considerada como una categoría posible de ser entendida en términos sectoriales, sino territoriales. El significado mayor de esto es la erosión del paradigma agrario que sostuvo las visiones predominantes sobre lo rural a lo largo de todo el último siglo, y la fragilidad de las bases del discurso de la *agriculture-led development strategy*, aún predominante en el diseño de las políticas de desarrollo rural (Favareto & Veiga, 2006; Favareto, 2007).

5.27 Tal situación sugiere un cambio en el perfil de los gastos e inversiones públicas, de modo de ser capaces de brindar el apoyo necesario a una verdadera estrategia, consecuente con ese nuevo estatuto de las relaciones rural-urbanas. Sus principales ejes deberían ser: i) la adopción de la escala regional como prioritaria para las intervenciones y apoyos destinados a la promoción del desarrollo; ii) el pasaje de una lógica basada en la promoción de las actividades primarias, hacia un énfasis en la diversificación de las economías micro-regionales; iii) otorgar prioridad a la

expansión de las capacidades humanas y la creación de habilidades locales de inserción social y económica, sustentadas en las principales ventajas comparativas que emergen de este contexto; y iv) la creación de instituciones compatibles con la nueva misión. El PROMATA ¿habría adoptado tales ejes?

## **CONTEXTO LOCAL**

### **La Zona de la Selva de Pernambuco y el PROMATA**

5.28 El Programa de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Zona de la Selva es resultado de una negociación acordada entre el Gobierno del Estado de Pernambuco, en el Nordeste brasileño, y el Banco Interamericano de Desarrollo. Las tratativas se efectuaron en los años 90 y el inicio de las actividades en la presente década.

5.29 Se presentan a continuación algunas características estructurales de la región, buscando subrayar aspectos importantes del contexto donde el programa es implementado, sus principales componentes y algunas indicaciones sobre su evolución.

#### **La cuestión regional en la Zona de la Selva**

5.30 En Brasil, la región conocida como Zona de la Selva pernambucana fue el primer espacio que fue explotado económicamente durante los primeros años de la colonización, primeramente a través de la extracción y comercialización del palo-brasil y posteriormente con el cultivo de la caña de azúcar, cuya influencia sobre la economía regional se arrastra hasta los tiempos actuales. Se trata de una región de fuertes raíces agrarias y un relativo grado de urbanización, con una densidad poblacional promedio de 110 habitantes/km<sup>2</sup>.

5.31 El área donde se concentra la actuación del PROMATA comprende dos regiones homogéneas. Según los datos del IBGE (2000), la llamada Zona de la Selva Sur abarca veinticuatro municipios y una población de 668.775 habitantes; la Zona de la Selva Norte, tiene diecinueve municipios que suman 540.698 personas. En la zona de la Selva Sur, los municipios tienen un promedio de 27.865 habitantes, siendo el más poblado el de Vitória de Santo Antão con 121.269 personas, y el menos San Benedito do Sul, con 10.477 habitantes.

5.32 Entre 1991 y 2000, seis municipios disminuyeron su población, diez municipios tuvieron un crecimiento arriba de la tasa media de Pernambuco, y seis por debajo del promedio. En la Zona de la Selva Norte, los municipios tienen alrededor de 28.458 habitantes, siendo Goiania el más poblado con 71.088 habitantes, y Camutanga el menor con 7.830. Entre 1991 y 2000, cinco municipios rurales disminuyeron el número de habitantes, once aumentaron por arriba de la tasa promedio de Pernambuco, y tres por debajo.

**Cuadro 3**

**Evolución de los Indicadores de desarrollo territorial seleccionados**

**Municipios de la Zona de Selva – Pernambuco (1990-2000)<sup>79</sup>**

Crecimiento poblacional	Municipio	Capacidad económica	Ambiente educacional	Preocupación ambiental	Democracia institucional	PIB per cápita	Ingreso per cápita	Ocupación y empleo	Variación de la desigualdad de ingresos	Salud y educación	Diversificación
EST	Camutanga		2	1	1	1	1	3	1	1	1
EST	Macaparana	1	2	2	3	1	1	2	3	2	1
ESV	Timbaúba	1	2	2	3	1	1	3	3	2	1
ESV	Ferreiros		2	2	1	1	1	1	1	2	1
ESV	Condado		2	2	1	1	1	1	3	2	1
EST	Goiana		2	2	3	2	1	3	1	3	1
ESV	Itambé	1	1	2	3	1	1	1	1	2	1
EST	Itaquitinga		2	1	1	1	1	1	3	2	1
ATR	Carpina		2	2	1	1	3	2	3	2	1
ATR	Lagoa do Itaenga		1	2	1	1	1	3	1	2	1
ATR	Lagoa do Carro		2	2	3	1	1	1	1	2	1
SD	Paudalho		2	1	1	1	1	2	3	2	2

<sup>79</sup> El color **verde** significa que el municipio tuvo un desempeño en la evolución del indicador de referencia, superior al la media brasileña en la década de los noventa. El **amarillo** significa desempeño entre la media y la mediana, verificada para el conjunto de municipios brasileños. Y el color **rojo**, significa desempeño inferior.

Enfoques de desarrollo territorial en proyectos de inversión  
Estudios de caso - Brasil

ESV	Chã de Alegria		1	1	3	1	1	1	3	2	1
ESV	Glória do Goitá		2	2	3	1	1	1	1	2	1
EST	Pombos		2	2	3	1	1	1	3	2	1
SD	Vitória de Santo Antão	1	2	3	3	1	1	2	3	2	1
EST	Amaraji	2	1	2	1	1	1	1	1	2	1
ATR	Chã Grande		1	1	3	1	1	1	1	2	1
ESV	Escada	1	2	2	1	1	1	3	1	2	1
EST	Primavera		2	2	3	1	1	3	1	2	1
EST	Cortês		2	2	1	1	1	3	1	2	1
ATR	Gameleira	2	1	2	1	1	1	1	1	2	1
ESV	Ribeirão	1	2	2	3	1	1	3	3	2	1
ESV	Joaquim Nabuco		1	1	1	1	1	3	1	2	1
ESV	Barreiros		2	2	1	1	1	3	3	2	1
EST	Rio Formoso	2	2	2	3	1	1	3	3	2	1
ATR	São José da Coroa Grande		2	2	3	1	1	1	3	2	1
ESV	Sirinhaém	1	2	1	3	1	1	3	1	2	1
ATR	Tamandaré		2	1	3		1	1	3	2	
EST	Água Preta		2	2	3	1	1	1	3	2	2
ESV	Belém de Maria		2	2	3	1	1	1	3	1	1
ESV	Catende	2	2	2	3	1	1	3	3	2	1
ESV	Palmares	2	2	2	3	1	1	1	3	2	1
ATR	Xexéu		1	2	1	1	1	1	1	2	1



ATR	Jaqueira		1	1	1		1	1	1	1	
ATR	Maraial		1	1	1	1	1	3	1	2	1
EST	Quipapá	2	2	2	3	1	1	1	3	2	1
EST	São Benedito do Sul		1	1	3	1	1	1	3	1	1
ESV	Aliança	2	2	1	1	1	1	1	1	2	1
ESV	Buenos Aires		2	1	1	1	1	1	1	2	1
	Nazaré da Mata										
EST	Mata	2	2	2	3	1	1	3	3	2	1
EST	Tracunhaém		1	2	1	1	1	1	1	2	1
ESV	Vicência	2	2	1	1	1	1	2	1	2	1

**Fuente:** Base de dados do Sistema Analítico de Indicadores de Desenvolvimento Territorial, 2007.

5.33 En el mismo cuadro es posible observar la situación general de los indicadores económicos y sociales. Llama la atención la enorme precariedad de la región, con desempeño bastante inferior a la media nacional en casi todos los aspectos evaluados. Resalta especialmente, cómo los indicadores de renta son negativos para casi todos los municipios. La variación en la ocupación es positiva sólo en dos grupos de municipios<sup>1</sup> y en un número razonable hubo un desempeño positivo en términos de disminución de la desigualdad, lo que probablemente se debe a la expansión de los programas sociales y la institución de la previsión rural. Cabe destacar el bajo grado de diversificación del conjunto de municipios, predominantemente inferior a la media nacional.

5.34 El cuadro 4, a su vez, evidencia cómo la dependencia de la economía azucarera, en franco declive desde hace aproximadamente dos décadas, contribuye decisivamente a perfilar este panorama de estancamiento de la economía local. Se puede observar que el IDH- “ingresos” sitúa a la mayoría de los municipios en la franja de más bajo (IDH), Índice de Desarrollo Humano), y cómo en los municipios donde predomina la agroindustria ligada a la caña de azúcar, el IDH- “ingresos” además de muy bajo, es decreciente.

**Cuadro 4**  
**Comparación entre actividad económica predominante**  
**y desempeño en el IDH Municipios de la Zona de la Selva de Pernambuco (2000)**

Actividad económica predominante	IDH - M		
	Muy bajo	Bajo	Medio
Agricultura	1	8	
Agricultura y actividades no agrícolas		7	
Agroindustria azucarera		15	1
Agroind. azucarera y activ. no agrícolas,		4	1
Agroindustria e industria		1	
Agropecuaria		1	
Actividad económica predominante	IDH - Ingresos		
	Muy bajo decreciente	Bajo decreciente	Bajo creciente
Agricultura	7	1	1
Agricultura y actividades no agrícolas	4	2	1
Agroindustria azucarera	12	4	
Agroind. azucarera y activ. no agrícolas,	3	1	1
Agroindustria e industria		1	
Agropecuaria	1		

**Fuente:** Magalhães (2001)

5.35 La fuerte demanda actual, ligada a la producción de combustible derivada del alcohol (etanol), no ha sido suficiente para provocar impactos positivos en la región. Los polos dinámicos de producción y transformación se orientaron hacia otras regiones y los incentivos a la

<sup>1</sup> Los municipios están agrupados en número de cuatro o cinco en el cuadro que sigue. Esta separación corresponde a la división territorial adoptada en el ámbito del PROMATA y que será presentada a continuación.

modernización y a la recuperación de la productividad tropiezan con los métodos gerenciales anticuados utilizados por los dueños de las usinas. Más que una economía especializada y en declive, la herencia monocultural cañera se manifiesta en una estructura social igualmente rígida, fuertemente basada en relaciones altamente verticalizadas propias de formas tradicionales de señorío y de clientelismo político. Por tal razón varias iniciativas gubernamentales naufragaron, al tener los recursos e inversiones capturados por las elites económicas y políticas, sin resultar efectivamente en innovaciones significativas.

5.36 En este contexto, desde la década pasada las organizaciones sociales y el poder público de la región, vienen haciendo un enorme esfuerzo para diversificar la economía local y romper con el cuadro de estancamiento y crisis regional.

## **ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL PROMATA**

### **Organización institucional y políticas del programa**

5.37 El PROMATA es un programa diseñado para articular un conjunto de acciones destinadas a apoyar el desarrollo sustentable de la Zona de la Selva pernambucana. Para esto, fueron identificados dos ámbitos complementarios de actuación, en torno a los cuales se definieron objetivos específicos: a) el ámbito municipal, buscando mejorar la disponibilidad y la capacidad de gestión de los gobiernos municipales y b) el ámbito regional, apoyando la diversificación económica y el manejo sustentable de los recursos naturales. A su vez, la estructura operacional está conformada por cuatro subprogramas: a) de mejoramiento de los servicios básicos; b) de apoyo a la diversificación económica; c) de gestión y conservación ambiental y d) de acompañamiento, evaluación y aprendizaje.

5.38 Los principales componentes de cada uno de estos subprogramas son los siguientes:

- El subprograma de mejoramiento de servicios básicos permite inversiones en actividades pre-identificadas para cada municipio a través de los Planes de Inversión Municipal (PIM), elaborados según las estrategias participativas que incluyen a la población local. Las actividades correspondientes fueron organizadas en módulos tales como fortalecimiento de la gestión municipal y la organización comunitaria; acciones sociales en educación y salud; infraestructura en saneamiento y caminos, entre otros.
- El subprograma de apoyo a la diversificación económica incluye acciones de apoyo a los agronegocios, investigación y difusión agropecuaria y a pequeñas y microempresas no agrícolas. Las actividades se concentran sobre todo en servicios de capacitación y asistencia técnica, además de la investigación tecnológica experimental.
- El subprograma de gestión y conservación ambiental prevé la elaboración de un Plan de Acción Ambiental Integral y proyectos ambientales volcados a la protección y recuperación de la Selva Atlántica, y también a la implementación de sistemas de tratamiento y destino de residuos sólidos.
- El subprograma de acompañamiento, evaluación y aprendizaje reúne las actividades de producción de indicadores y monitoreo del programa.

5.39 Para llevar adelante este conjunto amplio de acciones, se identificaron previamente unidades geográficas denominadas: “Territorios de Desarrollo”. En total fueron identificados diez territorios, abarcando de cuatro a cinco municipios cada uno. Aunque esta división se haya

apoyado en estudios preliminares, el simple hecho de tratarse de aglomerados del mismo número de municipios, es un indicador de que la territorialización adoptada cumple más con el objetivo de agregar acciones, que con la búsqueda de adhesiones socioeconómicas locales.

### **Evolución y estado actual del Programa**

5.40 El programa se encuentra en estado avanzado de implementación, habiéndose ejecutado cerca del 35% del presupuesto general (datos de julio/2007). Los informes de evaluación tienen una tónica positiva, estimando que el desarrollo es “satisfactorio”, y que los supuestos que tendrían que darse para que el programa sea ejecutado en buenos términos todavía son válidos. Además, es innegable que el PROMATA es hoy una referencia conocida para la sociedad civil local, habiéndose convertido en uno de los principales programas del gobierno estatal en los últimos años.

5.41 Dada la complejidad y extensión de las acciones previstas, resulta difícil efectuar un balance preciso de las actividades realizadas y de sus resultados, pese a que uno de los puntos fuertes de la iniciativa es el alto grado de transparencia y de difusión de la información disponible en los informes y en el website. No obstante, cabe exponer las grandes etapas recorridas hasta aquí y la apreciación del conjunto de agentes locales entrevistados.

5.42 Tanto entre los gestores entusiastas como entre los críticos del programa, existe consenso en cuanto al hecho de que, desde su inicio, se distinguen tres grandes etapas.

5.43 La primera absorbió los primeros años del proyecto, y tuvo como principal eje un fuerte proceso de movilización social, involucrando las fuerzas locales y materializándose en los Planes de Inversión Municipal. Con ello fue posible otorgar legitimidad a la iniciativa y hacer un relevamiento de las demandas tal como son percibidas por la población local. Pero, como sucede en casi todos los proyectos basados en una estrategia del tipo *bottom-up*, se instalaron una serie de dilemas: a) aunque la racionalidad de la planificación estatal sea errada, la de los agentes locales, si bien más próxima a la realidad, también lo es. Por lo tanto, no siempre las demandas inmediatas de los agentes son aquellas que responden, por las trabas, a la dinámica del desarrollo territorial; b) el volumen de demandas presentado es siempre algo disperso y superior a la capacidad para atenderlas, generando inevitablemente una frustración en la etapa siguiente, cuando es preciso priorizar inversiones, y c) es raro que se consiga combinar las inversiones en infraestructura básica (prioridad de los PIM) con las productivas dirigidas a la diversificación económica, lo que lleva a la pérdida de sinergias y a la dificultad de construir un verdadero proyecto de desarrollo regional. Todos esos factores estuvieron presentes en la experiencia del PROMATA.

5.44 Así, el segundo gran momento fue marcado por un cierto desencanto de los agentes locales con los rumbos tomados. Para muchos, hubo un abandono de las prioridades catalogadas en los PIM. Para los gestores del proyecto, se trató de un movimiento necesario, que consistió en separar las acciones elegibles y no elegibles para inversiones, de acuerdo con las reglas del proyecto. El hecho es que, aún con la constitución de los grupos de gestión local, que parecen funcionar de manera bastante satisfactoria en el acompañamiento de las inversiones, se creó una sensación de que la ejecución del programa no obedeció a las demandas formuladas.

5.45 Paralelamente a esas inversiones, se iniciaban las acciones de diversificación, las cuales intentaban dialogar con ejes productivos definidos por los propios municipios. Y aquí se superpusieron otros tres tipos de problemas: a) se adoptó el concepto de cadenas productivas, definidas de manera un tanto arbitraria e impactante, sin un diagnóstico más preciso de las potencialidades y también de los descontentos locales; b) el número de cadenas definidas, cerca de seis por municipio se reveló, obviamente, demasiado grande para que se pudiesen priorizar

acciones e inversiones materiales y humanas; y e) los tipos de acciones propuestas para fortalecer las cadenas se redujeron, una vez más, a la capacitación, sin que fueran acompañadas de otras inversiones complementarias tan o más importantes.

5.46 A esa altura, el programa ya presentaba resultados significativos, aunque percibidos de manera contradictoria. Por un lado, algunas de las inversiones en servicios sociales e infraestructura fueron cuestionadas, y claramente presentaron serios problemas de planificación. Tres ejemplos pueden ser citados.

5.47 En Nazaré da Mata se construyó un hospital que, a pesar de terminado y equipado, permanece cerrado. El argumento es que la municipalidad del distrito no puede asumir su gestión, tal como estaba previsto, porque los costos de mantención exceden la capacidad financiera. Como alternativa, se está proponiendo a los municipios de la región que se agrupen para compartir estos costos. Asimismo, la resistencia de las municipalidades vecinas es enorme, ya que argumentan que la inversión fue hecha sin que ellos hubieran asumido el compromiso con la gestión en esos términos. Por otro lado, en un municipio próximo hay otro hospital que estaría en condiciones de atender a toda la región y que carece de inversiones para mejorar los servicios.

5.48 En el mismo municipio se hizo una inversión turística llamada Parque do Lanceiro. Su construcción está dirigida al encuentro de una de las mayores virtudes locales: la identidad cultural en torno a la figura de los lanceiros, marca del carnaval pernambucano, uno de los que más atraen turistas en todo Brasil. Asimismo, solamente después de construido el Parque, se iniciaron las tratativas relacionadas con su gestión con las organizaciones sociales y el poder público local. El resultado es que el local pasa buena parte del tiempo cerrado y ya fue blanco de la depredación, estando en la actualidad sin uso.

5.49 En Paudalho, las inversiones en capacitación para las actividades no-agrícolas fueron hechas junto a las panaderías locales. Pero la elección de los beneficiarios partió de las empresas proveedoras de insumos a esos establecimientos, y no del diagnóstico local. El argumento utilizado es que fueron pocos los proyectos que se presentaron para las acciones de diversificación, lo que se habría establecido como una dificultad adicional. Pero es también en Paudalho donde se puede encontrar un efecto positivo no esperado del proyecto. Allí, teniendo como base el descontento acerca de la supuesta centralización de la ejecución del PROMATA, la municipalidad local, en conjunto con los municipios vecinos, está articulando la formación de un amplio consorcio, buscando coordinar acciones de colaboración entre las administraciones locales, que puede revelarse como bastante promisoría.

5.50 El hecho es que en esos desencuentros, justificados o no, se muestran las dificultades relativas al intento de implementar una estrategia de desarrollo a través de un programa y no de una política basada en la concertación de inversiones sociales y productivas, públicas y privadas. Todo esto en función de una verdadera estrategia regional, como el contexto local exige y como recomendaría la experiencia internacional reciente, brevemente esbozada en la primera sección de este texto.

5.51 Esa dificultad es en parte sentida por los gestores y a causa de ello el momento actual representa en cierto modo una tercera etapa, marcada por intentos de ajuste y reparaciones. En el ámbito de las acciones para la diversificación de la economía local, las directrices para el próximo periodo establecen la necesidad de concentrar los esfuerzos en proyectos que generen mayor impacto. Por lo tanto, las áreas citadas son: bovino-cultura de leche, alimentos orgánicos, diversificación de la agricultura familiar y la agro-industrialización en red.

5.52 Como se puede observar, hay un énfasis en las actividades basadas en la producción y mejora de productos agrícolas, más allá de que hasta aquí haya existido una fuerte inversión en

turismo, a partir de las antiguas haciendas de ingenio. Independientemente del tipo de actividad, queda en evidencia la falta de una estrategia para orientar las inversiones, lo que puede restringir el alcance de los resultados. Ante esta situación, serían necesarias al menos dos tipos de medidas: a) una mejor comprensión de la dinámica territorial local, cuya economía es en un 50% informal y b) buscar los medios para conectar estas zonas estancadas a los mercados más promisorios de la región metropolitana y de la franja del litoral que le son vecinas.

5.53 En cuanto al modelo de gestión, también están siendo ensayados ajustes importantes. Una de las acciones es el intento de aproximación con otro programa gubernamental, el Prorural, que funciona de manera similar al Pormata. Con ello se pueden disminuir significativamente los costos de monitoreo hoy duplicados y los de transacción envueltos en la búsqueda de socios y en la obtención de información.

5.54 Mientras tanto, el principal desafío sigue sin ser superado. El diálogo con las secretarías de gobierno, responsables por las acciones similares al PROMATA (educación y salud, por ejemplo) es casi inexistente. El hecho de tratarse de un programa con estructura de ejecución autónoma, si bien por un lado facilita la agilidad de las decisiones y de la implementación, por otro aísla esas iniciativas de todo el rol de programas y políticas permanentes del Estado. Esto es aún más grave si se considera la fuerte tradición brasilera de baja complementariedad y subsidios en las acciones e inversiones públicas. Esto se expresa tanto a nivel horizontal – entre secretarías y áreas de gobierno - como vertical, entre los poderes federal, provincial y municipal.

## OBSTÁCULOS A LA INNOVACIÓN

5.55 La adopción del abordaje territorial en programas como el PROMATA ha pasado por tres vectores principales: a) las acciones se realizan en el ámbito de las regiones y no más en comunidades o municipios aisladamente; b) se basan en metodologías participativas y estrategias ascendentes y c) se busca abarcar un abanico más amplio de actividades además de las tradicionales ligadas a la agricultura. Esto, sin embargo, no significa que tal abordaje fue efectivamente adoptado.

5.56 Para ello, sería necesario que el proyecto estuviera fuertemente apoyado en por lo menos tres dimensiones fundamentales: a) en un carácter intermunicipal de las acciones estratégicas puestas en marcha; b) en que estas acciones tuvieran un acento intersectorial; y c) que a través de ellas se priorizaran las actividades relativas a la “economía de la nueva ruralidad”, o nuevas ventajas comparativas de la actividad rural contemporánea, puesto que es en ellas donde residen las mejores posibilidades de generación de empleo y de ingresos, además de una mayor sinergia con los esfuerzos en la diversificación económica y la conservación ambiental.

5.57 En cuanto al primero de estos caracteres, aunque el proyecto se ejecute en un ámbito regional, la lógica de las inversiones permanece siendo municipal, como bien demuestra el hecho de que el principal instrumento orientador de las inversiones es un plan municipal y no regional. En cuanto al segundo de los caracteres, aunque exista un énfasis en la diversificación, parte significativa de las acciones envuelve producción y transformación de productos agrícolas. Sin contar el hecho de que las inversiones se concentran en capacitación y asistencia técnica y no en la construcción de nuevos mercados para estos mismos productos. Lo mismo vale para el tercero de los caracteres apuntados: aunque exista un segmento de inversiones en la actividad turística, la fragilidad para conectar la Zona de la Selva a las regiones litorales y metropolitana es evidente.

5.58 Es decir, aunque la región sea el marco de referencia del programa, no es una instancia organizadora de las acciones; a su vez, pese a que el acento está en la diversificación, ésta es vista todavía dentro de los límites de lo agrícola y de lo agrario, la mayoría de las veces

invirtiendo en la agroindustria de productos primarios, sin avanzar hacia una efectiva diversificación de la estructura productiva regional.

5.59 Esto lleva a otro problema todavía más serio que se suma a las fallas de concepción y diseño de programas similares: la cuestión institucional. O dicho de otra manera: ¿por dónde se podrían construir las instituciones capaces de romper con la inercia que se manifiesta en la municipalización y en el carácter agrícola y agrario de las inversiones hechas? Analizando los esfuerzos de diversificación de las economías del Noreste brasileño, Abramovay (2001) está en lo cierto cuando afirma que el problema central no está en organizar un listado de actividades potenciales que podrían ser objeto de apoyo en estas áreas. Esto puede ser fácilmente encontrado en varios textos científicos y en programas gubernamentales. El verdadero problema reside en remover los obstáculos institucionales – vale decir, a un mismo tiempo político y cognitivo – que bloquean las acciones verdaderamente innovadoras y capaces de transformar las estructuras sociales locales.

5.60 Lamentablemente la literatura sobre instituciones y desarrollo tienen mucho que decir sobre cómo influyen en el desempeño económico (North, 1990), pero muy poco sobre cómo se dan los procesos de cambio capaces de originar instituciones que aproximen las ganancias privadas y sociales (Przworsky, 2003). Lo que se sabe es que, por una parte, las estructuras más desconcentradas y diversificadas son más propicias al surgimiento de ciertas formas de interacción y de coordinación coherentes con la emergencia de esas instituciones. Pero ¿qué hacer en casos como el de la Zona de la Selva, donde esas condiciones no están dadas? Queda la otra fuente del cambio, la exógena. O sea, se puede esperar que la alteración en la percepción de los gestores, motivada por razones relativas a las coaliciones en posesión del Estado o por el aprendizaje institucional, genere mecanismos de reforzamiento de una visión innovadora, capaz de alterar el curso de la inercia que tantas veces captura las tentativas de modificación de la estructura social local.

5.61 Lo que el aprendizaje social sobre instituciones y desarrollo territorial sugiere al respecto, se expresa en el cuadro siguiente, donde se esbozan los elementos que materializarían el pasaje de un compromiso sectorial hacia uno territorial en el diseño de políticas y programas de desarrollo. Como se puede observar, se trata de un cambio en el perfil de las acciones, pero también en la manera de pensar la gestión y la complementariedad entre estos esfuerzos y todo el ambiente institucional que los moldea. Se trata, en suma, de buscar una verdadera unidad entre forma y contenido, en la adopción del abordaje territorial del desarrollo.

## **Cuadro 5**

### **Diseño de políticas y compromiso institucional en el abordaje territorial**

El efectivo pasaje de un compromiso sectorial a uno territorial en las instituciones y en las políticas de desarrollo rural, tendría que completar una transición de visión y adoptar criterios de eficiencia y eficacia capaces de hacer que ella se traduzca en procedimientos de inducción y de ubicación de recursos materiales y humanos.

#### **La visión del desarrollo territorial**

- Valorización de las ventajas comparativas de la 'nueva ruralidad', como énfasis en la producción de bienes materiales y de servicios que no entran en la categoría de commodities, en particular aquellos relacionados con aspectos culturales y a las bondades naturales.
- Intersectorialidad para, además de lo agrícola y de lo agrario, estimular la diversificación y la conectividad de las economías locales.
- Intermunicipalidad y vinculaciones urbano-rurales adoptando las micro-regiones rurales y sus ciudades como escala de planificación.

#### **Criterios de eficiencia**

Más allá del simple criterio de retorno por unidad invertida, la eficiencia necesita ser pensada de manera de aprovechar y valorizar las ventajas del territorio, lo que incluye las capacidades humanas y los recursos naturales. De ahí la necesidad de combinar cuatro diferentes criterios de eficacia, enfatizados por diferentes escuelas de la Teoría Económica:

- Eficiencia alocativa – Búsqueda de mayores ganancias económicas por unidad invertida.
- Eficiencia locacional – Búsqueda de promoción y aprovechamiento de reflejos del entorno y en el entorno.
- Eficiencia distributiva – Búsqueda de impactos de las inversiones en las capacidades humanas, en las económicas, pero también cognitivas o de movilización de bienes simbólicos.
- Eficiencia ambiental – Búsqueda de impactos en el control de la degradación, como asimismo en la promoción de formas promisorias de uso social de los recursos naturales.

#### **Criterios de eficacia**

De la misma forma, el diseño de las políticas necesita ganar en racionalidad, combinando diferentes criterios de eficacia, tales como:

- Coherencia – Medida por la capacidad de influencia real en el conflicto hacia donde las inversiones se dirigen, en oposición al mero discurso normativo sobre el "debe ser".
- Complementariedad - Medida por el grado de convergencia entre políticas y programas, en oposición a la tendencia a la fragmentación y especialización.
- Subsidios – Medida por el grado de convergencia entre niveles y esferas de gobierno, en oposición a la tendencia a las sobre-posiciones y omisiones.
- Contractualidad – Medida por la adopción de compromisos con resultados, base para el fortalecimiento del aprendizaje y para la continuidad o eventual redefinición de inversiones y gastos.



## LÍNEAS PRIORITARIAS DE INTERVENCIÓN HACIA UN DESARROLLO TERRITORIAL

### Los beneficios posibles

5.62 Considerando los obstáculos y desajustes descritos en la sección anterior, se puede afirmar que la adopción de un verdadero abordaje territorial traería enormes beneficios para los proyectos como el PROMATA. Y se darían en dos ámbitos: i) los económicos, derivados de una mayor suscripción del Programa a la real estructura de los problemas a los que se propone enfrentar, y del ejercicio de complementariedad con otros esfuerzos que hoy corren en paralelo y, ii) los de aprendizaje, que repercutirían sobre otras iniciativas similares a ser puestas en funcionamiento por los propios propulsores del programa, o por las agencias que la financien, evitando así el desperdicio de tiempo y recursos en estrategias de alcance y eficacia limitadas.

5.63 Para ilustrar esta afirmación, se pueden mencionar tres aspectos bastante concretos donde esos beneficios se materializarían en el caso del PROMATA: en el potencial no aprovechado que existe en la economía informal del propio territorio; en las sinergias con las demás iniciativas llevadas a cabo por el propio poder público o por las organizaciones sociales locales, y en instrumentos de innovación y cooperación institucional ya existentes pero hasta aquí poco o nada utilizados.

### La economía real de los territorios

5.64 La necesidad de diversificación es una condición fundamental para el desarrollo de la región. De acuerdo con datos del último Censo Agropecuario, más del 80% del área cultivada en la Zona de la Selva se utilizaba para el plantío de caña, siendo que en la Selva Sur este cultivo ocupaba más del 90% del total. Sin embargo, una investigación realizada por el Sebrae elaboró un mapa sobre las demás actividades económicas de la región, e identificó la existencia de 522 empresas especializadas en la fabricación de harina y derivados de la mandioca; 202 frigoríficos de preparación y conserva de carnes; 170 empresas de procesamiento de pescado; 115 empresas de cestería y producción de tejidos con fibras y pajas; 108 empresas de procesamiento de frutas, hortalizas y legumbres y 94 empresas de cerámicas (Magalhaes, 2001). No hay cifras confiables para el sector terciario, donde se concentra la actividad informal, pero todo hace suponer, incluso opiniones emitidas por los propios gestores públicos, que en aquella región aproximadamente 50% de esas actividades son informales. Y, sin embargo, el diálogo con agentes de esa economía real del territorio es muy incipiente o casi inexistente en el ámbito del PROMATA.

5.65 Además de la estructura productiva, se sabe muy poco sobre la del consumo de las familias de tales regiones. Como la actividad formal es pequeña, existe el supuesto equivocado de que la canasta de consumo de la población local no sería algo relevante para la planificación de estrategias de apoyo a la actividad económica. Mientras tanto, con la ampliación de los programas sociales experimentada en los últimos años, el volumen de recursos inyectados en la región creció significativamente y con ello, dada la rigidez de la base económica local, gran parte de los ítems que hoy absorben los gastos domésticos vienen de afuera de la región, contribuyendo así a la explotación de recursos<sup>1</sup>. Mas allá de que sea correcto tomar la Zona de la Selva como una unidad de planificación teniendo en cuenta la relativa homogeneidad de la dinámica de desarrollo allí existente,

---

<sup>1</sup> Está en curso actualmente una gran investigación para evaluar el impacto de los programas sociales en las economías locales. Los resultados deben ser divulgados recién en los próximos meses y ciertamente ayudarán mucho a revelar importantes dimensiones acerca del submundo en la vida económica de las regiones interiores de Brasil.

es innegable que posee fuertes obligaciones con las regiones que la circundan: la región litoral y metropolitana de un lado, y la región del agreste del otro.

5.66 Esto revela un enorme terreno que es preciso conocer mejor y que debe necesariamente ser base para acciones de dinámica económica local, tema sobre el cual existen importantes trabajos de diagnóstico. (Cavalcanti, 2002; Sicsú, 2001). Lo que falta es disponer de mecanismos que hagan que este conocimiento sea efectivamente incorporado al repertorio de decisiones que los agentes locales toman y que orientan las inversiones que son realizadas en el ámbito del programa.

### **La complementariedad con otras inversiones públicas y privadas**

5.67 Durante un largo período, el desarrollo regional dependió financieramente de los recursos destinados por el gobierno federal al sector cañero. En el ámbito local, las usinas eran las responsables de las inversiones, y los municipios dependían totalmente de la pequeña parte de la riqueza producida o transferida por la industria, que era aplicada en la economía local. Las municipalidades de la región nunca implementaron políticas que les posibilitaran ejercer un papel activo en el desarrollo local, extremadamente frágil, puesto que dependientes económicamente y subordinados al control político de los ingenios. Una lectura sobre los presupuestos de los municipios da una idea de su incapacidad. Todavía hoy, sin excepciones, el Fondo de Participación de los Municipios, transferido por la Unión, representa la mayor parte del presupuesto total de los municipios.

5.68 Los principales cambios institucionales están siendo procesados por la acción del gobierno estadual. Aunque todavía se trate de algo embrionario, el modelo adoptado ha sido la búsqueda de convergencia en las inversiones a través de la identificación de prioridades, y la elaboración de planes y proyectos de desarrollo para las regiones. En el gobierno anterior, se formularon propuestas de acción regional a partir de una visión estratégica del Estado de Pernambuco. Esa visión parte del correcto diagnóstico de que algunas de las actividades económicas estarían disgregadas territorialmente y desarticuladas social y económicamente. A partir de ello, se identificaron necesidades de inversión en infraestructura, ampliación de la base productiva, promoción de la articulación regional y de inserción en la geografía económica del país, a partir de lo cual se definieron los polos económicos en las diferentes regiones del Estado.

5.69 Además de la elaboración de las propuestas, se preveían todavía otros tres frentes de acción: la capacitación, a través de una red de Centros Tecnológicos y de Educación Profesional situados en las diez regiones de desarrollo; la base tecnológica, mediante la ampliación de la red de fibra óptica y de la difusión de la informática, y la infraestructura de abastecimiento de agua, saneamiento, irrigación y transporte. Durante el actual gobierno fue recientemente creado un Consejo Estadual de Desarrollo Económico y Social, buscando también integrar acciones y facilitar el diálogo entre el gobierno y la sociedad.

5.70 A pesar de ese intento, programas como el PROMATA son ejecutados sin un diálogo más sustantivo con otras acciones gubernamentales en curso. Este hecho también es reconocido por los propios gestores, que señalan una tensión entre la necesidad de cumplir con el cronograma del programa, lo que exige agilidad, y la lógica de la administración pública que tornaría todos los procesos mucho más lentos, resultando en una desconexión difícil de ser superada. El hecho es que todas las acciones de diagnóstico, movilización, elaboración de prioridades, vuelven a iniciarse desde el mismo punto de partida. Esto es todavía más grave cuando se consideran también las iniciativas del Gobierno Federal.

5.71 Existen hoy en día programas de por lo menos cuatro ministerios que inciden sobre la región con poca o ninguna interfase entre ellos o con el PROMATA: a) la Agenda XXI, coordinada por el Ministerio de Medio Ambiente; b) el programa de las Meso-regiones, por el Ministerio de Integración Nacional; c) el programa de Apoyo a los Territorios Rurales, por el Ministerio de Desarrollo Agrario, y d) el programa de Seguridad alimenticia, por el Ministerio de Desarrollo Social. Es posible establecer con precisión los montos que podrían ser mejor utilizados con la adopción de mecanismos que garanticen mayor complementariedad entre esas acciones. Pero es cierto que ellos en su conjunto suman un valor muy superior a todo el presupuesto del PROMATA.

5.72 Finalmente, hay todavía un último terreno donde tampoco existen interfaces. Organismos multilaterales o para-gubernamentales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o el Servicio Brasileiro de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Sebrae) tienen una larga experiencia de apoyo a proyectos en esa región, lo cual generó una base de conocimiento y un repertorio de experiencias que tiende a ser poco o nada aprovechada por los programas actualmente en curso. Al contrario, existe una verdadera disputa por la clientela de proyectos y por fuentes de financiamiento. La lógica de los diferentes programas contribuye más a una competencia que a una cooperación entre iniciativas, y no existe mecanismo alguno que premie los esfuerzos conjuntos o la complementariedad entre fuentes de recursos.

### **Elementos de innovación institucional**

5.73 Justamente a partir de la necesidad de estimular innovaciones y de promover la cooperación institucional, la legislación brasileira de los años recientes estableció tres posibilidades que pueden ayudar a crear nuevas instituciones acordes con el abordaje territorial del desarrollo: los Consorcios Públicos, los Contratos de Gestión y la Ley de Innovación. Estas son particularmente importantes porque pueden permitir un enorme salto de calidad, tanto en la forma como en el contenido de los apoyos hoy ofrecidos al desarrollo de las regiones interiores. La enorme dispersión existente en la actualidad, es de dudosa eficacia.

#### **Consorcios**

5.74 La Ley Nacional 11.107/05, que prevé las reglas para el funcionamiento de los consorcios Públicos incluyendo antes de la Federación, aunque no resuelva los problemas de articulación entre unidades federativas, es de crucial importancia, pues facilita y protege ese tipo de asociación hoy todavía muy poco utilizada, como demuestran los datos de la última Investigación Municipal del IBGE (2006).

5.75 Una de las dificultades que existían anteriormente, era la necesidad de que las inversiones fuesen hechas por una sola unidad, dificultando las complementariedades necesarias entre municipios o entre niveles de gobierno, por ejemplo. Ahora, la ley prevé dos posibilidades. La primera, basada en el Derecho Público, permite la constitución de consorcios a través de la asociación pública de todos los entes interesados. La segunda, basada en el Derecho Privado, prevé la posibilidad de consorcios públicos a través de la persona jurídica de derecho privado. Todas las situaciones que implican una licitación, celebración de contratos, prestación de cuentas y admisión de personal, quedan restringidas a las normas de derecho público. Por lo tanto, y sin descartar la esfera municipal, se crean condiciones para establecer figuras más formales de articulación intermunicipal, superando la atomización de iniciativas en el ámbito de pequeñas municipalidades que no constituyen la unidad deseada para el planeamiento de acciones regionales.

## **Contratos**

5.76 Los contratos de gestión son acuerdos de derecho público y tienen también dos modalidades: los directos de la administrativos interna y los que se establecen entre poder público y entidades privadas. Las agencias reguladoras han discutido el instrumento de los contratos de gestión como modalidad para establecer acuerdos formales consensuados en torno a intereses comunes, que incluyen la definición de objetivos concretos, responsabilidades, metas de actuación, plazos de ejecución e indicadores de evaluación de los resultados y eventuales penalidades en caso de incumplimiento.

5.77 Hoy, los contratos que se firman en el ámbito de programas como PROMATA, tienen mecanismos muy frágiles de compromiso y cobro por resultados. En cambio, en la figura de los contratos de gestión, reglamentada por la ley 9.637/98, se definen los acuerdos operativos firmados entre el poder público y las entidades calificadas como organización social, personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, cuyas actividades sean dirigidas a la enseñanza, a la investigación tecnológica, la protección y preservación del medio ambiente, a la cultura y a la salud. Según la ley, los contratos deben especificar el programa de trabajo, las metas a alcanzar, plazos de ejecución y criterios objetivos de evaluación de desempeño, mediante indicadores de calidad y productividad.

5.78 Para le gestión de las políticas de desarrollo territorial no existen, todavía, instrumentos legales con tales características, pero es posible tomar como modelo este dispositivo ya existente en la legislación brasilera para un formato adecuado a experiencias internacionales. Es el caso, por ejemplo, de las políticas de desarrollo territorial de Francia, donde los contratos territoriales de explotación son instrumentos utilizados en el caso de actividades privadas pero que son de interés colectivo y que cuentan con contrapartidas sociales, como por ejemplo, la preservación ambiental, el embellecimiento del paisaje, el mejoramiento de la calidad de las labranzas y la reimplantación de técnicas tradicionales de cultivos. Ese modelo de contrato tiene como objetivo central la combinación de intereses individuales, colectivos y ambientales.

5.79 Evaluaciones recientes sobre este instrumento señalan sus positivos resultados, por cuanto introdujo la visión de que agentes privados, sociedad y Estado necesitan aclarar los compromisos de cada uno en la aplicación de recursos públicos de interés social. Pero también consideran que por tratarse de contratos individuales, hubo cierta burocratización y un costo de transacción muy alto, tornando la iniciativa de difícil administración (Casella, 2005; Ray, 2002). Independientemente de las dificultades o de los aspectos operacionales que necesitan ser debidamente organizados, no hay dudas de que estos dos instrumentos permitirán mejorar considerablemente el grado de complementariedad, subsidios y contractualidad hoy en día muy bajos en las inversiones públicas para el desarrollo territorial.

## **Innovación**

5.80 La Ley de Innovación (10.973, de 2004) estableció incentivos a la investigación científica y tecnológica en el ambiente productivo, buscando la capacitación y avances en la autonomía tecnológica del país. Su aplicación debe priorizar acciones que permitan dotar a la investigación y al sistema productivo de las regiones menos desarrolladas, de mayores y mejores recursos humanos. Además, es preciso asegurar el tratamiento diferenciado a empresas pequeñas, y que el Poder Público dé un tratamiento preferencial para la adquisición de bienes y servicios a las empresas que inviertan en investigación y en el desarrollo de tecnología en el país. El principal objetivo es estimular la construcción de ambientes especializados y cooperativos de innovación. Eso debe incluir alianzas estratégicas y proyectos asociados estimulados por el Poder Público, que reúnan empresas nacionales, instituciones científicas y tecnológicas y organizaciones de derecho

privado sin fines de lucro, volcadas hacia actividades de investigación y desarrollo que tengan como objetivo la generación de productos y procesos innovadores.

5.81 Claro que la Ley es un instrumento insuficiente ante los enormes desafíos de asociación entre ciencia y tecnología, y tecnología y proceso productivo. Es evidente también que su aplicación acabará por revelar serias lagunas, entre ellas el conflicto con otros marcos legales ya existentes. Pero hay en el cuerpo de la Ley varios dispositivos de incentivo a la cooperación público-privada y la formación de ese ambiente de innovación tan necesario para el país en general y para las regiones interiores en particular.

5.82 Esto es de extrema importancia cuando se considera que, en muchas áreas como la zona de la Selva pernambucana, uno de los principales problemas es la aún persistente dependencia de actividades tradicionales. Otro, es la inadaptación de la base tecnológica disponible a las nuevas demandas o ventajas comparativas de estos espacios. Como mínimo, los parámetros instituidos con la Ley de Innovación abren una oportunidad para que el futuro de las regiones interiores de Brasil no sea ajeno al desarrollo en ciencia y tecnología y, a su vez, ellas puedan construir sus posibilidades valiéndose de este tipo de recursos, cada vez más valorizados en el mundo contemporáneo.

## CONCLUSIÓN

5.83 El objetivo de este rápido estudio consistió en evaluar en qué medida el abordaje territorial ha sido adecuadamente incorporado en programas y proyectos de desarrollo, y específicamente en el caso del Programa de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Zona de la Selva de Pernambuco. Como se observa del análisis efectuado, la hipótesis planteada se reveló pertinente. Es decir, en el caso del PROMATA se repiten dilemas e insuficiencias existentes en situaciones similares verificadas en la experiencia brasilera o internacional. Es posible encontrar allí una tentativa de diálogo con elementos contenidos en el nuevo abordaje, pero no se puede decir todavía que haya un cambio sustantivo coherente con las propuestas que el enfoque plantea.

5.84 Esto puede ser mejor percibido en por lo menos tres vectores fundamentales: a) no obstante su objetivo regional, el programa continúa basando sus acciones en la escala geográfica municipal, lo que resulta en una enorme atomización y dificultad de articulación económica; b) pese a establecer un énfasis en la diversificación de las actividades productivas, se mantiene permanece un sesgo fuertemente ligado a las actividades agrícolas y sus agentes ; c) no obstante se amplíe el abanico de iniciativas - que van desde la infraestructura básica hasta el apoyo productivo - el programa funciona como una suerte de apéndice dentro de la estructura de gobierno, sin prácticas de complementariedad con otras iniciativas públicas.

5.85 Obviamente, esto no significa que el programa carezca de calidad o que no se han alcanzado resultados importantes. Es necesario aclarar que no se trata aquí de una evaluación del programa y de sus impactos. Es más, la preocupación fundamental que guió las reflexiones expuestas fue establecer en qué medida el abordaje territorial está presente en el diseño y en la implementación de la iniciativa.

5.86 Además de la constatación anterior, que evidencia el carácter parcial de suscripción a un enfoque territorial - tal como está formulado en los estudios científicos y en las directrices de órganos y agencias internacionales - restan otras dos conclusiones, igualmente importantes. Una, es que los beneficios de una aplicación rigurosa del enfoque podrían ser enormes, tanto en términos económicos como de aprendizaje. De hecho, existe hoy una base de conocimiento, una diversidad de iniciativas y nuevas oportunidades en el ambiente institucional, que pueden ser mejor aprovechadas en futuros programas y proyectos que se propongan alcanzar objetivos similares.

5.87 La otra conclusión, que sirve de corolario a las dos anteriores, reside en la afirmación de que si la década pasada tuvo como una de sus principales marcas el ascenso del llamado abordaje territorial del desarrollo, en la actual se debería perseguir una nueva marca: promover una reforma institucional que proporcione el debido soporte al cambio de enfoque que se ha estado difundiendo.

5.88 Complementar la transición de un enfoque sectorial para el nuevo abordaje a través de la creación de reglas e instituciones que favorezcan aspectos como la contractualidad, la intersectorialidad, la complementariedad, tal vez sea la principal misión a la que los órganos de cooperación deban dedicarse en el próximo período. Solamente así será posible superar los límites de los programas experimentales, y situar las estrategias de desarrollo a un nivel verdaderamente estratégico de política de gobierno.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo (2001). **Diversificação das economias rurais no Nordeste**. Relatório de Pesquisa. São Paulo/Brasília: FIPE/NEAD. (2003). **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed.UFRGS.

CAVALCANTI, Clóvis (2002). “Programa de apoio ao desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco”. Série **Trabalhos para Discussão**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.

CECCHI, Cláudio (2002). **Il sistema locale come strumento di analisi della ruralità postfordista**. In: **Mezzogiorno rurale – risorse endogene e sviluppo: il caso della Basilicata**. Roma.

FAVARETO, Arilson (2005). “Empreendedorismo e dinamização das economias de baixa densidade empresarial – uma abordagem sociológica e econômica”. In: **Revista Raízes. Dossiê Desenvolvimento Territorial**. 32-44. Campina Grande.

FAVARETO, Arilson (2007). **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu/Fapesp.

GALSTON, William & Karen BAEHLER (1995). **Rural development in the United States – connecting theory, practice and possibilities**. Washington D.C.: Island Press.

JACOBS, Jane (1984). **Cities and the wealth of nations**. London: Penguin Books.

MAGALHÃES, R. (2001). **Reestruturação produtiva e ação institucional na Zona da Mata pernambucana**. Relatório de pesquisa. São Paulo.

NORTH, Douglass C. (1990). **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press.

PRZEWORSKY, Adam (2003). “Institutions matter?”. Paper presented at the **Seminar Institutions, behaviour and outcomes**. Cebrap. São Paulo.

RAY, Christopher (2002). “A mode of production for fragile rural economies – the territorial accumulation of forms of capital”. **Journal of Rural Studies**, V. 18, pp.225-231.

SABOURIN, Eric et al. (2005). “Dinâmicas territoriais e trajetórias de desenvolvimento local – reflexões a partir de experiências no Nordeste brasileiro”. In: **Revista Raízes. Dossiê Desenvolvimento Territorial**. Pp.10-22. Campina Grande.

SARACENO, Elena (1997). “Urban-rural linkages, internal diversification and external integration – a european experience”. **Revista Política Agrícola**.

SCHEJTMAN Alexander & Julio BERDEGUÉ (2003). “Desarrollo territorial rural”. In: ECHEVERIA, R. (ed.). **Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales**. Washington, D.C. BID

SICSU, Abraham (2001). **Diversificação produtiva na Zona da Mata nordestina**. Rio de Janeiro: Estudos Infosucro. UFRJ.

WORLD BANK (1997). **Rural well-being: from vision to action. Proceedings of the Fourth Annual Bank Conference on Environmentally Sustainable Development.** Washington, D.C.

WORLD BANK (2003). **Rural-urban linkages and interactions – synthesis of issues, conclusions and priority opportunities.** Consultado em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

MIDMORE, Peter (1999). **Globalization and the rural economy.** Edited version of the text of a public lecture given at the University of Wales. School of Management and Business. Wales, UK.

VEIGA, José Eli (2000). **A face rural do desenvolvimento – natureza, território e agricultura.** Porto Alegre: Ed.UFRGS.

VEIGA, José Eli (2004). “Destinos da ruralidade nos processos de globalização”. **Revista Estudos Avançados** 51, pp.51-67. São Paulo.

VEIGA, José Eli (2006). “Nascimento de outra ruralidade”. **Revista Estudos Avançados** 20 (57), pp. 333-353. São Paulo.

VELTZ, Pierre (2001). **Des lieux et des liens.** Paris: Ed. de l’Aube.



## ANEXO 1

### **Tres cuestiones sobre las condiciones de adopción del enfoque territorial en políticas y programas como el PROMATA<sup>1</sup>**

#### **1. ¿Cuáles serían las condiciones mínimas que la región debería reunir para que se pueda adoptar una estrategia territorial? Y si estas condiciones mínimas no están presentes ¿cuáles serían las opciones?**

No se trata de decir qué condiciones debería tener una región para que se pueda adoptar un enfoque territorial en las políticas. La razón de esto es bastante simple: en rigor, cualquier región puede ser objeto de tal enfoque. La verdadera cuestión es cómo adecuar la estrategia de un programa o política a las condiciones específicas de la región. O sea, una región puede no tener un capital social denso, mientras que las políticas pueden volcarse a la formación o fortalecimiento de esos lazos sociales. De la misma manera, una región puede no contar con sólidas relaciones con las ciudades próximas, pero las políticas pueden volcarse a facilitar esos vínculos.

Específicamente en el caso de la Zona de la Selva, las principales ventajas presentes son: a) un historial anterior de políticas y proyectos que generaron un razonable aprendizaje social sobre las condiciones de éxito y fracaso; b) ventajas de localización; c) otras inversiones hechas por el poder público en el ámbito federal y estadual; d) una fuerte identidad local basada en la herencia histórica y económica de la región.

Por lo tanto, hay varios elementos deseables para lograr un impulso al desarrollo regional, que no están dados: a) el capital cultural y el capital social son extremadamente frágiles; b) el grado de articulación institucional y entre actores económicos es igualmente débil; c) las relaciones con los centros urbanos más promisorios no son utilizadas en toda su potencialidad, y d) el grado de innovación en las acciones propuestas es relativamente bajo.

#### **2. ¿Cuáles serían las políticas aptas para que se pueda hablar de desarrollo territorial? y ¿cuáles serían las prioridades para iniciar el diseño de tales políticas?**

Esquemáticamente se puede decir que hay tres vectores, dos tipos de inversiones y una condición institucional que deberían ser priorizados.

##### **2.1. Vectores**

El primer vector es la desconcentración y diversificación de la actividad económica. Es necesario crear lugares intermedios capaces de generar nuevas formas de inserción de estas regiones en la economía externa, sea a través de la explotación de ventajas locales, o de la inducción a la formación de capacidades locales para la creación de nuevas habilidades. Por lo tanto, es necesario identificar áreas de dinamismo embrionario que, bajo ciertas formas de estímulo e impulso, puedan convertirse en referencias geográficas para las áreas próximas, por más incipientes que sean en la actualidad. La diversificación de la actividad económica, a su vez, debería también apoyarse en emprendimientos y sectores que ya cuentan con algún dinamismo. En ese caso es necesario, principalmente, conocer mejor la economía informal de la región para identificar esas actividades y la mejor forma de impulsarlas.

El segundo vector es la conexión entre áreas dinámicas y de dinamismo embrionario. Hay municipios en la Zona de la Selva que poseen un dinamismo incipiente. Ellas pueden ser la base para la conexión

---

<sup>1</sup> Estas cuestiones fueron objeto de discusión en el curso de la elaboración de los términos de referencia de los estudios de caso. Nota del editor.

con la economía del litoral o metropolitana que le son vecinas. Para ello es necesario un esfuerzo de planeamiento y adopción de prioridades, en vez de pulverizar inversiones en el conjunto de la región.

El tercer vector es la valoración de aquello que se podría llamar “economía de la nueva ruralidad”. Parte de este potencial está basado en el aprovechamiento de los atractivos naturales o de patrimonio histórico - significativamente disponibles en la Zona de la Selva – sobre todo a través de la actividad turística, que ya es una prioridad del PROMATA. Otro aspecto de enorme importancia es el aprovechamiento del potencial productivo de la biomasa, aunque sobre condiciones diferentes de la concentración y mono-cultura hoy presentes. Y un tercer segmento está relacionado a la explotación de nichos específicos, como marcas de calidad o productos típicos, todos ellos de demanda creciente en los mercados más dinámicos.

## **2.2. Inversiones**

Las inversiones debieran ser de dos tipos. El de tipo 1 tiene carácter de inversión gubernamental directa y es derivada de la planificación estatal. El de tipo 2, se trata de inversión gestionada en la escala regional, con ejecución conjunta entre niveles y unidades de gobierno y entre agentes públicos y privados. Los dos tipos son complementarios y deben estar coordinados en una estrategia única, con resultados esperados absolutamente transparentes y estables, configurados hacia un horizonte de mediano plazo.

### **Inversiones de tipo 1 – Planificación gubernamental**

Estas inversiones estarían orientadas hacia dos tipos de acciones y objetivos: el fortalecimiento de la conectividad física y virtual de la economía regional, y la expansión de capacidades humanas e institucionales y la adquisición de competencias.

Las acciones para el fortalecimiento de la conectividad física y virtual de la economía regional, comprenden la construcción de las infraestructuras necesarias como caminos, telecomunicaciones y servicios accesibles a todos los grupos sociales de estas micro-regiones. Esto es vital para la circulación de bienes materiales y no materiales indispensables para la dinámica de la vida local y su integración a los flujos internos.

Las acciones para la expansión de las capacidades humanas e institucionales y para la adquisición de competencias, comprenden actividades de investigación aplicada y de capacitación de cuadros en todo los niveles. Su necesidad se justifica por la importancia de la evolución del paradigma agrario, que orienta las concepciones de agentes públicos y privados, a una visión sintonizada con las oportunidades que ofrece la nueva etapa de las relaciones rural-urbanas y por las ventajas comparativas que ofrecen de las áreas rurales en ellas contenidas.

En ambos casos, es necesario recrear una visión de planificación en el ámbito del Estado que le permita identificar las localidades adecuadas y los contenidos de políticas relativas a estas dos acciones.

### **Inversiones de Tipo 2 – Fondo concursable, ejecución conjunta**

Estas inversiones comprenden un tipo único de acción para la innovación del desarrollo regional, aplicable en diferentes dominios de la vida social y económica de la región, y serían realizadas por medio de un Fondo constituido específicamente para ese fin.

Lo fundamental aquí es explicitar los criterios que deben ser observados en los proyectos a ser objeto de inversión, y no su contenido. Esto es vital para señalar a los agentes locales cuáles son los elementos a ser considerados para aprovechar, de la mejor manera, las oportunidades existentes en el

futuro próximo. Parte del nuevo papel del Estado está en la inducción de estas dinámicas, algo que permite evitar la rígida oposición entre diseños del tipo *top down* y *bottom up*.

El primer criterio es que el acceso a las inversiones se dé de manera competitiva. Agentes públicos y privados podrían postular al financiamiento de este Fondo de desarrollo y serían beneficiados sólo los mejores proyectos.

El segundo criterio es que las propuestas sean elaboradas en forma cooperativa. Emprendimientos y municipalidades podrían presentar proyectos, pero no así los municipios aisladamente. Esto es un estímulo explícito a que los municipios se asocien, ampliando la escala de las inversiones y combinando recursos hoy dispersos o pulverizados.

El tercer criterio es que los proyectos congreguen cuatro características: innovación, aumento de competitividad basada en la transformación de las nuevas ventajas comparativas en ventajas competitivas, fortalecimiento de la cohesión social, conservación y uso social sustentable de los recursos naturales. El objetivo de este criterio es limitar la repetición de propuestas o el apoyo a actividades que sólo busquen la dinámica económica, o únicamente atender a poblaciones carentes.

El cuarto criterio es que sean premiados o priorizados los proyectos que incorporen vínculos con una institución de ciencia y tecnología (universidad o centros de investigación), la complementariedad entre recursos públicos y privados, o la combinación significativa de recursos de diferentes niveles de gobierno, fortaleciendo así los subsidios.

El quinto criterio es que los proyectos tengan carácter contractual. O sea, que se exija a los ejecutores no solamente el cumplimiento de las actividades propuestas sino, sobre todo, que sean alcanzados los resultados esperados.

### **2.3. Una condición para la nueva estrategia**

Una dificultad para llevar adelante inversiones y estrategias como las señaladas, es la excesiva atomización de intereses y de inversiones que se da en función de la atención a las demandas de los municipios. Muchos son unidades demasiado frágiles, sea para definir proyectos de futuro, o para conseguir apalancar efectos multiplicadores en la economía regional. Obviamente, no se trata de negar la importancia de los municipios como unidades federativas constituidas, ni mucho menos cuestionar el poder y la legitimidad de los gobernantes electos en esta que es la esfera administrativa más próxima a la población. Pero es innegable que la escala intermunicipal es la que debe primar como unidad de planificación del desarrollo, de manera que genere las funcionalidades necesarias para la diversificación de la economía local y su inserción en flujos externos más favorables.

Otra dificultad es la fragmentación que ocurre en el propio ámbito de las unidades gubernamentales. Una verdadera estrategia territorial no se llevará a cabo por medio de un programa, aisladamente. Es necesario que iniciativas puntuales como el PROMATA generen condiciones para una verdadera articulación de políticas hoy dispersas en diferentes secretarías de gobierno. Los programas solamente tienen sentido si su preocupación central radica en: a) articular las políticas gubernamentales y b) favorecer la complementariedad entre recursos públicos y privados.

Por lo tanto, conjuntamente con los vectores e inversiones arriba organizados, es necesario un cambio institucional profundo, algo capaz de favorecer la complementariedad, la contractualidad y los subsidios, y la coherencia de las acciones propuestas en políticas y programas como el PROMATA.

**3. ¿Cuál sería la opinión de las instituciones del sector público y privado presentes en la región en cuanto a su participación en un proyecto territorial si estuviese diseñado en función de su participación? ¿Cuáles serían los posibles beneficios de un proyecto intersectorial en relación al proyecto actual?**

Existe una profunda dificultad, tanto entre agentes públicos como privados, en comprender lo que significa un abordaje territorial. La mayoría de las veces entienden que se trata de un estímulo a las actividades no agrícolas y de la introducción de algún intento de articulación entre municipios. Y si los agentes no comprenden los significados del abordaje territorial, no hay cómo estimar con objetividad cuál sería su real compromiso con tal estrategia. Es por eso que la oposición radical entre estrategias de tipo *bottom-up* y *top-down* lleva a tanto equívocos: la adopción de estos términos viene del poder público y de los organismos de cooperación, pero los agentes económicos y políticos locales no comprenden su verdadero significado. Es evidente que habrá una laguna entre la intención y la práctica.

Por lo tanto, los gestores de programas y políticas basadas en el abordaje territorial necesitan crear mecanismos de reforzamiento de la nueva visión a través de los criterios de apoyo y concesión de financiamiento. Para ello, es necesario fortalecer la capacidad de planificación estatal. No se trata de reeditar el viejo diseño centralizado en el concepto de los programas y políticas, pero sí de recuperar un espacio que permita el encuentro entre una visión estratégica de conjunto, algo que no se puede establecer a partir de la mera congregación de intereses locales, que en rigor constituyen las dinámicas sociales y económicas de esta región.

Una dificultad inicial reside en el hecho de que los agentes locales, sobre todo en el ámbito municipal, desconocen los significados del abordaje territorial del desarrollo. En las entrevistas realizadas, la mayoría de las veces reprodujeron, incluso usando una nueva terminología, la visión más tradicional sobre programas y políticas de ese género. Las opiniones recogidas indirectamente en las entrevistas realizadas son sintetizadas a continuación.

**a) Demanda de un nuevo enfoque** – Hay una sensibilidad en cuanto a la necesidad de innovar en el diseño de programas y políticas. Pero los agentes locales no consiguen visualizar en qué dirección estas innovaciones podrían ocurrir. Existe un esfuerzo por parte de los dirigentes y gestores del PROMATA para introducir tales innovaciones, eso es evidente. Mientras tanto, el carácter aislado del programa de otras iniciativas gubernamentales, asociado a la visión tradicional de los agentes locales, es algo que restringe enormemente esa posibilidad.

**b) Apoderamiento de los actores territoriales** – Existen nuevos mecanismos institucionales que podrían ser más utilizados (Consortios intermunicipales, Ley de Innovación, Contratos). Su uso todavía es demasiado tímido, sea por desconocimiento o por falta de estímulo a su adopción. Como resultado, no se crean nuevas institucionalidades compatibles con el abordaje territorial. La ejecución del programa es preponderantemente municipalizada, como bien lo demuestra el ejemplo de los PIM (Planes de Inversión Municipal).

**c) Economía rural ampliada y vínculo rural-urbano** – Con excepción del estímulo a las actividades de turismo, no hay una visión sobre cómo la economía de la región en su conjunto, podría ser objeto de planificación participativa y de colaboración. Los vínculos con las ciudades son extremadamente frágiles y la inclusión de actores no tradicionales (empresariado de los sectores de transformación y servicios) es prácticamente inexistente. Esta es una de las principales dificultades del programa. En la mayoría de los agentes permanece presente una visión agrícola y agraria del problema regional.

**d) Institucionalidad favorable a los más pobres** – Los actores locales comprenden que es necesario crear una institucionalidad favorable en este sentido. El problema es que esto es visto como sinónimo de incluir y apoyar las actividades de los más pobres. Pocos son los agentes que concuerdan con la idea de que la generación de una ocupación en una pequeña industria en un centro urbano próximo, puede beneficiar una familia de agricultores pobres. Con lo cual muchas veces se reproduce la expectativa de que las inversiones sean hechas directamente en las familia más pobres y no en actividades capaces de dinamizar la economía regional en una perspectiva de inclusión social y económica.

**e) Experiencia donde el abordaje territorial ha sido llevado adelante satisfactoriamente** – Los intentos de introducción del abordaje territorial en el diseño de programas y políticas todavía es algo bastante reciente. Lo que existe son experiencias regionales donde la integración inter-sectorial de la economía local lleva a resultados visiblemente más satisfactorios que en aquellas donde se basa en la especialización productiva. Se podría, por ejemplo, comparar lo que sucede en la región Oeste del Estado de Santa Catarina – aumento de la desigualdad, vaciamiento poblacional - una región con una economía fuertemente anclada en la actividad agroindustrial, con lo que sucede en el Valle del Itajaí, región con una economía diversificada y desconcentrada, también en el Estado de Santa Catarina, donde están los menores indicadores de desigualdad en Brasil. Se trata, sobretodo, de realidades muy dispares en relación a regiones como la Zona de la Selva pernambucana.

## **6. ESTUDIO DE CASO**

### **ECUADOR**

#### **EL PROLOCAL ¿PODRÍA TRANSITAR HACIA UN PROYECTO DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL?**

**El caso de la Estribación Central de los Andes  
en Ecuador**

**Preparado por:  
Germán Escobar\***

\* Investigador principal RIMISP.

# ESTUDIO DE CASO

## ECUADOR

### EL PROLOCAL ¿PODRÍA TRANSITAR HACIA UN PROYECTO DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL?

El caso de la Estribación Central de los Andes  
en Ecuador

#### ÍNDICE

<b>SIGLAS</b> .....	<b>iii</b>
<b>PREÁMBULO</b> .....	<b>v</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>vii</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>EL ENFOQUE TERRITORIAL</b> .....	<b>3</b>
<b>EL PROLOCAL COMO PROGRAMA DE DESARROLLO</b> .....	<b>5</b>
<b>Génesis</b> .....	<b>5</b>
<b>El programa</b> .....	<b>5</b>
<b>Mecanismos de operación</b> .....	<b>6</b>
<b>LA ESTRIBACIÓN CENTRAL DE LOS ANDES COMO “TERRITORIO”</b> .....	<b>8</b>
<b>Principales características de la microregión</b> .....	<b>8</b>
<b>EL PROLOCAL A LA LUZ DE LOS CRITERIOS DEL DTR</b> .....	<b>13</b>
<b>Criterio 1. La transformación productiva y el desarrollo institucional deben abordarse en forma simultánea</b> .....	<b>13</b>
<b>Criterio 2. El concepto ampliado de lo rural</b> .....	<b>14</b>
<b>Concertación comercial en Las Naves</b> .....	<b>15</b>
<b>Criterio 3. Territorio con identidad y un proyecto concertado</b> .....	<b>15</b>
<b>Criterio 4. Consideración explícita de la heterogeneidad entre territorios</b> .....	<b>15</b>
<b>Criterio 5. Convocatoria de la diversidad de actores</b> .....	<b>16</b>
<b>La participación y la diversidad</b> .....	<b>17</b>
<b>Criterio 6. Consideración de distintas alternativas de superación de la pobreza</b>	<b>17</b>
<b>Criterio 7. La construcción y el fortalecimiento de la arquitectura institucional</b>	<b>18</b>
<b>Criterio 8. Formulaciones de mediano y largo plazo</b> .....	<b>18</b>

<b>LOS ACTORES DE LA EVOLUCION HACIA EL ENFOQUE DE DTR.....</b>	<b>19</b>
<b>PROPUESTAS PARA LA “TERRITORIALIZACIÓN” DEL PROGRAMA.....</b>	<b>22</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>24</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>26</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>27</b>



## SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CDL	Comité de Desarrollo Local
COFINA	Cofina S.A. Chocolates Finos Nacionales
DTR	Desarrollo Territorial Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
GDL	Grupos de Desarrollo Local
GTZ	Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IDIAP	Instituto de Investigación Agropecuaria
ODEPLAN	Oficina de Planificación
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PDL	Plan de Desarrollo Local
PROLOCAL	Programa de Desarrollo Local Sostenible
PRONACA	Procesadora Nacional de Alimentos C.A.

## PREÁMBULO

- (i) *FAO ha comisionado a Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, realizar un análisis del Programa de Desarrollo Local Sostenible, PROLOCAL, en el Ecuador, en el marco de una revisión de proyectos seleccionados de desarrollo rural. El propósito consiste en discutir y analizar algunas características que permitan evaluar las condiciones para que tales proyectos pudieran convertirse en propuestas de desarrollo territorial rural (DTR), tanto por el avance alcanzado en esa dirección, como por su diseño estructural. Con este enfoque, se busca generar instrumentos que impulsen los procesos de desarrollo de las sociedades rurales para superar condiciones de pobreza en áreas en que predominan la pequeña agricultura e indicadores duros de pobreza rural.*
- (ii) *El caso específico que se analiza, es la micro región, denominada “Estribación Central de los Andes”, que cubre un área del centro-occidente del país y forma parte de cantones y provincias que a partir de la divisoria de aguas de la Sierra Central del Ecuador, se extienden hacia las tierras bajas de la costa.*
- (iii) *En la primera sección de este documento se hace una introducción l de las condiciones generales del sector rural en Ecuador, a fin de conocer el contexto en el cual se desarrolla el PROLOCAL. En la siguiente sección, se entrega una visión del PROLOCAL, como programa de desarrollo rural, analizando su formación, objetivos, componentes y los mecanismos con que opera. . Posteriormente, se presenta una breve caracterización de la micro región estudiada, para luego analizar el desarrollo del programa a la luz de algunos criterios del enfoque de DTR en el territorio seleccionado.*
- (iv) *A continuación se observará el desempeño de algunos criterios teóricos que también son condiciones del DTR, para luego señalar su estado actual, los principales logros en la zona seleccionada y algunos de los factores que requieren especial atención, suponiendo n en caso de una transición del actual proyecto hacia otro con enfoque de DTR.*
- (v) *Desde el punto de vista de algunos actores del proceso de desarrollo que tiene lugar en la micro región, se analizan algunos criterios aplicables a la evolución hacia un proyecto de DTR, para discutir muy brevemente las consecuencias directas que pudieran presentarse y los beneficios específicos que se desprenderían si el PROLOCAL desde un inicio hubiese sido diseñado como un proyecto DTR.*
- (vi) *A continuación, se presenta un breve análisis de las posibilidades y consecuencias de la eventual evolución del PROLOCAL para, finalmente, incluir algunas conclusiones, poniendo en relieve las condiciones que se consideran esenciales para transitar del actual esquema hacia el modelo DTR, en un esquema de ampliación del área de cobertura y la búsqueda de un nicho de tipo político-administrativo y jurídico, que pudiera ofrecer soporte a la materialización del concepto de DTR.*

## RESUMEN

(vii) *Este trabajo se propone analizar las condiciones y posibilidades de una micro región del PROLOCAL – la Estribación Central de los Andes - para evolucionar hacia un programa de DTR, en tanto continuación y fortalecimiento de un programa considerado exitoso por los organismos de gobierno del Ecuador, y susceptible de ser ampliado. Con esta idea, se describe la naturaleza del PROLOCAL como programa de alivio a la pobreza rural y se destacan las principales características de la micro región.*

(viii) *Con el fin de analizar las condiciones y el desarrollo del PROLOCAL a la luz de ocho criterios del DTR reportados en la literatura, los cuales guardan relación con la simultaneidad de la transformación productiva y el desarrollo institucional; con el concepto ampliado de lo rural, la identidad y heterogeneidad del territorio, la multiplicidad de actores y la necesidad de construir un proyecto concertado y participativo. Esta mirada permite establecer varias fortalezas del PROLOCAL para adoptar el enfoque DTR, además de señalar algunos aspectos que requieren mayor énfasis para lograr esta transición.*

(ix) *En el análisis cualitativo se resumen las visiones y conceptos de diferentes actores, quienes evalúan el enfoque de DTR como una alternativa factible de evolución del PROLOCAL. Entre ellos se incluye a los productores que están vinculados al programa, los que son externos a él, varias organizaciones rurales, actores que actúan como motores externos al territorio, representantes de organizaciones públicas y privadas y algunos actores del nivel nacional que participan de distinta manera en el programa. Estas miradas dejan en evidencia las ventajas para optar por el enfoque de DTR, así como las limitaciones, principalmente de orden jurídico-administrativo y político, que requieren soluciones en el corto plazo.*

(x) *Se discute posteriormente la ‘territorialización’ de la micro región. Ello implica tener en cuenta condiciones mayores a ésta, dada su situación en la cuenca del río Guayas, la principal del Ecuador. Se propone una ampliación significativa de la cobertura territorial, se analizan las posibles implicancias para algunas instituciones públicas y privadas y la necesidad hipotética de crear organizaciones de nivel territorial que pauten el desarrollo de la cuenca, especialmente de sus áreas urbanas, incluida la ciudad de Guayaquil.*

(xi) *Finalmente, se extraen conclusiones en relación con la necesidad establecer una estructura político-administrativo y de asignación de presupuesto que ofrezca soporte a la creación de un territorio en el país; los estudios requeridos para evaluar la viabilidad de la ampliación del territorio a la cuenca hidrográfica del Guayas; las distintas instituciones que se requieren para atender los principales aspectos de la cuenca; la necesidad de generar capacidades técnicas y administrativas; el desarrollo de un plan territorial incluyente y compartido, y los mecanismos para establecer instancias dinámicas y sostenibles de participación.*

## INTRODUCCIÓN

6.1 El sector agropecuario ecuatoriano es relativamente importante en el contexto económico nacional: el aporte promedio al PIB en el período 1996 al 2005 fue de 10.8% y en el mismo período el de la agricultura ampliada arrojó un valor promedio de participación mayor al 20%, lo que significa que visto el aporte del sector en su conjunto, representa una contribución importante a la economía nacional (Ministerio de Agricultura, 2006).

6.2 En el año 2001, la absorción de población económicamente activa por el sector agropecuario representó el 27.5% a nivel nacional, lo que señala un notable esfuerzo y contribución, dado que es uno de los pocos que captura y absorbe mano de obra no calificada, que es relativamente abundante en la economía nacional.

6.3 Las exportaciones silvoagropecuarias y agroindustriales medidas en valor FOB, representan casi el 38% del total de las mismas en el 2004 situándose, junto con las petroleras, como los componentes mayores de la balanza comercial del Ecuador. Esto es así a pesar de la disminución de la inversión extranjera neta en este sector de la economía, la cual entre 2001 y 2002 disminuyó en un 20%. Asimismo, los egresos del presupuesto del gobierno central para el desarrollo agropecuario han disminuido entre los años 2001 al 2005, pasando de 1.2% del PIB a 0.31% del mismo en el período mencionado. Por otra parte, las importaciones de carácter silvoagropecuario y agroindustriales representan el 9.2% de los valores CIF del 2004. Los productos de la canasta alimenticia con mayor peso en el paquete de importaciones son el trigo, la soya en forma de aceite crudo, el maíz, la avena, la cebada y algunas frutas como la manzana y la uva, las cuales han aumentado sostenidamente desde el año 2000.

6.4 Cuando se trata de medir la contribución del subsector al PIB nacional, los productos de exportación se concentran en el banano, el café y el cacao que conjuntamente tienen una contribución del 25% en el PIB agropecuario, seguidos por la cría y producción de animales, que contribuye con el 18% a este producto interno.

6.5 Los resultados del Sistema Integrado de Encuestas de Hogares en el año 2000, señalan que el ingreso promedio mensual de los hogares en el Ecuador era de 227 dólares. Para el año 2005, este ingreso se calculó en casi 541 dólares mensuales lo cual, en términos comparativos, significó un aumento de 2.3 veces respecto al inicio de la dolarización.

6.6 Durante este mismo período, el ingreso por persona pasó de 47 a 120 dólares al mes, lo que significó una recuperación de 2.6 veces su valor, lo que indica un crecimiento del ingreso personal mayor al de la población (Hexagon, 2006).

6.7 Esta evolución favorable en el país contrasta con lo que sucede en las zonas rurales. Para el año 2005, mientras que el ingreso del hogar ecuatoriano promedio urbano era de 660 dólares, en las zonas rurales fue justamente la mitad, unos 305 dólares. Esto pareciera indicar que desde el momento de la dolarización de la economía del Ecuador, las oportunidades de desarrollo se han dirigido más a las zonas urbanas que a las rurales. De esta situación se desprende que la dolarización ha facilitado la recuperación del ingreso de los hogares urbanos y, con mucha menor intensidad, la de los hogares rurales, ya que en el año 2000, 9 de cada 10 habitantes del área rural eran pobres, en el año 2005 en cambio 7 de cada 10 se consideraba como tal y sólo 3 de cada 10 continuaban considerándose pobres.

6.8 En el área rural, tanto la inversión como el financiamiento son bajos, lo que redundaría en un inadecuado acceso al crédito y expresa poca prioridad por parte del Estado respecto a la inversión y desarrollo económico para el sector rural. Comparado con los promedios de América

Latina e internacionales, en general se considera que hay una baja productividad y calidad en casi todo el sector productivo rural; no hay un sistema integrado de calidad ni una preocupación visible por mejorar las cadenas agroalimentarias y la inocuidad de los productos agrícolas<sup>1</sup>.

6.9 Es dentro de este contexto general que se analizan las condiciones del Programa de Desarrollo Local Sostenible, PROLOCAL, en el Ecuador, para evaluar su paso de proyecto de desarrollo para la superación de la pobreza rural, a uno de desarrollo territorial rural (DTR). Específicamente, se examina la micro región denominada “Estribación Central de los Andes”, que cubre un área del centro-occidente del país e incluye cantones y parroquias de las provincias de Guaranda, Bolívar, Los Ríos y Cotopaxi<sup>2</sup>.

6.10 Para conocer la contextualización del análisis y del proyecto, se ha realizado una revisión de información proveniente de fuentes secundarias. El énfasis ha sido puesto en la visita a terreno y, especialmente, en la interacción con un número amplio y diverso de actores protagonistas del proceso de desarrollo rural y construcción institucional que opera el PROLOCAL. Se buscó recuperar el conocimiento de estos actores y conocer sus criterios y puntos de vista en cuanto tales y desde su calidad de usuarios del proceso de desarrollo PROLOCAL.

6.11 Se entrevistó a treinta y nueve personas, entre integrantes del equipo técnico del proyecto a nivel central y de la micro región; autoridades provinciales y miembros de las organizaciones desarrolladas por PROLOCAL; actores de carácter político-administrativo de los cantones y de las parroquias en las que opera el programa; autoridades locales (alcaldes y concejales); informantes calificados en el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Bienestar Social y una agencia de cooperación bilateral que opera en varias localidades en las que también desarrolla actividades el PROLOCAL; cuatro representantes del sector privado externo a la micro región vinculados a los motores externos (mercados) que juegan un papel crucial en la transformación productiva de la micro región y, alrededor de setenta productores organizados en seis organizaciones rurales y urbanas que son promocionadas y reciben soporte técnico y financiero del PROLOCAL.

6.12 Este documento adopta una perspectiva básicamente cualitativa, describiendo primeramente algunas características de la micro región. A continuación, se presenta una breve reseña del enfoque de DTR, se reseña el marco conceptual y operativo del PROLOCAL y luego se describe la micro región de la Estibación Central de los Andes. Enseguida, se analiza el PROLOCAL en función de los criterios de DTR y se resumen las visiones de los principales actores de la micro región y discuten posibles propuestas para la ‘territorialización’ del PROLOCAL en esta región del Ecuador y, finalmente, se incluyen algunas conclusiones

---

<sup>1</sup> Los rendimientos bajos se perciben, por ejemplo, en el café (Costa Rica 1.9 ton/ha, Colombia 0.87 ton/ha y Ecuador 0.23 ton/ha); arroz Padi (Perú 6.6 ton/ha, Venezuela 4.9 ton/ha y Ecuador 3.7 ton/ha); papa (Argentina 25.7 ton/ha, Chile 19.5 ton/ha y Ecuador 9.3 ton/ha); caña de azúcar (Perú 123 ton/ha, Colombia 120 ton/ha y Ecuador 70 ton/ha); cacao (Indonesia 1.25 ton/ha, México 0.58 ton/ha y Ecuador 0.35 ton/ha); o soya (Paraguay 2.7 ton/ha, Argentina 2.6 ton/ha y Ecuador 1.7 ton/ha) (Ministerio de Agricultura, 2006).

<sup>2</sup> La división política-administrativa del Ecuador divide al país en Provincias, Cantones y Parroquias. La región de estudio está formada por cantones que pertenecen a distintas provincias y por algunas parroquias que por su ubicación geográfica e indicadores de pobreza se incorporaron a esta microregión del PROLOCAL.

## EL ENFOQUE TERRITORIAL

6.13 Respecto al desarrollo de las sociedades rurales, desde los años 60 se han adoptado distintos enfoques, traducidos en programas de diversa índole, un cierto número en función de marcos conceptuales y otros diseñados desde bases empíricas. Algunos autores distinguen tres grandes perspectivas, cuyo elemento común se orienta al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural en su conjunto. Primeramente, está el enfoque de *desarrollo endógeno*, que orienta su accionar desde la perspectiva de la utilización de los recursos humanos y materiales existentes en los territorios. Luego, está el del *desarrollo rural integrado*, que plantea la necesidad de la diversificación productiva con énfasis en el mantenimiento de patrones socio culturales; considerando como principal actividad a la agricultura y otras prácticas de carácter extractivo. Finalmente, cabe señalar al *desarrollo rural con enfoque local*, orientado a mejorar las condiciones de vida del sector rural a partir del aprovechamiento de los recursos locales, la participación efectiva en la toma de decisiones (Cárcamo, 2004).

6.14 El enfoque de Desarrollo Territorial Rural, se plantea como una forma de enfrentar la situación del sector agrícola y de la pobreza rural, teniendo como referencia los cambios que se han producido en las economías y las sociedades rurales –globalización y apertura de las economías; el comercio abierto y los sistemas agroalimentarios; la concentración de medios y oportunidades; la imperfección de los mercados; las transformaciones en la dinámica del empleo; la progresiva participación ciudadana y la profundización de la democracia- además de otros de carácter conceptual,

6.15 Este enfoque articula las dimensiones sociales, culturales, económicas, institucionales, geográficas, etc., que deben reunir los territorios en los cuales se desee implementar dicho modelo. Las aproximaciones a este enfoque son, en la actualidad, de carácter institucional y de implementación relativamente amplia. Organizaciones como el BID, el Banco Mundial, el FIDA, el IICA, la FAO, la CEPAL o la GTZ, comparten los principios de este enfoque. De manera similar, existen programas en Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Perú y, por supuesto, los países que participan en el programa LEADER de la Unión Europea, que adoptan esta perspectiva, aunque las aplicaciones sean de diverso tipo.

6.16 Este trabajo se enmarca en el enfoque ensamblado por Rimisp, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, que recoge e integra elementos y criterios teóricos que explican los contenidos, y sobre los cuales elabora una serie de criterios aplicables al diseño de estrategias de DTR (Schejtman y Berdegué, 2004). De acuerdo a esta perspectiva, el DTR se define como un proceso de *transformación productiva e institucional* de un espacio rural determinado orientado a la reducción de la pobreza rural. Con la primera dimensión se busca alcanzar una economía sostenible y competitiva; con la segunda, la concertación entre actores y con agentes externos para superar la exclusión y acceder a los beneficios de la transformación productiva.

6.17 Aunque no se trata de un paradigma o de un modelo probado, se formulan los siguientes criterios aplicables al diseño de estrategias y políticas con el enfoque DTR.

- (i) La transformación productiva y el desarrollo institucional deben abordarse en forma simultánea.
- (ii) Los programas necesitan operar con un concepto ampliado de lo rural.
- (iii) El territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.

- (iv) Es preciso considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios
- (v) La convocatoria debe extenderse a la diversidad de agentes del territorio.
- (vi) Se deben considerar las distintas rutas de salida de la pobreza.
- (vii) Los programas requieren de una compleja arquitectura institucional
- (viii) Los programas se deben formular y gestionar con horizontes de mediano y largo plazo

6.18 Estos criterios se utilizan como marco analítico para examinar las condiciones del PROLOCAL en la micro región seleccionada, para transitar de proyecto de superación de la pobreza a un programa con enfoque de DTR.

## **EL PROLOCAL COMO PROGRAMA DE DESARROLLO**

### **Genesis**

6.19 El diseño y puesta en marcha de PROLOCAL debe entenderse en el contexto vivido en el Ecuador, que define a partir del año 2000 una alta prioridad política a la implementación de programas de largo plazo orientados a la reducción de la pobreza. Esto se refleja por primera vez en el Plan de Gobierno 2000-2003, que se planteó de contribuir al desarrollo pleno, sostenible y equitativo del Ecuador, atendiendo al desarrollo del ser humano, proceso entendido como la combinación del capital social proveniente de la organización, del capital humano que se mejora a través de la educación, capacitación y el acceso a servicios, y del capital natural basado en el empleo de la potencialidad productiva de los recursos con que cuenta Ecuador.

6.20 En el marco de los compromisos a largo plazo por parte de los servicios conforman la sociedad ecuatoriana, y una vez que se identificaron las causas estructurales de la pobreza que caracteriza buena parte de la vida rural del Ecuador, mediante el Decreto Ejecutivo número 1343 del 2001, se creó la unidad de implementación del PROLOCAL, pasando éste a formar parte de la estrategia nacional de reducción de la pobreza.

### **El programa**

6.21 El PROLOCAL es un plan adscrito al Ministerio de Bienestar Social del Ecuador, con el propósito de reducir la pobreza, mejorar la equidad social, lograr la inclusión de todos los sectores sociales en el desarrollo del país, y apoyar los esfuerzos de descentralización y gobernabilidad (PROLOCAL, 2001).

6.22 Este Programa está compuesto por cuatro componentes principales: a) la gestión del desarrollo local; b) el fortalecimiento de los proveedores de servicios; c) el reforzamiento de sistemas financieros rurales, y d) el cofinanciamiento de iniciativas de inversión productiva a través de un fondo de inversión social (Guerrero, 2005).

6.23 Su objetivo apunta a mejorar el bienestar de los hogares pobres de seis micro regiones, mediante la planificación participativa y concertada del desarrollo, el fortalecimiento del capital social y humano de las localidades, el cofinanciamiento de iniciativas productivas y el mejoramiento de la calidad de los servicios financieros rurales.

6.24 A través del primer componente, el proyecto intenta promover la formación de capital social dándole soporte a la planificación del desarrollo local a niveles de la comunidad, la parroquia y el cantón. Para ello, parte desde la comunidad e impulsa procesos participativos con el propósito de identificar las prioridades y necesidades que permitan acelerar el proceso de desarrollo, integrando los principales intereses de las comunidades, parroquias y cantones, en los cuales fomenta la preparación de planes de desarrollo.

6.25 El segundo componente busca proveer capacitación y entrenamiento a redes de organizaciones no gubernamentales identificadas en cada zona, para preparar en conjunto un programa que cierre las brechas y genere metodologías de implementación del programa, en respuesta a las demandas específicas de las sociedades rurales.

6.26 Con el fortalecimiento de sistemas financieros rurales se espera mejorar el acceso de las comunidades a bienes públicos, a través de un fondo que financia asistencia técnica, infraestructura, capacidad productiva a organizaciones sociales, incluyendo investigaciones para manejar y mantener el ambiente. Este fondo iguala la contribución de las demandas de los grupos



sociales. El fondo es una herramienta muy importante para la operación de proyectos de inversión, de organización y creación de instituciones con los pequeños productores que constituyen el objetivo de este programa.

6.27 La unidad de coordinación del proyecto constituye estrictamente hablando un cuarto componente, por medio del cual se financian los costos de servicios de consultores y los equipos para poder adelantar la operación de los compromisos técnicos y financieros en que incurre el programa. Esta unidad de coordinación mantiene un equipo a nivel nacional y en cada una de las seis micro regiones.

### **Mecanismos de operación**

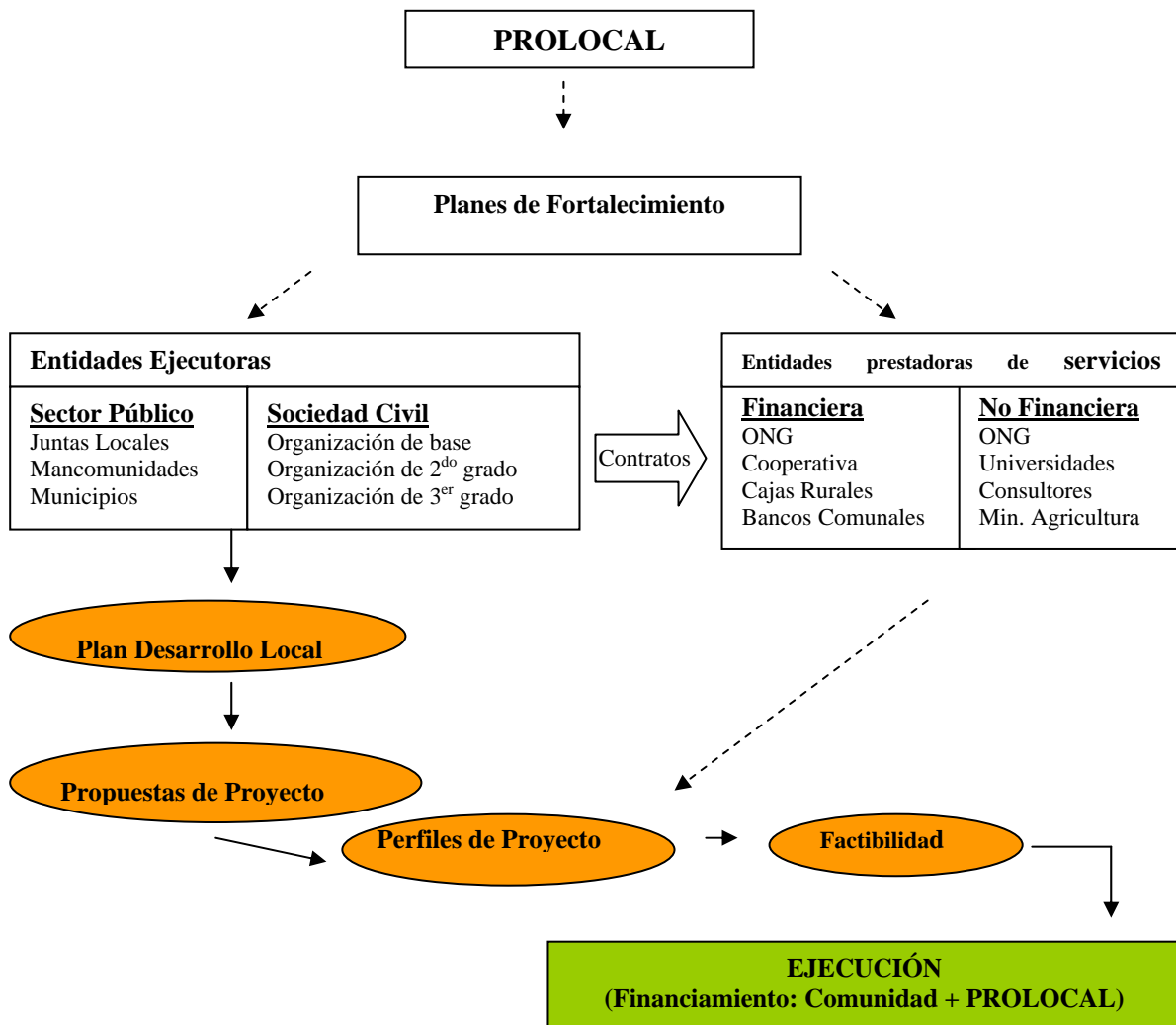
6.28 Dentro del ámbito establecido por los planes de desarrollo local que se preparan a nivel de cantón o de parroquia, el PROLOCAL opera con dos grandes grupos de instrumentos: uno representado por las sociedades ejecutoras, y otro por las entidades prestadoras de servicios (Gráfico 1).

6.29 Las entidades ejecutoras pertenecen al sector público y/o a la sociedad civil, e intervienen en distintos momentos y con diversas funciones. Los gobiernos locales (municipios, juntas parroquiales, mancomunidades de cantones, etc.) Son actores importantes para la realización participativa de los planes de desarrollo, proceso que es liderado por algunas de estas instituciones, seleccionadas por ellas mismas.

6.30 Para la ejecución de iniciativas productivas y de manejo ambiental, son muy importantes las organizaciones de la sociedad civil - sean de base o de segundo o tercer grado- siempre que gocen del nivel jurídico legal necesario para hacerlas partícipes de la ejecución.

6.31 Para la facilitación de servicios financieros a nivel local, son cruciales las entidades que operan en la localidad y que pueden prestar servicios de ahorro y crédito.

**Gráfico 1. Esquema operativo**



6.32 Las entidades prestadoras de servicio no financieros juegan un papel preponderante en la prestación de servicios de asesoría técnica, de fortalecimiento de los mecanismos de comercialización y de otro carácter estipulado por los proyectos que se generan a partir de la demanda. Para que estas entidades puedan cumplir con sus funciones, deben estar previamente calificadas por las unidades regionales del PROLOCAL, que son las responsables de realizar el seguimiento y la evaluación de los productos de los convenios con entidades ejecutoras, lo que generalmente se hace en talleres, sesiones de trabajo, evaluaciones en terreno y reuniones de campo con los participantes.

6.33 El PROLOCAL pone énfasis en la promoción y fortalecimiento de redes que aglutinen a personas e instituciones que pueden prestar servicios financieros y no financieros para el desarrollo, independientemente de la experiencia, capacidad de gestión o de su estado de desarrollo en el momento en que hagan parte de estas redes. La red representa un mecanismo para compartir fortalezas y debilidades entre los integrantes, que permite robustecer y mejorar la calidad de las acciones de los mismos prestadores de servicios, promoviendo puntos de encuentro y diálogo entre instituciones y personas, desde donde surgen propuestas colectivas que hacen del desarrollo local un proceso capaz de generar ideas y ejemplos hacia la política nacional.

## LA ESTRIBACIÓN CENTRAL DE LOS ANDES COMO “TERRITORIO”

6.34 Las micro regiones donde opera el PROLOCAL corresponden a zonas con características agro-socio-ecológicas comunes, donde predominan indicadores de pobreza. El proceso de selección de las micro regiones partió definiendo un conjunto de criterios que permitieran delimitar zonas geográficas. Se tuvo en cuenta la concentración geográfica de actividades económicas y algunas características de la población; se buscó asimismo un eje integrador de la micro región relacionado con la interdependencia de los sectores y las particularidades ecológicas. Ello, con el propósito de que una vez identificadas estas zonas según estos criterios, podría avanzarse en la particularización de cantones y parroquias, para buscar espacios físicos funcionales donde se pudieran aplicar los componentes del PROLOCAL.

6.35 Los criterios definidos por el grupo de técnicos encargado de formular el PROLOCAL, incluyen el ámbito económico-productivo; el tamaño de las unidades de producción; la dimensión geográfica, medioambiental y social, enfatizando el tiempo de asentamiento de las poblaciones; los aspectos político-administrativos definidos por el límite provincial y cantonal; la disponibilidad de infraestructura productiva y la incidencia de la pobreza.

6.36 Con estos criterios se delimitaron catorce zonas socio-agroecológicas (rural-urbanos), identificando un determinado centro urbano como muestra de la dinámica económica, social o política de la micro región y buscando su contribución a la construcción de vínculos intersectoriales, alianzas entre agentes y articulaciones institucionales. Posteriormente, se convocó un taller de consulta a informantes calificados para la delimitación de las micro regiones para el PROLOCAL. Se trataba de identificar conjuntos cantonales y parroquiales que conformaran micro regiones y, al mismo tiempo, expresaran dinámicas similares y posibilidades integradoras, teniendo en cuenta sus vínculos sociales, económicos, culturales y políticos.

6.37 La identificación de una micro región donde fuera posible construir vínculos con criterios de sostenibilidad, estuvo inspirada en la incorporación de cuatro dimensiones fundamentales: la espacial, la sectorial, la temporal y la población objetivo. Todo ello en función de uno o más de los siguientes ejes ordenadores o articuladores:

- (i) Una cuenca hidrográfica (amplitud, protección, servicios ambientales).
- (ii) Vías de comunicación (sistema de transporte, intercomunicación cantonal y enlace con la infraestructura provincial y nacional).
- (iii) Ecología y medio ambiente (zonas de vida, fauna y vegetación, suelos).
- (iv) Infraestructura de riego (sistemas de irrigación y proyectos implantados; disponibilidad de áreas para expansión del sistema, jurisdicción, organización administrativa, junta de regantes o usuarios).
- (v) Aspectos sociales y económicos (redes de comunidades territoriales, actividades principales y secundarias de productores, organizaciones y movimientos campesinos, tenencia de la tierra, características de la actividad agrícola y pecuaria, formas de producción, cultivos).
- (vi) Encadenamientos, comercialización y mercado de productos e insumos (destino de la producción, canales de comercialización de los principales productos agrícolas y pecuarios, infraestructura productiva, plantas de transformación de productos agropecuarios).

(vii) Aspectos culturales (sentido de pertenencia de la población, identidad territorial, etnicidad).

(viii) Aspectos institucionales (servicios de formación, capacitación y asistencia técnica, centros de educación superior existentes, servicios de salud, presencia de ONG, corporaciones regionales de desarrollo).

6.38 Se definieron nueve micro regiones que cubren un total de cuarenta y dos cantones pobres del Ecuador.

6.39 Al final de este proceso, se optó por seleccionar un grupo de seis micro regiones que conforman un total de treinta y un cantones en los cuales existen ciento veinte parroquias. El proyecto cubre alrededor de 19.000 km<sup>2</sup> que corresponden al 8% del territorio nacional, e incluye más de 800.000 personas de las cuales casi  $\frac{3}{4}$  son consideradas pobres. Este grupo de pobreza, que constituye la población objetivo del PROLOCAL, está compuesto por aproximadamente 600.000 personas

6.40 En el Cuadro 1 se incluyen algunos de los criterios de determinación de la micro región Estribación Central de los Andes.

**Cuadro 1. Algunas características de definición de la micro región Estribación Central de los Andes**

<b>Cantón representativo</b>	<b>Ventanas</b>
Otros cantones o parroquias que la conforman	Las Naves, Pangua, Echandía, Caluma, Parroquias San Luis de Pambil y Facundo Vela
Eje (s) articulador (es)	Identidad cultural originada por inmigración Enlaces comerciales Ecosistema Pequeñas agroindustrias
Características principales	Unidades productivas de tamaño pequeño y mediano Diversificación productiva
Rubros potenciales de intervención	Café (beneficio y comercialización) Paneta granulada Maracuyá Cítricos

### **Principales características de la micro region**

6.41 Esta micro región está formada por cinco cantones: Ventanas, Pangua, Caluma, Las Naves, Echeandía y por dos parroquias del Cantón Guaranda (San Luis de Pambil y Facundo Vela). Tiene una extensión un poco mayor a las 195.000 ha, con una población de 107.140 habitantes y una composición rural del 78% de la población (ver mapa 1).

6.42 La pobreza afecta un 75% de la población total y al 80% de la población rural. La extrema pobreza alcanza el 33% y el 39% de la población total y rural, respectivamente. El promedio de escolaridad de los adultos no alcanza a los cinco años. Los hogares con acceso a saneamiento básico apenas llegan al 43% y la tasa de migración neta en varios cantones es superior al 2%.

6.43 Las actividades de producción agropecuaria más importantes de esta micro región, son el cacao, el café, la caña, los cítricos y el maíz en los cantones ubicados en la estribación de la cordillera, dado que también existe dentro de esta micro región una zona más plana que va hacia la costa. Con la información disponible en los planes de desarrollo local, se comparan con el promedio nacional, con el fin de generar una idea de la productividad de esta micro región (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Productividad de algunos rubros en la micro región de Estribación Central de los Andes, Ecuador**

<b>Producto</b>	<b>medida</b>	<b>Rendimiento promedio en la micro región*</b>	<b>Rendimiento promedio Nacional</b>
Arroz sólo	kg/ha	2,863.2	3,603.2
Arroz Asociado		2046.0	1,272.0
Banano sólo	kg/ha	16,368.1	30,326.3
Banano asociado		8,084.1	2,275.6
Cacao sólo	kg/ha	129.23	204.5
Cacao asociado		46.04	105.1
Maíz sólo	kg/ha	2,046	2,030.9
Maíz asociado		1,953	904.4
Naranja sola	kg/ha	11,915	6,723.1
Naranja asociado		6,138	3,517.0
Plátano sólo	kg/ha	16,138.1	30,326.3
Plátano asociado		3,069	2,275.6

Fuente: PDL de los cantones de la micro región. \* No corresponde a un promedio ponderado por hectáreas plantadas por cultivo.

6.44 Las relaciones de productividad a nivel de la micro región, comparadas con la media nacional, son variables y si bien hay espacio, en sentido general, para un mejoramiento sustantivo, algunos rubros o combinaciones de ellos son comparables con la productividad media nacional.

	Territorio intercantonal					Total microreg.
	Ventanas	Las Naves	Echeandía	Caluma	Pangua	
Número de parroquias	3	1	1	1	4	12
Área	81,660	n.d.	23,060	17,430	72,160	194,310
Población total	58,494	5,075	9,821	9,828	16,814	107,140
% población rural	60%	100%	100%	100%	100%	78%
% pobreza total	69%	85%	76%	78%	85%	75%
% pobreza rural	77%	85%	76%	78%	85%	80%
% indigencia total	23%	47%	38%	40%	48%	33%
% indigencia rural	32%	47%	38%	40%	48%	39%
Promedio de años de escolaridad de la población adulta	5.00	4.50	4.90	5.00	3.80	4.64
Tasa de mortalidad infantil (‰)	60.66%	88.99%	52.76%	62.20%	72.31%	67.38%
Hogares con saneamiento básico (%)	64.70%	46.90%	45.80%	46.90%	27.30%	46.32%
Población Económicamente activa Rural	11,906	1,726	3,131	3,389	6,873	27,025
Trabajadores agrícolas en la PEA (%) rural	77.40%	81.60%	65.90%	67.30%	63.70%	71.59%
Trabajadores asalariados agrícolas en la PEA Agrícola (%) rural	48.20%	28.20%	21.80%	8.30%	8.10%	28.66%
Tasa neta de migración (%) rural	2.54%	-2.09%	-3.12%	-2.05%	0.02%	0.82

6.45 La producción agropecuaria es la principal ocupación de la población y se estima que los productos agrícolas superan el 70% del empleo generado en las áreas rurales; sin embargo, menos del 30% recibe una remuneración salarial por su trabajo (PROLOCAL, s.f.). Estos y algunos otros indicadores sociales de la micro región se pueden apreciar en el Cuadro 3.

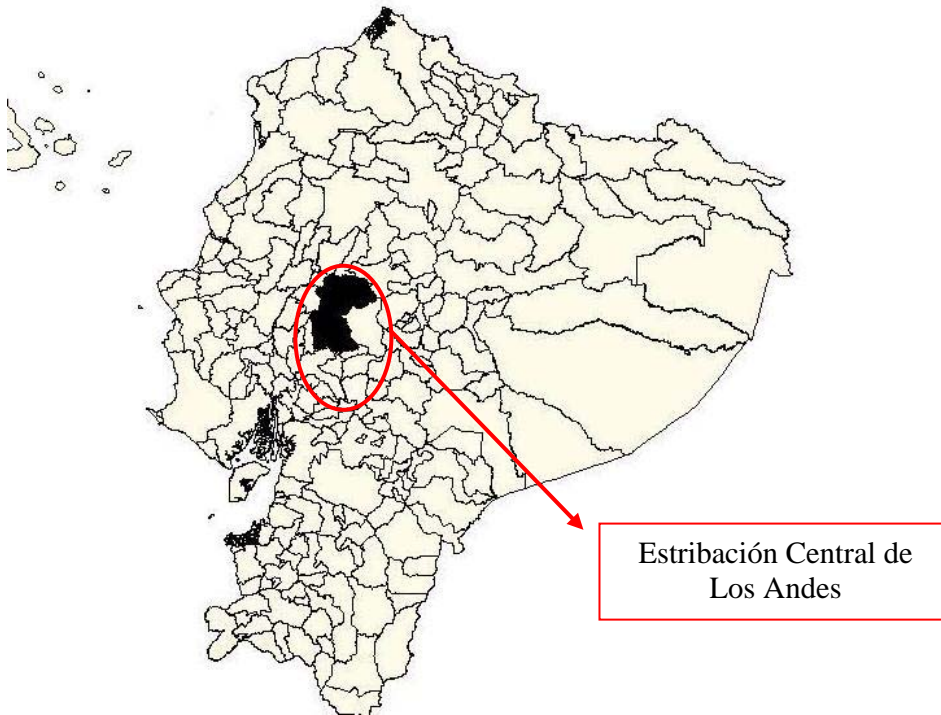
**Cuadro 3. Algunos indicadores sociales de la micro región  
Estribación Central de los Andes**

	Territorio intercantonal					Total microreg.
	Ventanas	Las Naves	Echeandía	Caluma	Pangua	
Número de parroquias	3	1	1	1	4	12
Área	81,660	n.d.	23,060	17,430	72,160	194,310
Población total	58,494	5,075	9,821	9,828	16,814	107,140
% población rural	60%	100%	100%	100%	100%	78%
% pobreza total	69%	85%	76%	78%	85%	75%
% pobreza rural	77%	85%	76%	78%	85%	80%
% indigencia total	23%	47%	38%	40%	48%	33%
% indigencia rural	32%	47%	38%	40%	48%	39%
Promedio de años de escolaridad de la población adulta	5.00	4.50	4.90	5.00	3.80	4.64
Tasa de mortalidad infantil (‰)	60.66%	88.99%	52.76%	62.20%	72.31%	67.38%
Hogares con saneamiento básico (%)	64.70%	46.90%	45.80%	46.90%	27.30%	46.32%
Población Económicamente activa Rural	11,906	1,726	3,131	3,389	6,873	27,025
Trabajadores agrícolas en la PEA (%) rural	77.40%	81.60%	65.90%	67.30%	63.70%	71.59%
Trabajadores asalariados agrícolas en la PEA Agrícola (%) rural	48.20%	28.20%	21.80%	8.30%	8.10%	28.66%
Tasa neta de migración (%) rural	2.54%	-2.09%	-3.12%	-2.05%	0.02%	0.82

Fuente: ODEPLAN, Infoplan. Elaboración: PROLOCAL

6.46 Existe movimiento de población temporal dentro y fuera de la región. Esta migración temporal y aún la de mayor aliento que se proyecta principalmente a varios países de Europa, deja como cabeza de familia a una proporción relativamente alta de mujeres que desempeñan actividades domésticas además de labores de producción, principalmente en los municipios de las zonas más altas. Es importante destacar que los movimientos migratorios internos han atraído alguna inversión desde las zonas urbanas, especialmente para la adquisición de tierras entre familias de pequeños productores.

**Mapa 1. Localización de la micro región Estribación Central de los Andes**



### **EI PROLOCAL A LA LUZ DE LOS CRITERIOS DEL DTR**

6.47 Tal como se mencionó, existen criterios aplicables al diseño de proyectos con el enfoque DTR que, en este caso, permiten ordenar el análisis de la condición y las posibilidades de tránsito del PROLOCAL desde un proyecto de combate a la pobreza rural a otro con el enfoque DTR.

#### **Criterio 1. La transformación productiva y el desarrollo institucional deben abordarse en forma simultánea.**

6.48 Los dos componentes centrales del DTR, la transformación productiva y el desarrollo institucional, deben darse de manera simultánea como criterios operacionales del enfoque. En la micro región de Estribación de los Andes, el PROLOCAL realiza un gran esfuerzo para desarrollar estos dos grandes componentes de manera simultánea.

6.49 Hay un deliberado énfasis en la transformación productiva como elemento clave de generación de ingresos para la superación de la pobreza. Este fin se persigue a través de la organización, capacitación y participación de los productores en organizaciones rurales, que si bien son enfocadas principalmente hacia la transformación productiva, en la medida que se relacionan con otros actores, se van integrando a los mercados y se insertan en los planes de desarrollo local, se crean instituciones que permiten que los avances en la transformación productiva se concreten y se manejen con reglas propias, funcionales a los fines que persiguen las organizaciones rurales. Esto está sucediendo con organizaciones que producen y procesan cacao, y con productores de maíz.

6.50 Existen plantaciones de banano asociadas a otros cultivos, que logran una alta productividad con una utilización muy razonable de la tecnología disponible, que ha distinguido a Ecuador como el primer productor mundial de esta fruta. También existen productores de maíz



que tienen contrato y conexión en su sistema de producción con un comprador de carácter nacional -PRONACA- cuyo arreglo incluye la prestación de servicios de asistencia técnica y la oferta de paquetes tecnológicos probados con éxito en muchas partes del país. Algunos productores tienen un alto nivel de uso de tecnología y aunque todavía no representan una proporción muy grande del total en las zonas más bajas, sí existe la posibilidad de que un número considerable acceda a esta tecnología, si se llega a un acuerdo y a un involucramiento directo con PRONACA en el desarrollo de la micro región.

6.51 Por otra parte, la agricultura de las zonas altas adolece de alta tecnología y responde mucho más a la condición tradicional de la pequeña agricultura no mecanizada que mantiene un uso limitado de insumos agropecuarios, condiciones de relativa marginalidad y, especialmente, de aislamiento de las fuentes de financiamiento necesarios para adoptar patrones tecnológicos más exigentes en costos, por el uso de ciertos insumos.

6.52 La innovación tecnológica en gestión (organizaciones y relaciones con los mercados) está alcanzando un cierto grado de desarrollo, impulsada claramente por el PROLOCAL en la micro región. Organizaciones creadas en los últimos años están consolidando relaciones estables con compradores y exportadores, con arreglos comerciales que pueden ser de largo plazo. Se trata de un proceso relativamente lento que tiene requerimientos comerciales técnicos, de calidad, de cumplimiento y de fidelidad, entre otros.

6.53 Es evidente que la acción, aunque ha sido intensa, puede aún perfeccionarse y fortalecerse. Pero también lo es que hay simultaneidad en estos esfuerzos y resultados que permiten señalar que efectivamente existe progreso en la medida que estas dos grandes componentes del DTR, se suceden en la práctica.

## **Criterio 2. El concepto ampliado de lo rural**

6.54 En el PROLOCAL, desde el inicio de sus actividades, ha núcleos urbanos en los cantones y parroquias de la micro región. Esto se detecta en los planes locales de desarrollo que PROLOCAL ha impulsado y contribuido a poner en marcha, así como en los distintos proyectos de inversión . Un paso importante en este sentido está dado por la determinación de un centro urbano –Ventanas, en este caso- como la cabecera de negocios de la micro región, la incorporación de los procesadores de los productos más importantes y el involucramiento, aunque en menor grado, de los proveedores de insumos que permiten los encadenamientos hacia delante y hacia atrás de las actividades de transformación productiva.

6.55 El PROLOCAL ha respondido a demandas por proyectos productivos, tanto en el sector rural como en el urbano, y se ha intentado ligar unos con otros, especialmente en el sentido de la comercialización y de la transformación de productos que, como el cacao y el maíz, requieren ciertas actividades básicas de acopio y un proceso de fermentación o de secado y selección, para poder preparar la producción para los motores de comercialización externos a la micro región. Como es de esperarse, esto ha provocado que el sector privado responda al incremento de la producción y su transformación básica, con iniciativas que mantienen e incrementan la producción de insumos en los centros o cabeceras cantonales, principalmente. Hay claros motores externos que capturan la oferta de productos como el cacao y el maíz y, en un menor grado, algunas frutas, arroz y otros productos importantes en la zona, incluyendo el banano de la parte baja, que está perfectamente integrado con las cadenas nacionales y los supermercados internacionales.

6.56 Existen también esfuerzos y actividades específicas importantes con los productores de maíz, ya que en esta zona del país se compran unos 4.8 millones de quintales al año, que son

comercializados por unos treinta y ocho intermediarios. PROLOCAL apoya Tierra Fértil, compuesta por unos trescientos ochenta socios productores de maíz. Esta organización, habiendo recibido el producto de los socios en consignación, ofrece servicios de secado, clasificación, empaque y otros procesos, hasta entregar el producto acopiado al comprador. La organización negocia con PRONACA, que maneja el 70% del volumen del país y procesa unos 25.000 quintales por día destinados a la producción de alimentos balanceados para aves. PRONACA además manifiesta abiertamente interés participar en mesas de negociación, planificación, inversión aspectos productivos con los municipios y las organizaciones de productores que eventualmente pudieran conformar un territorio y trabajar con el enfoque del DTR.

### **Concertación comercial en Las Naves**

6.57 En el Cantón Las Naves el PROLOCAL ha desarrollado un proyecto de producción/comercialización de cacao con veintidós organizaciones de base (ciento ochenta productores) con el concurso de la GTZ y el IDIAP. Se busca acortar los eslabones de la cadena de producción-comercialización, hasta llegar al mercado de Alemania, para lo cual se han aliado con COFINA de Guayaquil, que les paga el precio de la bolsa internacional, lo que les permite transmitir un precio al productor más alto que el del mercado local. Adicionalmente, esta organización comercializa otro tipo de cacao (CCN) que se vende en los Estados Unidos y tiene contactos comerciales con Ecuatoriana de Chocolate para la comercialización del producto. En el plan de acción de esta organización figura extender los servicios que brinda a sus socios (comercialización, servicios de asistencia, préstamos para PODA, capacitación, giras de observación, etc.) para fomentar la producción de tres tipos de cacao y llegar con ellos a mercados diferenciados.

### **Criterio 3. Territorio con identidad y un proyecto concertado**

6.58 La micro región Estribación Central de los Andes, evidencia claramente los esfuerzos de PROLOCAL para que los cantones y parroquias construyan colectiva y participativamente programas de desarrollo local. Esta ha sido una preocupación permanente que se ha traducido en planes de desarrollo para cada repartición administrativa que hace parte de la micro región, que tratan de aprovechar las ventajas y potenciales relativas que endógenamente se han identificado.

6.59 Es necesario tener en cuenta que la selección de la micro región carece de un análisis territorial. Sin embargo, los avances del PROLOCAL y la manera cómo se ha comprometido para generar una concertación de intereses a nivel de cantón y parroquia, constituyen un avance hacia la construcción de una identidad compartida.

6.60 En la micro región hay muy poco trabajo en relación a la construcción de la identidad laboral común, que es otra de las características que se asignan a los proyectos con enfoque de DTR. Esta es una tarea no menor, que seguramente requerirá una concertación y participación colectiva de mayor envergadura, quizás redefiniendo la geografía que podría ser parte de un proyecto de DTR.

### **Criterio 4. Consideración explícita de la heterogeneidad entre territorios**

6.61 La consideración de la heterogeneidad de las condiciones geográficas, económicas, sociales y de vida de las zonas rurales, ha sido otra de las características de las acciones del PROLOCAL en la micro región. Esta es una condición relativamente fácil de cumplir al momento de intentar una participación significativa de las sociedades rurales en cualquier programa, dadas las características de los territorios en que se está trabajando.

6.62 En la micro región Estribación Central de los Andes, se integran zonas altas y bajas con claras diferencias geográficas, que se traducen en diferencias significativas en términos de la agricultura, los niveles tecnológicos, las facilidades de procesamiento de los cultivos principales, los niveles de mecanización y la organización de los productores. El tamaño de las explotaciones es distinto y la concentración de la población también.

6.63 La integración de la heterogeneidad de las condiciones rurales se expresa en el trabajo del PROLOCAL, a través de su capacidad de concertar los planes de desarrollo local no sólo entre los sectores público y privado, sino también en la diversidad de las mismas poblaciones rurales y urbanas.

### **Criterio 5. Convocatoria de la diversidad de actores**

6.64 La presencia de grupos que representen la diversidad económica y social en la convocatoria, es uno de los criterios del enfoque DTR. Estrictamente hablando, en la micro región son muchos los que forman parte del proceso y representan el potencial que tiene el trabajo coordinado entre los ejes de transformación productiva y desarrollo institucional. También es cierto que quedan muchos agentes, organizaciones y grupos humanos por convocar y por hacerlos partícipes directos del proyecto, como es el caso de otros organismos del Estado y programas sectoriales, organizaciones de la sociedad civil que no persiguen objetivos de transformación productiva, grandes productores que existen en la microregión.

6.65 En respuesta a demandas específicas - incluyendo las provenientes de los centros urbanos - PROLOCAL ha trabajado en el fortalecimiento y creación de organizaciones funcionales a la producción. Tal es el caso de asociaciones como los tricicleros, los reporteros comunales y los prestadores de servicios de Internet, entre otros.

6.66 Algunas organizaciones, como la de productores de cacao, buscan integrar eslabones de las cadenas agroproductivas a partir de una organización que se fortalece a través de la capacitación y la asistencia técnica, siempre con miras a preparar una transformación productiva sostenible. Paralelamente existe otra serie de instituciones que tienen relación, principalmente, con las negociaciones, el acercamiento y la concertación con los motores externos, que establecen las necesidades y demandas por productos y por una comercialización que tiende a ganar eficiencia, en la medida que logra conectar directamente los productores con los grandes compradores. Este es el caso de Tierra Fértil y de las comercializadoras de cacao.

6.67 El programa realiza esfuerzos deliberados por involucrar grupos sociales específicos como los jóvenes, en acciones que representen una alternativa para la migración desde las zonas rurales. Es el caso, por ejemplo, de microempresas de servicio de comunicación electrónica, de una organización de reporteros comunitarios o de los productores urbanos de hortalizas orgánicas, para nombrar algunas de las actividades específicas, que si bien tienen una finalidad productiva, relacionan a sectores sociales tradicionalmente marginados en las áreas rurales.

6.68 Por otra parte, la conformación de programas de desarrollo local participativo ha influido en la creación de instituciones público-privadas a nivel de cantón y de parroquia alrededor de, justamente, la puesta en marcha. A nivel local participan agricultores de diferente tamaño, especialidad productiva y de relaciones con los mercados, participan organizaciones de tipo específicamente rural y productivo y otras de carácter más urbano, aunque también con funciones productivas. Las operaciones a través de entidades financieras y no financieras y de asistencia, involucran a otras instituciones que no son productivas, pero que son actores efectivos en el proceso de desarrollo.

6.69 En cantones como Echeandía o parroquias como San Luis de Pambil, hay interés de parte de los gobiernos locales, de los órganos legislativos de este nivel y de grupos organizados, tanto de carácter urbano como rural, por participar y prepararse para atraer distintos programas sectoriales, y crear instrumentos operativos de carácter permanente que mantengan un flujo de información y el esfuerzo colectivo alrededor de los planes de desarrollo local.

6.70 Una manera de mirar la convocatoria y diversidad de agentes es observando la participación ciudadana en las etapas cumplidas y en las acciones impulsadas por el PROLOCAL en la microregión. Específicamente, los Grupos de Desarrollo Local, GDL, fueron construidos con la participación de muchas agrupaciones formales y con talleres de participación ampliada.

### **La participación y la diversidad**

6.71 En algunos lugares como San Luis de Pambil, las autoridades locales calculan que en la confección del GDL de la parroquia, participó directamente el 10% de la población. Esta participación ciudadana ha sido una característica del PROLOCAL en todas las micro regiones en donde desarrolla sus actividades. Se estima que en la fase de preparación, la metodología de evaluación social es particularmente participativa, lo cual involucró informantes en cada microregión que dieron por resultado la realización de ciento veinticinco entrevistas semiestructuradas y veinticinco talleres con la participación de unas quinientas personas (Banco Mundial, 2003).

6.72 Evidentemente, se requiere una acción mucho más agresiva para que todos los grupos organizados e identificables en la microregión sean parte del proceso, pero hay ya un avance significativo que más que ampliar el número de participantes, muestra la capacidad de ponerlos en interrelación y crear elementos comunes entre varios tipos de organizaciones, de categorías de productores y, especialmente, de integrantes del sector público y privado, y de los motores económicos externos, representados por los grandes compradores de los principales productos.

### **Criterio 6. Consideración de distintas alternativas de superación de la pobreza**

6.73 Las actividades de PROLOCAL no se han distinguido por un esfuerzo deliberado para incluir las diferentes posibilidades de solución a la pobreza. La opción de trabajar en la transformación productiva y en el desarrollo institucional, ha tenido un enfoque eminentemente productivista, centrándose en las actividades agrícolas que potencialmente tiene la microregión seleccionada. La introducción de factores detonantes como el riego, algunas obras de infraestructura, así como tecnología de procesamiento de producción primaria, como el cacao, ha contribuido a que estos esfuerzos de transformación productiva cristalicen. Sin embargo, otras estrategias que puedan por sí mismas contribuir a la superación de la pobreza, como la generación de empleo no agrícola o la transformación que agregue valor a la producción primaria, no han sido directamente abordadas por la acción del programa. Esto no quiere decir que no haya efectos en el empleo: al 31 de mayo del 2007, el equipo central de PROLOCAL estima que están involucradas en las Estribación Central de los Andes un total de 4.296 familias con los proyectos productivos, que han generado 3.595 empleos a través de 101 propuestas orientadas hacia la transformación productiva. Estos proyectos y los nuevos empleos arrojan ingresos anuales incrementales estimados en US\$ 4.895.902, lo que significa un aumento promedio del ingreso familiar anual en US\$ 1.140 (PROLOCAL, 2007).

## **Criterio 7. La construcción y el fortalecimiento de la arquitectura institucional**

6.74 Ciertamente, se detecta un trabajo promisorio de desarrollo institucional a través de la formación, estructuración y fortalecimiento de organizaciones alrededor de las transformaciones productivas. De la misma manera, hay énfasis en el involucramiento de grupos organizados en la planificación e implementación de los planes de desarrollo local en diferentes niveles del trabajo.

6.75 En el caso específico de Echeandía, se estableció una secretaría técnica que ayuda a movilizar recursos e implementar el PDL como elemento aglutinador y facilitador del proceso de desarrollo a través de programas y proyectos. Esta organización de tipo público-privado ha generado, por su propia dinámica, la creación de instituciones de gobernanza en algunos cantones y la participación de grupos organizados e instrumentos administrativos más formales como los concejos cantonales, con el objetivo compartido de poner en marcha los planes de desarrollo local.

6.76 También se ha creado en Echeandía el Comité de Desarrollo Local, CDL, integrado por diecisiete organizaciones que intentan llevar a cabo un presupuesto participativo que recoge iniciativas de organizaciones, barrios, grupos organizados y hasta la asamblea del cantón y la junta cívica. El CDL fue creado por una ordenanza y es una instancia donde se generan propuestas que se presentan al gobierno local. Se priorizan programas y proyectos y se asignan presupuesto. Hacen parte de este CDL algunas ONG, autoridades del sector salud (con mesa específica), de educación (con mesa especializada), organización de productores de cacao. Una entidad minera que opera en el cantón, así como la empresa hidroeléctrica del mismo, efectúan aportes económicos.

6.77 Además, se han establecido algunos convenios de trabajo y ejecución de proyectos con municipios, que han redundado en el fortalecimiento de la estructura de los gobiernos municipales.

6.78 Este enfoque no solamente privilegia el desarrollo local y las concertaciones público-privadas; además, genera las bases para que la participación ciudadana a través de grupos organizados se fortalezca, poniendo el principio de participación masiva en las acciones generadoras de ingreso y en las tareas de planificación e implementación del proceso de desarrollo.

6.79 Si bien la arquitectura institucional requiere mucho más que la creación y fortalecimiento de instituciones a nivel local, éste es un paso favorable hacia la eventual transición de un proyecto de superación de la pobreza a otro de DTR. Esto se evidencia, por ejemplo, en que se han identificado y trabajado con 104 entidades ejecutoras, la mayoría de las cuales tienen vínculos con asociaciones y cooperativas de agricultores así como gobiernos locales. En esta lista, por supuesto, aparecen también asociaciones de tipo industrial y algunas organizaciones no gubernamentales que operan en consorcio o individualmente en la microregión.

6.80 Sin duda, la construcción de la arquitectura institucional, es decir, la creación de reglas formales e informales que determinan el comportamiento y la acción colectiva, tanto para los efectos de producción y de desarrollo económico como de gobernanza de las organizaciones productivas; la distribución de excedentes y la corrección de fallas en los mercados e instituciones, no ha sido abordada como una acción deliberada del PROLOCAL.

## **Criterio 8. Formulaciones de mediano y largo plazo**

6.81 La formulación y gestión de las acciones del PROLOCAL en el mediano y largo plazo, han estado limitadas por la trayectoria y mecanismos operativos del programa. Este fue

planificado a siete años plazo y las acciones de transformación productiva y de desarrollo institucional requieren un horizonte mayor, que en este caso han recibido un impulso sin que necesariamente se haya planificado su término ni su sostenibilidad.

6.82 En este ámbito, existe una especial preocupación de autoridades locales y de grupos organizados por las características ambientales del territorio y los recursos naturales de nacimiento y formación de la cuenca del Guayas, que es la más importante del Ecuador. Hay intentos y preocupación de algunas autoridades por abordar este tema dentro de los planes de desarrollo locales y se han querido crear mancomunidades de municipios con este objetivo, pero se han truncado por diferencias políticas y porque no existen las condiciones para establecer este tipo de organizaciones administrativas, ni se ha perfilado una opción que genere una figura jurídica para dar forma y continuidad al trabajo mancomunado dentro de un territorio.

6.83 Aunque el impulso y el apoyo a la elaboración participativa de proyectos de desarrollo local son de carácter muy circunscrito a las divisiones político-administrativas que hacen parte de la microregión, no por ello son menos importantes como herramienta que aglutina la participación de grupos organizados, los sectores público y privado, y como instrumento que organiza la acción para acelerar procesos que potencien capacidades endógenas o enlacen las acciones de transformación productiva con los motores de mercado externos a la microregión. El impulso de PROLOCAL a estos PDL ha buscado sobreponer los planes a los cambios políticos de corto plazo, empoderando las juntas parroquiales, los gobiernos locales y los concejos municipales alrededor de estos PDL. Sin duda existen diferencias entre cantones y parroquias donde los menos son los más avanzados; pero también es cierto que se establece un principio de acción encaminado a mantener los planes y su implementación por encima de las contingencias políticas de corto plazo, expresadas en las elecciones de autoridades y órganos legislativos locales.

## **LOS ACTORES DE LA EVOLUCIÓN HACIA EL ENFOQUE DE DTR**

6.84 A través de las entrevistas semiestructuradas a actores locales, surgieron opiniones sobre la conveniencia de introducir una mayor integración a la estructura actual del programa y planes que pasen de lo local a lo territorial. El siguiente es el resumen de las propuestas.

6.85 Agricultores y productores que participan del PROLOCAL. La idea de ampliar el nivel de acción y promover la integración de parroquias, cantones y provincias en una unidad mayor que pudiese ser el territorio, es buena y conveniente para este tipo de actores, siempre que se superen los intereses políticos y se asigne prioridad a los problemas y soluciones comunes. Este tipo de actor quiere asegurar que el impulso y soporte que han recibido del PROLOCAL, tanto desde el punto de vista de la transformación productiva como de la acción colectiva y la organización rural, continúe y pueda ser aún mejorada, si se suman otras organizaciones de parroquias y cantones vecinos que, conjuntamente, puedan enfrentar los motores externos de mercado y la transformación de la producción primaria de una manera más amplia, consiguiendo volúmenes más interesantes para los mercados y buscando mejores precios a través de negociaciones con compradores mayoristas y exportadores.

6.86 Organizaciones rurales. Un número importante de representantes de las organizaciones rurales opinan que el planteamiento y la discusión del DTR amplía la visión y permite avanzar en la integración e identidad del territorio, pero continúan pensando que el énfasis de las acciones debe ser a nivel de la parroquia. La oportunidad de participar activamente en el diseño, la implementación y el control de los planes de desarrollo locales, es altamente apreciada por las organizaciones rurales y constituye una de las funciones que quisieran mantener y fortalecer. Tienen claridad que las organizaciones no son solamente de productores de cultivos

tradicionales, sino que permiten que grupos rurales y otros de carácter urbano, puedan integrarse alrededor de un plan común. Piensan que al crecer, sus capacidades de actuar colectivamente como grupo de organizaciones frente a otros intereses de carácter local es mayor, y sería un elemento importante de cohesión que debe fortalecerse para continuar el esfuerzo desde abajo hacia arriba, partiendo y manteniendo, en este caso, el trabajo desde la unidad más simple -la parroquia- hacia los niveles superiores y, eventualmente, el territorio.

6.87 Los actores de los motores externos. Quienes comercializan una proporción importante de la producción de la microregión, consideran que todos los esfuerzos para que la producción mejore en cantidad y calidad en grandes áreas del país, en general, y en la microregión, son constructivos y una fórmula para todos los eslabones de la cadena productiva pueden beneficiarse. Advierten sobre la necesidad de atender los problemas de competitividad (productividad, manejo gerencial, puntualidad en las entregas, conexión directa con grandes compradores, escala del producto para el procesamiento). Si bien este es un estrato de actores al que sólo se realizaron cuatro entrevistas, hay una clara relación entre el tamaño del comercializador y su interés porque el cambio tecnológico sea masivo y el cumplimiento de entrega sea muy fuerte, asegurándoles un flujo permanente y de buena calidad. Los dos representantes de los motores principales externos con oficinas importantes en varias partes del país, y en este caso en Guayaquil, están dispuestos a colaborar directamente y participar en las mesas de análisis, definición de proyectos, programas y planes de desarrollo, y aún en los planes de inversión que sean necesarios, siempre que ésta esté dirigida a mejorar la producción, estabilizar los flujos y asegurar calidad y fidelidad permanentes.

6.88 Gobiernos locales. Representantes de gobiernos locales (alcaldes, miembros de los cuerpos legislativos y juntas de nivel local), en general, expresan acuerdo sobre la conveniencia de integrarse en un territorio y de acordar un plan de desarrollo para el mismo, salvando las diferencias políticas y formalizando acuerdos para sobrepasar las diferencias legales que tendría una figura más amplia, no sujeta a asignaciones presupuestales o diferenciación político-administrativa. Sin que se haya mencionado abiertamente, es fácil deducir el interés de los representantes de los gobiernos locales en alcanzar una masa crítica suficientemente atractiva para que las provincias se preocupen por los cantones que hagan parte del territorio. Asimismo que sea suficientemente grande para que las asignaciones presupuestales tanto de decisión provincial como nacional, alcancen volúmenes interesantes que puedan ser compartidos por las actuales estructuras político-administrativas, en función de problemas comunes, independientemente de los aportes específicos que sean capaces de hacer cada una de las actuales reparticiones. Un aspecto no menor y que repetidamente aparece en las entrevistas, es lo concerniente al vacío jurídico administrativo que existe para llegar a la creación permanente de la figura territorial o para poner juntos más de un cantón en una estructura diferente a las que actualmente existen.

6.89 Agricultores y productores no participantes del PROLOCAL. Este fue el estrato más débilmente analizado a través de las entrevistas, pues fue a través de representantes de gobiernos locales y de juntas de ese nivel que se auscultaron los puntos de vista de gente que no hace parte del PROLOCAL. Se trata de una proporción importante de la población, pero que conoce el Programa por su impacto en la vida de las parroquias y cantones. Los productores no directamente relacionados con el PROLOCAL, están a la espera del resultado de las acciones para poder beneficiarse especialmente de los mercados que se abren y de las negociaciones colectivas que, por su volumen, den pie a condiciones y precios más atractivos. Un aspecto clave para este estrato de actores, es el acceso a bienes públicos que tengan que ver con la movilización y transporte de productos, que en varios lugares es una necesidad sentida y crítica en ciertas épocas del año.

6.90 Representantes de organizaciones públicas y privadas. Varias organizaciones rurales asumen que tienen la responsabilidad de integrar las parroquias en microcuencas y en otros

niveles mayores a través de las cuales puedan hacerse cargo de problemas de manejo de los recursos naturales, especialmente del agua. Sin embargo, reclaman un mayor apoyo por parte de las autoridades y los programas de entidades del Estado. Este es un aspecto muy interesante que se manifestó en más de una oportunidad y tiene que ver con la definición del territorio en que está inserta esta microregión. La Etribación Central de los Andes, desde la sierra hacia el oriente del país, forma parte de los cantones y provincias que constituyen y alimentan la cuenca hidrográfica del río Guayas, que es la principal del país, no sólo por su extensión sino por la cantidad de gente que vive en ella.

6.91 Hay y hubo esfuerzos específicos por tratar de que el manejo de recursos naturales y el cuidado de las aguas sea un aglutinante, para la conformación de un ente de mayor envergadura que los propios cantones y, de alguna manera, se convierta en el elemento de interés común para desarrollar el territorio, sin descartar actividades económicas nuevas para la microregión tales como el pago por servicios ambientales. En este mismo sentido, existe en algunos cantones la idea de integrar los CDL a los concejos municipales, que son los órganos legislativos de nivel local. Sin embargo, se reconocen diferencias políticas que han impedido esta integración. Una suerte similar ha seguido una iniciativa para crear una corporación provincial para el desarrollo en el Cantón de Echeandía.

6.92 La visión desde el nivel nacional. Algunos funcionarios de alto nivel jerárquico en los Ministerios de Agricultura y Bienestar Social, así como de agencias bilaterales, concuerdan que en Ecuador no es claro el concepto de planificación ni de política de ordenamiento territorial. Se reconoce la necesidad de generar políticas que sirvan de marco general a la organización administrativa y de planificación a nivel del territorio. Las actuales diferencias y separación entre las acciones del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Bienestar Social requieren ser superadas, según estiman varios de sus voceros, como requisito para apoyar y fortalecer tanto PROLOCAL como la idea de la aplicación de los conceptos de DTR.

6.93 Se menciona que al país le convendría el enfoque de DTR, especialmente en el largo plazo y con los cantones más pobres del territorio nacional, pero advierten la necesidad de crear y reforzar cuadros técnicos que puedan actuar eficientemente en los territorios y en los diferentes niveles que requieren decisiones e insumos técnicos.

6.94 Se escucharon propuestas sobre la posibilidad de trabajar sobre las micro regiones seleccionadas por el PROLOCAL, ampliando la cobertura a otros cantones y provincias con altos índices de pobreza. Ello requeriría una actualización de las cifras con que se ha venido trabajando, la capacitación de los cuadros técnicos necesarios y la institucionalización de una capacidad autónoma, ágil y transparente de manejar y asignar recursos para que la inversión del Estado y la coinversión con el sector privado, sean parte de los motores externos a los territorios que efectivamente apoyen la transformación productiva, la arquitectura institucional y salgan al paso a otros intereses que no necesariamente concuerdan con los programas de superación de la pobreza.

6.95 La expectativa de una territorialización en la nueva división nacional que se ha planteado para la próxima Asamblea Constituyente, es un factor muy importante visto desde el nivel nacional. Se menciona que sería un excelente aporte tener algunas bases técnicas disponibles para que los analistas y asesores políticos, puedan mejorar sus bases de decisión y elaborar propuestas sobre realidades y condiciones técnicas necesarias para la reorganización nacional.



## PROPUESTAS PARA LA “TERRITORIALIZACIÓN” DEL PROGRAMA

6.96 Existe unanimidad de criterios entre los diferentes tipos de actores sobre la posibilidad de pasar de la actual estructura a un proyecto con enfoque de DTR. Tales apreciaciones han sido muy explícitas en el caso de las autoridades nacionales. A este nivel se adelantan conversaciones sobre la solución de algunos problemas que sobrepasan los límites administrativos actuales, como el tratamiento de residuos sólidos o los proyectos específicos de conservación de agua y venta de servicios ambientales.

6.97 Los actores entrevistados anticipan dificultades de tipo político en varios sentidos: a) integración de los PDL en un plan de desarrollo de mayor envergadura (territorio); b) intereses de carácter partidario y del sistema electoral local que en ocasiones no favorecen las prioridades colectivas o acciones conjuntas entre circuitos electorales; c) se estima que las diferencias políticas que son relativamente fáciles de concordar a nivel local, a niveles de integración más altos se convierten en obstáculos, dado que las condiciones electorales, las responsabilidades y los niveles de planeación son mayores. Ven problemas más amplios y no necesariamente ponderan con todo el peso requerido los problemas y niveles más bajos.

6.98 Quizás la más importante consecuencia para el PROLOCA al evolucionar de su estructura actual, es la necesidad de revisar la identificación del territorio, no porque la selección vigente no tenga claramente establecido el común denominador de la pobreza, sino porque es la base geográfica de la Cuenca del Río Guayas., que es para el Ecuador un espacio vital, porque hay más de dos millones de personas que dependen de la conservación y manejo de esta cuenca. Además, porque las alternativas económicas a futuro también están condicionadas por la posibilidad de vender servicios ambientales, por ejemplo, o por generar capacidades de usos del agua para mantención de la cuenca y para otros servicios administrativos a partir del tratamiento de este recurso del territorio.

6.99 Moverse en este ámbito de definición, ciertamente requiere bastante más análisis y generación de elementos de juicio que lo que se puede alcanzar en este documento. No quiere decir esto, por supuesto, que el tema del territorio y su redefinición no sea crucial cuando se habla de la evolución de la microregión Estribación Central de los Andes. Simplemente, significa que esa definición requiere otro tipo de análisis.

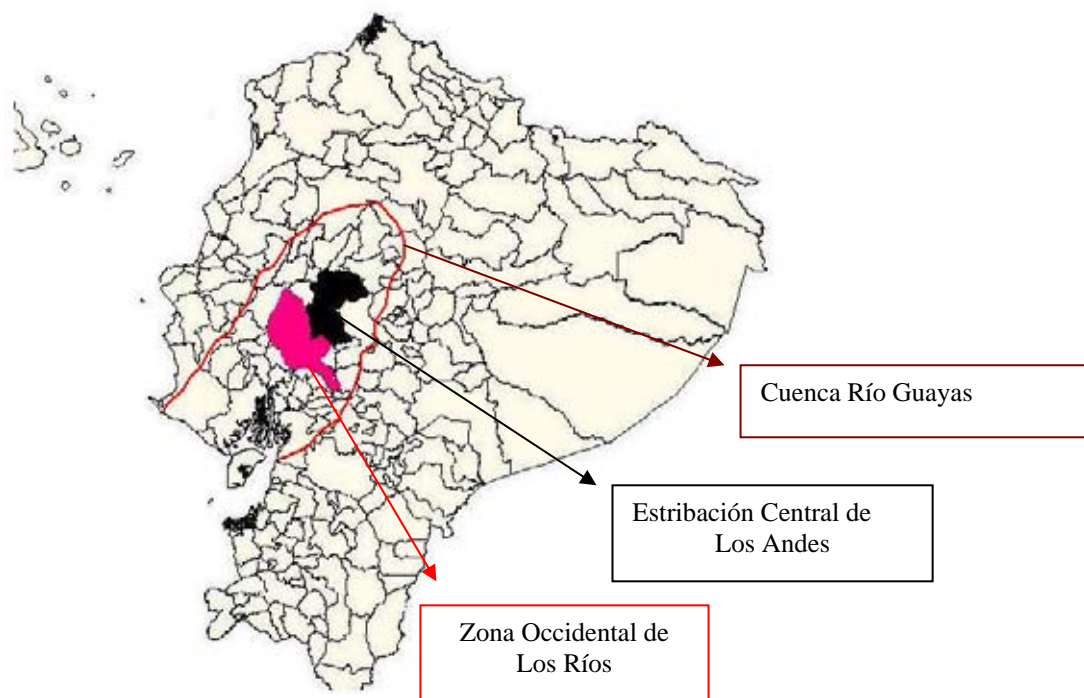
6.100 Tal como se observa en el Mapa 2, por razones de manejo técnico-administrativo, el PROLOCAL partió en los cantones que resultaron ser más pobres en la Cuenca del Río Guayas. La microregión colinda con la de la Zona Occidental de los Ríos, también atendida por el PROLOCAL, con la cual forma una continuidad geográfica. Ambas microregiones serían parte de un territorio bastante más extenso que conformaría la cuenca del Guayas (área aproximada marcada con línea roja en el Mapa 2). Resulta también evidente que una cuenca que cubre una extensión superior a los 30.000 km<sup>2</sup> y que tiene las características geográficas y de asentamientos humanos grandes como Guayaquil, es heterogénea y podría, fácilmente, contener territorios dentro de la cuenca o, cuando menos, subdividirse en zonas que tienen condiciones, población, características geográficas y climáticas bastante identificables y diferentes.

6.101 Los cantones de la cuenca alta, de la media y de la baja del Guayas, marcan entre sí diferencias muy importantes, por su condición de conservadores y manejadores eventuales de las fuentes de agua, como asimismo por sus características específicas para la agricultura y la ganadería, las producciones de plantación, los asentamientos humanos y los sistemas complejos de producción-procesamiento-comercialización de los principales productos agropecuarios que dan fluidez a las relaciones económicas y las transformaciones productivas que puedan generar programas de DTR.

6.102 Otro gran interrogante es la legalización y las condiciones jurídico-administrativas necesarias para que el territorio –independientemente de su delimitación específica- pueda operar como tal. Es claro que una zona con la importancia de la cuenca hidrográfica del Río Guayas, el tamaño relativo que tendría en el país y la concentración humana dentro de ese territorio, requiere una condición específica de manejo, tanto desde el punto de vista de la asignación de presupuesto como desde el punto de vista político. Pareciera necesaria algún tipo de institución que tenga que ver con la autonomía del manejo de la cuenca, como una corporación autónoma regional o una figura de otro tipo, pero que atañe al manejo territorial.

6.103 El reto pasa por promover el manejo de los recursos naturales, la provisión de insumos, alimentos y todas las interrelaciones necesarias para que la transformación productiva y el desarrollo institucional, ocurran como procesos simultáneos y sean suficientemente incluyentes para que las zonas de pobreza tengan la posibilidad de incorporarse a esos flujos económicos, sociales e institucionales, alrededor de un plan de desarrollo y de la construcción de una identidad propia que, en un caso como el que se especula, debería tener el agua y el manejo de los servicios ambientales como su estandarte, y la base identificadora del territorio.

**Mapa 2. Localización de las dos microregiones del PROLOCAL y aproximación al área de la cuenca del río Guayas**



6.104 La definición del territorio y la necesidad de una autoridad territorial de planificación y manejo del mismo, cambiaría las relaciones político-administrativas. Sería necesario que -de manera participativa- se replanteara la representación de intereses, de grupos organizados y no organizados, de generadores de recursos hídricos y de sus usuarios, de productores y sus consumidores y todas las otras fuerzas vivas que hacen parte de las sociedades rurales y urbanas de un territorio.

6.105 Una consecuencia inmediata de ampliar el territorio, es la necesidad de reforzar sustantivamente las capacidades del PROLOCAL, no sólo en términos de su cobertura y destreza técnica sino, principalmente, en sus interrelaciones con otras organizaciones del sector público y

privado, para poder atender las demandas de las poblaciones rurales y urbanas de un territorio de esta dimensión. Por supuesto, sería necesario intentar alternativas de atención a la zona urbana de áreas como Guayaquil, ya que sus necesidades son múltiples y de una índole específica. Sin duda que en el reconocimiento de la heterogeneidad de un territorio de estas dimensiones, Guayaquil pasaría a ser un distrito especial, con alternativas y asignaciones presupuestales específicas que no interfieran con las de las zonas urbanas más pequeñas ni las zonas rurales, pero que tampoco excluya las posibilidades de combatir la pobreza urbana dentro de esta urbe.

6.106 En este ámbito, es importante distinguir las actividades que son propias del DTR y aquellas de carácter sectorial de la estructura centralizada de un Estado como el Ecuador. En un área de grandes dimensiones y heterogeneidad, lo que compete al desarrollo territorial son las funciones y los procesos que pueden ser modificados en un enfoque de abajo hacia arriba y concordante con el contexto en que se encuentran, buscando aprovechar potencialidades endógenas y/o interrelaciones con los motores exógenos.

6.107 Es claro que no todas las actividades que conciernen a los procesos de los territorios son susceptibles y deseables de ser modificados desde el enfoque del DTR. Capacidades sectoriales esenciales como la educación, la salud, la justicia, la defensa, son de carácter nacional y no necesariamente requieren ser modificadas desde la perspectiva del territorio. Es entonces indispensable que la función de planificación tenga muy claro la distinción entre los procesos que son impulsados y motivados por las condiciones endógenas y exógenas del territorio, de aquellos que no son parte del acondicionamiento local y que, por el contrario, corresponden a la unidad nacional. Esta es una diferenciación importante para poder hacer de un territorio una unidad factible de planificación, viable de implementación y eficiente para generar un plan, combatir la pobreza, incluir a los menos integrados, construir una arquitectura institucional y alcanzar flujos económicos sostenibles y crecientes. Es, justamente, alrededor del plan de desarrollo territorial donde los componentes modificables localmente y los programas sectoriales, deben integrarse.

## CONCLUSIONES

6.108 En el caso de la microregión Estribación Central de los Andes, la evolución del PROLOCAL hacia un programa con enfoque de desarrollo territorial rural, es una empresa seria y de gran envergadura porque implica redefinir el territorio y, posiblemente, abarcar áreas y dimensiones sustancialmente mayores a los que hoy atiende. Esta condición no puede separarse del debate actual sobre las posibilidades de territorialización del país, que se podría enfrentar con las deliberaciones de la Asamblea Constituyente que está en proceso de materialización. Sobre este punto, es importante reconocer que hay poco trabajo técnico que ofrezca su aporte al debate político que está comenzando sobre este tema en el Ecuador. Diversas opiniones concuerdan en que la nueva regionalización del país no tiene bases técnicas robustas pero sí una base política que podría llevar a conclusiones bastante diferentes a las que hoy se ponen en práctica desde el punto de vista político, jurídico y administrativo.

6.109 Es importante concluir que independientemente del dimensionamiento y del tamaño que pueda dársele a un territorio para hacer la transición desde la microregión actual hacia un DTR, no existe en la actualidad una estructura político-administrativo ni de asignación de presupuesto que ofrezca soporte a la creación de un territorio en el país. Este es un vacío importante que requiere ir desarrollándose paralelamente con la discusión y las decisiones que se tomen sobre la regionalización del país.

6.110 Dadas las condiciones de la microregión Estribación Central de los Andes, es necesario analizar y profundizar, generar estudios y datos que permitan mejorar los juicios sobre la posibilidad técnica de ampliar la cobertura geográfica del territorio para que comprenda toda la

cuenca del Guayas. Esto implicaría, asimismo, tener la capacidad de planificar las diferencias de los territorios dentro de la cuenca; de manejar estadios de desarrollo relativo diversos; de mantener funciones dentro del territorio altamente diferenciadas y de plantear condiciones de planificación de largo plazo sobre el manejo de la cuenca, el uso y recuperación de recursos naturales y de abastecimiento de insumos para el consumo y producción para un territorio de estas dimensiones. Una autoridad político-administrativa especial para el manejo y planificación diferenciada de las acciones de transformación productiva, de desarrollo institucional y de coordinación intersectorial, pareciera pertinente y necesaria desde un comienzo, buscando una solución política de representatividad y participación ciudadana en el manejo y la sostenibilidad de esa autoridad regional.

6.111 La formulación e implementación de un programa de DTR de estas dimensiones implica, además del reconocimiento de la diversidad de territorios dentro de la cuenca, una diferenciación de las instituciones públicas y privadas líderes que deben buscar la implementación del mismo en cada uno de los territorios. El PROLOCAL –reforzado y ampliado– mantendría el liderazgo en actividades de transformación productiva y de desarrollo institucional en áreas que la cuenca alta, media y baja, posiblemente, pero serían otras las instituciones de orden público y privado que tendrían que liderar la implementación de los planes de desarrollo de la parte urbana metropolitana. Esta es una tarea difícil, importante y compleja de cumplir y requiere, seguramente, insumos y capacidad de decisión amplia del nivel central y de los intereses del núcleo urbano principal para establecerse, separando específicamente aquellos sectores que son necesariamente definibles, movibles y susceptibles de implementación desde el nivel local, de aquellos que no lo son y que pertenecen a la función mayor de administración y de implementación desde los niveles centrales del país.

6.112 El desarrollo de capacidades de técnicos de los sectores público y privado, y la creación de mecanismos para asegurar la participación ciudadana, constituyen desafíos prioritarios y de gran envergadura. El dimensionamiento operativo de una cuenca como la de Guayas significa inmensas necesidades de capacidades técnicas y de capital social a muchos niveles de grupos sociales, acción colectiva e interacciones de múltiple índole para poder contribuir a los planes de desarrollo territorial. En este momento no parecen existir las condiciones para que se multipliquen las capacidades técnicas que podrían requerirse para esta empresa. Esta debe ser una prioridad desde el nivel central y una de las acciones preparatorias que precisan atención, presupuesto y una gran coalición de fuerzas internas y externas, para poder capacitar los cuadros técnicos, las organizaciones que existen, establecer la definición de roles dentro de los diferentes niveles de acción y, especialmente, poner en marcha mecanismos que aseguren una participación ciudadana amplia, mecanismos de renovación y capacidad de asimilación de nuevas demandas de diferente índole dentro del plan del territorio.

6.113 Finalmente, es muy importante repetir que en el plan o idea común que se genere en un territorio como éste, el sector privado debe encontrar un estímulo para comprometer su participación efectiva; esto quiere decir que los mecanismos de transformación productiva y de desarrollo institucional deben plantearse en un esquema de juego compatible con el paradigma de trabajo que se tiene en el país, asegurando que existe la posibilidad de creación de riqueza, acceso a excedentes y movilidad social dentro del desarrollo del territorio, de forma tal que el sector privado que puede invertir o producir, tenga un estímulo suficiente, tanto como el sector público, para hacer parte y jugar el papel que le corresponde en este contexto de desarrollo territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

Cárcamo, H. 2004. Desarrollo territorial rural (DTR): Perspectivas de solución para la pobreza rural en Chile. Universidad del Bio-Bio.

<http://www.alasru.org/cdalasru2006/15%20GT%20Vasquez,%20Hector.pdf>

Guerrero, Fernando. 2005. "Desarrollo local en tiempos de globalización: los desafíos del PROLOCAL en las microregiones del Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones". PUCE-Escuela de Sociología y Ciencias Políticas. Ponencia presentada en el Primer Encuentro Ecuatoriano de Investigación sobre la Sociedad Rural. FLACSO – ALASRU. Quito del 26 al 27 de octubre.

Hexagon Consultores. 2006. "Dolarización, pobreza y legislación." Memorando Económico de Investigación Legislativa. Boletín N° 12. Quito, Ecuador

Hexagon Consultores. 2006 b. "Autonomías: Ruta crítica para el desarrollo." Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 17. Memorando Económico de Investigación Legislativa. Quito, Ecuador

Ministerio de Agricultura y Ganadería. 2006. Políticas de Estado para el sector agropecuario Ecuatoriano 2006-2016. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Quito, Ecuador

PROLOCALI. Programa de desarrollo local sostenible. 2007. Indicadores de empleo e ingresos de 264 proyectos que registran información. Cuadro estadístico elaborado por PROLOCAL 31 de mayo. Quito, Ecuador

PROLOCALI. Programa de desarrollo local sostenible. s.f. Delimitación del área y población objetivo. Quito, Ecuador

Schejtman, A. y J. A. Berdegué. 2004. "Desarrollo Territorial Rural." Debates y Temas Rurales N° 1. Rimisp. Versión electrónica. Santiago, Chile. <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870>

World Bank. 2001. Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$25.2 Million to the Republic of Ecuador for a Poverty Reduction and Local Rural Development (PROLOCAL) Project. Report No: 22286-EC. Environmentally and Socially Sustainable Development Bolivia, Ecuador and Peru Country Management Unit Latin America and Caribbean Region.

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/06/29/000094946\\_01062004021745/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/06/29/000094946_01062004021745/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

## ANEXO

### Actores entrevistados

Miguel Andrade, Director Nacional de PROLOCAL  
Lourdes Endara. Equipo nacional. PROLOCAL  
Hugo Dután E. Equipo nacional. PROLOCAL  
Francisco Carrasco. Equipo nacional. PROLOCAL  
Anibal Coronel. Director equipo local PROLOCAL  
W. Huilca. Equipo local. PROLOCAL  
R. Chapalbay. Equipo local. PROLOCAL  
Paciente Vásquez. Subsecretario de Desarrollo Social. Ministerio de Bienestar Social. Quito  
Fausto Jordán. Asesor, Ministerio de Agricultura. Quito  
Jürgen Popp. Programa de Modernización y Descentralización. GTZ. Quito  
Corporación para la Promoción de Exportadores del Ecuador, CORPEI. Quito  
Andrés Arrate. Director Corporativo. PRONACA. Guayaquil  
José Santos. ADELPRO S.A. Comprador de cacao y café. Guayaquil  
Aureliano Gómez. Morasmungo  
H. Romero. Morasmungo  
Mercy Borja. Morasmungo  
Corporación de Desarrollo de Los Ríos.  
Ana Jaramillo. SNV. Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo. Guayaquil  
Proyecto de servicios de Internet. San Luis de Pambil. Cinco jóvenes  
Organización de Reporteros Comunitarios. Cuatro participantes  
Asociación de campesinos CATARAMA. 16 asociados  
Proyecto de producción/comercialización de cacao. Cantón Las Naves. Seis asociados.  
Director Departamento de Gestión Ambiental. Cantón Las Naves  
Gerente Tierra Fértil. Cantón Ventanas  
Alcalde y Secretario Técnico Municipal. Cantón Echeandía.  
Asociación de tricicleros. 5 representantes. Cantón Echeandía.  
Alcalde y Concejal del Municipio. Cantón Ventanas.  
Ministerio de Bienestar Social. Regional Los Ríos. Directora Provincial

## **7. ESTUDIO DE CASO**

### **EL SALVADOR**

#### **DESARROLLO TERRITORIAL RURAL: LA EXPERIENCIA DEL PRODAP II EN EL SALVADOR**

Preparado por Eduardo Rodríguez Herrera\* y el equipo del PRODAP II. La revisión final estuvo a cargo de Frank Escobar, Director del Proyecto y Raúl Hopkins, Economista Regional de la División de América Latina y el Caribe del FIDA

\* Consultor FIDA.

# ESTUDIO DE CASO

## EL SALVADOR

Desarrollo Territorial Rural: La experiencia del PRODAP II en el Salvador

### ÍNDICE

<b>SIGLAS</b> .....	<b>iii</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>METODOLOGÍA</b> .....	<b>1</b>
<b>EL CONTEXTO: LA REGIÓN CENTRAL DE EL SALVADOR</b> .....	<b>2</b>
<b>EL PRODAP II</b> .....	<b>4</b>
Grupo objetivo y beneficiarios .....	<b>4</b>
Objetivos y componentes del proyecto .....	<b>5</b>
<i>Componentes</i> .....	<b>5</b>
Obstáculos y condicionantes al desarrollo del territorio .....	<b>6</b>
El contexto macroeconómico y del comercio exterior .....	
<b>REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL A PARTIR DE LA SEXPERIENCIA DEL PRODAP II</b> .....	<b>9</b>
El enfoque de Desarrollo Territorial Rural .....	<b>9</b>
Propuesta de intervención del PRODAP II.....	<b>10</b>
<b>EL PRODAP II Y EL ENFOQUE DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL (DTR)</b> ...14	
Las innovaciones desarrolladas por el proyecto .....	<b>15</b>
La propuesta territorial del PRODAP II.....	<b>15</b>
Promoción del desarrollo en unidades territoriales más pequeñas.....	<b>15</b>
Transferencia de responsabilidades de administración, ejecución y gestión .....	<b>16</b>
Co-ejecución financiera y técnica.....	<b>16</b>
Promoción de nuevos liderazgos.....	<b>16</b>
Experiencias de interés.....	<b>16</b>
El Sistema Económico y Social (S.E.S) en San Vicente. ....	<b>16</b>
Datos de interés .....	<b>19</b>
La Asociación de Productores de Piña de El Salvador (APPES).....	<b>20</b>
<b>A MANERA DE CONCLUSIÓN</b> .....	<b>20</b>
Propuestas de seguimiento: profundizando logros y aprendizajes .....	<b>22</b>
Lecciones para abordar el territorio rural.....	<b>22</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>24</b>



## **Gráficos, mapas y tablas en el texto**

Gráfico 1: Territorios urbanos

Gráfico 2: Rutas pavimentadas y puentes

Gráfico 3: Cultivos asociados

Mapa 1: Territorios productivos

Mapa 2: Asunción y anillos metropolitanos

Tabla 1: Viabilidad de unidades productivas urbanas

Tabla 2: Viabilidad de unidades productivas rurales

Tabla 3: Distritos preseleccionados área PRODECO 1

Tabla 4: Propuesta de distritos preseleccionados área PRODECO 2

Tabla 5: Territorios con características comunes

Tabla 6: Cadenas y actividades productivas identificadas

Tabla 7: Productos Central

Tabla 8: Productos Cordillera

Tabla 9: Productos Paraguairí articulados con cadenas de valor

Tabla 10: Productos Paraguairí no articulados con cadenas de valor

Tabla 11: Productos Misiones

Tabla 12: Productos Caaguazú articulados con cadenas de valor – Grupo 1

Tabla 13: Productos Caaguazú articulados con cadenas de valor – Grupo 2

Tabla 14: Productos Guairá

Tabla 15: Productos Itapúa

Tabla 16: Productos Ñeembucú

## SIGLAS

ADESCO	Asociaciones de Desarrollo Comunal
DTR	Desarrollo Territorial Rural
EPS	Empresas Prestadoras de Servicios
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FISP	Fondo de Inversiones Socio-Productivas
PDI	Planes de Desarrollo Integral
PIC	Productopres Inductores Comunitarios
PRODAP	Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores
SES	Sistema Económico y Social
UCP	Unidad de Coordinación del Proyecto

## INTRODUCCIÓN

7.1 El enfoque del Desarrollo Territorial Rural (DTR) ha recibido en los últimos tiempos una creciente atención en la literatura del desarrollo. En este enfoque se entiende como “territorial” un proyecto que integre, en una dimensión geográfica con características relativamente homogéneas, una serie de actividades que tengan un objetivo común de desarrollo económico y social. Es por definición incluyente y puede o no coincidir con los límites administrativos. Este enfoque reconoce que las características típicas de cada territorio constituyen su *capital social* y son la base de sus ventajas comparativas. El DTR se caracteriza por ser un proceso de toma de decisiones que busca ser participativo, integral e innovador.

7.2 Un proyecto de desarrollo con enfoque territorial podría generar beneficios adicionales derivados de: i) aumento de la participación de los actores económicos y sociales; ii) sinergias y complementariedades que surgen de una mayor interacción; iii) más eficacia de la acción estatal como resultado de los procesos de concertación. Proyectos de Desarrollo Territorial han sido impulsados por la Unión Europea desde la década de 1990.

7.3 Una pregunta central en la literatura reciente sobre el tema es hasta qué punto la experiencia Europea es replicable en América Latina y, de ser así, cuáles serían los beneficios potenciales que podrían resultar de su réplica. A fin de responder a esta interrogante es necesario examinar, sobre una base empírica, los eventuales beneficios de una estrategia territorial, comparándolos con los resultados de una estrategia convencional.

7.4 Este documento aborda la experiencia del Proyecto de Desarrollo Rural para la Región Central, en adelante PRODAP II, con el interés de evaluar el enfoque utilizado y hasta qué punto coincide con el enfoque del DTR. Asimismo, se propone identificar el grado de integración y participación de los diferentes actores presentes en el territorio en la ejecución de las actividades del proyecto. Busca poner de relieve los principales componentes del desarrollo territorial que no fueron incluidos en el proyecto original, e identificar qué beneficios adicionales podrían haberse logrado, considerando las particularidades de la Región Central de la República de El Salvador.

## METODOLOGÍA

7.5 El diseño original del estudio consideraba la realización de entrevistas semi-estructuradas a agricultores que participan en el proyecto, a diversos agentes económicos, gerentes de instituciones gubernamentales o paraestatales, y agricultores que no participan en el proyecto. No obstante, tomando en cuenta la existencia de una valiosa documentación interna del proyecto y el número elevado de beneficiarios (más de 7 000) se decidió ajustar esta metodología, combinando el uso de información secundaria con un proceso de consulta a informantes clave, a fin de recoger su percepción sobre los resultados alcanzados por PRODAP II.

7.6 En consecuencia, las fases metodológicas seguidas en este proceso de investigación fueron: 1) revisión bibliográfica; 2) visitas de acercamiento al campo; 3) elaboración de documento de trabajo; 4) entrevistas abiertas a informantes clave y técnicos del proyecto; 5) análisis de información recopilada en fases 1, 2 y 4; 6) análisis de experiencias concretas con informantes clave; y 7) redacción del documento final. Se consultó la información documental disponible sobre el enfoque de Desarrollo Territorial Rural y el Proyecto PRODAP II, así como la generada por el proyecto durante su ejecución.

7.7 Las visitas de campo tuvieron como propósito el conocimiento directo de las experiencias de trabajo de las organizaciones y productores involucrados en el PRODAP II, así

como el desempeño de los técnicos de campo, además de apreciar el impacto del proyecto en las unidades productivas y en las condiciones de vida de los productores, en los mercados locales, caminos de acceso y equipos de trabajo disponibles. Se visitaron las experiencias de la Asociación de Productores de Piña de El Salvador en Santa María Ostuma, y la del Sistema Económico y Social en Tecoluca Sur.

## **EL CONTEXTO: LA REGIÓN CENTRAL DE EL SALVADOR**

7.8 En el año 2003, la población total en el área de influencia del PRODAP II era de 351,871 personas (172,139 hombres y 179,732 mujeres). Su estructura muestra una población eminentemente joven: los menores de 30 años representan el 64.3% y aquella entre 30 y 59 años el 24.5%. Esta situación es muy similar a la tendencia nacional donde el 63.0% de la población es menor de 30 años.

7.9 Los menores de 20 años, representan el 48.5% del total, mientras la población adulta entre 20 y 60 años constituye el 40.3%. El 11.2% se ubica en edades entre 60 y más años. Esto significa que existe una proporción importante de niños, jóvenes y personas de la tercera edad. Sólo el 29.3% de los mayores de 3 años declaró asistir a la escuela, cifra menor al nivel nacional que en el año 2002 era de un 31.4%, lo cual muestra la baja asistencia a establecimientos escolares en la zona de influencia del proyecto.

7.10 La mayor parte de la población con algún nivel de escolaridad (36.2%) se ubica en el primer ciclo (de primero a tercer grado), seguido por el segundo ciclo (cuarto a sexto grado) con 30.4% y el tercer ciclo (séptimo a noveno grado) con 18.3%. La población analfabeta se concentra más en los quintiles de ingresos bajos, evidenciando así la relación entre el nivel de ingresos de los hogares y las posibilidades de enviar a sus hijas e hijos a las escuelas.

7.11 Del total de viviendas existentes en el área de influencia del PRODAP II (72,525), el 77% están en propiedad, un 5% en inquilinato, un 15% es ocupante gratuito y 3% en otras formas. A nivel nacional el 88.4% de los hogares habitan en casas privadas, el 3.6% en vivienda temporal, el 3.4% en piezas de mesón, el 2% en pieza de una casa, en apartamentos el 2.2% y el restante con menos de un 1% en ranchos y viviendas improvisadas (DIGESTYC, 2003). Del total de viviendas en propiedad el 68.4% pertenece a hombres. El 69% de las viviendas están ubicadas en el campo, fuera de la parcela agrícola, el 22% en el pueblo y el 9% dentro de la parcela.

7.12 El tipo de combustible más utilizado para cocinar es la leña (72%), luego el gas propano (26%) y en menor medida la electricidad (0.6%) y kerosén (0.5%). A nivel de las distintas zonas geográficas del proyecto, el comportamiento es similar. El 80.7% utiliza la electricidad como fuente de energía para alumbrado del hogar; mientras el 13.8% utiliza kerosén, el 2.7% gas propano y el 2.8% otras fuentes. Este comportamiento es similar en las cinco zonas geográficas del proyecto, lo cual demuestra que existe una parte importante de hogares que disponen de electricidad para alumbrado (SOMOS, Consultores locales para el desarrollo educativo, 2005).

7.13 En cuanto al tipo de ocupación, de los 84,097 miembros de hogar de 5 años y más, el 30.7% desarrollaba un tipo de trabajo agropecuario en la parcela, el 19.4% realizaba similar actividad fuera de la parcela y cerca de la mitad (49.9%) labores no agropecuarias. Esto puede estar relacionado a los limitados ingresos que se obtienen en la agricultura, lo que conduce a complementar los ingresos familiares con ocupaciones en actividades no agropecuarias.

**Cuadro 1. Tipo de trabajo que realizan los habitantes en la zona del PRODAP II**

<b>TIPO DE TRABAJO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Agropecuario en la parcela	25,782	30.7%
Agropecuario fuera de la parcela	16,317	19.4%
No agropecuario	41,998	49.9%
<b>TOTAL</b>	<b>84,097</b>	<b>100.0%</b>

FUENTE: PRODAP II. Investigación de campo, 2003. Tomado del Estudio de Base.

7.14 En relación a la extensión de la jornada de trabajo, el 30.0% laboraba de 36 a 42 horas; el 19.4% de 43 a 49 horas; el 12.9% de 29 a 35 horas; y el 9.6% de 15 a 21 horas a la semana; cerca del 12% laboraba más de 50 horas a la semana. De todas aquellas personas que trabajaban en actividades no agropecuarias (41,998), el 78.4% se ocupaba en actividades de servicios, el 15.2% en el comercio y el 6.4% en la industria. De este total de ocupados, el 70.3% son hombres y el 29.7% mujeres. Esta situación es similar en todas las zonas del proyecto.

7.15 En gran parte de los hogares (49.8%) la edad de los/las jefes de hogar y parejas se encuentra entre los 40 y 64 años con 49.8% del total, mientras el 27.1% está entre las edades de 20 a 39 años, un 22.4% entre 65 y más años. Pero existe un grupo de 539 hogares (0.7% del total) que son conducidos por jefe(a) de hogar y pareja cuya edad oscila entre 15 y 19 años. El 69.6% de estos hogares es conducido por la pareja, el 22.3% por mujeres jefas de hogar y el 8.1% por hombres jefes de hogar. Es decir, un poco más del 30.0% de los hogares están desintegrados.

7.16 Llama la atención que en el grupo de 65 años y más, las jefas de hogar son cerca del 30.0%. Esta situación puede estar relacionada con las tendencias migratorias que hacen que la mujer abuela y madre se haga cargo de los nietos mientras la hija o el hijo están fuera del país. En el área de influencia del PRODAP II, han emigrado al exterior 31,257 personas. Según el parentesco con el jefe del hogar, se tiene que el mayor porcentaje (44.4%) de las personas que emigran son los hijos, el 24.2% son hijas, 15.6% otro pariente hombre, 8.1% otro pariente mujer, 7.2% esposo/compañero, 0.4% esposa/compañera. A Estados Unidos han emigrado 30,152 personas, que representan el 96.5% del total de la población emigrante. De los 31,257 miembros de hogar que han emigrado al exterior, el 67.4% son del sexo masculino y el 32.6% del sexo femenino (SOMOS, Consultores locales para el desarrollo educativo, 2005).

7.17 Uno de los aspectos más importantes en el área de la salud, es el acceso al agua potable. Según la información de la zona geográfica del PRODAP II, el 42.1% de las viviendas cuenta con abastecimiento por cañería privada, el 8.4% por cañería común, el 9.4% a través de chorro público, el 8.4% a través de pozo privado, el 7.9% de pozo público, el 2.3% accede al agua de río o quebrada y el 14% a través de nacimiento ojo de agua y finalmente el 6.6% lo hace a través de otros medios. En general, en las distintas zonas el acceso al agua para consumo asume similares características.

7.18 El promedio anual de ingresos netos por hogar, es de US\$1,535 y el ingreso per cápita es de US\$316. Los ingresos mensuales por hogar son de US\$128, inferior al salario mínimo de la industria, el comercio y los servicios, que supera los US\$ 150 por mes, aunque superior al salario mínimo agropecuario que es de US\$102 por mes. El PIB per cápita nacional es más de 7 veces el ingreso promedio de las personas que habitan en el área del proyecto. Los ingresos de las familias rurales son más bajos que el promedio urbano y nacional, lo cual evidencia la precariedad en la cual viven las familias en el ámbito rural.

## EL PRODAP II

7.19 El Proyecto constituye una segunda fase de un proyecto anterior (PRODAP I) financiado por el FIDA. Las conclusiones de la evaluación de la primera fase indicaban que el proyecto, que inició sus operaciones durante la implementación de los Acuerdos de Paz, había contribuido a promover la estabilidad social y el desarrollo rural. Señalaban también que el PRODAP I había alcanzado en forma satisfactoria sus objetivos generales. El informe recomendaba la consolidación de los logros a través de una nueva fase del proyecto, con el objetivo de asegurar la continuidad de los procesos de desarrollo local impulsados y para asegurar la futura sostenibilidad de los servicios financieros rurales y los de apoyo a la producción.

7.20 El PRODAP II fue formulado para ser ejecutado en la Región Central del país, en un área mayor a la cubierta por el PRODAP I.

### Grupo objetivo y beneficiarios

7.21 El grupo-objetivo definido para el PRODAP II, está conformado por familias rurales pobres de los departamentos de San Vicente y Cabañas y otros municipios. Del total de 400 000 habitantes, la población rural se estima en 235 000 personas de las cuales el 75% (175 000) tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza rural. De éstos, el 42% posee ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema.

7.22 La población objetivo está conformada por pequeños productores agropecuarios, jefas de hogar pequeñas productoras, microempresarios, asalariados agrícolas y no agrícolas.

7.23 El PRODAP II caracteriza estos distintos grupos objetivo de la siguiente manera:

- los pequeños productores agropecuarios: (70% de la población-objetivo) son propietarios (40%), parcialmente o totalmente arrendatarios (60%) de parcelas con aptitud para la explotación agrícola. el 93% dispone de menos de 2,0 ha, y en promedio tienen 1,3 ha; cultivan granos básicos: maíz, maicillo, frijol. dependiendo de los suelos, cultivan entre otros productos el ajonjolí y hortalizas;
- las productoras jefas de hogar: son las mujeres que quedaron a cargo de la familia y representan el 10% de la población-objetivo;
- los asalariados agrícolas: son hombres y mujeres dedicados al trabajo estacional o permanente en explotaciones agropecuarias locales o extra regionales (por ejemplo, la zafra o café). Es un grupo con un alto índice de pobreza y extrema pobreza;
- los microempresarios: conformados por hombres y mujeres que se dedican a la actividad de transformación de productos agropecuarios, artesanías, madereras, comercio en pequeña escala; y
- los asalariados no-agrícolas: están representados por mujeres y hombres ocupados en pequeñas actividades de servicios, industrias y comercio, con salarios muy bajos.

7.24 El proyecto beneficiaría directamente a aproximadamente 13.500 familias rurales (70,000 personas), representando alrededor del 55% de la población objetivo del área. Aproximadamente 7,500 familias, (2,625 mujeres, jefas de hogar, y 4,875 hombres), incrementarían la producción y la productividad agrícola, ganadera y de microempresas; de este grupo, 6,000 familias se incorporarían al programa de crédito. Por medio del Fondo de Inversiones Socio-Productivas se apoyaría a 4,600 familias para realizar inversiones de interés comunitario o grupal que permitan mejorar la producción agropecuaria, facilitar inversiones en actividades productivas de microempresa, de comercialización, de generación de ingresos y de mejoramiento de las infraestructuras y de las condiciones de vida. Adicionalmente, 1,400 personas, productores innovadores, hombres, mujeres y jóvenes, recibirían una capacitación específica vocacional para el aprendizaje de una profesión o de oficios que permitan su inserción en el mercado laboral.

### **Objetivos y componentes del proyecto**

7.25 El objetivo principal del proyecto es el incremento de los ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural pobre, reforzando sus organizaciones de base, incrementando la participación de los beneficiarios y transfiriendo gradualmente la responsabilidad de la implementación de los servicios. El proyecto se orienta a la generación de una capacidad local que pueda asegurar la sostenibilidad futura de los servicios. El PRODAP-II, además, propone una fuerte articulación entre los proyectos financiados por el FIDA en el país.

7.26 Los objetivos específicos del proyecto son los siguientes: 1) aumentar los ingresos por medio de mejoras en la productividad y en la diversificación de la producción agropecuaria, en la comercialización y desarrollo de la microempresa; 2) fortalecer las organizaciones de base de los productores y de los beneficiarios para facilitar su participación y el proceso de generación de la demanda en la implementación y gestión de las actividades del proyecto y para promover una gradual transferencia de servicios; 3) implementar un eficiente sistema de financiamiento rural basado en el fideicomiso PRODAP I, y en la intermediación financiera; 4) fortalecer la incorporación del enfoque de género y reducir las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el área del proyecto; y 5) mejorar las condiciones del medio ambiente en los aspectos de agua, suelos y recursos forestales.

### **Componentes**

7.27 Los componentes del proyecto son los siguientes:

- desarrollo de las capacidades locales. el objetivo de este componente es promover y fortalecer las organizaciones de base y otras organizaciones locales existentes para que puedan formular y negociar sus demandas y pequeños proyectos, realizar actividades de inversión social y económica y administrar los servicios de extensión. se consideran dos rubros/actividades principales;
- fortalecimiento de las organizaciones de base. el objetivo de este sub-componente es proporcionar a los beneficiarios del proyecto los conocimientos, aptitudes y habilidades que les permitan mejorar sus capacidades sociales y técnicas y aumentar su autosuficiencia. (costo estimado en usd 2 millones); y
- fondo de inversiones socio-productivas (fisp). se establecerá un fondo para co-financiar actividades sociales y productivas de organizaciones comunitarias o

pequeños grupos de beneficiarios. el fondo apoyará una amplia gama de inversiones (costo estimado en usd 3,4 millones).

7.28 ***Servicios de apoyo a la producción.*** En el marco de este componente se proporcionará a las organizaciones de base recursos financieros para garantizar la asistencia técnica para actividades agrícolas, comercialización y desarrollo micro empresarial. Los aportes del proyecto disminuirán gradualmente a medida que los beneficiarios incrementen su contribución financiera y asuman la responsabilidad de la selección, contratación, administración y supervisión de los servicios de extensión.

7.29 Se consideran cuatro sub-componentes:

- (i) Servicios técnicos agropecuarios. Este sub-componente proporciona fondos a las organizaciones de agricultores/as, para la contratación de asistencia técnica integral. El objetivo es fortalecer la capacidad institucional local para asegurar un servicio permanente y sostenible de extensión y asistencia técnica basado en la demanda. Todos los proveedores de servicios estarán supervisados y serán pagados en parte por los productores (costo estimado en USD 6,1 millones);
- (ii) Apoyo a la comercialización. Se facilitará el acceso de las organizaciones campesinas a los mercados locales regionales proporcionándoles información sobre los precios, tendencias y oportunidades que ofrecen los mercados (costo estimado en USD 0,5 millones);
- (iii) Desarrollo de las microempresas rurales. Apoyo financiero para la contratación de servicios de asistencia y capacitación técnica, gerencial y comercial. Los microempresarios, en especial las mujeres y jóvenes recibirán asistencia técnica y formación vocacional para que puedan identificar y financiar nuevas oportunidades empresariales (costo estimado en USD 0,6 millones);
- (iv) Manejo sostenible de los recursos naturales. Promover un manejo sostenible de los recursos naturales, especialmente en las fincas de los beneficiarios. Se fomentarán iniciativas ecológicas y de conservación de suelos, que se incorporarán a los programas de capacitación de los beneficiarios, en las escuelas y a nivel municipal (costo estimado en USD 0,5 millones).

7.30 ***Servicios financieros rurales.*** El proyecto busca establecer y consolidar un sistema de crédito local facilitando el acceso permanente de los beneficiarios a servicios de crédito. El sistema se basará en una entidad financiera institucional de segundo piso y en la participación de intermediarias financieras locales de primer nivel. El componente comprende el fortalecimiento institucional de esas entidades locales y fondos de crédito. El objetivo del primer sub-componente es ayudar a las instituciones locales que trabajan con la población objetivo a aumentar su capacidad de gestión y su eficiencia y diversificar los servicios financieros que prestan a los pequeños productores (costo estimado en USD 0,5 millones). En relación al segundo sub-componente, el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) seguirá operando como institución de segundo piso con respecto al fideicomiso y, por conducto de sus oficinas locales, como banco de primer nivel para las intermediarias financieras.



## Obstáculos y condicionantes al desarrollo del territorio

7.31 El analfabetismo es del 23.3% en la población de 9 años y más, un nivel bastante alto considerando el promedio nacional de 16.6%. La población en edad escolar tiene 29.3% de asistencia y una considerable proporción (17.9%) de niños de 10 a 15 años no asiste a la escuela, El proceso migratorio de los salvadoreños al exterior se ha intensificado en los últimos diez años, fundamentalmente asociado al desempleo, los limitados ingresos y la falta de oportunidades para prosperar. La calidad de vida de la población se ve afectada, asimismo, por las limitaciones de acceso al agua para consumo humano, respecto a la deposición de excretas y a los servicios de salud, entre otros factores.

7.32 La fuente de energía principal es la leña, lo cual representa una presión constante sobre el recurso forestal del área: el 72% de las familias utiliza leña para cocinar y un 26% gas propano. En el área de intervención del proyecto se trabaja con pequeños productores que esencialmente se dedican a actividades de subsistencia, en condiciones de topografía y uso de suelo que no son los mejores. Una buena parte de los productores no tiene acceso a la propiedad de la tierra, lo cual plantea la necesidad de promover acciones en este campo. Las mujeres aún enfrentan limitaciones para acceder a la propiedad de la tierra. Sólo un 19% del área considerada está en propiedad de mujeres.

7.33 La estructura productiva agrícola que predomina en el área del proyecto, muestra una limitada diversificación. De cada 100 hectáreas cultivadas, 92.5 ha. se dedican a granos básicos, 4.9 a productos de exportación tradicionales y el resto a hortalizas (0.8 ha.) y frutales (1.9 ha.). Los niveles de productividad de granos básicos están por debajo del promedio nacional. Los productos de exportación están en mejor condición relativa porque la productividad a nivel nacional también ha disminuido.

7.34 El destino de la producción de granos básicos, muestra que cerca de la mitad de la producción se destina al mercado, y la otra al consumo familiar. En cuanto a la producción pecuaria, la mayoría tiene aves y en menor proporción bovinos y cerdos. Estos productores manifiestan problemas con las enfermedades y en menor proporción con la disponibilidad de alimentos.

7.35 El paquete tecnológico para la producción sigue mostrando mayores tendencias hacia la utilización de agroquímicos y en una limitada proporción a los productos orgánicos para combatir las plagas o para la fertilización. Las formas de cultivo predominantes son en asocio y relevo. En relación a la producción pecuaria también el nivel tecnológico muestra limitaciones, como asimismo los servicios de apoyo en crédito: el 95% del total de productores en el área del proyecto no tuvo acceso al crédito. La asistencia técnica presenta similares características; de hecho, solamente 6% recibieron asistencia técnica. Es importante promover mecanismos innovadores de crédito que permitan a los productores acceder a recursos financieros para facilitar la diversificación de su producción y el desarrollo de la microempresa rural.

7.36 Los productores agrícolas enfrentan serios problemas en la comercialización de sus productos debido a bajos precios y dificultades de acceso a mercados dinámicos. La fuente más importante de ingresos de las familias en el área del proyecto proviene de las actividades no agrícolas (42.6%); el trabajo agropecuario en la parcela y fuera de la parcela sólo representa un 17.9%, siendo importante el ingreso proveniente de las remesas, con un 19.2%. La actividad micro empresarial contribuye con 14% de los ingresos.

7.37 Otras dificultades enfrentadas por el PRODAP II están relacionadas con el contexto macroeconómico en el que se desempeña el proyecto y las tendencias negativas para el desarrollo agropecuario y rural, como por ejemplo: la desprotección efectiva relacionada con la política

monetaria y la apertura comercial; la reducción de los incentivos económicos; la competencia de producciones externas; la pérdida de competitividad para las exportaciones agropecuarias; o la flexibilización de los requisitos para la importación de productos agrícolas y pecuarios.

7.38 El modelo de desarrollo vigente prioriza la solución de los problemas urbanos y descuida la problemática rural, en tanto se orienta al fortalecimiento del sector financiero, de servicios y actividades comerciales. El territorio rural en el que se desarrolla el proyecto presenta una economía deprimida, basada en la agricultura de autoconsumo, el trabajo asalariado agrícola, el empleo no agrícola de refugio y las remesas, con instituciones débiles, producto probablemente de su historia de conflicto social en la década de los años ochenta y la realidad de post – guerra y todas sus implicancias.

7.39 Como resultado de estas debilidades institucionales, se observan desigualdades en el acceso a la educación y la información, la politización de los cargos públicos, la descoordinación institucional y el enfoque sectorial de la intervención del Estado, además de ausencia de mecanismos de concertación y participación, entre otros. A su vez, los gobiernos municipales enfrentan dificultades de gobernanza producto de un incremento significativo en las responsabilidades de la institución sin el correspondiente incremento en el acceso a recursos financieros (propios o del Estado central) ni técnicos para enfrentar la administración del territorio y su desarrollo.

7.40 El modelo político administrativo del Estado no otorga suficiente importancia a las unidades territoriales que conforman la Nación, ni sus dinámicas internas o sistémicas con otras unidades territoriales, promoviéndose un modelo centralizador de las funciones y las oportunidades. Esto se expresa en el territorio a través de un sistema deficiente de conexiones y relaciones funcionales entre las áreas rurales y sus centros intermedios. En consecuencia, no existe una visión territorial clara ni una identidad territorial definida en el área de interés del proyecto, salvo algunas excepciones.

7.41 Diversos aspectos de la producción agropecuaria y del desarrollo rural han sido consideradas en el marco de intervención del proyecto. Sin embargo se trata mayoritariamente de características estructurales que están fuera del alcance de los proyectos de desarrollo rural. La importancia de propuestas como el PRODAP II, radica en sus posibilidades de mejorar las condiciones de los productores rurales para enfrentar las situaciones adversas, las posibilidades de reactivar la agricultura y desarrollar nuevas formas de organización de la producción que potencie las capacidades de los agricultores.

### **El contexto macroeconómico y del comercio exterior**

7.42 El diseño del proyecto (elaborado en 1998-1999) adoptó supuestos bastante favorables respecto al contexto político y económico que caracterizaría los años de implementación de PRODAP II. En rigor, el contexto político-institucional de la ejecución se ha mantenido tan estable como lo previsto. Por ejemplo, a los tres años de iniciado el proyecto se produjo un cambio de gobierno que no afectó mayormente las políticas sectoriales ni tampoco a la estructura organizativa ni al personal del proyecto.

7.43 Por el contrario, el contexto macroeconómico agudizó varias tendencias negativas para el desarrollo agropecuario del país, pues se caracterizó por una fuerte desprotección relacionada con la política monetaria y la apertura comercial. Así, los incentivos económicos a la producción agrícola se han reducido significativamente: la competencia de producciones externas ha reducido las oportunidades para producir para el mercado doméstico y se acentuó la pérdida de competitividad para las exportaciones agropecuarias.

7.44 De hecho, la ausencia de estímulos a la producción de bienes transables y, en particular, de productos agropecuarios se incrementaron desde el inicio de la ejecución del proyecto. En primer lugar, el proceso de valorización de la moneda nacional que llegó al extremo de adoptar como moneda nacional al dólar de los EEUU. La dolarización fue acompañada de un acomodamiento de precios relativos que, en general, han influido en el aumento de costos de los bienes transables, generando una fuerte pérdida de competitividad en varios sectores de la economía y, en particular, del sector agropecuario.

7.45 En segundo lugar, las tendencias para facilitar el ingreso de productos de los países vecinos se fortalecieron en este contexto: se flexibilizaron los requisitos para la entrada de productos agrícolas y pecuarios, se incrementó el flujo de inversiones salvadoreñas en empresas agrarias de países del istmo para exportar sus productos al mercado nacional, etc. Como resultado, además de producirse una caída importante en las exportaciones agropecuarias, las importaciones se elevaron significativamente quedando un mercado doméstico para la producción nacional bastante reducido.

7.46 Finalmente, El Salvador ha suscrito y puesto en vigor el Tratado de Libre Comercio con los EEUU a partir del año de 2006. Sus consecuencias sobre el sector agropecuario son motivo de un amplio debate, pero algunos analistas coinciden en que, en general, serán muy negativas para la producción de alimentos. Además es importante considerar que el proyecto se da en un país que estuvo en guerra durante más de una década y en una región donde los efectos de la post – guerra (polarización política, desconfianza en la institucionalidad, etc.) aún prevalecen, dificultando los procesos de discusión y concertación requeridos para impulsar cualquier proceso de desarrollo.

## **Reflexiones sobre el Desarrollo Territorial Rural a partir de la experiencia del PRODAP II**

### **El enfoque de Desarrollo Territorial Rural**

7.47 Existe un creciente interés en América Latina y el Caribe de otorgar una mayor atención a las áreas rurales. Ello se debe a los elevados niveles de la pobreza rural, que son significativamente mayores que en las áreas urbanas. De acuerdo a las cifras disponibles más recientes,<sup>1</sup> el porcentaje de la población rural pobre en la región era de 58.8% en el año 2005, mientras que en las áreas urbanas era de 34.1%. El enfoque de desarrollo territorial rural surge con la aspiración de desarrollar una teoría para la acción, basada en las múltiples experiencias y lecciones aprendidas para favorecer “... *el diseño de políticas, programas o proyectos orientados a la superación de la pobreza rural*”.

7.48 De tal manera “La integración de los conceptos de espacio rural como territorio, de heterogeneidad social de los agentes, de multisectorialidad en el empleo, de articulación intersectorial, de incorporación de los vínculos urbano-rurales y de relevamiento de lo institucional, permite intentar una síntesis que recoja los aportes de distintas experiencias, propuestas y teorías...” a lo que le han denominado **Desarrollo Territorial Rural (DTR)** (Schejtman & Berdegué, 2004).

7.49 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”. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la

---

<sup>1</sup> Martine Dirven, CEPAL, “Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala”. Serie Desarrollo Productivo 183. Santiago de Chile, diciembre de 2007.

economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios (Schejtman & Berdegú, 2004).

7.50 Los autores han identificado siete elementos que deben ser considerados en el enfoque de DTR:

- (i) La competitividad determinada por la difusión del progreso técnico y el conocimiento, es una condición necesaria de sobrevivencia de las unidades productivas;
- (ii) La innovación tecnológica que eleva la productividad del trabajo es un determinante crítico del mejoramiento de los ingresos de la población pobre rural;
- (iii) La competitividad es un fenómeno sistémico, es decir, no es un atributo de empresas o unidades de producción, individuales o aisladas, sino que se funda y depende de las características de los entornos en que están insertas;
- (iv) La demanda externa al territorio es el motor de las transformaciones productivas y, por lo tanto, es esencial para los incrementos de la productividad y el ingreso;
- (v) Los vínculos urbano-rurales son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas en el interior del territorio;
- (vi) El desarrollo institucional tiene una importancia crítica para el desarrollo territorial;
- (vii) El territorio no es un espacio físico “objetivamente existente”, sino una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados.

### **Propuesta de intervención del PRODAP II**

7.51 El objetivo de la propuesta de intervención del PRODAP II se ha orientado hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales pobres y sus organizaciones mediante una combinación de acciones dirigidas a: i) la creación de oportunidades tendientes al fortalecimiento y consolidación de las organizaciones de base de productores/as que gestionan los servicios técnicos; ii) la generación de empleo e incrementos de los ingresos de origen agrícola; y iii) el fortalecimiento de las capacidades locales, con énfasis en la participación de la mujer.

7.52 La estrategia de ejecución de PRODAP II esta basada en la demanda. Es decir, en la participación activa de la población usuaria y el compromiso de asumir la responsabilidad de la gestión de los servicios técnicos por parte de las organizaciones de base incorporadas en los procesos de fortalecimiento organizacional.

7.53 Las actividades impulsadas obedecen al enfoque por demanda, responden a las necesidades expresadas y priorizadas por las familias usuarias y sus organizaciones, así como del análisis de sus oportunidades de generación de proyectos que contribuyan a modernizar sus actividades productivas, con base en las posibilidades socioeconómicas y condiciones agro

ecológicas, plasmadas previamente en los planes de desarrollo integral (PDI), y de fortalecimiento organizacional (PFO).

7.54 El proyecto orienta sus recursos financieros no reembolsables (mediante el sub-componente del FISP) al cofinanciamiento de las inversiones productivas, como el mejoramiento, construcción y rehabilitación de la infraestructura productiva a nivel rural, contribuyendo a la modernización de la agricultura, la ganadería, la acuicultura y actividades micro empresariales. En este marco, se promueve la movilización de recursos con la participación de otras instituciones publicas y privadas, organismos de cooperación nacionales e internacionales, gobiernos locales y ONGs que contribuyen con recursos complementarios a la ejecución y puesta en marcha por parte de las organizaciones de proyectos orientados a la generación de empleo e ingresos y el mejoramiento de cadenas agro productivas.

7.55 Para lograr sus objetivos el proyecto, mediante el componente de servicios de apoyo a la producción se propone:

- (a) desarrollar capacidades y habilidades para la gestión, administración y prestación de servicios técnicos a nivel de las organizaciones de base rural;
- (b) propiciar la implementación de un sistema local de apoyo a la producción gestionado por las organizaciones de base;
- (c) fomentar la demanda de asistencia técnica local, mediante procesos de diagnóstico y planificación participativos en el seno de las organizaciones de base;
- (d) promover un adecuado conocimiento de los sistemas de producción familiares, tanto en lo referente a interacciones entre los componentes del sistema, como a los roles de los miembros de la familia en el proceso productivo;
- (e) consolidar las propuestas de micro-proyectos integrales, que contemplen aspectos de producción, comercialización, agroindustria, transferencia de tecnología e implementación de infraestructura socio-productiva complementaria;
- (f) promover la diversificación ordenada de la producción, orientada a rubros con demanda sostenida y con sistemas de comercialización ya establecidos;
- (g) consolidar el manejo sostenible y eficiente de los recursos naturales, agua, suelo, fauna, de las fincas de los usuarios/as del proyecto, mediante la implementación de tecnologías amigables con el ambiente;
- (h) contribuir a la protección y recuperación de la fertilidad del suelo y aumentar la productividad agrícola en las fincas implementando para ello prácticas y/u obras de conservación de suelo y agua;
- (i) contribuir al desarrollo de un mercado de servicios a nivel local, para la población objetivo;
- (j) promover el desarrollo de la intermediación financiera, con la participación de las IFIs locales, ampliando el acceso de las personas usuarias del proyecto al crédito; fomentando la movilización de recursos económicos a nivel local, la oferta del crédito y otros servicios financieros;

- (k) favorecer el acceso de hombres y mujeres, en forma equitativa, a los servicios de apoyo a la producción y a la administración de los mismos.

7.56 Una de las estrategias propuestas para lograr la sostenibilidad es la articulación de actores, actividades y procesos que generan valor y satisfagan la demanda de los consumidores, con la finalidad de elevar los ingresos y los niveles de vida. Una de las líneas de acción para lograr la sostenibilidad consiste en el fortalecimiento de las organizaciones de base y formación de capacidades locales, en áreas organizativas, administrativas y agropecuarias, para la transferencia de tecnología. Capacitación en servicio a productores y productoras, líderes y lideresas, denominados Productores Inductores Comunitarios (PIC), quienes a su vez se constituyen en difusores de conocimientos y buenas prácticas participando activamente en la capacitación y orientación de las actividades y de sus organizaciones. Asimismo, se promueven los servicios financieros rurales, fortaleciendo la demanda de crédito y micro crédito a partir de los productos con mejores oportunidades de mercado y rentabilidad.

7.57 La comercialización se propone bajo la modalidad de cadenas, estableciendo líneas de negocios bajo el concepto de Asociatividad Empresarial, partiendo de las organizaciones “integradas” hacia las organizaciones “enlace”<sup>1</sup>, estableciendo mecanismos de articulación funcionales y promoviendo la participación de otras instituciones de desarrollo presentes en el área.

7.58 Inicialmente se había definido que las acciones de campo del proyecto estarían a cargo de equipos técnicos de Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) contratadas por el proyecto, y este último se encargaría de la orientación estratégica y metodológica de las intervenciones, además de la supervisión y acompañamiento de las operaciones, que serían desarrolladas por los equipos zonales. El modelo de intervención se ilustró de la siguiente manera:

7.59 Esta estrategia de intervención se basa en el concepto de Asociatividad Empresarial



entendido como un “Mecanismo de cooperación entre personas empresarias, empresas pequeñas y medianas, en donde cada participante, manteniendo su independencia natural o jurídica y autonomía gerencial, decide voluntariamente participar en un esfuerzo conjunto con otros agentes para la búsqueda de un objetivo común, que no podría lograrse al actuar en forma individual”. (PRODAP II, 2003).

7.60 Se considera que el trabajo asociativo facilitará el análisis de la problemática y formulación de planes estratégicos y de acción. Se espera que ello permita la reducción en el costo de compra de materia prima al aproximarse al nivel de compras de las grandes empresas; que facilite la utilización conjunta de equipos o tecnología equivalente a las grandes empresas; que se incremente la capacidad de producción, posibilitando la atención a grandes pedidos; que se reduzcan de costos de producción y transacción y se mejore el acceso a información, conocimiento y tecnologías que normalmente son privilegios de las grandes empresas, mediante el acceso a capacitación y asistencia técnica adaptada a las necesidades y realidad del sector, a precios más bajos.

7.61 Se trata de una estrategia colectiva, de carácter voluntario, sin exclusión de empresas ni tipo de negocio, autonomía gerencial de las empresas participantes, diversas modalidades jurídicas y organizacionales, y no ser exclusiva para pequeñas y medianas empresas (PRODAP II, 2003). Se consideran como obstáculos la resistencia al cambio por parte de los participantes, la desconfianza, la mala administración, la falta de identificación con la organización, el incumplimiento de los propósitos, los intereses particulares de algunos participantes y la falta de claridad del concepto y alcance por parte de las instituciones que la promueven. Factores determinantes para su funcionalidad son la cooperación, la coordinación, la identificación de objetivos claros e intereses compartidos, la participación activa, la identificación de problemas concretos, la democracia y la toma colectiva de decisiones, la confianza mutua, la disposición a trabajar e invertir tiempo y recursos en forma conjunta.

7.62 Con los procesos de apoyo al fortalecimiento y la transferencia de capacidades se formaron con personas jóvenes de la comunidad, llamados ENLACES GERENCIALES, quienes tienen a su cargo las actividades de apoyo a la prestación de servicios, cuya importancia radica en que controla y registra las operaciones necesarias para brindar un servicio eficiente. Entre los sistemas mínimos necesarios con que este tipo de organización debe contar, se encuentran los servicios de administración, contabilidad y finanzas.

7.63 En el período inicial, septiembre 2001 – 2002, se definieron las bases conceptuales y metodológicas para su implementación. A partir del 2002 se implementa una modalidad con empresas coejecutoras, contribuyendo al desarrollo de un mercado de servicios técnicos; paralelamente se inició un proceso de generación de capacidades a nivel de usuarios y organizaciones, para acelerar la implementación de la modalidad de administración y ejecución directa de los servicios del proyecto por las propias organizaciones de base, abandonando la intermediación de los servicios a través de empresas coejecutoras.

7.64 El 2004 fue un año clave en la preparación de las OBE, previamente seleccionadas y el inicio de la implementación de las primeras acciones preparatorias de ejecución a través de las OBE que, a partir del 2005, se incorporarían a la nueva modalidad.

7.65 A partir del 2005, se inició el proceso de transferencia de responsabilidades de gestión y administración directa a las OBE para la provisión de servicios, la administración y gestión de los recursos financieros y la administración y seguimiento de la asistencia técnica y de sus proyectos, en forma coherente con los objetivos del proyecto, incluyendo la selección y contratación de sus equipos técnicos. Es así como, durante el transcurso del año 2005, el 36.6% de

la población rural beneficiaria de PRODAP II, recibió los servicios directamente de sus Organizaciones de Base.

7.66 Finalmente, desde el año 2006, junto con completarse el proceso de descentralización de la ejecución a las OBE, el proyecto está implementando las acciones iniciales de su estrategia de salida, para asegurar una conclusión ordenada de las acciones ejecutadas.

7.67 En este sentido, los principales lineamientos que caracterizan su implementación son:  
a) consolidación del proceso de transferencia de los SAP a las OB tendiendo a completar el proceso integralmente;

- (a) concentración de las acciones en un grupo menor de usuarios (por ejemplo reducción a 3.500 del número total de familias atendidas);
- (b) promoción más acelerada de sub proyectos productivos;
- (c) establecimiento de alianzas estratégicas de las OBE con instituciones de cooperación nacionales e internacionales y en algunos casos con los gobiernos locales.

### **El PRODAP II y el enfoque de Desarrollo Territorial Rural (DTR)**

7.68 El PRODAP II es un proyecto que tiene como fin contribuir a la reducción de la pobreza rural en el marco de las políticas y estrategias de desarrollo del gobierno para el sector rural. Su propósito y objetivo principal es incrementar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población rural. Al compararlo con el enfoque del DTR surgen algunas constataciones que es importante destacar:

7.69 La población meta está compuesta por pequeños productores agropecuarios, productoras jefas de hogar, asalariados agrícolas, microempresarios y asalariados no agrícolas.

7.70 El diseño del proyecto presta especial atención a los aspectos sectoriales, lo cual se evidencia en los esfuerzos dedicados a la transformación productiva. Sin embargo, va más allá de lo sectorial, tomando en cuenta su estrategia de vinculación con las diversas instituciones operando en el territorio.

7.71 Varias dimensiones de su estrategia tienen similitudes con el enfoque del DTR como son: i) la creación de oportunidades y fortalecimiento de capacidades locales; ii) el fortalecimiento del capital social, como son las redes y alianzas entre instituciones; iii) el empoderamiento individual y organizacional con énfasis en los factores de género; y iv) fuerte impulso a la elevación de la autoestima y el incremento de los activos familiares y organizacionales.

7.72 La Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP) tiene un rol central en la toma de decisiones del proyecto, tomando en cuenta las demandas de las familias beneficiarias.

7.73 No se busca incidir en procesos institucionales globales que van más allá del proyecto.

7.74 Varias de las características mencionadas se deben al entorno en el que operan los proyectos: un marco político administrativo que no otorga suficiente importancia al territorio como eje del desarrollo económico y social. También es importante señalar que el proyecto delega la administración y ejecución de proyectos y de fondos directamente a las organizaciones. Se promueve asimismo: i) el intercambio de experiencias campesino-campesino entre las



organizaciones; ii) la formación de nuevos líderes y lideresas articulados a la gestión de servicios técnicos, mediante los enlaces gerenciales; iii) el fortalecimiento de organizaciones económico productivas; iv) el establecimiento de vínculos con mercados dinámicos externos al territorio; y v) organizaciones con capacidad de gestión y movilización de recursos locales, 98 proyectos socio productivos ejecutados directamente por las ORG, (sociales, viales, medioambientales y productivos)

## **Las innovaciones desarrolladas por el proyecto**

### **La propuesta territorial del PRODAP II**

7.75 La propuesta de intervención se traduce en un modelo de organización territorial que inicialmente se sustenta en la zonificación del área de impacto del proyecto. Se establecen cinco zonas, caracterizadas de acuerdo a su potencial, además de sus condiciones geográficas y de recursos naturales. De igual forma, se toma en consideración la conformación de algunas micro regiones ya establecidas.

7.76 Sin embargo, un factor determinante para la zonificación es inicialmente de carácter logístico. En cada una de las zonas se instala un equipo de proyecto compuesto por un jefe zonal, un técnico en fortalecimiento organizacional y género y un técnico facilitador con su respectiva oficina y equipamiento (Álvarez, 2007). Estos equipos tuvieron a su cargo tanto la promoción del proyecto ante las instancias locales y organizaciones de productores de diversa naturaleza (asociaciones de desarrollo comunal ADESCOS, cooperativas, asociaciones, grupos de interés, entre otras) para su participación activa en las actividades del proyecto, en la generación de la demanda de servicios mediante ejercicios participativos (DRPEG, PDI, PFO), como la coordinación general de las actividades del proyecto ante los actores del territorio (alcaldes, ONGs, OGs y otras instituciones públicas y privadas) y la supervisión de las diversas empresas coejecutoras que se contrataron mediante licitación pública para la atención de la población.

7.77 En la etapa de consolidación de los procesos de gestión de los servicios técnicos por parte de las OBE, y considerando los recursos disponibles del proyecto, se determinó la focalización de los esfuerzos del PRODAP II y la contracción de sus actividades, por lo menos en cuanto a su presencia física en las zonas señaladas, dejando en operación una oficina en San Vicente y otra en Cabañas.

7.78 Sin embargo, el modelo de intervención logró consolidar un conjunto de empresas de servicios, ahora conocidas como Organizaciones Enlace (18 en total), que en muchos casos cuentan con un grupo de organizaciones integradas (inicialmente denominadas organizaciones Comunes irradiadas) a las cuales asisten y con las cuales coordinan las prioridades de trabajo en todos los aspectos socio productivos de sus respectivas áreas de influencia.

### **Promoción del desarrollo en unidades territoriales más pequeñas.**

7.79 Este mecanismo de integración territorial, concertación, planificación conjunta, auto asistencia y capacitación horizontal ha generado varios procesos sumamente interesantes en distintas regiones, o fortalecido otros pre-existentes al PRODAP II. La estructura organizativa propuesta ha desarrollado relaciones funcionales entre organizaciones comunales y de productores vecinas, que presentan las mismas o muy parecidas limitaciones en su entorno y en sus capacidades. Esta relación contribuye a la construcción de una identidad local y dinámicas de intercambio de experiencias y redes de solidaridad que favorecen la construcción territorial y promueven un desarrollo organizado (asistencia técnica, compra de insumos en bloque,

información de mercado y comercialización, gestión administrativa, planificación estratégica y operativa).

7.80 Las organizaciones que han participado en la gestión de servicios técnicos a sus asociados y otras asociaciones vecinas, tienen reconocimiento local y son vistas por otras instituciones de cooperación como referentes para la ejecución de nuevos proyectos de beneficio comunal, incluyendo los de carácter productivo.

### **Transferencia de responsabilidades de administración, ejecución y gestión**

7.81 El proyecto incluye la novedad de proponer la transferencia de la gestión de los servicios de asistencia al productor, directamente a las Organizaciones de Base capacitadas a lo largo de la ejecución del proyecto. Los resultados de esta transferencia se aprecian en el empoderamiento de las organizaciones, la apropiación del proceso y el desarrollo de las capacidades administrativas, técnicas, logísticas, gerenciales e innovadoras de las organizaciones de base.

### **Co-ejecución financiera y técnica**

7.82 Como parte del proceso de fortalecimiento y conforme las organizaciones desarrollan sus capacidades e incrementan sus ingresos, el PRODAP II incluye la co-ejecución directa (aportes financieros de la organización, quienes debían estar legalmente constituidas y con personería jurídica, acciones básicas que se apoyaron desde el proyecto) o indirecta (aportes financieros de otras instancias), gestionados por la organización tanto para proyectos de infraestructura básica y social, como para proyectos productivos.

### **Promoción de nuevos liderazgos**

7.83 A través del mecanismo de enlaces gerenciales y la conformación de comités de seguimiento a nivel de las organizaciones, se asignan responsabilidades en el seguimiento y evaluación de resultados y procesos y en la sistematización de la experiencia, así como otras funciones administrativas y de gestión a jóvenes, hombres y mujeres de las organizaciones de base, quienes desarrollan destrezas no sólo en estos campos, sino que también comienzan a forjar experiencia en el liderazgo organizativo, con lo cual se promueven los liderazgos de personas y grupos locales. Este es quizá uno de los aportes más importantes pues las organizaciones rurales sufren de falta de cambio generacional en sus liderazgos, afectando a la larga su propio desarrollo organizativo.

## **Experiencias de interés**

### **El Sistema Económico y Social (S.E.S) en San Vicente.**

7.84 El Sistema Económico y Social (SES) es una organización de segundo nivel que agrupa todas las Asociaciones de Desarrollo Comunal ubicadas al sur de Tecoluca, en la región conocida como Bajo Lempa. Este territorio formó parte de grandes haciendas antes del conflicto armado de la década de 1980, fue territorio de combate y corredor logístico de las fuerzas insurgentes durante la guerra y zona de aplicación del Plan de Transferencia de Tierras, que formó parte de los Acuerdos de Paz firmados en 1992.

7.85 En la zona existen 12 comunidades distribuidas en el territorio. Cada asentamiento fue organizado por los pobladores desde su inicio, distribuyendo la tierra en parcelas de entre 4 y 6 hectáreas y dejando un remanente para la conservación de los recursos naturales. Cada comunidad, organizada como Asociación de Desarrollo Comunitario, (ADESCO), elige una junta directiva para atender los asuntos pertinentes al desarrollo comunitario, pero a su vez, delega dos miembros a la Asamblea del SES, en donde se elige una Junta Directiva, que trata los asuntos del desarrollo de todo el territorio del Bajo Lempa sector Tecoluca en el Departamento de San Vicente.

7.86 El SES ha elaborado planes estratégicos que traduce en proyectos productivos y de desarrollo social y cultural de las comunidades, que han sido financiados directa o indirectamente por ONGs europeas, estadounidenses y otras agencias internacionales. Como parte de este proceso se ha evaluado el territorio y sus potencialidades, oportunidades, amenazas y riesgos y sobre esa base construyen y consolidan un sistema de organización que también abarca los servicios a los productores, microempresas agropecuarias y organizaciones de mujeres productoras. Sin embargo, a lo largo de 10 años de experiencia organizativa en ese territorio, no habían administrado fondos de manera directa, ni contaban con una personería jurídica propia, sino que las mismas ONGs que los apoyaban “prestaban” su personería y aparato administrativo para tales fines.

7.87 En el año 2004 el SES solicita ser considerado en el PRODAP II como una organización usuaria y comienza a coordinar con el equipo del proyecto las intervenciones requeridas en la zona. El PRODAP II incorpora al SES e inicia los procesos para promover la participación de los productores y las organizaciones que conforman lo conforman, para realizar los ejercicios participativos (DRPEG, PDI, PFO). Para ello se contrata un equipo de consultores técnicos de campo en el Bajo Lempa y comienza un proceso de promoción y capacitación en las principales actividades técnicas demandadas por la población, como son el manejo de ganado con más de 250 pequeños y medianos ganaderos y ganaderas, y producción de hortalizas y frutales.

7.88 Don Sebastián de Jesús Vásquez, uno de los ganaderos beneficiados, manifestó haber participado desde el año 2004 en el proceso de definición de las prioridades del sector y accedido a créditos que permitieron mejorar su hato (Vásquez, 2007). Con el financiamiento proporcionado por el PRODAP II a través del Banco de Fomento Agropecuario, don Sebastián adquirió dos créditos y con ellos ha comprado una yunta de novillos y dos toros semi enrazados, lo que le ha permitido mejorar sus posibilidades de ingreso.

7.89 Además ha recibido capacitación y asistencia técnica para mejorar el manejo del hato, mejoramiento de pasturas, siembra de pastos mejorados, incrementando los rendimientos y por lo tanto su calidad de vida. Periódicamente es asistido por el técnico de campo que SES seleccionó y contrató como parte del programa de Gestión de servicios técnicos, mediante la ejecución de los Fondos de Transferencia del PRODAP II. Actualmente vacunan, desparasitan y fortalecen con vitaminas a los animales dos veces al año; bajo la implementación de un Plan Profiláctico de Sanidad y Nutrición, se han promovido los botiquines pecuarios, para acercar y disponer en el lugar de los medicamentos necesarios, que son manejados y administrados por la ORG.

7.90 Por su parte, la señora Tarsila de Machado señaló haber sido invitada a participar en los grupos de trabajo por los promotores de PRODAP II. Igual que don Sebastián, ha recibido financiamiento del PRODAP II, por medio de dos créditos otorgados por el programa crediticio, a través del Banco de Fomento Agropecuario, con los que ha comprado cinco vacas. Señala doña Tarsila que las capacitaciones y asistencia técnica recibidas, los créditos y la posibilidad de moler subproductos de la milpa para ensilarlos y alimentar el ganado, gracias a la maquinaria facilitada por PRODAP II, (proyecto de servicios de maquinaria agrícola y fabricación de concentrado), ha

permitido incrementar la producción de leche. “La maquinaria de concentrado para el ganado ha sido de gran ayuda. Con ella molimos todo el año pasado y tuvimos alimento para todo el año, mejoró la producción de leche y tenemos más platita” (de Machado, 2007).

7.91 Según el señor Arnoldo García Cruz, directivo del SES, el proceso no fue fácil ni suficientemente ágil. En los primeros dos años de relación con el PRODAP II se elaboraron varios documentos de diagnóstico y otros estudios. Aún se practicaba la modalidad de co-ejecución dentro del PRODAP II. Fueron publicadas dos licitaciones para atender la zona del SES en el Bajo Lempa de Tecoluca, San Vicente. La primera fue declarada desierta y en la segunda participó únicamente CORDES, una organización no gubernamental salvadoreña que ha acompañado el desarrollo local de la región desde sus inicios y ha venido coordinando la cooperación en el área del Bajo Lempa.

7.92 La participación en la licitación de servicios por parte de CORDES, permitió que fuese contratada por el PRODAP II, para la prestación de servicios técnicos al SES y se viabilizó la ejecución de algunas actividades de relevancia. Sin embargo, por las dificultades administrativas establecidas en los planes de gastos, la empresa co-ejecutora CORDES, no pudo ejecutar el presupuesto asignado, presentándose una sub ejecución de alrededor del 45% del presupuesto asignado para ese año, que rondaba los \$90,000.00 (García Cruz, 2007).

7.93 En este sentido el señor García manifiesta que “con la transferencia de fondos comenzamos a ejecutar fuerte. Yo creo que eso fue una política de FIDA. Para nosotros fue un gran reto porque no teníamos cédula jurídica y la Alcaldía no tenía normado este tipo de asociaciones mediante una ordenanza municipal, así es que tuvimos que incidir ahí para que saliera primero la ordenanza y luego tener una personería jurídica adecuada a nuestro esquema de organización, que no corresponde al de una ADESCO”. En dicho proceso tuvimos el valioso apoyo del PRODAP II (García Cruz, 2007).

7.94 El primer Acuerdo fue para Fortalecimiento Institucional – denominado así por PRODAP II - desembolso recibido por el SES en Septiembre 2005, destinado a equipamiento de la oficina (compra de equipo computacional y mobiliario) con lo básico para operar bajo la modalidad de “transferencia directa de fondos”. Posteriormente, se estableció un Memorandum de Acuerdo para la gestión de servicios. Dicho acuerdo es revisado cada año y se elaboran las adendas correspondientes sobre la base del nuevo plan operativo anual que es propuesto y consensado con el PRODAP II. Entre el 2005 y el 2007 han ejecutado alrededor de US\$84,210.90 (García Cruz, 2007).

7.95 La relación de coordinación y concertación de actividades, productos y metas fue armoniosa desde el inicio de la intervención de PRODAP II. El equipo de campo establecido contaba con cualidades y calidades humanas que permitieron una comunicación fluida y respetuosa entre las partes. “El PRODAP antes trabajaba en zonas con poco nivel organizativo pero aquí se encontraron con otra cosa, y supieron montarse en nuestro proceso y apuntalar nuestros esfuerzos. Nosotros pudimos incidir para que se respetara nuestro método de trabajo y se contratara personal técnico de la zona. Por ejemplo, ellos hablaban de PIC o Productores Inductores Comunitarios y aquí nosotros trabajamos con Técnicos Agropecuarios Populares o TAP. También hicimos valer nuestro criterio como organización de desarrollo y no estrictamente agroproductiva” (García Cruz, 2007). Sin embargo, se señala que con la disminución del personal, producto del inicio de la fase de salida del PRODAP II, se percibe una significativa merma en el financiamiento, con lo cual se han reducido las posibilidades de concertación.

7.96 La relación entre el PRODAP II y el SES ha permitido incrementar las capacidades técnicas de los productores en cuanto al manejo del hato, mejorar la calidad genética, garantizar alimento para los animales durante todo el año, facilitar bienes de capital fundamentales para la

activación y soporte tanto de la actividad ganadera, como de otras colaterales rentables. También ha fortalecido la organización de los ganaderos y ganaderas de la zona, quienes en número de 150 mantienen un comité que invierte recursos propios tanto en la planta de concentrados, que cofinanció el PRODAP II y la comunidad, como en el manejo del hato, con criterios técnicos adecuados y obteniendo mejores ingresos.

7.97 El SES también se ha beneficiado al mantener activa su dinámica organizativa y ha logrado su legalización, mejorado sus capacidades administrativas y su autoestima organizativa.

7.98 En la actualidad el SES junto al Comité Ganadero, que esta recibiendo capacitación gerencial en el manejo de su proyecto, por parte del PRODAP II, mediante acuerdos con instituciones que manejan los fondos para asistencia técnica FAT, ejecutados por el ministerio de economía, han gestionado con la Alcaldía de Tecoluca un fondo de US\$21,000 proveniente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) para el fortalecimiento de la Planta de Concentrados. Estos recursos serán destinados al estudio de mercado, elaboración de un Plan de Inversión y Comercialización, establecimiento de marca, así como la adquisición de equipo adicional necesario para el manejo de la planta de concentrado, entre otros aspectos.

7.99 Esta planta contó con una financiamiento local del 15% de los costos de la obra, aportados directamente por los socios del Comité (\$10 por socio). Se han hecho análisis de liquidez de los socios para diseñar un sistema de aportaciones más justo a las condiciones particulares de cada familia y los beneficios percibidos de la asociación. La Planta de Concentrados actualmente está vendiendo servicios a sus socios en tres áreas: i) picado para silos, ii) desgranado de maíz, y iii) elaboración de concentrados.

7.100 Los asociados llevan a la planta la materia prima de relleno y allí se tiene para la venta soja, melaza y afrecho, maíz. La capacidad de la planta es de 10 quintales por ciclo (cada 40 minutos). La aspiración del SES es lograr incursionar el mercado regional (San Vicente, Zacatecoluca y Usulután) para llevar la planta a su punto de equilibrio y generar ingresos que permitan invertir en un programa de asistencia técnica permanente y sostenible para los asociados y cubrir los costos fijos.

7.101 Otra actividad de relevancia desarrollada por PRODAP II con el SES y la Asociación de Mujeres Rurales (ASMUR) en el Bajo Lempa, fue la instalación de una planta procesadora de quesos. Para ello diez mujeres de la zona han recibido capacitación y maquinaria. Sin embargo, esta planta procesadora no cuenta todavía con los sistemas adecuados de recolección de leche, ni el equipo para evaluar su calidad, y aún enfrenta problemas de abastecimiento de materia prima. Se espera que el mejoramiento en la producción de los asociados del Comité de Ganaderos del Bajo Lempa les permitirá contar con un flujo constante y suficiente de materia prima. Se hacen las gestiones con el proyecto San Vicente Productivo para reactivar la planta y fortalecer sus capacidades instaladas con los equipos requeridos. Esta Planta procesadora de Lácteos contó también con el aporte local en efectivo (US\$ 800) por parte de las productoras y ASMUR, además de mano de obra no calificada y una parte de los materiales.

### **Datos de interés**

7.102 En cuanto al mejoramiento de los ingresos de las familias beneficiarias directas del proyecto, podemos indicar que al inicio tenían en promedio ingresos de alrededor de US\$ 150.00 al mes y, después de haber participado en todas las actividades y aprovechado las oportunidades del proyecto, hoy han aumentado sus ingresos aproximadamente en un 50%.

7.103 En cuanto al acceso a la cartera de crédito disponible por parte del proyecto, un 60 % de los beneficiarios/as, ha hecho uso de ella: un 15% en 3 ocasiones en promedio. El crédito tiene una tasa del 10% sobre el saldo. La recuperación es de un 77% y la mora de es de un 3%. Las líneas son agrícola, pecuario y microempresa. La cartera en movimiento a fines del 2007 era de US\$ 184,000.

### **La Asociación de Productores de Piña de El Salvador (APPES)**

7.104 La Asociación de Productores de Piña de El Salvador surge en el año 2003 como una iniciativa espontánea. Se organizaron informalmente y en el año 2004, con apoyo del PRODAP II, logran la personería jurídica para tener la posibilidad de gestionar apoyo técnico y financiero. Han sido beneficiarios del proyecto en temas relacionados con capacitación administrativa, legalización, equipamiento, proyectos productivos y microempresas. Se han desarrollado proyectos de riego por goteo para la producción de piña variedad MD-2 y hortalizas, de construcción de reservorio para la producción de tilapia. Los beneficiarios cubren el 10% de los costos de inversión como contrapartida. Asimismo, ha recibido crédito a través de una intermediaria financiera de primer nivel denominada COOPADEO R.L., situada en Cojutepeque, también desarrollado proyectos de diversificación productiva, siembra de tilapia, horticultura, cítricos y otros frutales, además de fortalecer los granos básicos.

7.105 El grupo de productores de piña, que suman 74 parcelas en producción destina un 25% de los ingresos netos a la reinversión. Como resultados la Asociación señala los siguientes: incremento sustancial de su membresía (de 19 socios fundadores a 113 socios actualmente); fortalecimiento organizativo, expresado en presencia y capacidad de incidencia y gestión de recursos técnicos y financieros, así como políticas de control de plagas en cítricos a nivel municipal; legalización de marca; se ha adquirido capacidad de gestión de recursos y capacitación técnica con otras agencias e instituciones (FUNDE, FIA); diversificación productiva y seguridad alimentaria; generación de empleo local, rescate del patrimonio cultural y desarrollo de grupos productivos organizados y autosostenibles.

### **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

7.106 El ámbito rural de los países en desarrollo está cada vez más vinculado a procesos que van más allá de las condiciones locales de producción. Un mundo globalizado, con una producción agropecuaria cada vez más afectada por las condiciones externas y con asimetrías importantes en los procesos productivos, plantea nuevos desafíos para la definición de estrategias de desarrollo rural. En este contexto, afianzar las ventajas comparativas de cada territorio y encontrar ventanas de oportunidad para el mundo rural, es una tarea prioritaria.

7.107 La experiencia del PRODAP II ilustra el esfuerzo de aplicación de distintas dimensiones del enfoque del desarrollo territorial rural a las condiciones adversas y cambiantes que enfrentan los países de la región. Cabe destacar dos contribuciones importantes del proyecto, que han sido subrayadas a lo largo del informe: i) el fortalecimiento de las organizaciones de base para que puedan formular y negociar sus demandas y pequeños proyectos; y ii) la realización de actividades de inversión socio-económica y de administración de los servicios de extensión.

7.108 La implementación del proyecto ha logrado desarrollar un nivel de integración entre diferentes grupos de productores en distintas zonas del área de cobertura y ha construido una red de intercambio de experiencias entre ellos, aportando a la territorialidad y la visión integrada del territorio. El desarrollo de esta experiencia ha permitido constatar, asimismo, que estos procesos requieren de tiempo y recursos para consolidarse.

7.109 Los actores locales han manifestado explícitamente su beneplácito frente a la estrategia de ejecución directa de recursos que ha promovido el PRODAP II, señalando que ello les ha permitido desarrollar experiencias que fortalecen sus capacidades de planificación, administración y ejecución con una visión apropiada por las organizaciones locales. Las experiencias analizadas muestran logros sustanciales en las condiciones de trabajo y capacidades de gestión de las organizaciones involucradas.

7.110 Se pudo observar que el Fondo de Crédito ha funcionado con relativo éxito, aunque, salvo algunas excepciones, el desarrollo y fortalecimiento de instituciones micro financieras de primer piso no ha sido posible en el plazo del proyecto. La razón principal del poco interés en participar en el programa de crédito del PRODAP II, es que se establecen rangos máximos como márgenes de intermediación y las IFIs quieren operar con iguales tasas de interés que con otro tipo de recursos, lo que en la práctica encarece el crédito al usuario/a final. En algunos casos, los beneficiarios todavía deben desplazarse distancias relativamente largas para cumplir con sus compromisos financieros. Esta experiencia plantea la necesidad de promover mecanismos innovadores que permitan reducir los costos de transacción con que operan las instituciones de micro-finanzas.

7.111 En conjunto el PRODAP II ha promovido satisfactoriamente procesos de inclusión con los actores del área del proyecto. Ha vinculado gobiernos locales y comités municipales de desarrollo, instituciones nacionales e internacionales, y organizaciones de productores. Estos procesos de inclusión han permitido fortalecer las acciones emprendidas a partir de la planificación participativa desarrollada en cada zona, y han posibilitado el cofinanciamiento de actividades o inversión en infraestructura productiva de servicios básicos que amplían el impacto de las acciones del PRODAP II.

7.112 Sin embargo, el esquema de operación del Estado, caracterizado por su enfoque sectorial y basado en una división política administrativa que no refleja las relaciones funcionales y ecosistémicas presentes en el territorio, hace difícil la consolidación de un genuino modelo de desarrollo territorial rural. A pesar de ello, el PRODAP II ha logrado acuerdos con instituciones como el Ministerio de Educación para promover en la currícula temas de educación ambiental y manejo de desechos de propiedad.

7.113 La experiencia desarrollada por el PRODAP II también muestra que la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación distinguiendo las diversas áreas de intervención del proyecto y los distintos niveles de participación y toma de decisiones, es fundamental. Estos sistemas deben incluir, en la medida de lo posible, indicadores construidos a partir de los conocimientos y prácticas locales. El proyecto ha contribuido, asimismo, a potenciar las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO) y las Cooperativas de productores bajo nuevos enfoques.

7.114 La contribución del proyecto se hubiera potenciado de haber existido un marco político-administrativo favorable al desarrollo de las comunidades rurales bajo el enfoque del DTR (que incluye la transformación productiva y desarrollo institucional). Esta es, sin duda, una diferencia fundamental entre el enfoque territorial desarrollado en América Latina y el DTR tal como ha sido implementado en la Unión Europea. Mientras que en esta última la concertación es facilitada por un marco legal-institucional ya existente, en el proyecto tuvo que construirse sobre la marcha.

### **Propuestas de seguimiento: profundizando logros y aprendizajes**

7.115 La realización de este estudio ha permitido también identificar varias áreas de trabajo que requieren acciones de seguimiento, entre las que destacan:

7.116 Fortalecer los mecanismos de sistematización, intercambio y difusión de experiencias, en un sistema de monitoreo y evaluación que articule los indicadores de desempeño en la finca, con los de resultados de la organización co-ejecutora y los de impacto del organismo promotor del desarrollo territorial rural. Estos sistemas deben ser consensuados entre los actores involucrados en el territorio y orientados a destacar los logros, aprendizajes y retos en cada nivel territorial.

7.117 Desarrollar capacidades de administración crediticia en el seno de las organizaciones co-ejecutoras debe ser una prioridad en las próximas intervenciones en el territorio, con el fin de facilitar los procesos de diversificación productiva y la sostenibilidad de las acciones desarrolladas.

7.118 Profundizar los esfuerzos para la construcción de una identidad territorial y cultural, así como la redefinición de los límites del territorio de acuerdo a la percepción de sus habitantes y la funcionalidad espacial, incluyendo las económicas, sociales, culturales y ecosistémicas.

7.119 La ejecución directa de proyectos y administración financiera de los fondos por parte de las organizaciones de base ha demostrado un impacto significativo en el empoderamiento y autoimagen de las organizaciones y sus miembros y en cuanto a eficiencia y eficacia de la inversión. Los ahorros que implica, en comparación con la ejecución de proyectos a través de empresas consultoras, deben ser reinvertidos en las mismas organizaciones en procesos de fortalecimiento institucional directo, tales como materiales, bienes de capital, infraestructura y equipamiento; para contribuir a la sostenibilidad de las acciones y los impactos, debe invertirse en la sostenibilidad de las organizaciones que les dan sustento.

### **Lecciones para abordar el desarrollo territorial rural**

7.120 El desarrollo territorial rural hace necesario la revaloración de la identidad territorial y cultural de sus habitantes, promoviendo su apropiación por parte de los propios actores locales. Una sólida identidad territorial y cultural favorece la conciencia ambiental y la puesta en práctica de acciones de conservación y desarrollo sostenible, basados en una necesidad auténtica de las poblaciones de mantener la base de recursos humanos, culturales y naturales de los cuales disponen.

7.121 La construcción o fortalecimiento de la identidad territorial y cultural pasa por mejorar las capacidades organizativas, reflexivas y administrativas de los grupos organizados dentro del territorio. Las organizaciones locales fortalecidas, junto con los gobiernos locales y las autoridades nacionales deben desarrollar procesos de ordenamiento territorial basados en la identidad territorial y cultural, que marque el rumbo para el desarrollo sostenible en subregiones o territorios definidos desde la percepción de los actores mismos, más allá de las unidades de planificación del Estado.

7.122 Reconocer el tejido social local y sus expresiones organizativas es clave para lograr la sostenibilidad de los esfuerzos por el desarrollo territorial rural. Asimismo, respetar el conocimiento común y ecológico tradicional, la manera de hacer de las comunidades, como una base para la transformación productiva. También es de enorme importancia confiar la administración de fondos y ejecución de actividades directamente a las organizaciones de base, lo



cual promueve el desarrollo de capacidades y el aprendizaje. El esquema de transferencia implica un proceso de análisis y planificación estratégica y operativa de carácter territorial, que estimula la reflexión y la visión de mediano y largo plazo. La administración y ejecución directa por parte de las organizaciones locales reduce los costos de transacción de las operaciones del proyecto y amplía los impactos esperados. Finalmente, y no menos importante, dotar a las organizaciones de bienes de capital ha sido clave para fortalecer la generación de ingresos propios que favorecen la sostenibilidad de los procesos de desarrollo a nivel territorial.

7.123 Es importante anotar, no obstante, que no todas estas características estaban en el diseño original, desarrollándose sobre la marcha, gracias a los procesos participativos promovidos por el proyecto. La búsqueda de acuerdos y la promoción de la participación de los diversos actores sociales a nivel local, fue desde el inicio una estrategia definida conceptualmente y operativamente, a nivel de todos los componentes, especialmente en el de desarrollo de capacidades locales. La valorización de los territorios con la definición de planes estratégicos, no siempre preparados por el proyecto, sino que muchas veces a nivel de los gobiernos locales, o por medio de otras instancias de cooperación que en su metodología de elaboración garantizaban la participación de los productores, permitió hacer acuerdos con muchas alcaldías y organizaciones locales, para la implementación del proyecto.

7.124 Los procesos de transferencia de fondos a las organizaciones se dieron a diversos niveles, para ir desarrollando capacidades bajo el concepto “aprender haciendo”:

- en el FISP, para el cofinanciamiento y ejecución directa de proyectos sociales, comunales, viales, medioambientales, de apoyo a la reducción de tiempo y esfuerzo especialmente para mujeres y proyectos productivos;
- durante la ejecución de los planes de fortalecimiento institucional, para que las organizaciones debidamente legalizadas pudieran tener una oficina, lo que les daba mayor empoderamiento y mayor identidad en la comunidad como organización con capacidad para de gestión; y
- una ultima etapa donde se dio una transferencia de la responsabilidad de la gestión de los servicios técnicos, asumiendo la organización la responsabilidad de administrar, seleccionar a su personal técnico, constituir los comités de seguimiento, la evaluación de los servicios, garantizando que los mismos llegasen a la población usuaria dentro de la organización, así como a otras organizaciones vecinas definidas como integradas.

7.125 En conjunto, el modelo de intervención planteado, que combina características del DTR con rasgos específicos de América Latina, muestra aspectos positivos en términos de eficiencia y sostenibilidad, que se originan en el fuerte énfasis otorgado a los procesos de transferencia y desarrollo de capacidades locales, no obstante las restricciones del marco económico global.

## BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, I. D. (2 de Octubre de 2007). Coordinador Componente de Servicios de Apoyo a la Producción. (E. Rodríguez, Entrevistador).

Centeno, E., & Flores, R. (2006). *Estudio del Avance de los Resultados del PRODAP II, Orientado al Impacto; Informe Final*.

DIGESTYC (2004), San Salvador.

FIDA. (2006). *Informe de evaluación de medio término*. FIDA.

Observatorio Europeo LEADER. (1999). *La Competitividad Territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia LEADER. Fascículo 1*. Observatorio Europeo LEADER.

PRODAP II. (2003). *Propuesta de Intervención del Componente Servicios de Apoyo a la Producción*. San Vicente: PRODAP II.

PRODAP. (2001). *Informe Terminación de Proyecto*. PRODAP.

Schejtman, A., & Berdegú, J. (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago, Chile: RIMISP.

SOMOS, Consultores locales para el desarrollo educativo, (2005). *Proyecto de desarrollo rural para la región central, PRODAP II Segunda Etapa (Estudio de base)*. San Salvador.

## **8. ESTUDIO DE CASO**

### **PARAGUAY**

#### **ESTUDIO DE POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS Y DESARROLLO TERRITORIAL**

##### **Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO)**

**Preparado por:**

**Thomas Otter\***

\* Consultor FAO. El texto corresponde al informe final del mencionado proyecto, en cuya elaboración el autor contó con la colaboración de Ramiro Rodríguez y Segio Ojeda.

# ESTUDIO DE CASO

## PARAGUAY

### ESTUDIO DE POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

#### Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO)

### ÍNDICE

<b>SIGLAS</b> .....	<b>v</b>
<b>PREAMBULO</b> .....	<b>vii</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>ix</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>DIAGNÓSTICO</b> .....	<b>2</b>
<b>Antecedentes del PRODECO</b> .....	<b>2</b>
<b>Territorialidad en Paraguay</b> .....	<b>5</b>
<b>Pueblos puerto</b> .....	<b>6</b>
<b>Pueblos tren</b> .....	<b>6</b>
<b>Pueblos ruta</b> .....	<b>7</b>
<b>Ciudades gemelas</b> .....	<b>7</b>
<b>Tipologías de agricultura rural</b> .....	<b>8</b>
<b>PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO RURAL, COMUNITARIO Y TERRITORIAL</b> .....	<b>10</b>
<b>Calidad de crecimiento</b> .....	<b>10</b>
<b>Cadenas productivas y acceso a mercado</b> .....	<b>11</b>
<b>Capacidades para crecer con calidad: unidades productivas</b> .....	<b>12</b>
<b>LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL DEL GOBIERNO</b> .....	<b>14</b>
<b>Asistencia técnica</b> .....	<b>14</b>
<b>Acceso al crédito</b> .....	<b>15</b>
<b>Tecnología de producción</b> .....	<b>15</b>
<b>Políticas públicas de desarrollo rural</b> .....	<b>16</b>
<b>Grado de organización de los pequeños productores</b> .....	<b>16</b>
<b>PROYECTOS PRIORITARIOS Y POSIBLES ÁREAS DE INTERVENCIÓN PARA PRODECO II</b> .....	<b>17</b>
<b>Distritos seleccionados</b> .....	<b>17</b>
<b>El enfoque de Desarrollo Territorial</b> .....	<b>22</b>
<b>Territorios</b> .....	<b>23</b>
<b>Potenciales cadenas y actividades identificadas</b> .....	<b>26</b>

<b>Observaciones sobre el inicio de actividades.....</b>	<b>28</b>
<b>DEPARTAMENTO CENTRAL .....</b>	<b>29</b>
<b>DEPARTAMENTO CORDILLERA .....</b>	<b>30</b>
<b>DEPARTAMENTO DE PARAGUARÍ.....</b>	<b>31</b>
<b>DEPARTAMENTO DE MISIONES .....</b>	<b>33</b>
<b>DEPARTAMENTO DE CAAGUAZÚ (I).....</b>	<b>34</b>
<b>DEPARTAMENTO DE CAAGUAZÚ (II) .....</b>	<b>35</b>
<b>DEPARTAMENTO DE GUAIRÁ.....</b>	<b>36</b>
<b>DEPARTAMENTO DE ITAPÚA.....</b>	<b>37</b>
<b>DEPARTAMENTO DE ÑEEMBUCÚ.....</b>	<b>37</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>38</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>40</b>
<b>ANEXO 1: ESTUDIOS DE CASO .....</b>	<b>44</b>
<b>ESTUDIO DE CASO 1: SÉSAMO .....</b>	<b>44</b>
<b>ESTUDIO DE CASO 2: AZÚCAR ORGÁNICA.....</b>	<b>46</b>
<b>ESTUDIO DE CASO 3: COOPERATIVA LA NORTEÑA LTDA. SAN PEDRO DEL YCUAMANDYY .....</b>	<b>47</b>
<b>ESTUDIO DE CASO 4: MANDIOCA Y ALMIDÓN LA INICIATIVA CODIPSA. EXCEDENTES ECONÓMICOS FINANCIAN ACTIVIDADES SOCIALES.....</b>	<b>48</b>
<b>ESTUDIO DE CASO 5: FRUTAS CÍTRICAS. LA EXPERIENCIA DE FRUTIKA CON CULTIVOS ASOCIADOS EN COOPERACIÓN PÚBLICA PRIVADA .....</b>	<b>50</b>
<b>ESTUDIO DE CASO 6: CADENA PRODUCTIVA TEXTIL. ALGODÓN, CONFECCIONES MANUFACTURA PILAR. INCORPORANDO VALOR AGREGADO</b>	<b>52</b>

## **Gráficos, mapas y tablas en el texto**

Gráfico 1: Territorios urbanos

Gráfico 2: Rutas pavimentadas y puentes

Gráfico 3: Cultivos asociados

Mapa 1: Territorios productivos

Mapa 2: Asunción y anillos metropolitanos

Tabla 1: Viabilidad de unidades productivas urbanas

Tabla 2: Viabilidad de unidades productivas rurales

Tabla 3: Distritos preseleccionados área PRODECO 1

Tabla 4: Propuesta de distritos preseleccionados área PRODECO 2

Tabla 5: Territorios con características comunes

Tabla 6: Cadenas y actividades productivas identificadas

Tabla 7: Productos Central

Tabla 8: Productos Cordillera

Tabla 9: Productos Paraguairí articulados con cadenas de valor

Tabla 10: Productos Paraguairí no articulados con cadenas de valor

Tabla 11: Productos Misiones

Tabla 12: Productos Caaguazú articulados con cadenas de valor – Grupo 1

Tabla 13: Productos Caaguazú articulados con cadenas de valor – Grupo 2

Tabla 14: Productos Guairá

Tabla 15: Productos Itapúa

Tabla 16: Productos Ñeembucú

## SIGLAS

AC	Agricultura Conservacionista
AT	Asistencia Técnica
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CDD	Comités de Desarrollo Departamental
CDL	Comités de Desarrollo Local
CEPAL	Comisión Económico para América Latina
CEPEP Centro	Paraguayo de Estudios de Población
CODIPSA	Compañía de Desarrollo y de Industria Productores Primarios S.A.
CP	Comité de Productores
DEAG	Dirección de Extensión Agrícola
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
EMT	Evaluación de Medio Término
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la alimentación
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEDA	Asociación Menonita de Desarrollo Económico
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización no Gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
PRODECO	Proyecto de Desarrollo Comunitario
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Cooperación Pública Privada
SFN	Servicio Forestal Nacional
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UCP	Unidad Coordinadora de PRODECO

## PREÁMBULO

(i) *En Paraguay, el desarrollo rural sigue siendo un desafío sin resolver. Una agroindustria y ganadería intensiva exitosa, están enfrentadas con una producción en pequeña finca en decadencia. Aun no se ha superado la pérdida de un sistema de producción algodonera en pequeñas superficies, ocurrida en la primera mitad de la década de los 90.*

(ii) *Después de una primera fase de implementación del Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO) entre el 2003 y el 2007, con luces y sombras, la potencial ampliación del proyecto a una segunda fase contempló la oportunidad de realizar ajustes estructurales para su implementación, los que debieron considerar las lecciones aprendidas de la primera fase, así como las oportunidades que se generan en el sector empresarial de la producción agrícola en el país.*

(iii) *En años recientes, éste en Paraguay ha mostrado una dinámica interesante en la producción agrícola para la exportación, impulsada por fuertes y rápidos cambios positivos en los mercados internacionales para commodities agrícolas, con mejores precios y nuevos compradores, sobre todo en Asia.*

(iv) *Hasta el momento, un grupo aún limitado de empresarios paraguayos ha entendido que existen alternativas a la forma tradicional de hacer negocios o producción primaria, y que es posible incorporar a pequeños productores en procesos que se incorporan al sector de exportación a mercados internacionales, ante el incremento de la demanda internacional por alimentos. Los nuevos modelos de producción, con cambios en la gestión de los procesos de producción y, en segundo término, en los avances en tecnología, son beneficiosos tanto para los productores como para los empresarios, permitiendo responder rápidamente ante los nuevos desafíos y oportunidades en los mercados internacionales.*

(v) *Un importante actor ausente aún en esta nueva dinámica, es el sector público. El presente trabajo, puede ayudar a difundir algunas ideas útiles para que el sector público pueda apoyar, desde sus funciones, al proceso de crecimiento que está en marcha desde el año 2003, pero que hasta ahora no ha logrado beneficiar a amplios sectores de la población rural y que parece carecer aún de sostenibilidad.*



## RESUMEN

(vi) *El Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario tiene como objetivo general la inclusión social, la participación de los actores involucrados y la descentralización institucional, con miras a mejorar la calidad de vida de la población en situación de extrema pobreza, aplicando la discriminación positiva hacia grupos vulnerables como los jóvenes, las mujeres y los indígenas de los sectores rurales y urbanos marginales de los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú. En una segunda fase, presumiblemente a partir de mediados del 2008, el proyecto podría ampliar sus actividades a cinco departamentos adicionales: Central, Cordillera, Paraguari, Caaguazú y Guairá.*

(vii) *Aunque no se evidencia un impacto positivo en la participación en el mercado laboral entre los beneficiarios del PRODECO, en comparación con los no beneficiarios, el proyecto, en su limitado tiempo de ejecución, ha logrado avances en las condiciones económicas de las familias beneficiarias identificándose, según Alwang, la participación laboral, generación de ingresos, tenencia de bienes (animales), seguridad alimentaria y participación escolar<sup>87</sup>.*

(viii) *Existe en Paraguay una territorialidad de hecho que se manifiesta en un mayor dinamismo económico en las regiones fronterizas que además tienden a integrarse con aquellas zonas transfronterizas con las cuales intercambian bienes y servicios, y no ~~en~~ las regiones internas del país, situación que fundamenta el papel de las regiones fronterizas como dinamizadoras del desarrollo socioeconómico del país.*

(ix) *A través de la implementación de cadenas de valor que incluyen a personas pobres, es posible iniciar un proceso de crecimiento de calidad que beneficia a amplios sectores de la población.*

(x) *En la generación de clusters, base productiva de los modelos de desarrollo endógeno, entra en juego la formación de secuencias, donde se distinguen tres fases: una primera, que se caracteriza por estrategias no concertadas entre empresas (estrategias espontáneas), las cuales tienen raíces históricas más firmes en unos países que en otros:*

- *Una segunda, que surge cuando una masa crítica de empresas eficientes, que han ejercitado formas interempresariales de división del trabajo, genera una institucionalidad consciente, basada en el desarrollo de una infraestructura material e inmaterial distribuida en clusters; y*
- *En una tercera fase, con los avances antes mencionados, se genera una eficiencia colectiva del territorio, derivada de su potencialidad de movilización. Por lo general, ocurre que empresas no dinámicas, además de verse sobre exigidas por sus necesidades internas, son prácticamente incapaces de aprovechar ofertas externas de prestación de servicios y potenciales de desarrollo, como por ejemplo, acceder a fondos de investigación y desarrollo, formación eficiente de proveedores, y oportunidades complementarias de especialización.*

(xi) *El principal desafío para la implementación de una posible segunda fase del proyecto PRODECO, consistirá en la identificación de proyectos productivos con acceso a mercado. La*

---

<sup>87</sup> Alwang, Jeffrey, 2007. Estudio preliminar de potenciales impactos de los subproyectos. Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario, Julio 2007.

*mayoría de éstos seguirán siendo rurales y de producción agrícola o agropecuaria. La propuesta propone implementar proyectos de cultivos asociados, luego de un posible proceso de recuperación de suelos, a ser implementado con técnicas de agricultura conservacionista. El acceso a mercado de muchos, pero no todos los potenciales nuevos subproyectos, puede ser posible por medio de la inserción de la producción en cadenas de valor. Estas, a través de propuestas de cultivos asociados y agricultura conservacionista, puede ayudar a incrementar los ingresos de los productores por diversas vías: el sistema de cultivos asociados, permite lograr un ingreso adicional, sin prescindir de otro ingreso agrícola más antiguo; la recuperación de suelos puede incrementar la productividad, y a través de las cadenas de valor se accede al mercado con mayor facilidad que trabajando como agricultor individual o a escala de comités de producción. Lograr implementar este tipo de modelos de producción y de articulación con el mercado es indispensable para la construcción de un proceso de crecimiento de calidad.*

(xii) *En la implementación de este tipo de procesos podemos identificar por lo menos cuatro grupos de actores: productores, empresarios, políticos locales y tomadores de decisión del Gobierno Central. Un proceso de planificación de desarrollo territorial que involucre a todos estos actores, puede ser la herramienta apropiada para coordinar las actividades entre el sector privado y el público (asistencia técnica, crédito, facilitación de procesos comerciales y acceso a mercado) y crear la confianza necesaria entre los actores para lograr el resultado deseado. Los límites administrativos en Paraguay se definen según parámetros geográficos y no por dinámicas territoriales, poblacionales o de mercado. En un primer paso, hemos propuesto reordenar los 8 departamentos de la zona de intervención en cinco territorios de características comunes en sus procesos de producción y relaciones con los mercados. Sin embargo, la clasificación que sólo contempla este tipo de características, no es apropiada como base para el inicio de un proceso de planificación territorial dinámica, razón por la cual los territorios finalmente propuestos consideran tanto los límites administrativos como las características de producción. Es interesante observar cómo los productos y cadenas de valor identificados, muestran variaciones entre los territorios identificados. Para entender mejor las implicancias de éstas, será necesario realizar nuevos estudios.*

## INTRODUCCIÓN

8.1 El presente documento tiene como objetivo identificar potencialidades para la posible implementación de una segunda fase del Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO). Se presenta un primer acercamiento a la selección de posibles distritos de intervención y a la identificación de su potencial productivo para una producción con acceso a mercado. Se propone un posible modelo de implementación de las actividades para lograr un crecimiento económico de calidad, que además puede ser dirigido y ordenado por medio de un proceso de planificación estratégica de desarrollo territorial, como herramienta para facilitar, apoyar y sostener el crecimiento ya en marcha, impulsado as por fuerzas de mercado.

8.2 A continuación, se presentan antecedentes del PRODECO, antes de analizar desafíos que enfrenta la realidad paraguaya para el desarrollo rural, comunitario y territorial, intentando plantear ideas que para muchos actores paraguayos siguen siendo novedosas. Luego, se analizan las capacidades del Gobierno Central de apoyar procesos de desarrollo intencionados, antes de identificar territorialidades, potenciales productos y cadenas de valor que podrían ser implementados en el marco del proyecto. El anexo contiene estudios de caso ya existentes a la realidad paraguaya, que muestran que gran parte de lo que se propone en esta consultoría ya existe el país, aunque sea en forma aislada o a menor escala.

## DIAGNÓSTICO

### Antecedentes del PRODECO

8.3 El PRODECO tiene como objetivo general, la promoción de la inclusión social, la participación de los actores sociales involucrados y la descentralización institucional, con miras a mejorar la calidad de vida de la población en situación de extrema pobreza, discriminando positivamente grupos vulnerables como los jóvenes, las mujeres y los indígenas de los sectores rurales y urbanos marginales, en los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú. En una segunda fase, presumiblemente a partir de mediados del 2008, el proyecto podría ampliar sus actividades a cinco departamentos adicionales: Central, Cordillera, Paraguari, Caaguazú y Guairá.

8.4 Los objetivos específicos del proyecto consisten en: financiar y apoyar la ejecución de subproyectos productivos tendientes a aliviar la pobreza;

- estimular y fortalecer las capacidades de las comunidades y los gobiernos locales beneficiados, para identificar, diseñar, implementar y dar seguimiento a los subproyectos productivos de desarrollo comunitario;

8.5 En relación al primer objetivo, se estableció como meta para la primera fase del PRODECO:

- financiar aproximadamente 500 subproyectos de desarrollo comunitario, generados de manera participativa y a través de metodología culturalmente apropiada, por Comités de Productores (CP) urbanos y/o rurales elegibles del área del proyecto.

8.6 Y en cuanto al segundo objetivo específico, se propuso como meta proveer Asistencia Técnica (AT) consistente en identificación, diseño, preparación, implementación, seguimiento y evaluación de los subproyectos productivos de desarrollo comunitario, a:

- los Comités de Producción existentes y elegibles;
- 150 Comités de Producción nuevos participando en el proyecto;
- los 3 Comités de Desarrollo Departamentales (CDD);
- al menos 30 Comités de Desarrollo Local (CDL).

8.7 Según el marco lógico del proyecto, se proporcionará asistencia organizacional y apoyo al fortalecimiento institucional consiste en una serie de actividades que son desarrolladas con los grupos de destinatarios, con miras a fortalecer sus capacidades de gestión para la sostenibilidad de los proyectos y sus impactos, a:

- 56 Municipalidades de los tres departamentos escogidos priorizando aquéllos de menores ingresos;
- 150 organizaciones comunitarias.

8.8 Este apoyo será brindado a través de:

- los agentes de desarrollo comunitario de la Unidad Coordinadora de PRODECO (UCP);
- las ONG's registradas en el Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario;
- las empresas y profesionales consultoras/es registradas y habilitadas en el PRODECO; y
- la sociedad civil sensibilizada a través de los grupos apoyados.

8.9 Las actividades del proyecto son financiadas con un crédito del Banco Mundial y una contrapartida local. En julio de 2003, se recibió el primer desembolso del Banco Mundial, iniciándose oficialmente las actividades operativas y de campo, aunque el periodo de adquisiciones de insumos para los proyectos de desarrollo local no se inició hasta marzo de 2004. En junio de 2004, los primeros 9 subproyectos productivos de desarrollo comunitario estaban aprobados y en condiciones de recibir el desembolso inicial, entregado en julio de 2004.

8.10 Hasta julio del 2007, se había aprobado 500 subproyectos productivos. Debido a un lento proceso de inicio de actividades productivas (en parte debido a que se trata de actividades agrícolas que tienen que respetar los ciclos naturales de los cultivos) sólo aproximadamente la cuarta parte de los proyectos había llegado ya a etapa de generación de ingresos por venta de los bienes producidos (ver tabla XY en el anexo).

8.11 La Fase II del PRODECO probablemente funcionará de acuerdo a un marco lógico levemente modificado en lo que refiere la distribución de funciones en la AT, pero el objetivo central seguirá siendo el mismo. Las referencias a los antecedentes del proyecto se limitan a sus aspectos de generación de ingresos y cambios en el bienestar de las familias, por ser ellas un factor clave en el mejoramiento del desempeño del proyecto, insertándolo en procesos de desarrollo territorial.

8.12 Antecedentes sobre la ejecución y avances del proyecto, se registran en dos informes: uno de evaluación de medio término realizado a mediados del 2006, dos años después del inicio real de las actividades productivas (Moreno 2006), y otro en relación a los impactos sobre el bienestar de las familias participantes (Alwang 2007).

8.13 Según Moreno, la mayoría de los subproyectos financiados hasta mediados del 2006 fueron de rubros agropecuarios, debido a la orientación productiva de los beneficiarios y a la orientación profesional de los AT's que acompañan el proceso de identificación de los subproyectos. El 73% de los subproyectos fueron generados en zonas rurales y sólo el 27 % en zonas urbanas. Este es un dato que explica la gran mayoría de subproyectos agropecuarios, siendo en su mayoría de producción de leche; cerdos, aves, peces, naranja agria, sésamo y miel de abeja. Entre los subproyectos urbanos, se pueden citar principalmente las panaderías, producción de artículos biodegradables y los jabones medicinales.

8.14 Moreno menciona también que de acuerdo a la visión de la Unidad Técnica del PRODECO, la fuerte presión política para generar subproyectos y la inexistencia de planes de desarrollo locales, trajo como consecuencia la identificación y se financiaran subproyectos aislados, sin vinculación entre sí. Asimismo, se estima que los subproyectos debieran estar orientados por planes de desarrollo distritales o departamentales, de modo de lograr un desarrollo

sistémico, con participación y compromiso de las autoridades locales, quienes deberían asumir el seguimiento de los subproyectos ejecutados.

8.15 En la evaluación que abarca desde el inicio de actividades del PRODECO hasta mediados del 2006, Moreno recomienda la realización de estudios de mercado orientados a la comercialización de productos y generación de subproyectos nuevos, de fundamental importancia para identificar los tipos de productos donde existe demanda en la comunidad y para cuáles habría mercado fuera de ella. Sin embargo, Moreno advierte que aún contando con este tipo de estudios, la capacidad de implementación de nuevos subproyectos se verá limitada debido a la débil asistencia técnica a los productores por parte del proyecto,

8.16 Hasta noviembre del 2007, aún no se efectuaba un estudio exhaustivo sobre el mercado, productos nuevos y adicionales. En lo que se refiere a los productos existentes y su impacto sobre la pobreza, podemos encontrar pistas en el ya mencionado estudio de Alwang.

8.17 En la primera mitad del año 2007, este autor analizó 90 proyectos que se encontraban ya en su fase final, intentando medir su impacto sobre el bienestar de los hogares, a través del cambio en densidades de distribuciones de consumo de los participantes del PRODECO, comparándolas con un grupo de control. Se encontró que en promedio, los gastos de hogares beneficiarios han aumentado alrededor de un 22%<sup>88</sup>. Los impactos de PRODECO sobre la participación en el mercado laboral si bien son mixtos, hacia fines del 2007 habían logrado disminuir la tasa de desempleo abierto de las familias beneficiarias.

8.18 Aunque los resultados en relación a la participación en el mercado laboral no indican una gran diferencia entre los beneficiarios del PRODECO y quienes no lo son los cambios positivos en el bienestar de las familias beneficiarias indican que, no obstante el corto tiempo de ejecución, el proyecto ha tenido impactos positivos sobre sus condiciones económicas.

8.19 Alwang identifica impactos positivos en las siguientes áreas:

- participación laboral;
- generación de ingresos;
- tenencia de bienes (animales);
- seguridad alimentaria; y
- participación escolar

8.20 Respecto a este último aspecto, el PRODECO puede influir por dos vías: por una parte, a través de los ingresos. El incremento del empleo o del ingreso familiar, puede mejorar la situación las familias y permitir que superen algunas barreras económicas. Por otra, el proyecto podría modificar el status y las actitudes de las familias, impulsándolas a invertir en la educación de los hijos/as, lo cual refleja la necesidad de insistir en el fomento de la participación.

8.21 Si bien el análisis de Alwang no ayuda a entender cuáles podrían ser las alternativas respecto a los tipos o rubros de los subproyectos productivos existentes, una regresión de tipo Poisson indica que los proyectos rurales funcionan mejor que los urbanos, y que en el caso de subproyectos en panadería, horticultura, piscicultura y efectos negativos en el caso de tambo,

---

<sup>88</sup> Parte de este incremento puede ser consecuencia de los desembolsos a los productores. El informe de Alwang no aclara esta ambigüedad.

apicultura y aves, existen interacciones positivas entre el tipo de producto y otras variables que inciden positivamente en el bienestar de las familias.

8.22 El análisis cuantitativo de Alwang señala impactos importantes y cambios evidentes en los indicadores de corto, mediano y largo plazo, aunque la sostenibilidad de los mismos se verá en el futuro. Si bien el análisis cualitativo permitió confirmar los impactos detectados con el análisis cuantitativo, también identificó la fragilidad de los impactos económicos, lo cual puede ser utilizado para orientar las intervenciones destinadas a mejorar la sustentabilidad de impactos

8.23 Para el presente estudio, cabe señalar tres recomendaciones de Alwang para una futura ampliación del PRODECO:

- eliminar de consideración proyectos de apicultura, horticultura y tambos comunitarios.
- unir el proyecto con representantes del sector privado para buscar normas nuevas de distribución y comercialización de productos.
- la planificación debe considerar las potencialidades para llegar a una escala de aglomeración (para reducir costos y aumentar productividad).

### **Territorialidad en Paraguay**

8.24 Según Vázquez (2006)<sup>89</sup>, el Estado paraguayo comenzó a intervenir sobre la territorialidad heredada de la época colonial recién a fines del siglo XIX, después de la Guerra de la Triple Alianza que terminó en 1870, dejando al país devastado y en gran parte despoblado. En 1906, pocas décadas después del término del conflicto, el Estado paraguayo dividió el territorio en 12 departamentos, que hasta hoy constituyen la base de la división política territorial, aunque ha sido objeto de algunas modificaciones posteriores. En 1906, los límites de los departamentos estaban definidos en función de los ríos más importantes de cada región. Prácticamente todos los departamentos tenían por capital a una ciudad principal que, además le dio el nombre, estableciéndose así el modelo de organización de un departamento por cada ciudad regional importante.

8.25 Una de las respuestas a la crisis demográfica y económica de la posguerra, fue la política de la inmigración, que señalaba que los beneficiados debían establecerse en colonias agrícolas en zonas determinadas por el Estado, promulgándose con tal propósito leyes específicas, que sin embargo lograron convencer a muy escasos grupos extranjeros. En 1970, un siglo más tarde, la colonización agrícola ganó en intensidad pero no en eficiencia, pues la mayoría de las colonias, situadas en departamentos periféricos, no lograron prosperar.

8.26 En Paraguay, la territorialidad está fuertemente definida por los centros urbanos. Vázquez tipifica diferentes formas de territorialidad alrededor de un área urbana.

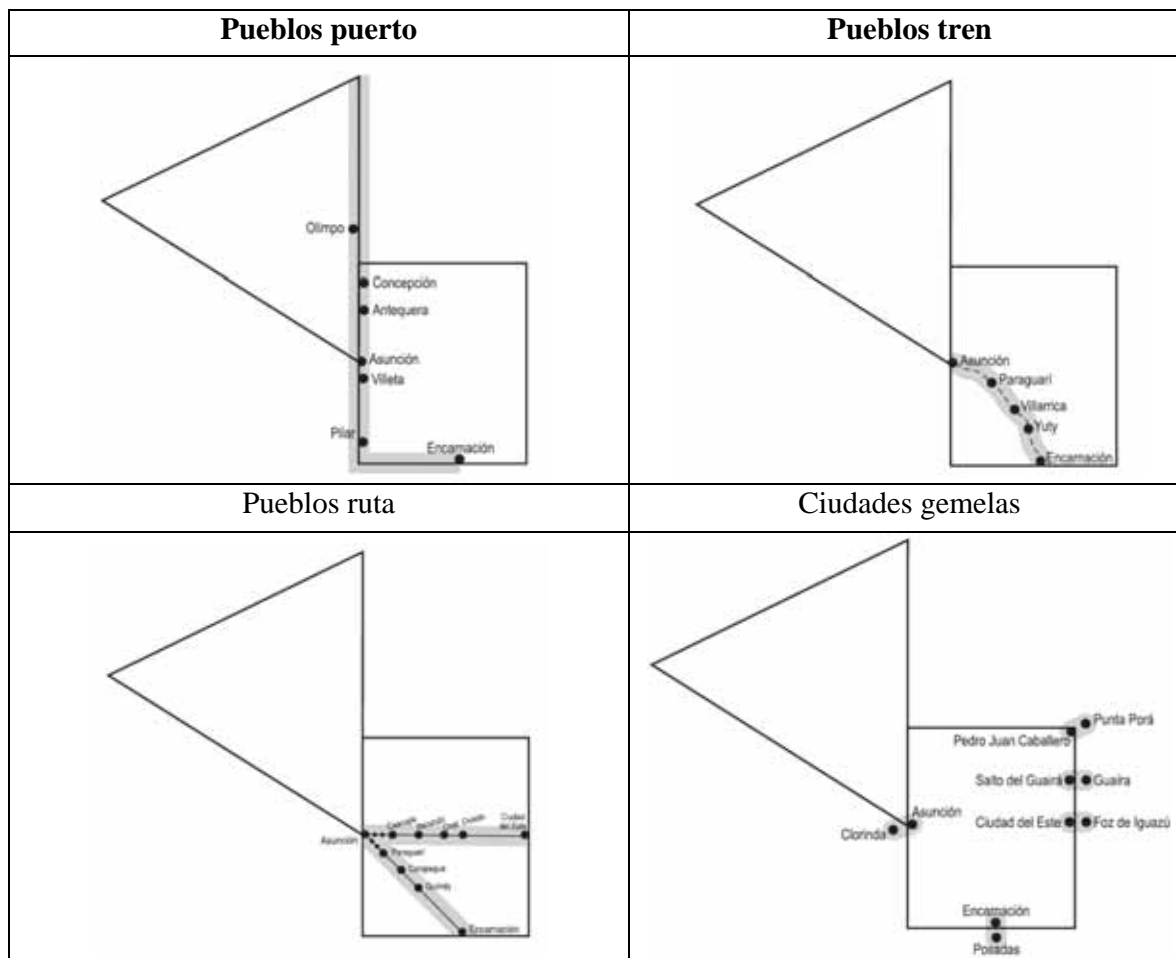
---

<sup>89</sup> Las referencias sobre territorialidad en Paraguay siguen ampliamente a Vázquez, ya que se trata del más reciente y actual trabajo publicado en el país, abarcando múltiples aspectos que son compatibles y complementarios con los conceptos que manejan la FAO y el BM.

## Pueblos puerto

8.27 La ocupación y defensa del territorio en la etapa colonial, dió lugar al nacimiento de varias ciudades sobre el río Paraguay y posteriormente sobre el Paraná. Asunción, Concepción, Villeta, Pilar, Encarnación y otras vivían del comercio de entrada y salida de mercaderías, constituyéndose sus puertos en la infraestructura que configuró la vida económica y social urbana, rural y regional del país. El desarrollo económico y comercial de esos centros poblados dependía directamente del dinamismo portuario.

**Gráfico 1: Territorios urbanos**



Fuente: Vázquez 2006, pág. 32, 34, 36, 37.

## Pueblos tren

8.28 La aparición de la locomotora a vapor transformó el modo de producir y comunicarse, también en Paraguay a partir de mediados del siglo XIX, dando lugar a la fundación o fortalecimiento de varios pueblos a orillas de las vías ferroviarias. El periodo de los que Vázquez denomina pueblos tren, se extiende aproximadamente entre los años 1840 y 1960, desde la construcción del ferrocarril en el país hasta su lenta desaparición, que comienza a producirse en la década de los sesenta con el auge de las rutas terrestres. La irrupción del tren tuvo profunda incidencia en la ocupación, activación y configuración de nuevos espacios, especialmente en los centros urbanos donde este sistema mantenía sus estaciones intermedias, generando una notable vitalidad económica y comercial.



## Pueblos ruta

8.29 El giro geopolítico de los '60 y '70 trajo consigo el paso de la influencia argentina a la brasileña, incidiendo fuertemente en la estructura territorial de la región Oriental al fortalecer la red vial del país. El periodo de la emergencia de los pueblos ruta comienza a inicios de la década de los '60, y se extiende hasta la actualidad.

## Ciudades gemelas

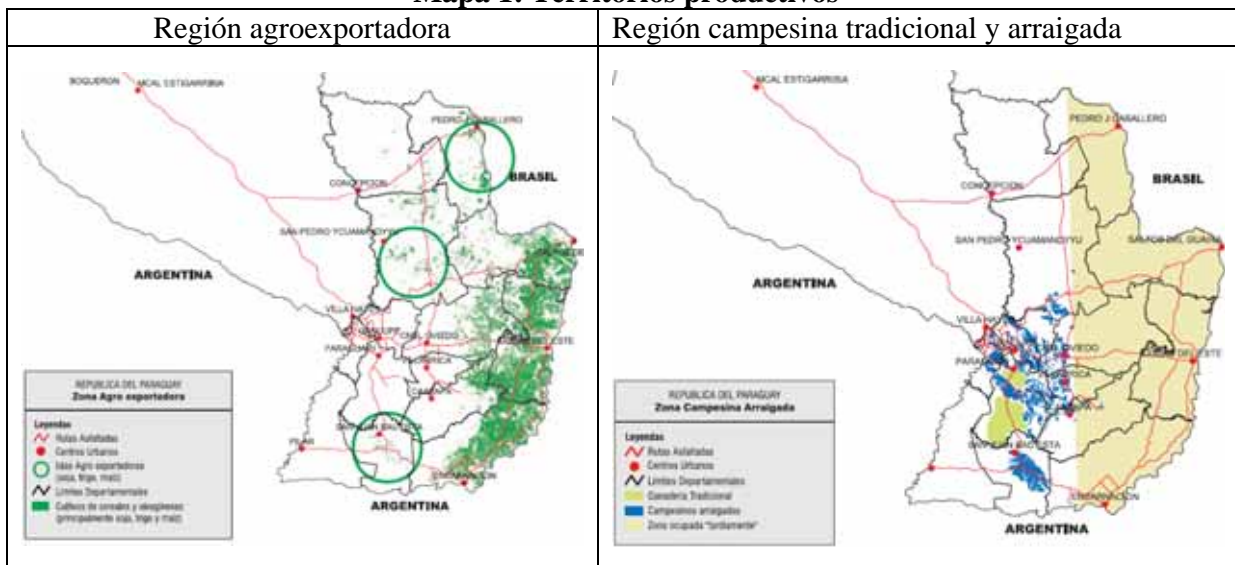
8.30 Las ciudades más importantes del Paraguay contemporáneo son todas ciudades de frontera donde la mayoría, incluyendo a Asunción, Ciudad del Este, Encarnación, Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, tienen como vecino a una ciudad de dimensiones relativamente similares (con excepción de Asunción).

8.31 A lo largo de los últimos casi 300 años, alrededor de las áreas urbanas - cada una de las cuales facilitó cierto tipo de desarrollo territorial de acuerdo a las vías de transporte y comunicación a su disposición -, se generaron dentro de la Región Oriental del país dos zonas con características territoriales sumamente diferentes: la más reciente región agroexportadora y la antigua y arraigada región campesina tradicional.

8.32 Existen dos razones a la base de la constitución, en la Región Este, hoy agro exportadora, de una zona periférica y de reserva: la centralidad del estatal en la capital del país y la falta de políticas de ocupación territorial, especialmente en las zonas de frontera. Recién a partir de la década de 1960, la zona fue ocupada y valorizada con la intención de crear nuevos polos de desarrollo, expandiendo la frontera agrícola a través de colonias de agricultores provenientes de los departamentos Paraguairí, Central y Cordillera. Lo que desde el Paraguay se consideró como la "marcha hacia el Este", desde el Brasil rápidamente se respondió con la "marcha hacia el Oeste": la compra de tierras paraguayas por parte de empresarios brasileños para la implementación de la agricultura mecanizada (soja).

8.33 La región campesina tradicional arraigada, abarca a los departamentos Cordillera, Guairá, Paraguairí, Central, Caazapá y Misiones; con excepción del de Caazapá, PRODECO se propone intervenir en todos ellos.

**Mapa 1: Territorios productivos**



Fuente: Vázquez 2006, 58 y 89.

8.34 Según Asibey y Otter (2002), se trata de las regiones fronterizas que muestran un mayor dinamismo económico y que además aspiran a integrarse con zonas transfronterizas con las cuales intercambian bienes y servicios, en lugar de buscar relacionarse con las regiones internas del país (“Hinterland”). (Dietze, Masi, Penner: 2001), lo cual confirma el papel de las regiones fronterizas como dinamizadoras del desarrollo socioeconómico del país. Además, en dicho trabajo, se comprueba que las tendencias vigentes apuntan en los próximos años, hacia la concentración del 90% de la economía nacional en regiones fronterizas, especialmente en la metropolitana de Asunción y en de las Tres Fronteras.

8.35 Las regiones del interior del país se caracterizan, en cambio, por un menor dinamismo económico y una dispersión de sus estructuras productivas y de comercialización. En lugar establecer fuertes vínculos económicos locales y regionales, muchas de las zonas del interior del país, concentran sus esfuerzos en vincularse con las regiones económicas fronterizas.<sup>90</sup>

8.36 Con exclusión del Chaco Paraguayo, en el país se distinguen dos tipos de economía regional: el primero comprende las regiones fronterizas, que en las últimas tres décadas han mostrado un dinamismo y crecimiento mayor que el resto del país, concomitantemente a un crecimiento poblacional significativo. El segundo tipo es la del “interior” del país, región cuya economía es más bien desestructurada y en algunos casos en aislamiento y declive económico. También puede ser identificado un matiz diferente entre los dos tipos de economías regionales descritos: aquellas regiones o departamentos del país que aún siendo geográficamente de frontera, han mostrado un comportamiento más afín a las regiones del “interior”.

8.37 En el primer tipo de regiones se incluyen departamentos como Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú, Amambay y el Departamento Central, además de Asunción. Los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Paraguari, Cordillera y Guairá, se encuadrarían como regiones del “interior”, al igual que los departamentos fronterizos de Concepción, Ñeembucú y Misiones, cuyo comportamiento los sitúa dentro de esta categoría. Las economías de los departamentos del “interior”, por su estilo tradicional de producción “individual”, están mucho más orientadas al consumo doméstico que las economías de regiones fronterizas, y cuentan con escasa actividad comercial en comparación con el movimiento que caracteriza las áreas de frontera.

### **Tipologías de agricultura rural**

8.38 En un estudio realizado en 1996 por la FAO (Barrios et al, 1997), se intentó desarrollar una tipología del sector agrícola, debido a que, hasta mediados de la década de los '90, las investigaciones habían abordado al sector rural como una realidad homogénea, pese a estar en conocimiento de que entre los productores agrícolas hay desde trabajadores sin tierra hasta grandes terratenientes.

8.39 También las condiciones de trabajo agrícola y sus características son diferentes entre las regiones, dependiendo de su desarrollo histórico. La FAO ubica a los departamentos Cordillera, Paraguari, Central y Guairá en una región denominada “de integración al mercado”. Para cada región se definen cuatro tipos de fincas, dominando en la mencionada aquéllas que pertenecen al Tipo III, con 44% de las unidades de producción agrícola (Barrios et al: 1997, 94).

8.40 Al Tipo III de fincas se le reconoce como “explotaciones campesinas en descomposición”, presentando una productividad del trabajo para sus cultivos por debajo del

---

<sup>90</sup> El término “región” se emplea según la tipología de economía regional que caracteriza el modelo paraguayo de las últimas dos décadas, de acuerdo al enfoque utilizado en el mencionado estudio

promedio nacional. Esta categoría la integran productores de todos los estratos sociales, con una superficie útil limitada. Uno de los factores que explicaría la decadencia del sector agrícola y de las fincas “en descomposición”, radica en la característica comercial de la zona, que se denomina “de fuerte integración en el mercado”: los productores agrícolas orientan su producción al mercado del Gran Asunción y de la región central, pero se ven debilitados por el propio comportamiento del mercado y por la frecuente pérdida de cultivos, debido a inestabilidad de los precios (Barrios et al: 1997, 84).

8.41 Hoy, 10 años después de la realización del mencionado estudio, se mantiene vigente que por lo menos los departamentos Central, Cordillera y la zona norte, minifundaria de Paraguari<sup>91</sup>, forman parte de un “mercado central ampliado”, en términos de consumo. Aunque desde tal punto de vista (aún con capacidad limitada) los mercados están integrados, en tanto productores no tienen asegurado el acceso al mismo mercado.

Mapa 2: Asunción y anillos metropolitanos



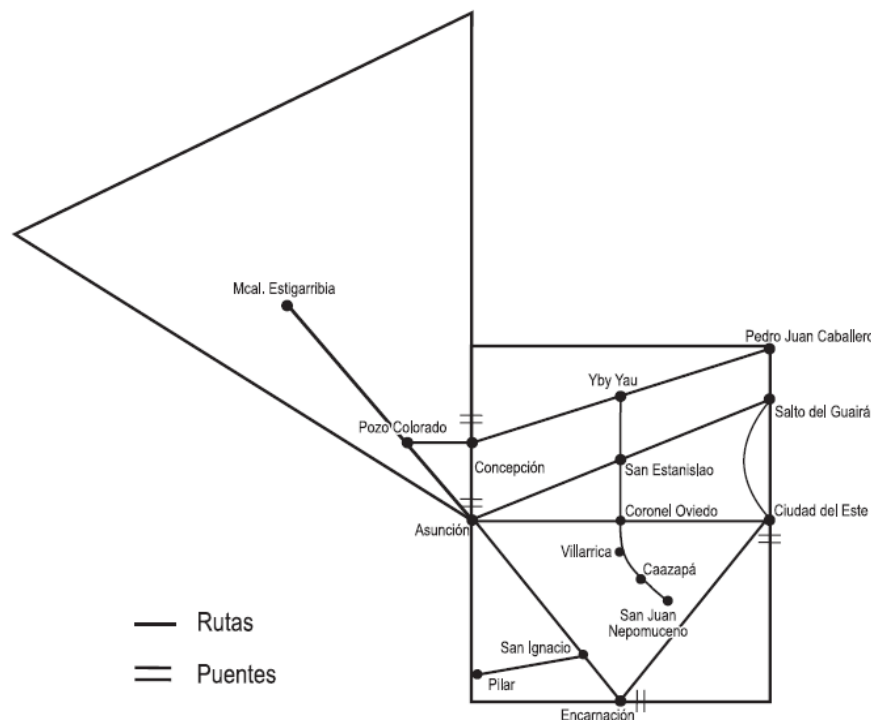
Fuente: Vázquez 2006, p. 103.

8.42 Si bien la mayor parte (oeste y central) de los departamentos de Caaguazú y Guairá también son minifundarios, su integración comercial no es directa o únicamente orientada hacia la zona capitalina. Sobre todo la ciudad de Coronel Oviedo, de tipo pueblo ruta, es un importante polo regional con mercado de abasto, quedando prácticamente en el medio entre el de Gran Asunción y el de Alto Paraná. Guairá, por su parte, tiene como polo departamental de desarrollo la ciudad de Villarcía, que por su cercanía geográfica y la red de rutas asfaltadas, está integrada a

<sup>91</sup> La zona sur de Paraguari tiene más características de explotación ganadera, hecho que comparte con gran parte de Misiones y el este de Ñeembucú.

los flujos comerciales que atraviesan Coronel Oviedo. En su región oriental, tanto el departamento de Caaguazú como el departamento de Guairá, ya están insertados en la zona agroexportadora (ver Mapa 1).

**Gráfico 2: Rutas pavimentadas y puentes**



Fuente: Vázquez 2006, p. 135.

## PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO RURAL, COMUNITARIO Y TERRITORIAL

### Calidad de crecimiento

8.43 Entre 1995 y el 2002, la economía paraguaya apenas creció 0,8% por año. Debido a un aumento de población más rápido que la economía, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita - aquella parte de bienes y servicios finales a precios de mercado que en promedio le corresponde a cada habitante del país - disminuyó casi en la misma velocidad, con -2,3% cada año, acrecentándose con ello el porcentaje de personas pobres en el país. A mediados de 1998 el 32,1% de la población (aproximadamente 1.500.000 personas) vivían en pobreza. A fines del 2002, había superado el 45% (aproximadamente 2.600.000 personas). El crecimiento económico no había generado riqueza, sino un millón de nuevos pobres.

8.44 A partir del 2003 la economía volvió a crecer. La tasa promedio de crecimiento del periodo 2003 al 2005 fue de 3,6%, siendo acompañada por crecimiento de población, aunque más lento que en años anteriores. Entre el 2003 y el 2005, el crecimiento per cápita fue de 1,1% anual, coyuntura que permitió que hacia el final del período. la pobreza se redujera al 38,2% de la población, porcentaje aún alto si se considera que con el aumento de población involucra aproximadamente a 2.223.000 personas.

8.45 Teniendo como referente el desastroso panorama de la segunda mitad de los noventa, el hecho que la cantidad de personas pobres se mantenga en altos niveles, pese a una recuperación económica considerable, muestra que el crecimiento económico ha significado un mayor bienestar de muchos, pero no ha sido suficiente para que alcance a amplios sectores de la población. Por lo mismo, la calidad del crecimiento y de los factores que contribuyen al él, requieren mucha atención para poder reducir la pobreza y alcanzar mayores niveles de igualdad para la población.

8.46 Una mejor calidad de vida conlleva mayores ingresos para los hogares, lo cual implica la necesidad de contar con políticas económicas e instituciones públicas capaces de conducir al país hacia un crecimiento sostenido. Cuando aumentan los ingresos de los hogares con frecuencia - aunque no necesariamente- mejoran también otros aspectos de calidad de vida. Sin embargo, según los países, una misma velocidad de crecimiento económico, puede ir acompañada de cambios muy diferentes, por ejemplo en educación, salud, libertades civiles, participación ciudadana, lucha contra la corrupción y en la sostenibilidad de los nuevos logros.

8.47 La idea básica de un proceso de crecimiento de calidad, entonces, es que sea amplio e incluyente, que genere oportunidades de trabajo e ingreso para amplios sectores de la población, incluyendo a los pobres. De lograrse este tipo de crecimiento, los pobres se integrarían al proceso y participarían de sus beneficios a través de ingresos laborales, dejando de depender exclusivamente de la capacidad del Estado para destinar recursos fiscales a la puesta en marcha de políticas sociales orientadas a los sectores más excluidos de la población.

### **Cadenas productivas y acceso a mercado**

8.48 Una forma de estimular este tipo de crecimiento de calidad, es a través de la inclusión de pequeños productores agrícolas, mayoritariamente pobres, en cadenas productivas con acceso a mercado<sup>92</sup>.

8.49 Para el desarrollo territorial a través de un proceso de crecimiento de calidad, las cadenas productivas o de valor son importantes pero no son todo: constituyen el primer eslabón de la competitividad sistémica de modelos de desarrollo endógeno, y se diferencian entre ellas por las características y grado de desarrollo de la correspondiente economía.

8.50 Hurtienne (1998) sugiere que en la generación de clusters, base productiva de los modelos de desarrollo endógeno, pueden darse las siguientes secuencias:

- una primera fase, que se caracteriza por estrategias no concertadas entre empresas (estrategias espontáneas), las cuales tienen raíces históricas más firmes en unos países que en otros.
- una segunda fase, que surge cuando una masa crítica de empresas eficientes llevan a cabo división del trabajo entre ellas, generando una institucionalidad consciente basada en el desarrollo de una infraestructura material e inmaterial distribuida en clusters.
- en una tercera fase, con los avances antes mencionados, se establece una eficiencia colectiva en el territorio, and derivada de su potencialidad de movilización. Por lo general, ocurre que empresas no dinámicas, además de verse sobre exigidas por sus necesidades internas, son prácticamente incapaces

---

<sup>92</sup> En el anexo se encuentran varios estudios de casos resumidos que explican, a modo de ejemplo, cómo está funcionando este tipo de cadenas en el país.

de aprovechar ofertas externas de prestación de servicios y potenciales de desarrollo, como es el caso del acceso a fondos de investigación y desarrollo, formación eficiente de proveedores, y oportunidades complementarias de especialización.

8.51 En estos ámbitos se recurre a la teoría, se examinan múltiples experiencias internacionales de clusters exitosos, pero no se ve la historia que hay detrás de ese logro final. Es decir, el cluster se asume como un instrumento y no como una propiedad emergente y evolutiva del territorio, que se organiza para impulsar una nueva etapa de desarrollo con nuevas relaciones entre los agentes económicos (vínculos interempresariales) y de éstos con los demás actores clave, convergiendo todos en la apuesta por el cambio global del territorio y la conformación de clusters competitivos. A su vez, este proceso permitiría la asociación o alianzas interterritoriales orientadas hacia la conformación de nuevas regiones permanentes o nuevas regiones temporales, en respuesta a necesidades e intereses comunes.

8.52 Considerando estas propuestas teóricas, el caso paraguayo se encontraría, en el mejor de los casos, en los inicios de la segunda fase mencionada. La cadena productiva entonces puede ser una herramienta para impulsar el crecimiento de calidad, en tanto insumo para alcanzar los resultados de desarrollo territorial previamente establecidos a través de un proceso de planificación estratégica. En ambos casos, tanto la cadena productiva como la planificación del desarrollo territorial son una herramienta de desarrollo y no un fin en si mismo. Es útil diseminar la “cultura de clusters”, en cuanto propuesta capaz de generar nuevas oportunidades de desarrollo, pero no debe convertirse en el “paradigma”, porque el grado de factibilidad depende, entre otros factores, de las capacidades y características de las unidades productivas.

### **Capacidades para crecer con calidad: unidades productivas**

8.53 Un elemento importante del crecimiento económico es el sector privado, cuya actividad está regulada por el Estado, que además genera las condiciones necesarias para un crecimiento con calidad y provea la asistencia social necesaria para superar la trampa de la pobreza. Falta responder la pregunta sobre cuáles son las características que presenta el sector privado para poder ser protagonista en un proceso de crecimiento de calidad a gran escala.

8.54 La idea básica de esta caracterización es simple. En las unidades productivas del país, existen tres niveles de capacidad básica:

- *unidades productivas viables* y competitivas que funcionan por si mismas, incluso en coyunturas económicas adversas;
- *unidades productivas potencialmente viables*, que se encuentran en problemas económicos, pero que podrían ser recuperados a través de asistencia técnica temporal, para transformarse en unidades productivas viables y seguir funcionando después por su cuenta; y
- *unidades productivas inviables*, que aún con asistencia no logran recuperarse y funcionan sólo mientras tienen asistencia, la cual se convierte en un subsidio que asegura la sobrevivencia pero no logra mejorar las condiciones de la unidad productiva.

8.55 Para una caracterización bruta de la potencial viabilidad de unidades productivas, Cano (2006)<sup>93</sup> utilizó datos de la EPH 2005 para la estratificación de las unidades productivas de acuerdo a su viabilidad. Como no se dispone en la encuesta de hogares indicadores de eficiencia similares a los de las empresas, se optó por calificarlas de acuerdo a los niveles de bienestar económico que generan para sus trabajadores. Se tuvo en cuenta los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), nivel de pobreza y cantidad de trabajadores no remunerados.<sup>94</sup> El análisis fue realizado en forma separada para el área urbana y el área rural.

**Tabla 1: Viabilidad de unidades productivas urbanas**

Rama de actividad	UP viables (n)	UP Potencialm. viables (n)	UP Inviables (n)	UP viables (%)	UP Potencialm. Viables (%)	UP Inviables (%)
Agropecuaria	0	1.976	13.898	0,0	12,5	87,6
Manufactura	58.689	12.722	13.400	69,2	15,0	15,8
Construcción	6.429	32.804	15.715	11,7	59,7	28,6
Comercio y restaurantes	159.128	59.803	41.082	61,2	23,0	15,8
Transporte y almacenamiento	17.305	2.425	3.702	73,9	10,4	15,8
Establecimiento financieros y servicios a empresas	39.306	1.960	0	95,3	4,8	0,0
Servicios comunales y personales	4.621	66.329	28.420	4,7	66,8	28,6
<b>Total</b>	<b>301.921</b>	<b>170.113</b>	<b>107.680</b>	<b>52,1</b>	<b>29,3</b>	<b>18,6</b>

Fuente: EPH 2005.

8.56 En el área urbana, la mitad de las unidades productivas son viables y otro tercio potencialmente viable. La quinta parte se considera como inviable. Las actividades económicas urbanas más sólidas son la manufactura, comercio y restaurantes, transporte y almacenamiento y servicios a empresas

<sup>93</sup> Cano, Robert 2006.

<sup>94</sup> La viabilidad de una unidad productiva en cada rama de actividad económica, se considera en función de la tasa de satisfacción de las NBI en los hogares de los trabajadores que realizan la actividad. El nivel de NBI de cada hogar se compara con el promedio de NBI en todos los hogares cuyos integrantes realizan la misma actividad. Si la tasa de satisfacción de necesidades básicas es mayor al promedio, la actividad tiene altas probabilidades de ser viable. De igual manera (comparación de promedios) se procede con los niveles de pobreza. Además, se considera inviable al porcentaje de trabajadores no remunerados. Una empresa que genera en los hogares de sus trabajadores menores NBI y menor pobreza que el promedio del sector, y además no emplea trabajadores no remunerados, se considera como viable.

**Tabla 2: Viabilidad de unidades productivas rurales**

Rama de actividad	UP viables (n)	UP Potencialm. viables (n)	UP Inviabiles (n)	UP viables (%)	UP Potencialm. viables (%)	UP Inviabiles (%)
Agropecuaria	9.890	26.374	50.493	11,4	30,4	58,2
Manufactura	13.393	97	18.783	41,5	0,3	58,2
Construcción	14.781	1.212	5.274	69,5	5,7	24,8
Comercio y restaurantes	53.778	14.202	26.699	56,8	15,0	28,2
Transporte y almacenamiento	7.927	2.273	0	89,5	25,7	0,0
Establecimientos financieros y servicios a empresas	3.067	917	0	91,0	27,2	0,0
Servicios comunales y personales	10.992	3.974	20.839	30,7	11,1	58,2
<b>Total</b>	<b>123.762</b>	<b>44.337</b>	<b>116.876</b>	<b>43,7</b>	<b>15,7</b>	<b>41,3</b>

Fuente: EPH 2005.

8.57 En el área rural el panorama se ve más crítico: aproximadamente dos quintas partes de las unidades productivas, entrarían en la categoría de inviable, de acuerdo a los criterios del análisis. En el sector agropecuario, principal actividad productiva del campo, el porcentaje de inviabilidad llega al 58%, al igual que en manufacturas y servicios personales. Las actividades viables en el área rural son las mismas que en el área urbana, aunque en la primera se suma la construcción, con mejores perspectivas de éxito que en el área urbana.

8.58 Relacionando este análisis con el triángulo de pobreza, desigualdad y crecimiento, se observa el siguiente cuadro: si el país resuelve aplicar una estrategia de crecimiento de calidad y para ello diseñar políticas y actividades a ser implementadas, tendríamos aproximadamente una mitad de las empresas paraguayas que no requieren ninguna asistencia más allá de las políticas existentes, y una quinta parte que se encuentra en decadencia y en un proceso de empeoramiento de sus condiciones.

8.59 Para recuperarlas, se pueden diseñar estrategias de crecimiento. Pero queda casi la tercera parte de las empresas que no son viables y que no están en condiciones de aportar algo al proceso, de modo que quienes están vinculados a esta categoría de empresas productivas, no se verían beneficiados en forma directa con el proceso de crecimiento porque en este tipo de unidades no están dadas las condiciones para que el crecimiento sea de calidad. Los trabajadores de estas empresas o deben pasar a otras actividades viables (ver estudios de casos) o ser sujeto del tipo de políticas que buscan superar la trampa de la pobreza.

## LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL DEL GOBIERNO

### Asistencia técnica

8.60 Según un análisis de García y Prado (2006), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), dispone de técnicos y oficinas en cerca de la mitad de los municipios paraguayos. De forma paralela, con fondos del Banco Mundial entre otras instituciones internacionales, se han implementado diversos proyectos de apoyo agrícola en los que la asistencia se ha terciarizado, vía empresas privadas u ONGs.



8.61 A pesar de los recursos disponibles, no más del 9% de los pequeños productores (superficie inferior a 10 Ha) recibe apoyo técnico. Este porcentaje aumenta hasta un 20 % en productores con mayor superficie (más de 10 Has). A la escasa cobertura se suma un enfoque técnico de acuerdo a los postulados tradicionales de la revolución verde, en los que priman los cultivos de renta producidos en base a una gran cantidad de insumos externos (semillas mejoradas, fertilizantes, fitosanitarios, mecanización). Como las transferencias de tecnología y conocimiento entre las facultades universitarias de agronomía o centros de investigación públicos y los productores familiares (90% del total de explotaciones agropecuarias) son escasas, prácticamente no hay difusión y/o adopción de resultados de investigación, innovaciones tecnológicas o gerenciales.

8.62 Los grandes productores y los miembros de cooperativas de emigrantes (menonitas, alemanes, japoneses o rusos), por el contrario, están inmersos en un proceso constante de asesoría y adopción de nuevas tecnologías o medios productivos, de la mano de grandes empresas internacionales de semillas, agrotóxicos o maquinaria. Las vastas extensiones de soja, trigo o girasol cuentan con el mismo respaldo técnico que en la práctica tiene un agricultor norteamericano o europeo.

### **Acceso al crédito**

8.63 Entre los pequeños productores, los que reciben algún tipo de apoyo financiero no llegan a un 35 %. Por otra parte, el 90% del crédito, (si así puede llamarse dadas las frecuentes condiciones de usura), es otorgado por comerciantes locales de insumos agrícolas básicos, quienes a su vez se convierten en compradores de la producción campesina al final del ciclo de cultivo. El resultado final para el productor, es la compra de insumos productivos a crédito y a elevados precios y la venta de la cosecha al mismo comerciante a precios bajos, saldando con ello una deuda a la que se suma un interés que suele superar el 20% del capital prestado.

8.64 La banca pública, (Banco de Nacional de Fomento y Crédito Agrícola de Habilidad) no llega a cubrir ni al 10% de la demanda de pequeños productores. Para este segmento de mercado, la oferta privada de servicios financieros es prácticamente inexistente. Así las cosas, aunque el productor disponga de suficiente tierra y posea los conocimientos y prácticas de manejo adecuadas, le resultará difícil (pero no imposible), poder iniciar una mejora en su explotación familiar, por falta de capital.

8.65 De acuerdo a las estimaciones del MAG, se requiere un promedio de 400 USD anuales por pequeña explotación para cubrir las necesidades de financiamiento.

### **Tecnología de producción**

8.66 En el campo paraguayo pueden encontrarse ejemplos extremos de sistemas de cultivo; por un lado, la tradicional roza y quema, donde las herramientas de trabajo más avanzadas son la azada, el machete y en algunas ocasiones el arado de tracción animal; por otro, las grandes extensiones de monocultivos trabajadas con maquinaria de punta, semillas mejoradas y una importante cantidad de insumos (el 80% de los fertilizantes y herbicidas, y el 60% de los insecticidas y fungicidas empleados en el país se destinan a los cultivos de soja y trigo). De acuerdo al último censo agrario, el porcentaje de pequeños productores que utilizan semillas mejoradas no alcanza al 40%, y el empleo del arado tampoco se extiende a más del 16% de las fincas de menor tamaño.

## **Políticas públicas de desarrollo rural**

8.67 Los responsables del MAG quizás ostentan a nivel internacional el triste record de permanecer menos tiempo en su cargo. En los 15 años de la reciente democracia paraguaya, 17 ministros de agricultura se han alternado en el cargo. La salida de cada ministro ha ido acompañada por una extensa lista de directores generales, técnicos, asesores y consultores. El promedio de la duración de un mandato es inferior a un año. Este indicador denota las grandes presiones, intereses políticos y económicos que giran en torno al campo paraguayo, y también es un reflejo de los continuos cambios en los enfoques y prioridades dadas por los responsables gubernamentales, ilustrando la carencia de un modelo de desarrollo consensuado y estable.

8.68 Sin embargo, son numerosos los proyectos gubernamentales o auspiciados por la cooperación internacional que se han desarrollado en los últimos años. El reducido impacto de los mismos de acuerdo según los indicadores, se debe en parte a la dispersión de esfuerzos institucionales y a la escasa vinculación estratégica entre los distintos agentes de ayuda y el campesinado, en tanto que los grandes productores poseen una interlocución más directa con el poder político, y capacidad propia para emprender mejoras.

8.69 El gubernamental Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) que reemplazó al Instituto de Bienestar Rural (IBR) en el 2002, es el responsable público de los programas de tenencia de la tierra y reforma agraria. En los últimos años, ha priorizado la compra de inmuebles en lugar de la expropiación, siguiendo orientaciones del Banco Mundial. Con esta estrategia, se prescinde en parte de la función económica y social de la tierra, o de otras consideraciones relacionadas con su uso racional y productividad. El derecho a la propiedad (independientemente de cómo se haya conseguido esta), es el referente básico, de manera que pierde sentido hablar de latifundios improductivos, siendo la compra de los mismos a precios de mercado, la estrategia pública, muy cara por cierto, de gestión de tierras.

8.70 Por su parte, el Congreso Nacional, reticente a expropiar inmuebles, ha dictado escasas leyes de expropiación, aunque se trate de latifundios improductivos o abandonados. Para el año 2.006, el INDERT tenía un presupuesto que rondaba los 65 mil millones de guaraníes para adquirir 18 a 20 mil hectáreas de tierra, previo pago de las expropiaciones o deudas por compras. Cabe señalar que 20 mil hectáreas sólo permitirán asentar a aproximadamente 2 mil familias, en lotes de 10 hectáreas; esto, siendo optimistas, porque los asentamientos deben tener centros urbanos, espacios recreativos y para instituciones públicas, escuelas, puestos de salud, etc. Estas adquisiciones están sujetas a licitaciones, conforme a la ley de contrataciones públicas.

## **Grado de organización de los pequeños productores**

8.71 En el Paraguay existen organizaciones campesinas de distintos niveles y formas de funcionamiento. En los años 80, tuvieron que reorganizarse, después de una dura represión de la dictadura que desarticuló a organizaciones campesinas de base, promovidas por la iglesia católica en las décadas de los 60 y 70. En los últimos años, la lucha por la tierra se ha convertido en la principal demanda de los movimientos campesinos.

8.72 En la actualidad, las organizaciones campesinas que poseen mayor inserción territorial son la Federación Nacional Campesina (FNC), la Mesa Coordinadora nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), la Central Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Populares (CENOCIP), y la Organización Nacional Campesina (ONAC). No existen padrones de asociados o afiliados, por lo que es difícil hacer una estimación de la cantidad de socios activos que aglutinan. Analistas entrevistados durante la elaboración de este estudio, establecían un promedio de entre 20.000 y 30.000 familias campesinas integradas de alguna forma

en estas organizaciones; el resto del campesinado, alrededor de 250.000 familias, estaría al margen de estos movimientos.

8.73 Las centrales o federaciones aglutinan a organizaciones de base nacionales, departamentales y distritales, en una compleja normativa de funcionamiento y representación, siendo la característica común la independencia del Estado y de la Iglesia, y la movilización como estrategia de lucha. Las relaciones con las autoridades no han estado exentas de violencia; solo la Federación Nacional Campesina ha contabilizado en los últimos años 36 muertos entre sus asociados, siendo 20 de ellos a manos de civiles armados y el resto por la policía en cortes de rutas y desalojos. Además de la represión, otro medio utilizado para desactivar el movimiento campesino ha sido a través del sistema judicial, el cual tiene causas abiertas contra 2.000 líderes campesinos, relacionadas con movilizaciones de protesta

## PROYECTOS PRIORITARIOS Y POSIBLES ÁREAS DE INTERVENCIÓN PARA PRODECO II

### Distritos seleccionados

8.74 Hasta el momento, está previsto realizar un posible PRODECO II en los 10 distritos más pobres de cada departamento, de acuerdo al Indicador de Priorización de Gasto (IPG) usado por el gobierno indicador oficial del gobierno para focalización geográfica del gasto social<sup>95</sup>. Se estima que de los 500 proyectos, un 85% se destinará a los cinco departamentos nuevos, y el 15 % restante a los del área del PRODECO I.

**Tabla 3: Distritos preseleccionados área PRODECO 1**

DEPARTAMENTOS PRODECO I				
Departamento	#	Distrito	IPG	Nuevos proyectos
Neembucu	1	Villa Franca	20.9	3
	2	Tacuaras	20.6	3
	3	Guazú Cuá	16.9	3
	4	San Juan B. de Ñeembucú	16.9	3
	5	Villa Oliva	16.7	3
	6	Cerrito	14.4	2
	7	Humaitá	13.2	2
	8	Laureles	12.9	2
	9	Villalbín	11.8	2
	10	Mayor José D. Martínez	11.5	2
Misiones	1	San Patricio	14.8	3
	2	Yabebyry	13.9	3
	3	Santa Rosa	13.8	3
	4	Santa María	12.9	3
	5	San Miguel	12.4	3
	6	San Ignacio	10.5	2
	7	Santiago	8.8	2
	8	Ayolas	8.8	2

<sup>95</sup> El IPG estima niveles de bienestar combinando indicadores de ingreso per cápita, con necesidades básicas insatisfechas. Un mayor IPG indica mayores niveles de pobreza.

	9	San Juan Bautista	8.0	2
	10	Villa Florida	7.0	2
<b>Itapúa</b>	1	Alto Verá	21.5	3
	2	Leandro Oviedo	17.2	3
	3	San Pedro del Paraná	17.1	3
	4	Yatytay	15.9	3
	5	Mayor Otaño	15.2	3
	6	Itapúa Poty	14.5	2
	7	Jesús	14.3	2
	8	Nueva Alborada	14.2	2
	9	Tomás Romero Pereira	13.7	2
	10	Gral. Artigas	12.5	2
<b>Total</b>				<b>75</b>

**Tabla 4: Propuesta de distritos preseleccionados área PRODECO 2**

Central	Limpio	9	Cordillera	Juan de Mena	9	Paraguari	Mbuyapey	9	Caaguazú	Carayaó	9
	Luque	9		Isla Pucú	9		Sapucaí	9		Dr. Cecilio Báez	9
	Nueva Italia	9		San José Obrero	9		Tebicuarymí	9		R.I. Corrales	3 9
	Capiatá	9		Arroyos y Esteros	9		Gral. Bernardino Caballero	9		Simón Bolívar	9
	Mariano Roque Alonso	9		Santa Elena	9		Acahay	9		Yhú	9
	San Antonio	8		Primero de Marzo	8		Escobar	8		San Joaquín	8
	Itá	8		Mbocayaty del Yhaguy	8		Ybycuí	8		La Pastora	8
	Itauguá	8		Altos	8		Ybytimí	8		Raúl Arsenio Oviedo	8
Neembucu	San Lorenzo Ypané	8	Misiones	Emboscada	8	Itapúa	Caapucú	8	Guairá	Vaquería	8
		8		Nueva Colombia	8		San Roque G. de Santa C.	8		Repatriación	8
	Villa Franca Tacuaras	3		San Patricio	3		Alto Verá	3		Paso Yobai	9
	Guazú Cuá	3		Yabebyry	3		Leandro Oviedo	3		Félix Pérez Cardozo	9
	San Juan B. de Ñeembucú	3		Santa Rosa	3		San Pedro del Paraná	3		José Fassardi	9
	Villa Oliva	3		Santa María	3		Yatyty	3		Dr. Bottrell	9
	Cerrito	2		San Miguel	3		Mayor Otaño	3		Gral. Eugenio Garay	A. 9
	Humaitá	2		San Ignacio	2		Itapúa Poty	2		Itapé	8
	Laureles	2		Santiago	2		Jesús	2		Ñumí	8
	Villalbín	2		Ayolas	2		Nueva Alborada	2		Borja	8
Total	Mayor José D. Martínez	2	San Juan Bautista	2	Tomás Romero Pereira	2	Gral. Artigas	2	Natalicio Talavera	8	
		2	Villa Florida	2			San Salvador	8			
<b>Total 500</b>											

8.75 Para una preselección de posibles distritos de intervención, se seleccionaron en cada departamento los 10 distritos más pobres según el IPG. La Tabla 3 muestra que los niveles de pobreza entre los departamentos varía significativamente. Por ejemplo, el distrito más pobre de Misiones alcanza un IPG de 14,8 puntos, mientras que el décimo menos pobre registra solamente 7,0. Sin embargo, en Itapúa el menor nivel de bienestar registra 21,5 puntos y el bienestar del distrito menos pobre que aún entra en la preselección todavía no cae por debajo de 12,5 puntos. Es importante entender que el criterio se aplica a modo de ejemplo, para tener una primera idea aproximada de la posible distribución geográfica de los proyectos productivos. Esta pre-selección es necesaria para poder identificar, en un siguiente paso, posibles actividades productivas con acceso a mercado.

8.76 En primer lugar, la propuesta de pre-selección de distritos se basa en el concepto de una distribución igualitaria de proyectos nuevos, con 25 de éstos para cada uno de los departamentos del PRODECO I y 85 para los de la Fase II. Además, se propone que dentro de cada departamento los nuevos proyectos se distribuye en forma más o menos igualitaria. En consecuencia, la aplicación de estos criterios generan disparidades respecto a los niveles de pobreza de los distritos propuestos. Es importante entender que la SAS define dentro del IPG niveles de pobreza extrema y de pobreza moderada. Estas definiciones no se aplican para la pre-selección de los distritos, porque de ser así, no se obtendría una distribución geográfica homogénea.

8.77 Debe tenerse en cuenta, que la selección final de los distritos y la distribución de la cantidad de proyectos productivos se debe hacer de acuerdo a la viabilidad de los mismos. . La distribución de nuevos proyectos productivos dentro del área geográfica del PRODECO I, además debe considerar si la creación de nuevos proyectos en distritos que ya implementan desde la primera fase es necesaria, porque según los criterios de selección varios distritos de esta fase también son candidatos para la segunda. Podría ser aconsejable que se tenga cierta flexibilidad en la selección final.

8.78 En tal sentido, esta consultoría no propone una distribución de los proyectos productivos en proyectos urbanos y proyectos rurales. Durante la primera fase del PRODECO, aproximadamente el 75% de los proyectos productivos fueron rurales. Según informaciones de la unidad técnica del PRODECO, esta alta proporción se debió más bien a orientaciones y capacidades por parte de los proyectistas, que por intención o dirección de la gerencia de PRODECO.

8.79 No es tarea de esta consultoría definir la distribución de los proyectos productivos sobre el área urbana y rural, dado que el debate y la decisión sobre este punto corresponde a los responsables del PRODECO. No obstante, podemos señalar algunos puntos importantes que deben ser tomados en cuenta. Por un lado, el enfoque de crecimiento de calidad a través de la inclusión de productores primarios en cadenas de valor para la producción exportable, necesariamente está concentrado principalmente en el área rural. Existen sin embargo excepciones, como es el caso de las cadenas de algodón – textil – confecciones. Pero, por otro lado, dado que el principal problema de pobreza en el departamento Central, es urbano, debieran identificarse proyectos urbanos en esta zona.

8.80 Durante la consultoría, no se logró identificar actividades productivas urbanas importantes viables. En parte, se estima que la debilidad del PRODECO para impactar positivamente sobre la pobreza urbana, radica en su marco lógico que no es apto para la gestión de proyectos en éstas áreas. . El modelo productivo asociativo que propone el PRODECO, nace de la lógica de comités agrícolas y asociaciones familiares que se complementan con estructuras sociales y niveles de arraigo existentes en el área rural. Sin embargo, amplias sectores de pobreza

urbana están insertos fenómenos de migración, desarraigo y por escasos niveles de organización social.

8.81 La herramienta más prometedora para el fomento de actividades productivas urbanas, se basa en sistemas de micro crédito a nivel individual, y escasamente más allá de una unidad familiar. Por supuesto, existen a nivel internacional experiencias exitosas con créditos solidarios a grupos de personas, también en el área urbana (por ejemplo Grameen Bank en Bangladesh), pero estas personas no necesariamente comparten un mismo emprendimiento económico. Al contrario, la producción comunitaria dentro de grupos solidarios de micro crédito urbano, es más bien la excepción que la regla. En Paraguay existen escasos antecedentes en este sentido, como por ejemplo aquella impulsada por la Fundación Jogueraha. Dada esta falta de experiencia, se considera que lo más razonable que puede hacer el PRODECO para la preparación de su segunda fase de operaciones, es complementar su marco lógico con un módulo de microcrédito (fondo rotativo), para impulsar actividades productivas urbanas (principalmente en el área de servicios o de micro comercio).

8.82 Tampoco se pretende elaborar propuestas detalladas, debido a distintos tipos de problemas que han obstaculizado la implementación exitosa de muchos proyectos productivos del PRODECO, en sus primeros años de ejecución. Principalmente, se busca un acercamiento inicial a la posible distribución geográfica de actividades adicionales, e identificar actividades con potencial de éxito. Para ello, es necesario introducir conceptos aún no utilizados por el PRODECO, como el crecimiento de calidad o el desarrollo territorial.

8.83 Sin embargo, es preciso referirnos a otra limitación importante: muchos proyectos productivos enfrentan serios problemas de acceso a tierra productiva, dado que en un significativo número de casos las actividades productivas rurales se iniciaron sobre terrenos cedidos. La intención inicial era que la puesta de la tierra a disponibilidad de los productores, debía respaldarse con procesos legales de registro público. En muchos casos estos respaldos legales no se generaron por problemas burocráticos, con el resultado de que los propietarios de la tierra reclamaron su devolución, con lo cual un cierto número de proyectos productivos fracasaron, apenas habían comenzado.

8.84 Según informaciones de la unidad técnica del PRODECO, este tipo de problemas se dio en menor grado en los casos de tierras municipales o administradas por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). Desde luego, una estrategia para una segunda fase del PRODECO que se base únicamente en tierras fiscales (INDERT) o municipales, sería auto-limitante. Para evitar este tipo de obstáculos es necesario seguir buscando el acceso a tierra privada. Por supuesto, no existe una receta general para que el PRODECO evite problemas con el uso de tierra privada de terceras personas para proyectos productivos. No obstante, queremos mencionar dos sugerencias.

8.85 Primero, en caso de que se trate de una actividad de producción primaria incluida en una cadena productiva, la posibilidad de éxito económico es mayor y con ello la disponibilidad continua de la tierra debería ser más segura. Segundo, tal vez no sea suficiente confiar en este tipo de situaciones. Así como se buscan situaciones ventajosas en las cadenas productivas para todas las partes (productores y empresarios), también es posible hacer lo mismo en la relación entre productores y propietarios de la tierra. Una posible solución sería por ejemplo establecer contratos de “cultivos compartidos” (crop-sharing), donde al propietario de la tierra no solamente le corresponde el cobro de un costo por el alquiler de las tierras, sino también una parte de los ingresos generados por la producción. Obviamente, en un contrato mixto entre crop-sharing y alquiler, el monto de éste es más bajo. Además, el simple hecho de trabajar en alianza con empresarios puede facilitar el acceso a tierras en desuso, y el modelo de producción y gestión de

la cadena puede generar condiciones favorables para el establecimiento del tipo de contratos propuestos. En otras palabras, más allá de su marco lógico, el PRODECO debe ser innovativo en la manera de gestionar y gerenciar las actividades necesarias para la implementación de su segunda fase.

### **El enfoque de Desarrollo Territorial**

8.86 Aún sin cambios sustanciales en su marco lógico, la segunda fase del PRODECO debe resolver desafíos importantes. Uno de ellos es precisamente la vinculación de las actividades productivas con cadenas de valor (para la exportación). Un proceso de planificación territorial puede generar el apoyo necesario desde el sector político, para una implementación exitosa de una segunda fase.

8.87 La idea de intentar generar apoyo político (local y central), para un proceso de crecimiento de calidad implementado por medio de las herramientas que ofrece el PRODECO, nace de un debate que lleva adelante el Banco Mundial en forma conjunta con el departamento de inversiones rurales para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO).

8.88 Conclusiones preliminares de este debate indican que el enfoque de desarrollo territorial puede ser una herramienta útil para generar apoyo político y la dinámica necesaria para implementar procesos de crecimiento de calidad. Principalmente, se trata de la identificación de actores con intereses comunes (por lo menos a nivel de consenso mínimo), dispuestos a coordinar procesos de planificación de desarrollo con medidas de implementación. Por ejemplo a partir del concepto de proceso de crecimiento de calidad que ayuda a reducir pobreza, es posible establecer el objetivo central de una planificación de desarrollo territorial. Las cadenas de valor (en parte ya existentes) pueden constituir la masa crítica de actividades ya en curso que tengan una dinámica suficiente para llegar a un proceso de planificación con las necesarias evidencias de éxito.

8.89 Proyectos como el PRODECO pueden constituir la herramienta necesaria para incorporar a productores primarios pobres en cadenas de valor de una forma beneficiosa para ambas partes (win-win), donde el productor incrementa su ingreso (diversificación, rendimiento de suelo, mayor acceso a mercado) y el empresario exportador logra la producción del producto exacto para el cual tiene acceso a mercado. Es importante entender que varias de estas actividades productivas que desarrolla el empresariado en Paraguay, también reciben apoyo por parte del Gobierno Central o de agencias de cooperación. Existen, por ejemplo, las mesas de exportación que organiza la REDIEX del Ministerio de Industria y Comercio, donde una parte de las empresas participantes están siendo asistidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de los proyectos FOMIN y PR-100, otras empresas obtienen apoyo de Paraguay Vende (fomento a la exportación no tradicional financiado por USAID) y un tercer grupo está recibiendo colaboración de la cooperación japonesa por medio del proyecto JGREEN. Todos estos proyectos a su vez obtienen asistencia de agencias del Gobierno central (principalmente en los ministerios de Industria y Comercio y en Agricultura y Ganadería). Un proceso de planificación de desarrollo territorial puede ayudar a coordinar estos esfuerzos de manera de que sean complementarios, generando sinergia para aumentar sus logros y posiblemente hasta impactos. Un primer paso necesario es la identificación de actores.

8.90 Según conclusiones preliminares del debate entre FAO y el BM, el enfoque de desarrollo territorial puede ser una herramienta útil para poner en marcha un proceso de desarrollo, siempre y cuando estén dadas las condiciones para su éxito. Con la existencia de una mayor dinámica exportadora y nuevos modelos de constitución y gestión de cadenas productivas, el hecho de que existan varios proyectos de cooperación estatal e internacional para apoyar



estrategias innovadoras de crecimiento y que una segunda fase del PRODECO puede ser complementario a todos estos esfuerzos, dan a entender que en el caso paraguayo la implementación de una planificación de desarrollo territorial tiene posibilidades de éxito.

8.91 Los procesos de planificación y gestión de desarrollo territorial requieren liderazgo (o facilitación por un agente “neutro”) y también generan costos que deben ser asumidos. Esta consultoría no propone una modificación del marco lógico del PRODECO ni de que el PRODECO mismo deba liderar un proceso de planificación territorial o asumir sus costos. Pero se surge que debe buscar en coordinación oportunidades para reducir la pobreza por medio de la incorporación de productores primarios en cadenas orientadas hacia la exportación. Esta coordinación debe darse en el momento de la definición de los proyectos productivos.

8.92 Como varias de las cadenas identificadas tienen a su vez apoyo por parte de otros proyectos de cooperación gubernamental o internacional, automáticamente se establece el vínculo con estas demás actividades y se abre la oportunidad de una coordinación conjunta. Esta puede ser más exitosa al ser gestionada por sub-divisiones geográficas o territorios. Una vez que se logra establecer un conjunto de actores sobre un territorio definido con intereses comunes, recién se presenta el momento de definir actividades de coordinación (posiblemente adicionales a lo previsto inicialmente en cada proyecto) y posteriormente se conoce sus costos. Como se trata de un proceso de planificación y gerencia de desarrollo territorial asumen en forma compartida los costos de coordinación. Para una segunda fase del PRODECO sería aconsejable que se incorporen rubros en el presupuesto, para este tipo de actividades.

8.93 Territorios con potenciales de desarrollo y características de producción comunes, o actores diversos que puedan generar acuerdos mínimos, no necesariamente coinciden con fronteras administrativas, como son los límites departamentales.

### **Territorios**

8.94 De acuerdo al análisis de antecedentes de territorialidad, proponemos reordenar los distritos preseleccionados en los siguientes territorios:

- Territorio Metropolitano
- Territorio Minifundario Tradicional
- Territorio Minifundaria Este
- Territorio agroindustrial
- Territorio de aislamiento crónico
- Territorio Metropolitano

8.95 El territorio metropolitano abarca a todos los distritos seleccionados en Central y aquellos 4 de mayor integración al área Central, que pertenecen a Cordillera.

- Territorio Minifundario Tradicional

8.96 El territorio minifundario tradicional abarca a todos los distritos seleccionados de Paraguari y Misiones, el resto de Cordillera que no fue clasificado como metropolitano, y un

distrito de Itapúa, que limita con Misiones y comparte más realidades económicas y sociales con aquella zona que con la zona agroindustrial de Itapúa.

- Territorio Minifundario Este

8.97 Si bien el territorio minifundario Este comparte con el territorio minifundario tradicional las mismas características, ambos no constituyen un territorio físicamente cerrado o integrado, y además son proveedores de mercados diferentes. Por esto se decidió clasificar este territorio separadamente.

- Territorio agroindustrial

8.98 Todos los distritos seleccionados de Itapúa, además de los distritos más orientales de Caaguazú y Guairá fueron clasificados como agroindustriales, como característica principal de la zona.

- Territorio de aislamiento crónico

8.99 Todos los distritos seleccionados de Misiones constituyen el territorio de aislamiento crónico, aunque la parte oriental de algunos podrían lograr cierta integración en la zona minifundaria tradicional.

8.100 Sin embargo, considerando posibles procesos de planificación la forma más pragmática de agrupar los distritos y departamentos podría ser:

- Territorio Metropolitano como tal;
- Territorio Minifundario excluyendo al único distrito de Itapúa;
- Territorio Minifundario Este incluyendo todos los distritos de Caaguazú y Guairá;
- Territorio Agroindustrial como todo el departamento de Itapúa;
- Territorio de Aislamiento Crónico por separado, pero como observador invitado al proceso de minifundario tradicional.

**Tabla 5: Territorios con características comunes**

1	T. Metropolitano	2	T. Minifundario tradicional	3	T. Minifundario Este	4	T. Agroindustrial	5	T. Aislamiento Crónico	
Central	Limpio	Paraguari	Mbuyapey	Caaguazú	R.I. 3 Corrales	Itapúa	Alto Verá	Neembucu	Villa Franca	
	Luque		Sapucaí		Carayaó		Leandro Oviedo		Tacuaras	
	Nueva Italia		Tebicuarymí		Dr. Cecilio Báez		San Pedro del Paraná		Guazú Cuá	
	Capiatá		Gral. B. Caballero		Simón Bolívar		Yatytay		San Juan B. de Ñeemb.	
	Mariano Roque Alonso		Acahay		San Joaquín		Mayor Otaño		Villa Oliva	
	San Antonio		Escobar		La Pastora		Itapúa Poty		Cerrito	
	Itá		Ybycuí		Repatriación		Jesús		Humaitá	
	Itauguá		Ybytimí		Félix Pérez Cardozo		Nueva Alborada		Laureles	
	San Lorenzo		Caapucú		José Fassardi		Tomás Romero Pereira		Villalbín	
	Ypané		San Roque G. de Sta C.		Dr. Bottrell		Vaquería		Mayor José D. Martínez	
Cordillera	Arroyos y Esteros	Cordillera	Juan de Mena	Guairá	Caaguazú	Yhú	Raúl Arsenio Oviedo	Guairá	Paso Yobai	
	Emboscada		Isla Pucú							Gral. Eugenio A. Garay
	Nueva Colombia		San José Obrero							Itapé
	Altos		Santa Elena							Ñumí
			Primero de Marzo							Borja
	Mbocayaty del Yhaguy	Natalicio Talavera	San Salvador							
	San Patricio									
	Yabebyry									
	Santa Rosa									
	Santa María									
	San Miguel									
	San Ignacio									
	Santiago									
	Ayolas									
	San Juan Bautista									
	Villa Florida									
	Gral. Artigas									
	Ita									
	a									
	p									
	í									
	a									



**Tabla 6: Cadenas y actividades productivas identificadas**

Territorios	Metropolitano		Minifundario tradicional			Minifundario Este		Agroind.	Aislamiento
	Central	Cordillera	Paraguari	Misiones	Caaguazú	Guairá	Itapúa	Neembucu	
Cultivos / Departamentos									
Coco forestación	50	120	70	80		15		0	
Maní	10	50	100	20	200	150		0	
Mandioca	20	40	60	10	140		40	10	
Lácteos	5	5	2						
Poroto	5	30	40		90				
Tártago	20	15	10	10	40	80			
Maíz	20	60	80		140	150	50	20	
Stevia	15	15	20	10	100	10			
Sésamo	20	80	3		20	150			
Piscicultura	10	4							
Caña de azúcar orgánica y convencional y sub productos		90		15				10	
Frutas (ácidas, banana, piña, etc.)									
Cerdos, aves y huevos	10				10	5	5		
Leche / queso				1	8	5	5	5	
Piscicultura					3				
Algodón orgánico / convencional		5	5	5		150	10	15	
Productos de algodón orgánico (confecciones , artesanías, otros)						10			
Frutas (citrus / mburucuyá, otros)						30	10	5	
Confecciones	5					3		2	
Frutas, verduras y hortalizas	40								
Miel de abeja orgánica, con denominación de origen								5	
Total, como suma de cultivos individuales	230	514	390	151	751	758	120	72	
Total de proyectos	> 50	> 100	> 110	> 60	> 200	> 120	> 40	> 20	

8.102 Las cadenas y actividades identificadas están distribuidas sobre los departamentos de manera aproximada para poder alcanzar la cantidad necesaria de proyectos nuevos a ser implementados por una posible segunda fase de PRODECO. Se puede observar que la potencialidad de productos entre el territorio metropolitano y el minifundario tradicional, es prácticamente idéntico en lo que refiere a productos agropecuarios, y que hay algunas actividades adicionales para el territorio metropolitano, más orientado al área urbana. La diferencia entre el territorio metropolitano y el territorio minifundario tradicional, la establece su orientación hacia el mercado de consumo, y los actores involucrados para los procesos de planificación territorial.

8.103 Se observa también una interesante compatibilidad de productos para la territorio minifundario este, ya diferente a aquellos del territorio minifundario tradicional. Itapúa y Misiones muestran mucha menor variabilidad de opciones. A continuación detallamos la identificación de proyectos productivos y cadenas, los distritos involucrados y actores identificados

### **Observaciones sobre el inicio de actividades**

8.104 Todas las actividades productivas vinculadas al sector empresarial, se presentan con conocimiento de los actores involucrados. Ellos están al tanto del potencial interés del PRODECO en la implementación de cadenas de valor, y manifestando el suyo al equipo técnico encargado de este informe.

8.105 Es importante entender que la implementación exitosa de las cadenas, habitualmente requiere que los productores primarios entreguen exactamente el producto (sobre todo en calidad) para el cual el sector empresaria tiene mercado. Este tipo de producción requiere asistencia técnica y los extensionistas de PRODECO deben ser capacitados a su vez, para poder proveer la asistencia técnica adecuada a los productores. Por lo tanto, la secuencia necesaria para la exitosa implementación de cadenas consiste en:

- establecer contacto entre PRODECO y empresarios;
- definición conjunta del proyecto productivo (PRODECO/productores/empresarios);
- capacitación de técnicos/extensionistas de PRODECO;
- capacitación a productores;
- producción.

## DEPARTAMENTO CENTRAL

Area de Trabajo: todos los distritos

**Tabla 7: Productos Central**

<b>Productos</b>	<b>Proyectos con cultivos asociados</b>	<b>Total proyectos</b>
Piscicultura	10	
Lacteos y sub productos	5	
Frutas, verduras y hortalizas	40	
Cerdos / avícola	10	
Maní	10	
Coco forestación	50	
Mandioca	20	
Stevia	15	
Poroto	5	
Maíz	20	
Sésamo	20	
Tártago	20	
Confecciones	5	
Otros a determinar	5	> 50

Actor empresarial: Gregorio Candia

Actores políticos: (de los distritos del Area de Trabajo)

Mercados: empresas aceiteras, de biodiesel, de stevia, cooperativas,

Otros actores:

Hay otros proyectos de cooperación como FOCEM, con similar enfoque de mercado y generación de ingresos a sectores carenciados, que se complementarán con los propuestos. Igualmente, existe un proyecto del BID FOMIN, para forestación coco.

## DEPARTAMENTO CORDILLERA

Area de Trabajo – Distritos:

- ◇ Arroyos y Esteros, Emboscada, 1 de marzo, Juan de Mena; Atyra, Altos, Tobaty, Nueva Colombia

**Tabla 8: Productos Cordillera**

Productos	Proyectos con cultivos asociados	Total proyectos
Coco forestación	120	
Caña de azúcar orgánica y convencional y sub productos	90	
Sésamo orgánico / convencional	80	
Frutas (ácidas, banana, piña, etc.)	5	
Algodón orgánico	5	
Stevia y sub productos	15	
Maíz	60	
Maní	50	
Mandioca	40	
Lácteos	5	
Poroto	30	
Tártago	15	
Avicultura	4	
Piscicultura	4	
Otros a determinar	n.d.	>100

Actores: organización empresarial / mercado

Mercados: accesibles a través de actores económicos identificados e interesados

Empresas: aceitera y biocombustibles, cooperativas, avícola, comerciantes identificados.

Actores políticos: dado el reciente plan de desarrollo cordillera, autoridades políticas elegidas de gobiernos sub nacionales (municipios) participaron en alguna medida del mismo y se verificó una predisposición muy favorable (con excepciones de distritos que no se incluyen)

Otros actores: existen proyectos de cooperación internacional que complementarán recursos con los proyectos señalados (FOCEM y BID FOMIN para forestación coco).



## DEPARTAMENTO DE PARAGUARÍ

Area de Trabajo – Distritos:

- ◇ Acahay (Costa Baez Yuquty, Costa Baez Caaguay)
- ◇ San Roque Gonzalez (Moquete)

**Tabla 9: Productos Paraguari articulados con cadenas de valor**

Productos	Proyectos con cultivos asociados	Articulado a Pto JGreen	Total proyectos
Productos			
Maní	30	Si	
Mandioca	30	Si	
Stevia	10	Si	
Poroto	30	Si	
Maíz	30	Si	
Otros a determinar	2	Si	> 40

Actores:

Cooperación Internacional - Japan Green: reforestación con productores pobres para acogerse al mecanismo de desarrollo limpio. Sobre dicho proyecto reforestación se plantean cultivos complementarios.

Actores políticos: (de los distritos del Area de Trabajo)

El proyecto Jgreen es bien visto por los actores políticos del lugar.

Actores: organizaciones empresariales /mercados:

JGreen solamente asegura la venta de carbono. El resto de los productos se articulan a empresas.

Maní con compromiso Empresa Vargas Peña (maní); Maíz con empresa avícola; stevia con empresas identificadas; el resto (poroto, huevos, etc.) se articularán al mercado o acopiadores identificados aceptables y reconocidos del lugar.

Poroto con acopiadores identificados;

Area de Trabajo – Distritos:

- ◇ Caballero
- ◇ Sapucaí
- ◇ Ybytymi
- ◇ Escobar

**Tabla 10: Productos Paraguairí no articulados con cadenas de valor**

<b>Productos</b>	<b>Proyectos con cultivos asociados</b>	<b>Total proyectos</b>
Productos		
Maní	70	
Forestación de coco	70	
Mandioca	30	
Stevia	10	
Poroto	10	
Maíz	50	
Algodón orgánico	5	
Tártago	10	
Cerdos, aves y huevos	3	
Leche / queso	2	
Otros a determinar	2	> 70

Actores

Empresas (aceitera, avícola) y acopiadores

Actores políticos: (de los distritos del Area de Trabajo)

No se detectan aspectos nocivos relevantes

Mercados:

Maní con compromiso Empresa Vargas Peña (maní); Maíz con empresa avícola; stevia con empresas identificadas; El resto (poroto, huevos, etc.) se articularán al mercado o acopiadores identificados, aceptables y reconocidos del lugar.

## DEPARTAMENTO DE MISIONES

Area de Trabajo – Todos los distritos:

**Tabla 11: Productos Misiones**

<b>Productos</b>	<b>Proyectos con cultivos asociados</b>	<b>Articulado al mercado y/o empresa / acopiador</b>	<b>Total proyectos</b>
Productos			
Siembra Coco (pto biodiesel)	80	Si	
Caña azúcar orgánica	10		
Azúcar orgánica integral (panela)	4		
Algodón orgánico	5	Si	
Stevia con riego	10		
Tártago	10		
Maní	20	Si	
Mandioca	10	Si	
Tártago	10	Si	
Leche / queso	1	Si	
Otros a determinar			> 60

### Actores la Cooperación

Cooperación Internacional - Proyecto BID FOMIN Biodiesel en Misiones siembra coco con cultivos asociados articulados al mercado.

La entidad Yacyretá tiene proyectos cuasi similares a los de PRODECO que implementa en Misiones, aunque sin articulación al mercado. En este sentido, los grupo asistidos por PRODECO pueden ser complementados con recursos de Yacyretá, (tema conversado con la entidad).

La escuela agrícola de CECTEC podrá asistir técnicamente en prácticas agro ecológicas y orgánicas a los proyectos con estas exigencias

### Actores Políticos: (de los distritos del Area de Trabajo)

El proyecto Biodiesel tiene amplia participación de la sociedad civil y política (gobierno sub nacional). Igualmente, la producción orgánica tiene cuentan con apoyo político de los gobiernos sub nacionales.

### Actores empresariales / mercados:

Planta de aceites y biodiesel de coco (Pto. BID FOMIN); aceitera; azucarera; empresas de Stevia; cooperativa y acopiadores identificados como Defelippe para azúcar orgánica integral, Arasy para algodón orgánico, etc.

## DEPARTAMENTO DE CAAGUAZÚ (I)

Area de Trabajo – Distritos:

- ◇ Yhu (Taruma, etc.)
- ◇ San Joaquín
- ◇ 3 de Febrero
- ◇ Caaguazú Norte
- ◇ Vaquería

**Tabla 12: Productos Caaguazú articulados con cadenas de valor – Grupo 1**

Productos	Proyectos con cultivos asociados	Articulado mercado empresa	al /	Articulado a empresa	Total proyectos
Maní	100	Si		Si	
Mandioca	40	Si		Si	
Stevia	50	Si		Si	
Poroto	20	Si		Si	
Maíz	40	Si		Si	
Sésamo	20	Si		Si	
Tártago	20	Si		Si	
Cerdos, aves y huevos	5	Si			
Leche / queso	5	Si			
Otros a determinar	5	Si		Si	> 100

Actor empresarial: Gregorio Candia

Reforestador (1.000 has eucaliptos y especies nativas en menor cantidad) con inserción a mercados de carbón, productos de maderas y productos agrícolas. Localidad, Taruma (distrito Yhu)

Actualmente está produciendo “carbón certificado” derivado del raleo de reforestación para acererías del Brasil.

En el raleo emplea a productores de su distrito y vecinos.

En su relación con los productores, se está persuadiendo para que reforesten parcialmente sus parcelas con cultivos asociados.

Posee también empresa laminadora en la Ciudad de Caaguazú y conexiones con mercados internacionales.

Actores políticos: (de los distritos del Area de Trabajo)

No espera mucho de ellos, aunque siempre su labor empresarial de abrir oportunidades de ingresos a muchas personas del lugar, es bien visto y lo respetan.

Mercados:

El actor empresarial tiene relaciones comerciales con su entorno en tanto articulador con el mercado y le favorece, interesa y acepta implementar acuerdos de compra a precios pautados.

El actor empresarial tiene experiencia nacional e internacional en la colocación de agro productos.

## DEPARTAMENTO DE CAAGUAZÚ (II)

Area de Trabajo - Distritos

- ◇ Raúl Arsenio Oviedo (cruce San Ramón, Puente Baba, Casilla 2, Toledo)
- ◇ Repatriación (chacore, otros)
- ◇ Eulogio Estigarribia

**Tabla 13: Productos Caaguazú articulados con cadenas de valor – Grupo 2**

Productos	Proyectos con cultivos asociados	Articulado al mercado / empresa	Articulado a empresa	Total proyectos
Mandioca	100	Si	Si	
Maní	100	Si	Si	
Stevia	50	Si	Si	
Poroto	70	Si	Si	
Maíz	100	Si	Si	
Tártago	20	Si		
Cerdos , aves, huevos	5	Si		
Leche / queso	5	Si		
Piscicultura	3	Si		
Otros a determinar	5	Si	Si	> 100

Actor empresarial: I. Empresas CODIPSA

Producción de almidón de mandioca para el mercado local e internacional, apoyo a pequeños productores y facilitador comercial de sus rubros de renta.

Actor empresarial II: empresa sojera / maíz (Lic. Martín Heisecke)

Le interesa comprar maíz de pequeños y más grandes productores

Mercados:

Los actores empresariales tienen suficientes conocimientos y capacidades comerciales y económicas para articular a pequeños productores al mercado. Están interesados en la iniciativa.

Actores políticos: (de los distritos del Area de Trabajo)

No son actores confiables, aunque no entorpecen las actividades productivas y comerciales de las empresas y sus productores asociados. Tampoco facilitan el mejoramiento de las condiciones sociales y de informalidad que existe en el territorio, debido a la pobreza rural y urbana.

## DEPARTAMENTO DE GUAIRÁ

Area de Trabajo – Distritos: todos

**Tabla 14: Productos Guairá**

<b>Productos</b>	<b>Proyectos con cultivos asociados</b>	<b>Articulado al mercado y/o empresa / acopiador</b>	<b>Total proyectos</b>
Sésamo orgánico / convencional	150	Si	
Algodón orgánico / convencional	150	Si	
Productos de algodón orgánico (confecc., artesanías, otros)	10	Si	
Forestación coco	15	Si	
Tártago	80	Si	
Maíz	150	Si	
Maní	150	Si	
Cerdos / avicultura	5	Si	
Stevia y sub productos	10	Si	
Frutas (cítrus / mburucuyá, otros)	30	Si	
Confecciones	3		
Lácteos	5		
Piscicultura	A determinar		
Otros	A determinar		> 120

### Actores

Actores Políticos: (de los distritos del Area de Trabajo)

Dado el Proyecto GTZ involucra componente “buen gobierno” los actores políticos son en general facilitadores.

### Mercados:

La gran mayoría de los productos señalados se insertan a cadenas productivas identificadas e “interesadas” en el proyecto. El resto tiene articulaciones con la demanda y actores comerciales.

### Actores empresariales

Empresas aceiteras, de productos orgánicos, sesameras, avícola, cooperativas, y otras que participan de la mesa de producción (Proyecto GTZ) identificadas e interesadas.

## DEPARTAMENTO DE ITAPÚA

Area de Trabajo – Distritos: todos

**Tabla 15: Productos Itapúa**

Productos	Proyectos con cultivos asociados	Articulado al mercado y/o empresa / acopiador	Total proyectos
Maíz	50	Si	
Algodón orgánico	10	Si	
Mandioca	40	Si	
Frutas (mburucuyá, citrus, otros)	10	Si	
Cerdos, aves y huevos	5	Si	
Leche / queso	5	Si	
Otros a	5	Si	> 40

Actor: cooperación local

La entidad Yacyretá tiene proyectos muy similares a los de PRODECO que implementa en Itapúa aunque sin articulación al mercado. En este sentido, los grupo asistidos por PRODECO pueden ser complementados con recursos de Yacyretá, (tema conversado con la entidad).

La escuela agrícola CECTEC podrá asistir técnicamente en prácticas agro ecológicas y orgánicas a los proyectos con estas exigencias

Actores políticos:

No se detectan signos negativos (opinión empresarial).

Empresa / mercados:

Interés: UPISA & Trociuck en alternativas relacionadas al cerdo y balanceados (maíz, mandioca); Arasy, Empresas de stevia; Frutika & Trociuck (frutas)

## DEPARTAMENTO DE ÑEEMBUCÚ

Area de Trabajo – Distritos: todos

**Tabla 16: Productos Ñeembucú**

Productos	Proyectos con cultivos asociados	Articulado al mercado y/o empresa / acopiador	Total proyectos
Caña de azúcar orgánica	10	Si	
Algodón orgánico	15	Si	
Azúcar orgánica integral (panela)	2		
Miel de abeja orgánica, con denominación de origen	5	Si	
Maíz	20	Si	
Mandioca	10		
Frutas (mburucuyá, citrus, otros)	5	Si	
Leche / queso	5	Si	
Avicultura	1		
Confecciones	2	Si	> 20

Actor: cooperación local

La entidad Yacyretá tiene proyectos muy similares a los de PRODECO que implementa en Itapúa aunque sin articulación al mercado. En este sentido, los grupos asistidos por PRODECO pueden ser complementados con recursos de Yacyretá, (tema conversado con la entidad).

La escuela agrícola San Isidro Labrador de Pilar podrá asistir técnicamente en prácticas agroecológicas y orgánicas, a los proyectos con estas exigencias.

Cooperativa CODEÑE de gran capacidad.

Actores políticos:

Gobiernos Sub Nacionales (Municipios) con interés en apoyar iniciativas generadoras de oportunidades.

Empresa / mercados:

Interés: Arasy; Frutika & Trociuck (frutas); Empresa BASA (miel de abeja); MP S.A. (confecciones)

## CONCLUSIONES

8.106 El principal desafío para la implementación de una posible segunda fase del proyecto PRODECO, consistirá en la identificación de proyectos productivos con acceso a mercado. La mayoría de los proyectos seguirá siendo rural y de producción agrícola o agropecuaria, debido a que las principales oportunidades productivas se ofrecen en dicha área y debido a que el marco lógico del PRODECO no es muy apto para fomentar actividades productivas urbanas.

8.107 Con posterioridad a un proceso de recuperación de suelos, esta consultoría propone implementar proyectos de cultivos asociados, a ser implementados con técnicas de la agricultura conservacionista. El acceso a mercado de un cierto número los potenciales nuevos subproyectos, puede ser posible por medio de la inserción de la producción en cadenas de valor. Estas, a través de cultivos asociados y agricultura conservacionista, pueden ayudar a incrementar de distintas maneras los ingresos de los productores. Los cultivos asociados permiten obtener un ingreso adicional, sin prescindir de otros más antiguos. Por medio de la recuperación de suelos se puede incrementar su productividad y a través de las cadenas de valor se tiene un acceso a mercado más seguro que trabajando como agricultor individual o solamente a escala de comités de producción. La implementación de este tipo de modelos de producción y de articulación con el mercado, constituye una herramienta apta para la construcción de un proceso de crecimiento de calidad.

8.108 En la puesta en marcha de este tipo de procesos podemos identificar por lo menos cuatro grupos de actores: los productores, los empresarios, políticos locales y tomadores de decisión del Gobierno Central. Un proceso de planificación de desarrollo territorial que involucra a todos estos actores puede ser la herramienta útil para coordinar las actividades entre el sector privado y público (asistencia técnica, crédito, facilitación de procesos comerciales y acceso a mercado) y crear la confianza necesaria entre los actores para lograr el resultado deseado.

8.109 Los límites administrativos en Paraguay se establecen en función de parámetros geográficos y no en dinámicas territoriales, poblacionales o de mercado. En un primer paso, hemos propuesto reordenar los 8 departamentos de la zona de intervención en cinco territorios de características comunes en sus procesos de producción y en sus relaciones con los mercados. Sin embargo, la clasificación sólo a partir de este tipo de características, no es apropiada para iniciar un proceso de planificación territorial dinámica, razón por la cual los territorios propuestos consideran ambos aspectos: límites administrativas y características de producción.



8.110 Es interesante observar cómo, incluso en los productos y cadenas de valor se expresan las diferencias entre los territorios identificados, cuyas implicancias que requerirían nuevos estudios.

8.111 Según experiencias existentes en el país (ver estudios de casos en el anexo), las fuerzas de mercado y del sector privado son mayores que las políticas para determinar la dinámica de la producción. Un proceso de desarrollo territorial debe aprovechar este potencial, siendo la gobernación la institución más indicada para convocar a los diferentes tipos de actores. Ejemplos exitosos de planificación territorial ya en implementación existen en Caazapá.

8.112 La gobernación de Cordillera estableció su plan de desarrollo departamental en el 2006 y la Gobernación de Central llevará a cabo una planificación territorial urbana en el transcurso del primer semestre de 2008. Los tres procesos hasta ahora se desarrollan dentro de los límites administrativos departamentales. Sin embargo, para la implementación de una planificación territorial como se propone, los actores de ambas gobernaciones tendrían que trabajar en forma conjunta para el Territorio Metropolitano; los de Cordillera, Paraguari y Misiones, para el Territorio Minifundario Tradicional, y los de Caaguazú y Guairá para el Territorio Minifundario Este. Itapúa debe llevar adelante su propio proceso de planificación (en todo caso integrado con Alto Paraná, que no es área de intervención del PRODECO). Ñeembucú, si bien requiere una planificación aparte por sus condiciones de aislamiento, puede ser de alguna manera integrado en los proceso de planificación tanto de Itapúa como del Territorio Minifundario Tradicional.

8.113 El exitoso proceso de desarrollo departamental existente en Caazapá ha mostrado que el rol de la Gobernación va más allá de la convocatoria, puesto que puede jugar un papel importante facilitador y garante para que las instituciones del Gobierno Central que deben prestar asistencia técnica y financiera a la implementación, estén presente en el proceso y cumplan con sus funciones.

8.114 La planificación territorial puede contribuir a que la asistencia gubernamental sea oportuna para potenciar procesos de producción de calidad que ya están en marcha, a través de cadenas de valor con acceso a mercados, vía actores empresariales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alwang, Jeffrey, 2007. *Estudio preliminar de potenciales impactos de los subproyectos Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario*, Julio 2007. Informe de Consultoría
- Alwang J., H. Jansen, P. Siegel, F. Pichon. 2006. “*El espacio geográfico, los activos, los medios de vida y el bienestar en las zonas rurales de Centroamérica: evidencia empírica de Guatemala, Honduras Y Nicaragua.*” Washington, DC: IFPRI Development Strategy and Governance Division (DSGD) Discussion Paper No.26, 2006.
- Areco, E. 2001. “*Ladrones y señores: los dueños del cartel del algodón. Causa de la extrema pobreza campesina y del desastre económico del Paraguay*”, El Lector, Asunción (Paraguay).
- Asibey, F., Otter, Th. 2002. Descentralización y desarrollo regional en Paraguay, el ejemplo de los departamentos Cordillera y Paraguari, en **Regionalización Económica en Paraguay**, Borda, Dionisio and Fernando Masi (Ed.): (CADEP) 375 – 414, Asunción.
- Barrios, Ferderico; Galeano, Luis; Ibañez, Gonzalo y Rivarola, Domingo, 1997: La economía campesina Paraguaya – tipología y propuesta de políticas diferenciadas, Asunción 1997.
- Bervejillo, Federico, 1995: *Territorios en la globalización, cambio global y estrategia de desarrollo territorial*, **Revista PRISMA**, N° 4, 1995.
- Bossier, Sergio, 1997: *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. CEPAL/ILPES - Documento 97/37 Serie Ensayos, Santiago de Chile 1997.
- Cano, Robert; 2006. Viabilidad de unidades productivas, trabajo de consultoría PNUD, Asunción, mimeo.
- Carter, Michael y Galeano, Luis, 1995: Campesinos, tierra y mercado, Asunción, 1995.
- Chambers, R., and G. Conway. 1992. *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century*. IDS Discussion Paper 296. Institute for Development Studies, Brighton, UK.
- Corral, L., and T. Reardon. 2001. “*Nonfarm Incomes in Nicaragua.*” *World Development*, 29 (3) : 427--42.
- Deaton, A. 1997. **The Analysis of Household Surveys**. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Geosurvey, SRL “Proyecto de Desarrollo Comunitario PRODECO. Línea de base de la población pobre.” Mimeo, sin fecha.
- Derpsch, R. 2005. *Area under No- tillage in different countries*, [www.rolf-derpsch.com](http://www.rolf-derpsch.com) [1/12/2005].
- Derpsch, R. 1998. *Implicaciones económicas de la adopción de prácticas conservacionistas en el Paraguay con énfasis en el sistema de siembra directa*. (n. publ.).
- Dietze, E. 1997. *Diagnóstico de sistemas de producción de pequeños productores asociados a la Cooperativa Colonias Unidas, ubicados en tres compañías de Departamento de Itapúa*. Tesis de Grado, Universidad Nuestra Señora de la Asunción (UNA), Hohenau, Paraguay, 1997 (no ha sido publicado)

Dixon, J.; Guliver, A.; Gibbon, D. 2001. *Farming Systems and Poverty. Improving Farmers' Livelihoods in a Changing World*, FAO/World Bank, Rome/Washington D.C.

Duarte, R.; Kawamura, P. (2002): *Situación actual de la agricultura de precisión en el Paraguay*, en: Tercer Taller Internacional de Agricultura de Precisión del Cono Sur de América - Argentina 17-19 Diciembre 2002, Carlos Paz, Córdoba, Argentina.

Florentín, M.A.; Peñalva, M.; Calegari, A.; DERPSCH, R. 2001. *Abonos verdes y rotación de cultivos en siembra directa. Pequeñas propiedades*, Proyecto Conservación de Suelos MAG - GTZ, DEAG, San Lorenzo (Paraguay).

García, M. y A. Prado (2006): *La soberanía alimentaria en Paraguay*. Acción contra el hambre. Asunción.

Glas, M. Van Der. 1998. Gaining ground. Land use and soil conservation in areas of agriculture colonization in South Brazil and East Paraguay, en *Nederlands Geografische Studies 248*, Utrecht.

Glatzle, A.; Stosiek, D. .2001. *Country Pasture/ Forage Resource Profiles*, El Lector, Asunción (Paraguay).

Gobierno de Colombia, 2002, Dirección de Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación: bases conceptuales y analíticas para la construcción de una visión de desarrollo nacional. **Documentos de Desarrollo Territorial No. 57**, Bogota, Agosto 2002

GTZ et al. 2007. Manual de agroforestería. Proyecto manejo sostenible de recursos naturales, Asunción.

GTZ. 2005. Estudio de Línea de Base del Programa “Buen gobierno a nivel descentralizado y reducción de la pobreza”. S.T.P/GTZ. Asunción.

Hurtienne Thomas y Messer Dirk, 1998. *Nuevos conceptos de competitividad internacional en países industrializados y en países en desarrollo*. Instituto Alemán para el Desarrollo. Nueva Sociedad e IAD.Caracas .1998.

Moreno, Leonardo, 2005. PRODECO – Evaluación de medio término, Septiembre 2005, Informe de Consultoría

Lange, D. 2005. *Economics and Evolution of Smallholdings' Conservation Agriculture. Mid-term Experiences*, FAO/GTZ/MAG, Asunción (Paraguay).

Lange, D.; Moriya, K. 2004. *Conservation Agriculture Cotton for Smallholder Farmers. Experiences from Paraguay*, FAO/GTZ/MAG, Asunción (Paraguay).

Masi, F.; Penner, R.; Dietze, R. 2000. *Evaluación del rol de las regiones fronterizas en el proceso de desarrollo económico del Paraguay*, Banco Central de Paraguay, Asunción.

Molinas, J.; Cabello, C.; Otter, T. 2004. Paraguay: crecimiento, exportaciones y reducción de pobreza y desigualdad, en: Ganuza, E.; Morley, S.; Robinson S.; Vos, R.: *¿Quién se beneficia del libre comercio?*, Alfaomega, Bogotá (Colombia), p.423-452.

Molinas Vega, J. R., J. Ibarra y F. Bresciani. El rol de la agricultura en Paraguay. Asunción: Instituto de Desarrollo y la FAO, 2006.

Norton, G.W., J. Alwang, and W. A. Masters. **Economics of Agricultural Development**. New York: Routledge Press, 2006.

Rakodi, C. 1999. "A Capital Assets Framework for Analyzing Household Livelihood Strategies." **Development Policy Review** 17(3): 315--42.

Otter, Thomas, 2008. Poverty, Income Growth and Inequality in Paraguay in the Nineties, *Göttingen Studies in Development Economics* #18, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main (forthcoming).

Siegel, P. B. and J. Alwang. 1999. "An Asset-Based Approach to Social Risk Management: A Conceptual Framework." Social Protection Discussion Paper 9926. Social Protection Unit, Human Development Network, World Bank, Washington, D.C. See [www.worldbank.org/sp](http://www.worldbank.org/sp)

Sorrenson, W.; Duarte, C.; López Portillo, J. 1998. *Economics of No-till Compared to Conventional Systems on Small Farms. Policy and Investment Implications*, GTZ/MAG, San Lorenzo (Paraguay).

UNDP. 2007. Innovación productiva y reducción de la pobreza. **Cuaderno de Desarrollo Humano # 1**, Asunción.

UNDP. 2003. *Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano*, UNDP, Asunción (Paraguay).

Valdes, A., and J. A. Mistiaen. 2001. "Rural Poverty in Latin America: Recent Trends and New Challenges." En: K. Stamoulis, ed., **Food, agriculture and Rural Development: Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research**. . Rome: Food and Agriculture Organization.

## **Anexos**

### **ANEXO 1: ESTUDIOS DE CASO**

#### **Crecimiento económico con calidad – Estudios de caso**

8.115 Un importante motor para el desarrollo de la economía y de la sociedad de un país, es un sector privado dinámico y creciente, que también genere beneficios para las personas pobres o excluidas. A través de la inclusión de estas personas en los procesos productivos, éstas generan por sus propios medios los ingresos necesarios para su desarrollo, y a la vez aportan al crecimiento de la producción y de la economía del país. Hemos identificado una serie de experiencias positivas que existen en este sentido en Paraguay, en las cuales convergen la innovación productiva y la reducción de la pobreza.

#### **ESTUDIO DE CASO 1: SÉSAMO**

##### **Diversificación productiva y mayores ingresos para pequeñas fincas<sup>1</sup>**

8.116 La historia del sésamo en Paraguay se inicia a partir de una oportunidad de mercado de exportación a Japón, principal comprador de sésamo en el mundo, que fue identificada por la empresa Paraguaya Shiroswa y Cía S.A.C.I., de procedencia japonesa, la cual que se propuso introducir al sésamo en Paraguay, no solamente con el propósito de exportar, sino también para aliviar pobreza y facilitar el desarrollo.

8.117 El sésamo es una planta originaria de África. En 1989, la empresa inicia el proceso de investigación agrícola para la generación de una semilla que sea apta para el clima paraguayo y reúna además las características de calidad que requiere el mercado internacional. A partir de 1993, se inicia el proceso de difusión del nuevo cultivo en San Pedro y de capacitación de pequeños productores en su manejo. Como estrategia operativa se realizó un trabajo sistemático de sensibilización “casa por casa”, para despertar interés de los campesinos en el nuevo cultivo y crear confianza en que con el sésamo realmente puedan salir adelante.

8.118 A partir de 1996, con asistencia técnica y financiera para los productores, comienza a consolidarse la producción de sésamo, y se inicia su difusión a mayor escala. A partir del año agrícola 2000/01, al éxito del sésamo su suma el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), aportando esfuerzos importantes para triplicar la producción en poco tiempo.

---

<sup>1</sup> Mayores detalles sobre el caso del sésamo fueron publicados en el Primer Cuaderno de Desarrollo Humano, PNUD, Septiembre 2006.

**Tabla A1: Evolución de producción de sésamo**

**Área sembrada y productividad**

Año	Toneladas	Área Sembrada	Kg/Ha
1999/00	8,343	8,825	945
2000/01	19,927	16,479	1,209
2001/02	21,380	26,471	825
2002/03	25,230	24,263	1,040
2003/04	34,000	40,000	850
2004/05*	47,600	38,000	760

\* Estimaciones realizadas hasta el 30 de septiembre de 2005  
Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería en Observatorio - IICA  
rubro de pequeña finca en el país.

8.119 En la actualidad, más de 35 mil familias de escasos recursos (principalmente en San Pedro, Concepción, Boquerón), están logrando mejorar sus condiciones de vida a través del cultivo de sésamo de alta calidad y productividad, un nuevo renglón productivo de diversificación y renta. Las fincas productoras de sésamo son, en su mayoría, pequeñas unidades campesinas de no más de 5 hectáreas con un promedio de 9 tipos de cultivos diferentes entre los de renta y los de autoconsumo (DGEEC, 2005). Estas características son similares a las de las pequeñas fincas algodóneras, tradicional

**Tabla XX: Características de fincas productoras de San Pedro**

	Sésamo	Algodón
Superficie promedio de explotación de todos los rubros (hectáreas)	4,95	4,35
Superficie promedio de explotación del rubro (hectáreas)	1,69	1,33
Número de cultivos en la finca	10,4	9,9
Ingreso total de las familias en los últimos 12 meses (dólares)	3.007,82	2.671,55
Ingreso promedio por hectárea del rubro (dólares)	545,35	324,60

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005.  
Observación: Resultados sujetos a un margen de error del 10%.

8.120 A través del cultivo del sésamo, el Departamento de San Pedro obtiene un ingreso neto de entre US\$ 350 y US\$ 500 por hectárea en condiciones favorables de clima y mercado (precios

internacionales), cifras que pueden aumentar si mejoran la calidad y productividad. Según datos de la EPH 2005, el ingreso promedio que genera el sésamo en pequeñas fincas supera el que se obtiene con el algodón en aproximadamente unos US\$ 200 al año, sin considerar las ventajas ecológicas y de salubridad por el menor uso de agroquímicos (lo cual al mismo tiempo reduce el costo de producción). Simulaciones realizadas con estos datos señalan que si las pequeñas fincas productoras de sésamo cambiaran a la producción de algodón, por lo menos 1 de cada 10 de ellas caería en la pobreza, o se agudizaría su carencia económica.

8.121 A fines del 2006, aparte de la empresa Shirosawa, existían 6 otras empresas exportadoras de sésamo, que se habían sumado a la historia de éxito de la empresa pionera, que sigue manteniendo aproximadamente el 60% del mercado. El 99% de la producción paraguaya se exporta: dos terceras partes a Japón, el principal comprador mundial y a la vez el más exigente en calidad. En total, los países productores suman aproximadamente 2,5 millones de toneladas de sésamo, representando las exportaciones paraguayas el 2% de este volumen.

## ESTUDIO DE CASO 2: AZÚCAR ORGÁNICA

### Nichos de mercado y comercio justo

8.122 En Paraguay, debido a sus condiciones naturales, azucarero con tradición centenaria, compuesto por pequeños productores en explotaciones de baja productividad. El sector tienen un alto impacto social, debido a la gran cantidad de pequeños productores que trabajan el un cultivo intensivo en mano de obra. La producción, consumo y comercio del azúcar en el mundo está distorsionada por subsidios de países desarrollados (EEUU, UE y ASIA) en perjuicio de países en desarrollo, agravando los problemas de la pobreza. No obstante, en los últimos años se presentan nichos de mercado dinámicos en países industrializados para el azúcar orgánica, con mejores precios. La empresa INSAMA S.A. logró conquistar su cuota de mercado en el nicho de azúcar orgánico, y ha contribuido a que Paraguay se sitúe entre los pioneros mundiales de producción de este tipo de azúcar y un gran exportador en condiciones de competitividad, que ha ayudado a mejorar las condiciones de vida de los productores.

**Tabla A2: Exportación Nacional de Azúcar Orgánico**

<b>Año</b>	<b>Toneladas</b>	<b>US\$</b>	<b>Principal Comprador</b>
2001	13,485	5,226,978	USA: 78%
2002	14,929	5,905,663	USA: 63%
2003	28,414	10,277,263	USA: 71%
2004	50,627	18,571,277	USA: 73%
2005 (Ener-Nov.)	47,545	17,126,207	USA: 77%

Fuente: Banco Central del Paraguay

8.123 Hace unos años, INSAMA S.A. inició la construcción de una cadena productiva de azúcar orgánica en el Departamento de Misiones, Distrito Santa María. La producción comienza a partir de una reconversión industrial de una planta de producción de alcohol no rentable. En el año 2005, luego de unos 4 años de trabajo sistemático de la empresa, se logra consolidar una efectiva articulación y reconversión de gran cantidad de pequeños productores al sistema orgánico y a la cadena productiva. Se estima que existen unos 400 pequeños productores con unas 400 hectáreas de producción. La remuneración a los productores reconvertidos con mercado asegurado es superior al 25%. En la zafra del año 2006, se pagaba a los productores Gs. 75.000 por tonelada de caña convencional, y Gs. 95.000 por la caña orgánica.

8.124 La acción de la empresa privada fue la causa inicial y con efecto multiplicador para el desarrollo sostenible y competitivo en el territorio. Para establecer la cadena productiva, la empresa financia a los productores la compra de semillas, cal agrícola, trabajos de tractor y otros insumos. Además, facilita y absorbe los costos de la certificación orgánica, activando la inserción y competitividad de los productores al comercio internacional. La empresa facilita la organización de la producción articulada entre productores mediante la agricultura contractual, con precios de referencia en moneda fuerte (dólares americanos) y por un plazo de 6 años.

8.125 Las prácticas empresariales que se exigen a los pequeños productores del territorio conforme a exigencias del mercado internacional, inducen y promueven en ellos actitudes emprendedoras y de responsabilidad comercial para cumplimiento de compromisos mutuos. A modo de ejemplo, pequeños productores de la Asociación de Cañicultores orgánicos, tratan directamente con técnicos y las normas internacionales de Comercio Justo, que los estimula y revaloriza como actores competitivos que cumplen con códigos exigentes del comercio mundial.

### ESTUDIO DE CASO 3: COOPERATIVA LA NORTEÑA LTDA. SAN PEDRO DEL YCUAMANDYYÚ: PRODUCTORES ASOCIADOS CON ENFOQUE DE MERCADO

8.126 La Cooperativa La Norteña de Ycuamandyyú Ltda., nace al inicio de los años 90 a partir de la fusión de dos antiguas Cooperativas: La Norteña San Agustín Ltda., y la Cooperativa Ycuamandyyú de Ahorro y Crédito. La primera enfocada hacia la producción rural, e Ycuamandyyú hacia el ahorro y crédito, incluyendo socios urbanos. La combinación de los elementos de producción y de ahorro y préstamo, le permitió generar su propio modelo de gestión y competir exitosamente con empresas capitalistas en el mercado internacional de los agrogocios.

8.127 El modelo básico de apoyo a sus socios, consiste en un sistema de financiamiento para productos primarios para las cuales la cooperativa tiene acceso a mercados. De acuerdo a la capacidad productiva y financiera del socio y al producto, la cooperativa otorga créditos de hasta 4 años de plazo y a tasas de interés competitivas. El pago del préstamo se establece según el ciclo productivo del renglón financiado, y se realiza por medio de la entrega de producción a la Cooperativa, a precios establecidos contractualmente. Los préstamos están atados a una asistencia técnica por parte de la Cooperativa, que efectúan cuatro extensionistas de la cooperativa, atendiendo a los 25 comités de productores.

8.128 La Cooperativa opera con una amplia gama de productos, pero concentra sus negocios más exitosos en tres productos principales de exportación, que se ajustan a las altas exigencias de calidad en cumplimiento de requisitos de los clientes internacionales: sésamo, cedrón (en distintas formas) y cáscara de naranja agria. El hecho de que la Cooperativa esté operando en nichos de mercado con altas exigencias de calidad, implica que la institución esté informada, capacitada y actualizada de las ventajas de nichos de mercados internacionales, de sus exigencias y en condiciones de cumplirlas a través del trabajo de sus socios productores.

**Tabla A4: Ingreso por ventas, principales productos (en Gs.)**

	<b>2005</b>
Hoja Cedrón convencional	1.083.779.600
Palito Cedrón convencional	68.758.650
Hoja Cedrón orgánico	416.615.250
Palito Cedrón orgánico	41.877.900
Hoja Cedrón Capii	20.160.000
Cáscara Naranja agria	1.157.749.420
Cáscara de limón	200.613.600
Hoja de Naranja agria	60.330.000
Sésamo	2.628.929.950
Algodón en rama	267.165.960
Mucuna	20.150.000
Productos varios	5.881.500
Maíz	176.521.535
Balanceado	25.792.757
Yerba	48.643.260
<b>TOTAL</b>	<b>6.222.969.382</b>

Fuente: Cooperativa La Norteña Ltda.



8.129 En el 2006, la Cooperativa había alcanzado la cantidad de 2.372 socios (1.326 hombres y 1.045 mujeres). Su volumen de comercialización alcanza aproximadamente un millón de dólares por año. En el 2005 la Cooperativa otorgó unos US\$ 940.000 en nuevos créditos a sus socios. De este monto, alrededor de US\$ 320.000 fueron destinados a financiar la producción primaria. Ese mismo año, la cooperativa comercializó productos por 1.055.000 dólares.

#### **ESTUDIO DE CASO 4: MANDIOCA Y ALMIDÓN LA INICIATIVA CODIPSA – EXCEDENTES ECONÓMICOS FINANCIAN ACTIVIDADES SOCIALES**

8.130 La Organización CODIPSA (Compañía de Desarrollo y de Industria Productores Primarios S.A.) es una empresa privada que combina el negocio con excedentes económicos, con resultados sociales. Para este fin, la empresa ha buscado ampliar sus actividades a zonas rurales del país, preferentemente vulnerables y en territorios carenciados. La organización tiene dos plantas para producción de almidón de mandioca: CODIPSA I, ubicada en la zona de Cruce San Ramón, Distrito Raúl A. Oviedo, Departamento de Caaguazú, que opera desde 1999; M y CODIPSA II, instalada en la zona de Chacoré, Distrito Repatriación (Departamento de Caaguazú), inaugurada en marzo de 2006. CODIPSA fue creada por tres grupos de socios fundadores: la asociación menonita de desarrollo económico (MEDA con sus siglas en inglés; Mennonite Economic Development Associates), capítulo paraguayo; el capítulo norteamericano de la misma organización, e inversionistas privados comprometidos con los pequeños productores y con experiencia en agroindustrialización, comercialización, desarrollo económico y social.

8.131 Antes de la implementación de CODIPSA I en el Cruce San Ramón, en dicho territorio y su vecindad, se habían agotado las oportunidades para los pequeños productores carenciados de generar ingresos atractivos a partir de cultivos de renta, por falta de acceso a mercado. A ello se sumaba la ausencia servicios de apoyo del Estado (asistencia técnica, financiamiento). Si bien la producción de mandioca es tradicional en la zona, el producto había perdido su capacidad de sustento económico. El comprador más cercano se encontraba en la ciudad de Caaguazú, donde se podía acceder asumiendo altos costos de transporte, pero sin tener asegurado la venta del producto. Tampoco la esporádica comercialización hacia Brasil pudo sostener el negocio para los pequeños productores.

8.132 La planta industrial de producción de almidón CODIPSA I, cuenta con una capacidad instalada: de procesamiento de 100 toneladas de mandioca fresca por día, que corresponden a unas 20.000 toneladas de mandioca fresca procesada al año, para generar aproximadamente 5.000 toneladas de almidón. Antes de instalar la fábrica, los inversores realizaron trabajo de asistencia técnica y social entre los productores, a través de una organización privada (FUCOVE). Su tarea consistió en la organización de los productores en comités, su capacitación en la producción de mandioca en la calidad requerida, y generación de la necesaria confianza que el negocio puede ser rentable para ambas partes. La filosofía de la capacitación en producción de materia prima, se concentra en la planificación de la producción para lograr un ingreso estable y continuo, y no simplemente en técnicas de siembra, cuidado y cosecha.

8.133 En el año 2006, CODIPSA I trabajó con 44 comités constituidos por 761 familias productoras de mandioca con sus líderes e integrantes. Todos residen y producen en un territorio de un radio de unos 30 Km. alrededor de la fábrica. Las distancias cortas se traducen en menores costos de transacción (fletes), y consolida la organización y planificación del espacio de siembra, en coordinación con las necesidades y cronograma de compra de la fábrica. Esta articulación empresa – productores resulta en mejores precios (dado el menor flete), así como en la provisión de servicios de apoyo (insumos, financiamiento, asistencia técnica) a los productores, que siguen

siendo entregados por FUCOVE. Los costos de los servicios de FUCOVE se cubren con los excedentes económicos de CODIPSA I.

8.134 Los pequeños productores de la cuenca, se caracterizan por la tenencia de entre 5 a 15 hectáreas de tierra. La mayoría cultiva entre 1 a 3 hectáreas de mandioca. El rendimiento en la zona, en los inicios de la inversión de CODIPSA era del orden de las 14 toneladas por hectárea. En el año 2005, con la intervención de FUCOVE, mejoró la productividad a unas 20 toneladas por hectárea, siendo la meta final de la llegar con el tiempo a niveles de entre 25 y 30 toneladas de mandioca por hectárea.

**Tabla A5: Compra de mandioca fresca por parte de CODIPSA I.**

<b>Año</b>	<b>Volumen (toneladas)</b>	<b>Pago total a proveedores (US\$)</b>
1999	1.835	45.140
2000	1.788	71.520
2001	7.000	123.200
2002	20.000	240.000
2003	17.500	456.750
2004	12.540	662.500
2005	21.158	681.290

Fuente: CODIPSA

8.135 En los años 2004 y 2005, la empresa compró materia prima por más de US\$ 650.000, lo que implica ingresos brutos promedio en el orden de US\$ 1.000 por productor. En cuanto a los ingresos netos, se estima que en condiciones normales de precio y clima, se logra entre US\$ 280 a US \$350 por hectárea al año. Este nivel de ingresos de un cultivo de renta es atractivo en el territorio y facilita el mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños productores. El impacto social positivo de la producción de mandioca se refuerza con su aporte a la seguridad alimentaria de la familia, y por el hecho de que gran parte del trabajo de producción primaria está siendo realizado por mujeres (empoderamiento y equidad de género.)

8.136 Tras el éxito económico y social de CODIPSA I, en marzo de 2006 se inauguró la planta de producción CODIPSA II en el distrito Repatriación, con idénticas capacidades productivas, trabajando con unos 800 productores primarios bajo el mismo esquema y filosofía organizativa que CODIPSA I.

## ESTUDIO DE CASO 5: FRUTAS CÍTRICAS

### LA EXPERIENCIA DE FRUTIKA CON CULTIVOS ASOCIADOS EN COOPERACIÓN PÚBLICA PRIVADA

8.137 Frutika es una empresa paraguaya especializada en la producción de diferentes tipos de jugos de fruta. Para disponer de materia prima (frutas) adecuada, la empresa cuenta tradicionalmente con dos fuentes diferentes: la producción propia (que no abastece sus necesidades) y la compra de frutas a productores independientes. En años recientes, la empresa comenzó explorar una tercera fuente de provisión al iniciar el desarrollo de una nueva cuenca de producción de frutas cítricas en Caazapá, implementado por pequeñas fincas.

8.138 Con ello, Frutika lleva a la práctica uno de varios componentes de un modelo productivo que nace a partir de un plan de desarrollo departamental (en Caazapá) y que está siendo llevado adelante por una cooperación pública privada<sup>1</sup> (PPP con sus siglas en inglés). El modelo productivo, que aspira tener alto impacto social y una importante reducción de la pobreza entre pequeños productores, busca la planificación de las fincas implementando prácticas de la agricultura de conservación, con cultivos para auto consumo y renta pautados en base a los mercados, y con especies asociativas en el esquema “AgroFrutiForestal”<sup>2</sup>.

8.139 La idea básica de tal esquema consiste en combinar en una misma finca y hasta en una misma parcela, dos o tres de estos elementos de producción, estableciendo incluso en pequeñas fincas de superficie limitada, cultivos de autoconsumo y de renta que facilitan la obtención de ingresos en el corto (hortalizas), en el mediano (frutas) y en el largo plazo (producción forestal), diversificando así productos, mercados y riesgos. Como herramienta para el aumento de la producción y su competitividad con amigabilidad ambiental, se utilizan técnicas de recuperación de suelos y de agricultura conservacionista.

8.140 Las pequeñas fincas de Caazapá se articulan con Frutika a través de un PPP que la empresa establece con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Por el lado del sector público, la iniciativa se complementa con el Ministerio de Agricultura y Ganadería por medio del Servicio Forestal Nacional (SFN), la Gobernación y varias Municipalidades de Caazapá. La Gobernación se encuentra implementando el Plan de Desarrollo Departamental Caazapá 2013, apoyado entre otros, por la GTZ.

8.141 El componente PPP que corresponde a Frutika<sup>3</sup> se implementa para un período de 3 años, 2004 – 2006, donde los citrus se plantan progresivamente. Como éstos ingresos recién en el 4to año, los resultados del componente frutas cítricas, hasta el momento sólo se pueden medir por la superficie plantada, como una base cierta para considerar ingresos futuros sostenidos, por un período de tiempo.

8.142 Antes de iniciar el componente de la producción de frutas cítricas, la iniciativa PPP en Caazapá permitió a la empresa Frutika visualizar un potencial enorme para desarrollar cuencas productivas de cítricos en territorios cercanos a su producción industrial (reducción del costo de fletes) a través de un modelo productivo que beneficia a pequeños productores.

---

<sup>1</sup> Los PPP son proyectos financiados conjuntamente por empresas del sector privado e instituciones de la cooperación al desarrollo y, en el mejor de los casos, también con participación del sector público.

<sup>2</sup> Producción de verduras u hortalizas, de frutas, y producción forestal.

<sup>3</sup> El componente se desarrolla en un 99% en el Departamento de Caazapa, y el restante 1% desde fines fines de 2006 en el Departamento Guairá. Por razones de orden práctico, las referencias en este informe se refieren a la experiencia en Caazapá..

8.143 Se espera que para finales del año 2006, unas 2.000 fincas o familias de pequeños productores planten citrus en esquema Agro-FrutiForestal<sup>1</sup>, según el cual las familias plantan entre ¼ a 1 hectárea equivalente<sup>2</sup> de su finca con citrus, asociado con otros cultivos (auto consumo y renta) y especies forestales.

8.144 Poniendo en práctica el esquema de producción propuesto por el PPP, los productores no solamente tendrán acceso al mercado y una estructura de producción y comercialización que genera ingresos estables a lo largo del año y para el corto, mediano y largo plazo, sino que además, al emplearse técnicas de la Agricultura Conservacionista (AC), añade el potencial de aumentar los ingresos del hogar en un 17% en promedio.

**Tabla A6: Comparación del ingreso familiar con y sin agricultura conservacionista**

Concepto	Con agricultura conservacionista	Sin agricultura conservacionista
Ingreso monetario agropecuario	6.448.806	5.249.345
Ingreso monetario no agropecuario	2.582.059	1.327.467
Gastos monetarios	1.544.249	1.079.497
Ingreso no monetario *)	6.000.000	6.000.000
Ingreso familiar (Guaraníes)	13.486.616	11.497.315
Ingreso familiar (US \$) (6.000)	2.247,7	1.916,2
Ingreso per cápita en US \$ **)	449,5	383,2

Fuente: Estudio de la Línea Base del Programa “Buen Gobierno a Nivel Descentralizado y Reducción de la Pobreza”, S.T.P./GTZ, Asunción, Junio 2005.

\*) El ingreso no monetario proviene de la agricultura, ganadería, bosque (leña) y de transformación de productos primarios para el uso propio, que oscila en alrededor de Gs. 6.000.000 (US \$ 1.000) por año para fincas de entre 7 a 20 hectáreas.

\*\*\*) Las fincas con AC arrojaron un promedio de 5,06 personas por hogar; y las sin AC 4,98. Por esta leve diferencia, se tomó como promedio 5 personas por hogar para los dos tipos de finca.

Fuente: Estudio de la Línea Base del Programa “Buen gobierno a nivel descentralizado y reducción de la pobreza”, S.T.P./GTZ, Junio 2005

<sup>1</sup> Atendiendo a que los citrus tardan 4 años en producir la primera cosecha, al final del proyecto (fin del 2006) con 3 años de plantación progresiva, no se tendría aún cosecha. Es decir, la cosecha inicial de frutas excede el período de finalización del proyecto PPP.

<sup>2</sup> En cada hectárea, son varias las combinaciones que se pueden establecer en la planificación de las fincas, entre cultivos asociados y especies forestales; una alternativa estándar “para la equivalencia” es 120 plantas citrus por hectárea (80 plantas naranja + 40 pomelos).

## **ESTUDIO DE CASO 6: CADENA PRODUCTIVA TEXTIL – ALGODÓN - CONFECCIONES MANUFACTURA PILAR - INCORPORANDO VALOR AGREGADO**

8.145 Manufactura Pilar expone una experiencia exitosa de un encadenamiento productivo que se inicia en el área rural y termina en el área urbana, estableciendo un nexo entre producción primaria rural, la generación de valor agregado en el área urbana y la posterior exportación del producto. La cadena tiene como primer eslabón la producción de algodón, pasando luego a la producción de hilos y telas, y luego a la de confecciones para el mercado internacional.

8.146 El territorio en el que se asienta Manufactura de Pilar S.A., la empresa impulsora, no es el más adecuado para la producción de algodón. Sin embargo, por la cercanía de la fábrica con la cuenca productiva, el menor flete del algodón en rama facilita una ventaja competitiva. Toda la producción de algodón en la región es destinada a la producción de fibras, hilados y tejidos. En el sector urbano, los eslabones de la producción industrial de la empresa (hilandería y tejeduría) y las unidades económicas confeccionistas generaron puestos de trabajo con ingresos relativamente superiores al promedio regional, con un particular impacto en las mujeres en el eslabón confecciones, tradicionalmente generador de empleo femenino.

8.147 La iniciativa se inicia a partir de una oportunidad de mercado que nace tras la finalización del acuerdo de comercio internacional Multifibras, que había establecido cuotas de producción a determinados países, restringiendo de esta manera el acceso de mercado para muchos otros. Ante la nueva oportunidad de mercado internacional había que reaccionar rápido. La competitividad externa de la cadena productiva establecida, se basa en la innovación de la gestión de la producción industrial. La empresa, a través de la subcontratación de pequeños talleres urbanos de costura, logra exportar diversos tipos de confecciones a mercados sumamente exigentes.

8.148 Ante la nueva oportunidad de mercado, en vez de implementar un modelo de gestión habitual de inversión en la fábrica y ampliación (lenta) de las propias capacidades productivas, Manufactura Pilar opta por aprovechar una capacidad productiva y mano de obra desocupada en las áreas urbanas de Ñeembucú, subcontratando talleres de costura existentes (brindando asistencia técnica y financiera) y ayudando además a la fundación de otros nuevos.

8.149 A partir de las oportunidades de exportación, en los últimos tres años se crearon 60 nuevos empleos directos en 6 talleres. La facturación total mensual de los 6 talleres es cercana a los Gs. 70 millones (más de US\$ 12.000). Los nuevos empleos posibilitan ingresos mensuales de Gs. 500 mil para un personal semi-calificado. Este ingreso es aproximadamente 30% superior a otras alternativas eventuales de trabajo y en los talleres trabajan principalmente mujeres. Para muchas de ellas, la oportunidad de trabajar en un taller de costura subcontratado por Manufactura Pilar, no solamente significa incrementar su ingreso en un 30%, sino contar con un trabajo remunerado.

8.150 Adicionalmente a los 6 nuevos talleres, ya funcionaban otros 10 talleres que en la actualidad están en proceso de consolidación, pero con su producción más bien dirigida al mercado interno. Con ello, el acceso al mercado de los pequeños talleres a través de la empresa, dio empleo a unas 200 personas inicialmente y logró crear 60 empleos adicionales vinculados a la exportación. Si bien por el momento el crecimiento en personal parece haber llegado a un punto de saturación, en la actualidad existe otra posibilidad de profundizar el impacto económico y social de los emprendimientos. Una mayor calificación del personal implicaría aumentos en la productividad y consecuentemente en los ingresos, bajo el mecanismo a destajo o por prenda.

8.151 En este caso, el modelo de gestión que genera una cadena productiva rural – urbana es de especial importancia, ofreciendo una solución al principal problema de pobreza del país para lo próximos años: la pobreza urbana. La mayor escala de la iniciativa o su replicabilidad puede ser impulsada a través de una adecuada política pública que garantice la estabilidad de la producción algodonera, la infraestructura vial y de telecomunicaciones, que facilite la entrada a nuevos mercados internacionales, la integración nacional con generación permanente de empleos y la seguridad jurídica necesaria para lograr un horizonte de planeación y maduración de las inversiones, entre otras condiciones.

## Anexo 2: Proyectos productivos PRODECO 1

**Tabla A7: Proyectos PRODECO 1**

Rubro	Proyectos	Porcentaje
Apicultura	97	19.4
Artesanía	3	0.6
Aves	25	5
Azúcar	7	1.4
Cabras	5	1
Capullos	3	0.6
Cerdos	66	13.2
Comedor	2	0.4
Conejo	2	0.4
Diversificación agrícola	69	13.8
Dulces	1	0.2
Embutidos	2	0.4
Fotocopia	3	0.6
Granos	5	1
Hamburguesas	1	0.2
Hierbas	23	4.6
Huerta	33	6.6
Lavandería	5	1
Lombricultura	1	0.2
Metalúrgia	1	0.2
Ovejas	8	1.6
Panadería	38	7.6
Pañales	1	0.2
Piscicultura	24	4.8
Productos de limpieza	10	2
Reciclado	1	0.2
Taller de costura	32	6.4
Tambo	21	4.2
Trapiche	10	2
Vivero	1	0.2
Total	500	100

Fuente: PRODECO

Toral familias asociadas a proyectos: 5106

Total beneficiarios: 29646

El Desarrollo Territorial Rural (DTR) es un tema central en el debate agrario de América Latina de estos últimos diez años. Naturalmente, hay opiniones diferentes sobre algunos de sus contenidos. No obstante, se comparte la idea de llevar a ejecución programas de carácter multisectorial en definidos espacios rurales con "identidad"; intervenciones que consideran la evolución de la realidad rural que hoy supera el quehacer agrícola, la diversificación de las fuentes de generación de ingresos de sus habitantes, las nuevas relaciones campo-ciudad y que promuevan la generación de capital social, las alianzas público-privadas, la participación ciudadana y, en fin, que contribuyen a renovar la institucionalidad sectorial, en particular la descentralizada.

Se ha requerido mucho tiempo para instalar el tema en el debate público y son aún pocas las experiencias de generación, diseño y ejecución de proyectos DTR. Probablemente este enfoque es, desde un punto de vista operacional, uno de los más exigentes de aquellos propuestos para el desarrollo rural y no son pocos los "decidores" que prefieren adoptar una actitud más conservadora frente a esta propuesta. En los dos primeros artículos de esta publicación, los autores exponen muchos de los elementos y procesos posibles del DTR. Enseguida se presentan cinco estudios de casos que analizan las acciones de proyectos en su espacio físico de intervención y entregan algunas orientaciones respecto a las ventajas adicionales que se podrían obtener si cada uno de los proyectos estudiados adoptara más decididamente un enfoque territorial.

