

Experiencias de gestión y buenas prácticas
en la implementación del proyecto:

Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en países de la CAN



BOLIVIA | COLOMBIA | ECUADOR | PERÚ



SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA
Dirección: Av. Aramburú, cuadra 4, esquina con Paseo de la República, San Isidro - Lima, Perú
Teléfono: (511) 710-6400
Fax: (511) 221-3329
www.comunidadandina.org

PROYECTO APOYO A LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LA COMUNIDAD ANDINA – CESCAN
Autora: Marfil Francke B.
Coordinación General: Jorge Tello C. y Noemí Marmanillo B.
Diseño y diagramación: Mariela Sandoval Q.
Fotografías: Archivo Proyecto: “Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial”
Impresión: Pull Creativo S.R.L.
Lugar y fecha de edición: Lima, Noviembre del 2011

La elaboración de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Unión Europea, a través del Proyecto Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina – CESCAN.
El contenido de esta publicación es de exclusiva responsabilidad de la autora y no compromete la opinión de la Secretaría General de la Comunidad Andina, ni de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 201116494

Con el apoyo de:



Experiencias de gestión y buenas prácticas
en la implementación del proyecto:
**Modelos de Desarrollo Rural
con Enfoque Territorial en
países de la CAN**

Índice

Glosario.....	2
Introducción.....	3
I. El Proyecto “Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial”	5
1.1 Antecedentes	6
1.2 Enfoques que sustentan la intervención.....	8
1.3 El proceso de implementación del proyecto.....	12
II. Las Experiencias Nacionales	16
2.1 Bolivia: La Gran Mancomunidad de los Lípez	18
2.2 Colombia: Sur del Tolima y Triángulo del Sur del Tolima	25
2.3 Ecuador: El Cantón Nabón	32
2.4 Perú: Los municipios de Juli y Pomata	38
III. El Modelo de Gestión: Concertación y co-responsabilidad	45
3.1 Espacios de diálogo y concertación	47
3.2 Herramientas para el intercambio de experiencias y saberes.....	51
3.3 Herramientas para la gestión del desarrollo con enfoque territorial.....	55
3.4 Soporte técnico y apoyos menos visibles.....	58
3.5 Logros: Avances significativos hacia los objetivos del Foro Andino	60
IV: Buenas Prácticas y Aprendizajes	62
4.1	63
4.2 Aprendizajes al nivel de las intervenciones nacionales	65
4.3 Aprendizajes al nivel de las intervenciones locales	66
V. Temas para la reflexión	67
5.1	68
5.2 El liderazgo de los procesos.....	70
5.3 La concertación intersectorial e intergubernamental.....	71
5.4 La participación ciudadana.....	72
Bibliografía.....	73



Glosario

Glosario

CAN	Comunidad Andina
CITETUR	Círculo Técnico del Turismo – Mancomunidad de los Lípez
CITEQUIR	Círculo Técnico de la Quinua Real – Mancomunidad de los Lípez
CITECAM	Círculo Técnico de los Camélidos – Mancomunidad de los Lípez
DELAP	Desarrollo Económico Local Potosí
DTR	Desarrollo Territorial Rural
DTR-IC	Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural
e-CAN	Espacio virtual de trabajo de la Comunidad Andina
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
MAMGT-Lípez	Mancomunidad Municipal de la Gran Tierra de los Lípez
MDRT	Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización no Gubernamental
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SGCAN	Secretaría General de la Comunidad Andina



Introducción

Introducción

La pobreza rural es un problema grave y pertinaz en las naciones que conforman la Comunidad Andina. Afecta a más de dos tercios de la población rural en cada caso. Esto significa, entre otros, altísimas tasas de mortalidad materna e infantil, muy por encima de sus equivalentes en las zonas urbanas de los mismos países; bajos niveles educativos y persistencia del analfabetismo, con un marcado sesgo de género en desventaja para las mujeres; mayoría de viviendas precarias y carentes de los servicios básicos que constituyen determinantes claves de la salud y la calidad de vida; ingresos monetarios que no llegan a los dos dólares al día y para un porcentaje importante de las familias ni siquiera a un dólar al día.

Todo ello redunda en limitaciones severas de estas poblaciones para ejercer sus derechos políticos y lograr el pleno reconocimiento de su condición ciudadana. No sólo es grave el problema, sino persistente y resistente. Pese a los diversos esfuerzos que se vienen haciendo desde la década de 1950 a través de programas gubernamentales e intervenciones impulsadas por organizaciones de la sociedad civil, la pobreza rural ha retrocedido poco y la desigualdad en la subregión ha tendido a aumentar.

Ello constituye una situación inadmisibile desde el punto de vista de los derechos humanos y genera fuertes presiones sobre la gobernabilidad democrática de los países, poniendo en riesgo la cohesión social y la paz en la subregión. De allí la trascendencia de colocar el tema como una de las prioridades en la agenda de la Comunidad Andina (CAN), organismo que puede dar apoyo clave a los países que la integran para el diseño e implementación de políticas comunes que permitan un enfrentamiento más efectivo a tan pertinaz y grave problema ¹.

Pese a su pertinencia, la pobreza rural es un tema relativamente nuevo en la Comunidad Andina. Como se sabe, colocar un nuevo tema en una organización compleja y deliberativa, que opera por consensos, como la CAN, no es fácil. Tampoco lo es introducir un nuevo enfoque, como en este caso, el de desarrollo rural con enfoque territorial. Cuánto más difícil será hacerlo en cuatro países a la vez y lograr que tema y enfoque sean recogidos, a la par, en una política supranacional y en las políticas y programas que se llevan a cabo en los cuatro países. Eso fue lo que se propuso el Foro Andino de Desarrollo Rural, creado en el 2006 y en el marco del cual se llevó a cabo el proyecto, que tuvo como objetivo diseñar y lograr la aprobación de una Estrategia Andina de Desarrollo Rural con enfoque territorial, que alimente las políticas nacionales y contribuya a la superación de la pobreza rural en la subregión. Conseguir dicha aprobación y asegurar su impacto efectivo en las políticas y programas de los países, requería impulsar diversos procesos simultáneamente:

- Promover el cabal entendimiento y la adopción del enfoque territorial en los actores y espacios clave donde se toman las decisiones sobre las políticas nacionales.
- Impulsar experiencias concretas de validación del enfoque territorial del desarrollo rural a fin de contar con evidencias para sustentar su validez y pertinencia.
- Desarrollar capacidades diversas a todo nivel de la gestión pública, a fin de asegurar que los actores estén preparados para implementar programas y políticas, bajo el nuevo enfoque, con solvencia.

¹ La declaración por parte del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores del 2011 como el Año Andino de la Integración Social destaca la voluntad de promover una agenda subregional, políticas nacionales e iniciativas ciudadanas sobre la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial.



- Generar una red de comunicación que vincule a los actores ubicados en los diversos niveles y esferas de la gestión pública en los cuatro países de la subregión, para que compartan las experiencias, información, reflexiones.
- Producir y difundir nuevo conocimiento conducente a una buena aplicación del enfoque y a la formulación de los lineamientos de la Estrategia Andina de Desarrollo Rural con enfoque territorial.

El proyecto “Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en la Comunidad Andina - CAN” (MDRT) permitió dar un impulso importante a tales procesos, por ello representa un momento clave en la trayectoria del Foro Andino. En la implementación de este proyecto se han validado una variedad de herramientas y se han generado productos útiles, así como aprendizajes valiosos para otras intervenciones de la CAN que buscan aportar a la cohesión social y económica de la subregión.

En este texto presentamos las experiencias que se llevaron a cabo en los cuatro países de la Comunidad Andina y damos cuenta de las herramientas y lecciones producidas a lo largo de su ejecución. Para su confección, hemos recurrido a la documentación producida por el mismo proyecto, que es abundante y rica, así como al testimonio y reflexiones de sus protagonistas, los que recogimos a través de entrevistas semi-estructuradas y talleres de sistematización grupal, realizados en visitas de campo a los proyectos.

Cabe esclarecer que no se trata de una evaluación de los resultados del proyecto ni del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Es claro que el proyecto es sólo una etapa, si bien clave, de un proceso en curso. Por ello, más que detenerse en la medición de logros e impactos del proyecto, cabe iluminar los cursos de acción seguidos, rescatar las lecciones y señalar los desafíos pendientes. Ello, en aras de devolver a los actores una mirada ordenada y crítica, que les ayude a revisar y reorientar sus intervenciones a fin de atender las debilidades y aprovechar al máximo las fortalezas para darle sostenibilidad al proceso iniciado.

En la primera sección se expone brevemente el enfoque conceptual que ilumina y orienta la intervención: Un enfoque complejo que articula los principios e instrumentos del desarrollo rural territorial y la seguridad alimentaria con la revaloración de los activos e identidades culturales, en una propuesta integral que señala derroteros alentadores para la creación de condiciones de vida buena y digna para la poblaciones rurales andinas, hoy sumidas en la pobreza, lo que a su vez contribuirá a fortalecer la cohesión social y económica de la subregión.

En la segunda sección se presentan las experiencias del proyecto en los cuatro países, destacando su adaptación flexible a los contextos locales y nacionales particulares, lo que explica su diversidad, la riqueza de los aprendizajes y el calibre de los desafíos que quedan pendientes.

En la tercera, se da cuenta de la arquitectura organizacional y los procesos establecidos para la gestión del proyecto: Los espacios de diálogo creados, las herramientas de gestión y comunicación que se han validado, los elementos menos visibles pero igualmente importantes.

Por último, se levantan preguntas al debate sobre las dimensiones más complejas del enfoque, en el convencimiento de que un debate serio y profundo sobre las mismas puede dejar mayores aprendizajes para la implementación de las políticas de desarrollo rural territorial en los países andinos y/o para otras iniciativas de la Secretaría General de la CAN que apunten a la integración y cohesión social.



I. El Proyecto “Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial”

1.1 Antecedentes

En el marco del “Foro Andino de Desarrollo Rural”, y como parte del proyecto Apoyo a la Cohesión Económica y Social (CESCAN), la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) implementó, entre Abril del 2009 y Julio del 2011, el proyecto “Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en países de la CAN”, cuyos antecedentes remiten al Acuerdo de Cartagena y a las Decisiones 553 y 601.

En efecto, el Acuerdo de Cartagena establece el compromiso de los Países Miembros de la Comunidad Andina de trabajar a favor de la integración y el desarrollo de la región e incluye, entre otros temas prioritarios, el desarrollo agropecuario y agroindustrial, indicando que “los Países Miembros ejecutarán un Programa de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial, armonizarán sus políticas y coordinarán sus planes nacionales del sector”. A su vez, la Decisión 553, expedida en el marco del XIV Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Colombia, 2003), estableció los Lineamientos del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), plan que fue formalizado en Septiembre del año 2004, mediante la Decisión 601, habiéndose previamente creado el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social (CADS) y luego de haberse llevado a cabo diversas reuniones para revisar el documento base.

El Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) postula un conjunto de objetivos sociales generales, sectoriales y transversales que refieren al empleo y derechos laborales, la salud, la nutrición, la educación, la cultura, la reducción de asimetrías territoriales -en el ámbito rural y en su relación con lo urbano, y en las zonas de frontera- y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables. Dichos objetivos recogen explícitamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los amplían, así como los propósitos postulados anteriormente en la Cumbre Social de 1995.

Los programas y proyectos de vocación supranacional o comunitaria que se han generado desde entonces en la CAN respetan los



principios de subsidiariedad y adicionalidad, enfocando en tres líneas de acción fundamentales:

- El intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas entre los países andinos, lo que alimentan la llamada cooperación técnica horizontal.
- La convergencia de las políticas sociales, incluyendo el seguimiento y evaluación conjunta del desarrollo social y la armonización de los indicadores sociales.
- La implementación de programas y proyectos de alcance regional.²

² Pareja Cucalón, Francisco. 2009, Lineamientos de una estrategia andina de cohesión económica y social (EACES).

En mayo del 2008, con miras a contribuir al diseño de una política regional de cohesión económica y social, se aprobó con el apoyo de la Unión Europea (UE), el “Proyecto de Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina” (CESCAN). Dicho proyecto CESCAN ha permitido viabilizar apoyo técnico y financiero para el “Foro Andino de Desarrollo Rural”, concebido como un esfuerzo progresivo orientado a contribuir -desde la formulación de políticas públicas con enfoque intersectorial- a la superación de la pobreza, la inequidad y la exclusión social en las sociedades rurales andinas.

Asimismo, se ha convertido en “una plataforma de aprendizaje regional, valoración de instrumentos de política, reflexión sobre las nuevas visiones de la ruralidad y diseño de propuestas de política de desarrollo rural territorial para construir procesos de cambio más coherentes y sistémicos”³. Así, uno de los objetivos específicos del mencionado “Foro Andino de Desarrollo Rural” señala que se trabajará para “definir modelos de gestión e instrumentos metodológicos en desarrollo rural territorial, para fortalecer capacidades y promover su escalamiento a nivel de políticas públicas, mediante la identificación de experiencias, la selección de territorios de referencia y la sistematización de las mismas”.

En coherencia con tal compromiso, el objetivo general del Proyecto “Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial” (MDRT), que es uno de los tres componentes implementados a la fecha para adelantar los propósitos del Foro Andino, se definió con estos términos:

“Promover modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRT) con el fin de perfeccionar métodos, instrumentos y procedimientos que coadyuven en la creación de capacidades y provean experiencias replicables entre los países andinos para contribuir a la reducción de la pobreza rural, e identificar elementos que contribuyan a la definición de la estrategia subregional de desarrollo rural”.

³ El objetivo principal del Proyecto “Foro Andino de Desarrollo Rural” dice: “Promover la adopción de Estrategias y Políticas Nacionales y Andina de Desarrollo Rural Territorial que posibilite sentar las bases socio-culturales, económico-tecnológicas, y político-institucionales para activar procesos sostenibles de superación de la pobreza, de la exclusión y la inequidad rural en la subregión, afirmada en la construcción de Redes Sociales e Institucionales que articulen actores públicos, privados, vinculados al tema, para dialogar, reflexionar, promover y proponer programas de Desarrollo Rural Territorial, desde el aprendizaje de las propias experiencias territoriales desarrolladas en los países de la subregión”.

Siendo sus objetivos específicos:

1. Validar modelos de desarrollo rural con enfoque territorial en áreas seleccionadas de los Países Miembros.
2. Desarrollar un programa de cooperación horizontal que contribuya al intercambio y sistematización de experiencias.
3. Disponer de elementos que contribuyan a la definición de Lineamientos Estratégicos Subregionales de Desarrollo Rural con enfoque territorial.
4. Fortalecer la capacidad de los países andinos para formular y ejecutar proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial con criterios armonizados a nivel regional andino.

El proyecto, cuya duración se planificó para dos años, consiguió el apoyo financiero de la Unión Europea a fines del 2008. Su implementación comenzó en Abril del 2009 y culminó en Julio del 2011, con un proceso de cierre y transferencia que incluye, entre otros, la sistematización de las buenas prácticas y la difusión de sus lecciones, incluyendo la presente publicación.

El Foro Andino de Desarrollo Rural se ha convertido en una plataforma de aprendizaje regional



1.2 Enfoques que sustentan la intervención

a) Desarrollo Rural con Enfoque Territorial: Herramienta para Enfrentar el Desafío de la Pobreza y la Exclusión

La desigualdad y la pobreza son factores claves para entender y enfrentar los desafíos de la cohesión social hoy en América Latina. Ello porque las zonas rurales de la región constituyen el ámbito donde con mayor fuerza se evidencia la desigualdad social y la exclusión en todas sus manifestaciones: Política, económica, social y cultural.

En efecto, en la Comunidad Andina, cuya población total bordea los 100 millones de habitantes (28% de ellos residiendo en zonas rurales), la pobreza supera el 40% de la población total y es el 64% en zonas rurales, alcanzando al 74% de la población rural en Bolivia (2008), al 64.3% en Colombia (2009), al 54.2% en Perú (2010) y al 57.5% en Ecuador (2009).⁴

Ni las tasas sostenidas de crecimiento macroeconómico experimentadas desde inicios del nuevo siglo, ni los programas e intervenciones desarrollados por organismos gubernamentales y proyectos de cooperación internacional, han logrado una reducción sustancial y proporcional de la pobreza en el área rural, mientras que los niveles de desigualdad sólo han experimentado una leve reducción.⁵

Es importante recordar en este punto que la pobreza en los países andinos afecta en mayor medida a las poblaciones indígenas y, en particular, a las mujeres, y que pese al avance de algunos indicadores, las brechas que distancian a mujeres e indígenas de la población total no dan muestras de querer cerrarse. Los temas de la alimentación y la soberanía alimentaria cobran por ello especial significación en el debate sobre pobreza y desarrollo rural, ya que son las poblaciones indígenas, y específicamente las mujeres indígenas, quienes asumen las responsabilidades principales en la producción, conservación y preparación de alimentos para la reproducción cotidiana y generacional. Cabe acotar también que la pobreza en la visión indígena se refiere no sólo a las condiciones materiales de la vida y a la ausencia de servicios, sino que incluye “la negación de las condiciones para su desarrollo como sujetos colectivos y ecológicos, aludiendo a los bloqueos estructurales que impiden el desarrollo de sus propias estrategias productivas y ecológicas, a la falta de respeto a la identidad cultural” (CAN, 2008: 3).

Es en este contexto que cobra fundamental importancia el enfoque de Desarrollo Territorial Rural (DTR), como una nueva oportunidad que se abre de enfrentar de manera más consistente, coherente y sinérgica, el desafío de generar cambios sustantivos en la calidad de vida de los pobladores rurales, mayoritariamente indígenas y mestizos, y dar un paso significativo en el combate a la exclusión y la discriminación en los países andinos.

Una definición ampliamente aceptada sintetiza el enfoque de Desarrollo Territorial Rural (DTR) en estos términos:

“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 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 con los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios”.

(Schejtman y Berdegue, 2004, citados en CAN-AECID-RIMISP, s/f:6).

Subyace a este enfoque una manera diferente de entender lo rural, que incluye a los núcleos urbanos con los que las áreas rurales pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales, y una manera diferente de concebir el territorio. Éste no es un mero espacio geográfico o algo dado, sino un espacio que se construye socialmente, para lo cual es clave un proyecto de desarrollo que tome en cuenta la interacción entre las dimensiones económicas, institucionales, socio-culturales y ambientales, y que sea capaz de convocar a los diversos actores del territorio, generar una visión compartida del futuro común y comprometerlos en su construcción.

Dialoga con esta definición del Desarrollo Territorial Rural, la propuesta de Desarrollo y Competitividad Territorial Rural promovida por el BID, adoptada por el Proyecto MDRT, que reafirma la transformación productiva y la articulación a mercados y suscribe la necesidad de una transformación institucional, que

supone, entre otros: Una descentralización efectiva, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la coordinación real (no sólo formal) de las diversas intervenciones en el marco de un plan de desarrollo concertado, la conformación de alianzas entre el sector público y el privado. Además, enfatiza que debe darse simultáneamente una transformación social y cultural. Esta última implica, a su vez, el empoderamiento de las organizaciones de la población y su participación efectiva con voz y propuestas, la revaloración de sus activos e identidades culturales, la capacidad de establecer relaciones horizontales y trabajar en equipo todos los actores: Funcionarios, autoridades, productores, pobladores, ya que “el territorio es considerado como una construcción social en la que las demandas de sus actores conforman un proyecto de desarrollo consensuado” (Amador et al, 2008:2).



⁴ Tomado del SISCAN.
⁵ CAN-AECID-RIMISP, s/f, Lineamientos estratégicos para el desarrollo territorial rural (DRT) en la Comunidad Andina.

b) Revalorización y Fortalecimiento de la Identidad Cultural



El concepto identidad cultural alude al sentido de pertenencia a un grupo social con el cual se comparten rasgos culturales y creencias

Un aporte reciente al debate conceptual y herramienta para promover el desarrollo rural con enfoque territorial, viene dado por la revaloración de la identidad cultural como recurso clave a movilizar. El concepto de identidad cultural alude al sentido de pertenencia a un grupo social con el cual se comparten rasgos culturales, como costumbres, valores y creencias, un pasado común. La identidad cultural no tiene un contenido inamovible, por el contrario se recrea permanentemente, a nivel colectivo e individual, alimentándose de fuentes diversas, tanto internas al grupo como por influencias del exterior.

Aunque el concepto de identidad trasciende las fronteras (como en el caso de los migrantes), la identidad se encuentra frecuentemente vinculada a un territorio, pues como señala González Varas⁶, las personas o grupos de personas se reconocen históricamente en su propio entorno físico y social,

es decir que la identidad original de una colectividad está fuertemente asociada a un territorio o localizada geográficamente en él.

La identidad cultural se puede recrear o potenciar. Hay evidencias de que cuando ello sucede, contribuye a despertar el interés de una población apática o desmotivada por movilizarse para cambiar una situación compartida en deterioro. Así, una identidad cultural fortalecida aporta a la cohesión social y puede

dinamizar actividades y procesos económicos que conlleven mejoras en los ingresos y calidad de vida de la colectividad. Esto, porque el sentido de pertenencia y destino compartido puede agregar y alinear las voluntades de actores muy diversos e incluso en conflicto latente, en pos de un futuro imaginado donde todos sectores de la población se ven incluidos y vislumbran mejoras en su vida.

Los vínculos entre identidad cultural y desarrollo territorial se han fortalecido al reconocerse el potencial económico de los activos culturales, máxime cuando el turismo está demostrando cada vez más que puede ser una fuente de ingresos importantes para la población local y motor para el mejoramiento permanente de los servicios e infraestructura básicos. Este mejoramiento, a su vez, genera un efecto de atracción o arrastre de otras inversiones privadas y proyectos innovadores para la región. Los activos culturales, cabe decir, incluyen tanto la herencia cultural y patrimonial del pasado y la cultura viva. De allí que en territorios donde se han recuperado y potenciado ferias y productos locales, o en poblaciones donde se han recreado danzas y festividades que habían perdido, se ha conseguido organizar circuitos turístico-culturales o combinar éstos con turismo ecológico y de aventura, generando un nuevo y valioso capital para su desarrollo sostenible.

Tomando en consideración estas experiencias innovadoras y las recientes novedosas discusiones sobre la identidad cultural como motor del desarrollo rural, se vio por conveniente, en el marco del proyecto MDRT, contratar una consultoría especializada, a cargo de la organización RIMISP. El objetivo de la misma fue llevar a cabo estudios y procesos participativos en las cuatro localidades de intervención, para apoyar la incorporación de la dimensión cultural en sus planes de desarrollo concertado y en propuestas para promover el desarrollo rural con enfoque territorial.

6 Citado por Molano, Olga "La identidad cultural, uno de los detonantes del desarrollo territorial", Abril 2006, RIMISP, pág. 6.

c) Cohesión Social y Económica: Especificidades y Desafíos en Países de la CAN⁷

El interés que la cohesión social suscita hoy en gobiernos y foros internacionales responde a la emergencia de nuevos escenarios de globalización que incluyen el reordenamiento económico y productivo a escala mundial, así como mutaciones culturales derivadas de la expansión de la sociedad de la información y las comunicaciones. A diferencia del "modelo estadounidense", donde la cohesión social se funda en la ética individual y el mercado como principal mecanismo de distribución, en Europa ésta ha sido definida como "la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización... Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos"⁸. En la UE se asume que la cohesión social no es un producto espontáneo, sino que se crea políticamente mediante la sanción legal de derechos desde el Estado. En América Latina, la cohesión social se estaría poniendo a prueba por la extensión de las relaciones de mercado y la globalización, la masificación de los medios de comunicación, las mutaciones en los roles de género, las transformaciones en la auto-representación de los grupos étnicos, la aceleración y diversificación de los flujos migratorios. Para la CEPAL, el tema adquiere especial importancia porque dialoga con las nociones de integración y ciudadanía, equidad y justicia, nociones que en América Latina se han visto constantemente retadas por los problemas crónicos de pobreza, desigualdad extrema, asimetrías territoriales, exclusión social y débil ejercicio de la ciudadanía, todo lo cual lleva a "una baja identidad andina, la desvalorización o desconocimiento de las ventajas del ser ciudadano andino. Es decir, un escaso sentido de pertenencia" (CEPAL, 2007)⁹.

Tironi y Sjorg (2007) definen la cohesión como "la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social

mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socio-económico (bienestar), socio-político (derechos) y socio-cultural (reconocimiento), a través de la acción combinada de mecanismos de asignación como el Estado, el mercado, la familia, la sociedad civil y las redes comunitarias", y proponen que en América Latina "la cohesión social estaría basada principalmente en los planos de la cultura y la reciprocidad, articuladas en instituciones diversas como la comunidad, el mestizaje, la religiosidad, las relaciones familiares y vinculadas con formas de organización políticas como el patronazgo, el caciquismo, el populismo"¹⁰. Enfatizan que la cohesión social es un fenómeno multidimensional que requiere una aproximación multidisciplinaria e indicadores sociales, políticos, económicos y culturales.

Cabe señalar que la Secretaría General de la CAN, a través del CESCAN, está impulsando actualmente la aprobación de una Estrategia Andina de Cohesión Social, en cuyas consideraciones se señala, en coherencia con lo antes dicho, que "la asunción plena del carácter multiétnico y pluricultural de las sociedades andinas y el desarrollo de una identidad común andina y una cultura de integración, aparecen como temas prioritarios para el desarrollo del sentido de pertenencia que requiere la cohesión social". Esta iniciativa apunta asimismo hacia una definición consensuada de los indicadores, herramienta clave para la planificación y seguimiento de políticas y programas orientados a abordar el desafío de la cohesión social y económica en los países andinos, los mismos que son coherentes con los Objetivos del Milenio acordados para la subregión andina (OANDES).



La cohesión económica y social es una estrategia para la integración social andina

7 Sección elaborada en base a los textos producidos, por encargo de la CAN, por Varillas y Pareja (referencias completas en la sección Documentos Consultados).

8 No se trata de un concepto académico sino uno producido en foros políticos con la finalidad de consensuar una visión estratégica común. Su valor radica en su capacidad evocativa y normativa capaz de favorecer la generación de acuerdos estratégicos. En CEPAL, Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Enero 2007.

9 En: CESCAN, Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social (EACES), documento interno. Borrador de trabajo.

10 Citado por Walter Varillas (CAECES-CAN). Documento de trabajo elaborado en base a: Cohesión social en Iberoamérica algunas asignaturas pendientes. En: Pensamiento Iberoamericano - Sumarios - Número 1 <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/1/cohesion-social-en-iberoamerica-algunas-asignaturas-pendientes/>

1.3 El proceso de implementación del proyecto

El proceso de implementación del proyecto “Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial” (MDRT), cuyos antecedentes y enfoque conceptual acabamos de sintetizar, transitó por cuatro grandes etapas:

a) Creación de las condiciones políticas e institucionales favorables para su legitimación y buen desarrollo

Esta etapa es clave para asegurar la viabilidad política de las propuestas y su sostenibilidad en el tiempo, más aun cuando se trata de una experiencia supranacional que pretende influir positivamente, con información validada en procesos reales, en las políticas y programas nacionales y locales de los Países Miembros, y en la visión y políticas andinas o supranacionales. Pese a su importancia, no es una práctica instituida en los proyectos de desarrollo que operan con apoyo de la cooperación internacional dedicar tiempo y recursos suficientes a la creación de estas condiciones políticas e institucionales, por lo que suelen ser poco visibles y documentadas.

En el caso del proyecto “Modelos de desarrollo rural con enfoque territorial en países de la CAN”, la creación de las condiciones políticas e institucionales clave se inició con bastante antelación a la gestación del proyecto, en diciembre de 2006, con la conformación del Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural¹¹. Este grupo de trabajo subregional está integrado por dos representantes titulares (y sus alternos) de cada País Miembro, en representación del Ministerio de Agricultura o la entidad estatal responsable de las políticas de desarrollo rural y del Ministerio o entidad del Gobierno Nacional que integra el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social.

Entre 2007 y 2008, el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural se reunió periódicamente para conocer y discutir acerca de los desafíos de la pobreza rural en la región andina y los enfoques conceptuales sobre desarrollo rural, contando con el apoyo de un Comité Consultivo, conformado específicamente para tal efecto por iniciativa de la Secretaría General de la CAN, e integrado por instituciones académicas de reconocido prestigio como IICA, IEP y FLACSO.

Una vez logrado el consenso en el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN sobre la potencialidad e implicancias del enfoque de desarrollo rural territorial, se acordó el diseño de un proyecto¹² que permitiese validar dicho enfoque en experiencias concretas en cada país, a fin de tener mayores elementos para la elaboración de la Estrategia Andina de Desarrollo Rural.

Tras asegurarse el apoyo financiero para el proyecto “Modelos de desarrollo rural con enfoque territorial en países de la CAN (MDRT)”, los representantes de cada país en el Grupo Ad Hoc constituyeron a su vez un Grupo de Trabajo Nacional, ampliando la representación para incluir a otros sectores públicos con responsabilidades directas en el bienestar y calidad de vida de la población rural en pobreza. Los Grupos nacionales asumieron el compromiso de apoyar y acompañar a lo largo de la implementación del proyecto MDRT. Su primera tarea crucial fue la selección del territorio donde se llevaría a cabo la validación del enfoque en su país.

A lo largo de esta primera y prolongada etapa de establecimiento de condiciones políticas e institucionales de legitimación del proyecto jugó un papel clave -junto con el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN- la Secretaría General de la CAN. Es ésta la que convoca a las reuniones del Grupo Ad Hoc y les da un orden, establece los lazos con las comunidades de especialistas que están abocados a desentrañar las alternativas para superar la pobreza rural en la región, asume la elaboración de documentos básicos para alimentar las discusiones internas del Grupo y entre éste y la comunidad de expertos, genera vínculos y propuestas en procura de recursos para impulsar los procesos implicados en los objetivos del Foro Andino, entre otros.

11 Mediante la Resolución 1073 de la Secretaría General de la Comunidad Andina.
12 Asumieron la tarea de diseñar el Proyecto MDRT los representantes de Ecuador ante el Grupo Ad Hoc, dicho diseño fue enriquecido con los aportes de las demás representaciones y aprobado por consenso en su formulación definitiva.



b) Construcción de las propuestas técnicas y de los consensos políticos locales

Una segunda etapa clave supone asegurar que las intervenciones que se llevarán a cabo en el marco de un proyecto sean pertinentes a su contexto específico y aprovechen al máximo los recursos y sinergias existentes, así como están alertas a los factores que podrían operar en contra. Ello implica en algunos casos, por ejemplo, levantar una línea de base para contar con indicadores al momento cero, montar los procesos administrativos, logísticos y de control, etc. Esta etapa es tanto más importante cuando se trata de un proyecto con enfoque territorial, como es el caso del proyecto MDRT, que afirma que el compromiso y la voluntad concertada de los actores locales en torno a una visión común es uno de sus principios fundamentales, junto con la planificación participativa y ascendente, la conformación de alianzas público-privadas, el establecimiento de redes entre los actores y los territorios, entre otros.

La opción del Foro Andino de Desarrollo Rural de la CAN fue clara: No se planteó generar con el proyecto MDRT -de duración y recursos limitados- nuevas intervenciones, sino apoyar los esfuerzos de desarrollo en curso en ámbitos o territorios elegidos para tal efecto por cada país, aportándoles el enfoque territorial o reforzando aquellos aspectos de éste que no estuvieran presentes.

Una vez seleccionado el ámbito donde se llevaría a cabo la intervención por parte del Grupo Ad Hoc nacional, se contrató a especialistas del país para que llevaran a cabo, a manera de línea de base, una evaluación sobre el enfoque de los proyectos de desarrollo rural que estaban sien-

do implementados en dichos ámbitos, proceso que ayudó a la sensibilización de los actores locales sobre la pertinencia del proyecto MDRT y su necesaria participación en la gestión concertada del mismo. Se pensaba entonces que los casos seleccionados podrían representar sendos modelos de desarrollo rural y se pidió a los consultores evaluarlos a fin de determinar sus fortalezas y debilidades desde la perspectiva del enfoque territorial. Como parte de estos estudios, los consultores analizaron los recursos disponibles y factores explicativos de la prevalencia de la pobreza en la zona, identificaron a los principales actores que estaban interviniendo en la zona, incluyendo organizaciones sociales de base y de productores, líderes y autoridades comunales y locales, funcionarios del gobierno central encargados de llevar servicios o implementar programas sociales, y exploraron las interacciones entre ellos y sus proyecciones.

Los hallazgos de dichas consultorías, que emplearon metodologías participativas, alimentaron el diseño de propuestas de intervención específicas a cada territorio. En todos los casos se llevó a cabo un proceso consultivo que incluyó talleres y encuentros, mediante los cuales se inició entre los actores locales el diálogo constructor de la mirada compartida que el enfoque territorial exige. Las propuestas resultantes tienen particularidades puesto que obedecen al contexto político y socio-económico particular de cada país y ámbito de intervención. Coinciden empero, en que están en todos los casos orientadas a promover la adopción del enfoque territorial, o a fortalecerlo, en las intervenciones o procesos de desarrollo en curso en los ámbitos elegidos.

El compromiso y la voluntad concertada de los actores locales en torno a una visión común es uno de los principios fundamentales para el DRT

c) Implementación de las propuestas

Esta es la etapa clave de cualquier intervención, donde se hacen realidad o se frustran las buenas intenciones, las expectativas de los participantes, las hipótesis de cambio. Pues la manera como se llevan a cabo las acciones programadas, la organización del trabajo y el reparto de responsabilidades, la prevalencia de relaciones colaborativas o competitivas entre los actores clave, el estilo de liderazgo, son determinantes del éxito y la sostenibilidad de los emprendimientos.

La implementación de las propuestas diseñadas para promover la adopción o fortalecimiento del enfoque de desarrollo rural territorial en las zonas elegidas, a saber: La Gran Tierra de Los López en Bolivia; el Sur del departamento de Tolima en Colombia; el Cantón de Nabón en Ecuador, y los distritos de Juli y Pomata en la Provincia de Chucuito en Puno, Perú, se inició a mediados del 2010, quedando apenas un año, en algunos casos menos tiempo, para la culminación del convenio firmado con la Unión Europea para su ejecución.

Dicha ejecución, dadas las características y principios del enfoque rural territorial, implicó, entre otros, la generación de espacios y dinámicas de articulación horizontal y vertical entre

los actores locales clave; la contratación de equipos profesionales multidisciplinarios para brindar la asistencia técnica; la construcción participativa de productos y procesos diversos como Mapas de Potencialidades, Mapas de Actores, Planes de Desarrollo Concertado, inventarios de Activos Culturales; la formulación de propuestas orientadas a la valorización de la dimensión cultural, entre otros.

Es fundamental tomar en cuenta, sobre todo, que en esta tercera etapa ingresaron nuevos actores clave a la escena, siendo un desafío crucial su rápida transformación de “recién llegados” a protagonistas del proceso en el nivel local de la intervención, en un plazo bastante apretado.

Para apoyar en este cometido y articular las experiencias nacionales entre sí y con el nivel subregional, se organizaron talleres de intercambio de experiencias y pasantías; se diseñó y puso en marcha un medio eficiente de comunicación entre los cuatro territorios y con la Secretaría General de la CAN -la denominada Red de Territorios Rurales, que como su nombre indica, opera por medio de una página web de la CAN-; y se llevó a cabo un programa virtual de fortalecimiento de capacidades en Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, entre otros.

El estilo de liderazgo es determinante para el éxito y la sostenibilidad de los emprendimientos



Dedicar recursos y tiempo a la reflexión y sistematización de lo sucedido, a fin de recuperar y consolidar los aprendizajes, es una buena práctica

**d) Cierre, transferencia y sistematización de aprendizajes**

En la etapa final, como parte del proceso de cierre del proyecto y transferencia, es recomendable, además de velar por la adecuada culminación de las actividades en curso y programadas y la preparación de los informes respectivos, dedicar recursos y tiempo a la reflexión y sistematización de lo sucedido, a fin de recuperar y consolidar los aprendizajes. Otra práctica altamente recomendable -si bien aún poco frecuente- es la entrega formal y en acto público, de los productos generados a lo largo de la intervención. Ello asegura que la información sobre los logros, capacidades y avances generados son de dominio público y están al alcance de los actores y funcionarios, aumentando su sentido de pertenencia y responsabilidad sobre los mismos.

La Secretaría General de la CAN, y en particular la Unidad Ejecutora del proyecto, han hecho en este sentido un esfuerzo especial, organizando en cada país y en la propia localidad que lideró la intervención, eventos públicos de cierre donde se han entregado oficialmente todos los productos generados en el marco del proyecto. En estos eventos se invitó a las autoridades y líderes locales a firmar actas de compromiso para asegurar la continuidad de las acciones acordadas por ellos mismos en el marco del proyecto.

Asimismo, la Secretaría General de la CAN consideró conveniente sistematizar la experiencia de la intervención, tanto a nivel subregional como en los territorios de los cuatro países, a fin de dar a conocer más ampliamente las herramientas validadas y las buenas prácticas y que éstas puedan ser replicadas en experiencias similares y contribuir a la generación de políticas públicas nacionales y locales en el marco de los Lineamientos estratégicos para el desarrollo territorial rural (DRT) en la Comunidad Andina.

Se acordó centrar la mirada, el eje de análisis, de la sistematización, en los procesos de gestión del proyecto y los factores que permiten explicar los avances obtenidos así como sus limitaciones y los desafíos pendientes. Para favorecer la reflexión colectiva y la construcción compartida de los aprendizajes, se buscó recuperar la visión y opinión reflexiva de los actores, tanto los que protagonizaron la experiencia en el nivel local, como quienes la apoyaron y acompañaron desde los niveles nacional y subregional. En este texto se da cuenta de los hallazgos y lecciones obtenidas mediante dicho proceso de sistematización.



II. Las Experiencias Nacionales

Con miras a validar el enfoque de desarrollo rural territorial y mejorar los instrumentos y procedimientos requeridos por éste, se identificó en el marco del proyecto MDRT, en cada uno de los países andinos, una experiencia o proceso en curso interesante de ser apoyada para profundizar su enfoque territorial, validar algunas herramientas y obtener elementos para la formulación de los Lineamientos estratégicos para el desarrollo territorial rural (DRT) en la Comunidad Andina.

En cada país se eligieron zonas con altos índices de pobreza y predominantemente rurales, muy diversas empero en términos de los recursos, extensión, tipo de producción y articulación a mercados, así como en relación a la institucionalidad y capacidades instaladas para la planificación participativa y concertada, capacidades requeridas para llevar a cabo una intervención multidimensional, multiactoral e integral como lo exige el enfoque territorial.

A continuación, una breve presentación de las cuatro experiencias y una mirada comparativa en busca de obtener aprendizajes.



2.1 Bolivia:
Los desafíos del Desarrollo Rural Territorial en regiones de extrema altura¹³

a) Territorio: Extenso y agreste, población, dispersa pero homogénea

La Mancomunidad Municipal de la Gran Tierra de los Lípez (MAMGT-Lípez), conformada por ocho municipios del suroeste del Departamento de Potosí, ubicada en la región fronteriza con Chile y en el paso de los corredores interoceánicos de Brasil, Argentina y Paraguay, fue el ámbito seleccionado en Bolivia para la implementación del proyecto MDRT.

Comprende un área muy extensa, 57.607 km², y su población es relativamente escasa y bastante dispersa: Sólo llega a 22.000 habitantes¹⁴. La infraestructura de comunicaciones es deficiente: En época de lluvias muchos caminos se vuelven intransitables; varios de los municipios comprendidos en el ámbito no tienen teléfono y los que lo tienen sufren frecuentes interrupciones, la conectividad por internet es muy limitada aún. Adicionalmente hay problemas de linderos entre algunas comunidades y municipios, lo cual dificulta más la comunicación y las posibilidades de articulación orgánica del territorio.

La mayor parte del territorio está situado entre los 3.800 m. y 4.600 m. sobre el nivel del mar. Las heladas y ventiscas son frecuentes en invierno, al igual que las sequías. Aunado a ello, un proceso de deforestación y salinización de los ríos, explica las altas tasas de erosión y desertificación. En estas agrestes tierras, habitadas desde tiempos precoloniales por aymaras y quechuas, la agricultura y la ganadería son el medio fundamental de vida. Predomina entre los cultivos la Quinua Real, una variedad de la gramínea andina muy apreciada en los mercados externos pero que se exporta con escaso valor agregado. La producción pecuaria es mayormente de llamas, apreciada por su carne y su fibra, pero cuyos precios en el mercado

mantienen una tendencia a la baja. Ambos productos se encuentran compitiendo en la actualidad por agua y tierras de buena calidad, habiéndose roto el tradicional equilibrio que se sustentaba en su complementariedad. El potencial minero de la zona, concentrado casi totalmente en uno de los municipios, incluye yacimientos considerados entre los más grandes del mundo, de zinc, plomo y plata, la producción se exporta a plantas de fundición en diversos países del mundo¹⁵ pero no constituye fuente importante de empleo o ingresos para la población local. En el territorio se encuentra además el famoso Salar de Uyuni, enorme desierto de altura con grandes depósitos de sal y minerales, de invaluable potencial turístico por ser único en el mundo y su excelsa belleza.

Paradójicamente, en medio de tanta riqueza natural predomina la pobreza, resultado de las duras condiciones naturales y de la trayectoria histórica de explotación colonial y abandono posterior por parte del Estado republicano. El índice de pobreza promedio alcanza a 89,29%, los indicadores de salud, educación, vivienda muestran deficiencias severas. La emigración temporal es una vía a la que recurren muchas familias para completar sus ingresos, lo que drena al territorio de sus mejores recursos para el desarrollo. A pesar de estas dificultades, existe en el imaginario de sus pobladores un fuerte sentimiento de pertenencia al denominado territorio de los Lípez, les une una misma historia, una identidad cultural.

En breve, la falta de atención a las demandas legítimas de la población, su historia, costumbres y culturas compartidas, la consciencia de sus recursos naturales únicos en el mundo, fueron las consideraciones que se tomaron en cuenta al acordar los municipios de este territorio unir sus fuerzas para mejorar las condiciones en que vive su población rural, conformando para ello sendas mancomunidades.



b) Mancomunidades: Aunando recursos y esfuerzos

La formación de mancomunidades es una de las estrategias que el Estado Plurinacional de Bolivia promueve para que los municipios más pobres puedan incrementar las inversiones sociales y económicas requeridas para la superación de la pobreza. Esta política tiene sus antecedentes en la Ley 1151 de 1994, ley de “Participación Popular”, que considera el proceso de participación ciudadana como medio fundamental para articular a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, a la vida jurídica, política y económica del país, y la cual permitió dar un giro sustantivo en el concepto de lucha contra la pobreza en el país, al transferir responsabilidades administrativas y poder político a los gobiernos municipales, particularmente rurales, para que en forma participativa puedan definir sus políticas y estrategias locales de desarrollo. Durante el actual gobierno, a través del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), se ha diseñado además, en coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, una Estrategia para la “Revolución Rural, Agraria y Forestal” que incorpora los elementos principales del desarrollo rural con enfoque territorial, tomando en cuenta la integralidad, los derechos

de los pueblos campesinos originarios y los desafíos de la cohesión social.

A partir de la mencionada ley de “Participación Popular”, los municipios pequeños, con población menor a 5 mil habitantes, deben organizarse en mancomunidades para poder acceder a los recursos del Estado y a la coparticipación tributaria. Es el caso, en la zona que nos ocupa, de los municipios San Pedro de Quemes, San Agustín, Colcha K, Tahua, Llica, San Pablo de Lípez, San Antonio de Esmoruco y Mojinete, que primero, en 1995, conformaron tres mancomunidades pequeñas: Incahuasi, Manliva y Sud lípez y más adelante, en 2004, se integraron en la Mancomunidad Municipal Gran Tierra de los Lípez (MAMGT-Lípez). Cabe señalar que la ciudad de Uyuni, con 10.500 habitantes y donde se concentran la mayor parte de servicios así como los ingresos generados por el turismo y por tanto fuertemente vinculada al territorio de la MAMGT, no es considerada como parte del mismo por los habitantes de los Lípez, sino como un espacio urbano ajeno a su cultura, por lo que no ha sido integrado hasta la fecha a la Gran Mancomunidad¹⁶.

Los municipios pequeños, con población menor a 5 mil habitantes, deben organizarse en mancomunidades para poder acceder a los recursos del Estado

¹³ Para esta sección se ha tomado extensamente de los documentos elaborados en el marco del proyecto MDRT-CAN por el consultor Henry Pareja y por el equipo técnico de la consultora AAEC, integrado por Víctor Gómez, Arturo Ramírez, Franz León y Gunar Morales.
¹⁴ La densidad poblacional es de 0,62 habitantes por km².
¹⁵ En Uyuni se encuentran las principales reservas de Litio del mundo de, aproximadamente, 9.500.000 toneladas. El territorio cuenta, además, con reservas de potasio (194.000.000 toneladas), boro (7.700.000 toneladas), magnesio (211.000.000 toneladas) y otros.

¹⁶ El no contar con un centro urbano que intermedie entre los ámbitos rurales y los articule a un mercado vigoroso es considerada una limitación desde el punto de vista del enfoque territorial e indica un área de debilidad sobre la que cabría a los protagonistas de esta experiencia impulsar mayor debate y reflexión.

Los círculos técnicos significaron un avance importante en el proceso de consolidación de la MAMGT - LÍPEZ

La conformación de las tres mancomunidades pequeñas y su posterior integración en la Gran Mancomunidad, es una estrategia adoptada para otorgarles mayor protagonismo y autonomía en la generación de políticas que articulen el desarrollo económico y humano, mediante la concertación, y que se responsabilicen de su implementación a través de planes de desarrollo concertados, programas y proyectos concurrentes. En el ámbito de la Mancomunidad se vienen desarrollando, con apoyo de la cooperación internacional, una diversidad de programas y proyectos vinculados a la promoción del turismo, la producción de quinua y camélidos¹⁷. No obstante que en el marco de dichos proyectos se firman convenios con los municipios, es aún escasa la coordinación entre las diversas iniciativas de desarrollo en la zona. En el año 2005, a fin de contar con un instrumento clave para mejorar dicha coordinación, se impulsó la elaboración de un Plan Estratégico Regional con la participación de los diferentes actores públicos y privados. Dicho plan, empero, no llegó a cumplir su cometido articulador, evidenciando que no basta contar con un instrumento como éste -por buena que sea su calidad y contenidos- sino que, además, es fundamental la voluntad concurrente de los actores clave.

La creación en 2008 del Consejo de Desarrollo Rural (CODER), instancia que articula tres espacios de concertación público-privada claves para el desarrollo económico competitivo del territorio de los LÍPEZ, a saber el Círculo Técnico del Turismo (CITETUR), el Círculo Técnico de la Quinua Real (CITEQUIR) y el Círculo Técnico de los Camélidos (CITECAM)¹⁸, significó un avance importante en el proceso de consolidación de la MAMGT y su liderazgo para el desarrollo local concertado.

La MAMGT contaba, cuando se inició el proyecto MDRT, con tres instrumentos clave: El Plan Estratégico de Desarrollo Económico y Local (PEDEL) 2005-2015, el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2008-2012, y el Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC). No obstante, éstos estaban desactualizados y su nivel de implementación era bajo. Las municipalidades que integran la Mancomunidad tenían planes similares. El diagnóstico elaborado por encargo del proyecto MDRT, en su fase inicial de implementación en Bolivia, concluyó por ello que el proceso de la MAMGT estaba encauzado en los parámetros del enfoque de desarrollo rural territorial pero enfrentaba grandes desafíos.



17 Algunos de estos programas como CONCERTAR, FAUTAPO, DELA Potosí, Programa Aymará sin Fronteras y ONGS como CEDEFOA, Centro INTI y Centro de Desarrollo y Fomento a la Auto-Ayuda, "trabajan fundamentalmente a través de proyectos dispersos, de manera puntual y poco sostenible en el tiempo, diseñados por los propios donantes; por lo tanto, la mayoría de las veces solapan sus actividades o simplemente no responden a las necesidades de la región. Por este motivo, los actores locales del territorio se encuentran desmotivados en ese sentido. Están cansados de talleres y de promesas, y de ver que no tienen resultado alguno y que las autoridades locales no reaccionan al respecto y no toman las medidas necesarias para exigir un cambio de actitud" (Informe de la Consultoría...)

18 Los "Círculos Técnicos" cumplen en esta experiencia, roles similares a los que en otras cumplen las mesas temáticas, específicamente las mesas económico-productivas.

c) La propuesta de fortalecimiento desde el proyecto MDRT

La evaluación realizada al inicio del proyecto señaló algunas debilidades en el proceso de la MAMGT que debían ser atendidas a fin de fortalecerlo y profundizar el enfoque de desarrollo rural territorial, entre ellas¹⁹:

- La debilidad del compromiso de los actores locales, debido a los limitados resultados alcanzados a la fecha en cuanto a mejora de sus ingresos y calidad de vida.
- Los mecanismos para fomentar la participación, especialmente de los actores más alejados, son insuficientes, lo cual repercute negativamente en su involucramiento y compromiso para llevar adelante los procesos acordados.
- La carencia de estructuras representativas fuertes y eficientes de los sectores productivos y no productivos, capaces de defender sus intereses y participar en el proceso de desarrollo territorial. Se encontró un excesivo número de organizaciones de productores²⁰, lo que contrasta con la debilidad institucional y económica de la mayor parte de ellas y su poca capacidad para brindar servicios a sus asociados.
- Los representantes de la mayor parte de los municipios, sea por desinformación o falta de confianza en la figura de la mancomunidad, no se estaban integrando plenamente al trabajo de la MAMGT y concentraban la atención en sus propios municipios.
- La escasa atención dada a las dimensiones de desarrollo humano y la transformación social en los planes estratégicos de desarrollo (PEDEL y PEI).
- La ausencia de mecanismos de articulación o planificación convergente (abajo - arriba y arriba - abajo) para asegurar coherencia en la actuación de los actores locales, regionales y nacionales.
- La debilidad de las estrategias para la promoción de productos agrícolas y no agrícolas, constatándose que la preocupación por la calidad no consideraba medidas para aumentar la producción y productividad, siendo escasa la coordinación con el Instituto Nacional de Investigación Agrícola y Forestal y otros centros de investigación.
- La baja participación local en la asignación de recursos que pone en duda la sostenibilidad de los cambios. En tanto los aportes de contrapartes locales no alcanzan para cubrir gastos administrativos de la MAMGT, ésta depende del apoyo de la cooperación internacional para la contratación de personal técnico y la capacitación. Como resultado, su poder de decisión sobre los proyectos a realizar y la distribución de los recursos es limitado, a pesar de contar con autonomía formal y capacidades para el manejo y gestión de recursos.



La baja participación local en la asignación de recursos pone en duda la sostenibilidad de los cambios

19 Tomado del Informe Final del Consultor Henry Pareja, Bolivia (s/fecha).

20 Muchas de ellas habrían sido creadas por imposición de las ONGs, fundaciones privadas, agencias internacionales y otras entidades públicas que trabajan en la zona, como condición necesaria para recibir determinados apoyos.

Concluye el informe de la consultoría señalando que el avance producido en la región sudoeste de Potosí en el plano conceptual no se ha visto acompañado por el mismo avance en el terreno operativo, y que la escasa población, su situación de extrema pobreza, las grandes distancias, las debilidades de las capacidades y recursos de los gobiernos locales, son

elementos que complejizan los desafíos del desarrollo en este territorio.

La propuesta de intervención, que fue presentada y validada en un taller con la participación de 45 actores locales, entre alcaldes y entidades privadas, se concentró en las siguientes actividades:

- Brindar apoyo técnico y fortalecer las capacidades de las tres mancomunidades y los municipios, para articular las actividades de una manera coordinada y planificada desde lo local hasta lo regional.
- Elaborar de manera participativa un Plan Estratégico de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en cada una de las tres mancomunidades más pequeñas, a saber, Incahuasi, Manliva y Sud Lipez.
- Articular en un Plan de Desarrollo Regional de la MAMGT al Plan Estratégico de Desarrollo Económico Local (PEDEL) y los planes existentes en cada mancomunidad, readecuándolos.
- Promover un proceso de consultas de abajo hacia arriba y viceversa para articular los distintos programas, proyectos y actividades de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que actúan en la zona, en el marco de una estrategia de planificación “convergente”.

La situación de extrema pobreza, las grandes distancias, las debilidades de las capacidades y recursos de los gobiernos locales, son elementos que complejizan los desafíos del desarrollo en este territorio



d) Avances y desafíos pendientes

Por medio de una licitación pública, se seleccionó a la consultora AATEC SRL, con sede en la ciudad de Potosí, para que implemente la propuesta. La firma consultora contrató a un equipo multidisciplinario, conformado por agrónomos y economistas, con experiencia previa en la región de los Lipez, quienes iniciaron sus actividades en la zona en Noviembre de 2010, a escasos 8 meses de terminarse el proyecto MDRT. Tras un breve periodo de

ajuste, se renegociaron algunas de las actividades propuestas en vista de que varios de los actores locales, incluidos los alcaldes, consideraron que era más importante y urgente para ellos que se formularan proyectos concretos a fin de aprovechar la convocatoria del programa nacional Mi Agua.

Así, los avances logrados a la fecha de cierre del proyecto MDRT, Julio 2011, son:

- La formulación de ocho proyectos de micro riego, para un similar número de municipios, por un total de 8'500.000 bolivianos.
- La aprobación por parte del programa nacional Mi Agua de siete proyectos formulados, beneficiándose así con su aporte financiero, siete municipalidades.
- Diagnóstico de debilidades y fortalezas de las organizaciones de productores Círculo Técnico de Caméldos, Círculo Técnico de Quinua y Círculo Técnico del Turismo.
- Planes de fortalecimiento para las tres organizaciones arriba mencionadas. Inclusión en estas organizaciones de actores públicos involucrados en dichas ramas productivas y también de actores con niveles de producción bajos que no estaban anteriormente incluidos.
- Diagnóstico de debilidades de las mancomunidades Manliva, Sud Lipez e Incahuasi, planes de fortalecimiento para las dos primeras.



El Gobierno de la República Plurinacional de Bolivia ha decidido impulsar y financiar una réplica de este proyecto, en la zona del Beni

Tal vez el aporte más importante, empero, no está en los productos resultantes de la intervención, mayormente diagnósticos y planes, sino en que algunos actores clave, como el propio Gerente de la Mancomunidad y los integrantes del equipo técnico, señalan que se ha ampliado su visión sobre el desarrollo, han tornado consciencia de la importancia de incluir a los actores privados. Igualmente, en los funcionarios con responsabilidades directas en el diseño y gestión de políticas públicas de desarrollo rural se ha reafirmado la convicción de que no se pueden crear ni implementar

programas y políticas rígidamente, que éstas deben necesariamente contemplar un margen de adaptación flexible que permita acoger las expectativas, saberes y puntos de vista de los gestores locales, tanto autoridades electas como ciudadanía organizada.

Asimismo, cabe señalar que el Gobierno de la República Plurinacional de Bolivia ha decidido impulsar y financiar una réplica de este proyecto, en la zona del Beni, en tanto consideran tiene mucho potencial para combatir efectivamente la pobreza crónica rural.



Desafíos pendientes:

- Asegurar la sostenibilidad económica de la Mancomunidad hasta el despegue económico-productivo, proceso al cual contribuirá el fortalecimiento de los Círculos Técnicos. Cabe señalar que el actual Gerente de la Mancomunidad se encuentra abocado a gestionar fondos de apoyo de la cooperación internacional y ya ha conseguido algunos proyectos de mediano plazo y con montos importantes. La Mancomunidad está carente de personal técnico suficiente para atender los requerimientos de los municipios asociados y ello obedece sobre todo a su falta de presupuesto.
- La instauración de mesas sociales, instancias similares a los Círculos Técnicos de Productores, que favorezcan la concertación entre los diversos actores públicos y privados involucrados en la gestión de los servicios básicos para la población.
- Concluir el proceso de institucionalización de los CITES (Círculos Técnicos) concluyendo su formalización y legalización.
- La formulación de planes operativos, concordantes con los planes estratégicos con que ya se cuenta, tanto a nivel de los municipios como de la Mancomunidad, y su gradual implementación.
- Elaborar, validar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación que permita dar seguimiento detallado a la ejecución de los planes operativos y medir su contribución real a los objetivos estratégicos de Desarrollo Territorial de la Mancomunidad, a fin de poder hacer los ajustes pertinentes de manera oportuna.

2.2 Colombia:
Cambio de mentalidades para adelantarse a una revolución agro
tecnológica con una visión territorial del Desarrollo Rural

a) Dos territorios con amenazas severas pero también con oportunidades

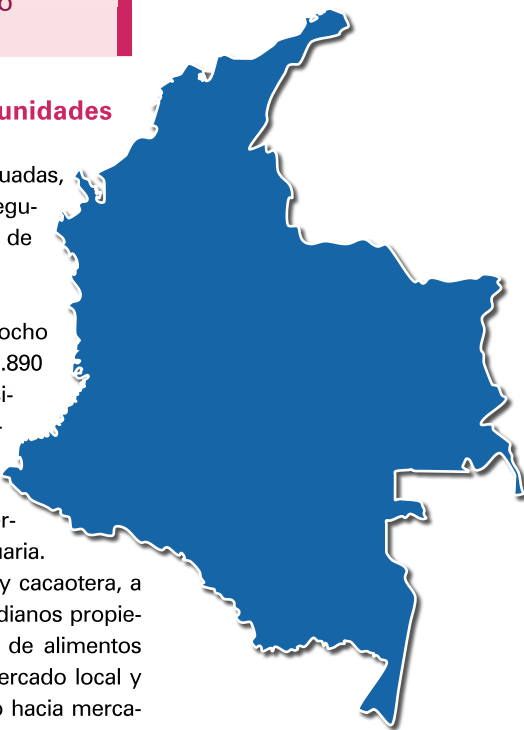
En Colombia, el Grupo Ad Hoc nacional seleccionó, para la validación del enfoque del Desarrollo Rural Territorial, nueve municipios del Sur del Departamento del Tolima (Planadas, Ataco, Río Blanco, Chaparral, San Antonio, Rovira, Natagaima, Coyaima y Purificación). Se trata de un ámbito muy extenso, abarca más de 12.000 km² en total, e incluye dos zonas fuertemente diferenciadas. Los diversos actores locales que han participado en la gestión del proyecto MDRT reconocen que no se trata de un territorio potencial sino dos: El Sur del Tolima y el Triángulo del Sur de Tolima. La capital de Departamento, Ibagué, ubicada en la ruta panamericana, a 210 km de Bogotá, es una pujante ciudad comercial de 420.000 habitantes, donde tienen su sede las Federaciones de Cafeteros, de Ganaderos, de Productores de Arroz y la Cámara de Comercio del Tolima, además de cuatro universidades con bastante prestigio en el país.

El Departamento del Tolima enfrenta un severo problema de orden público debido a la presencia de grupos guerrilleros y paramilitares, y del narcotráfico, lo que afecta a los dos territorios, el Sur del Tolima y el Triángulo del Sur de Tolima, pero con más fuerza al primero. Dicha situación genera desplazamientos forzados, dificulta la comunicación y el acceso de los productores a los mercados e impide aprovechar su potencial turístico puesto que inversionistas y turistas se sienten desanimados de visitar la zona. A éstos se suman los problemas tradicionales de zonas rurales: Poco acceso a los mercados por la limitada infraestructura vial, bajos niveles de inversión pública, informalidad laboral, bajos ingresos, escaso acceso a créditos y alta intermediación entre pequeños productores, mayoristas y minoristas. Igualmente, con respecto a la dimensión ambiental, en algunos municipios está aumentando la deforestación, la explotación minera ilegal y los conflictos entre los usos que se da al suelo y la vocación de éste. Consecuentemente, el nivel de vida de su población rural es precario:

Predominan las viviendas inadecuadas, los bajos niveles educativos, la inseguridad alimentaria y los altos niveles de pobreza por ingresos.

El Sur del Tolima comprende ocho municipios y una población de 190.890 habitantes, 65% de la cual es considerada población rural y el 35% restante urbana al estar ubicada en las cabeceras municipales, que son los centros de provisión de bienes y servicios para la producción agropecuaria. Predomina la agricultura cafetalera y cacaotera, a cargo de familias campesinas y medianos propietarios. Existen pequeñas industrias de alimentos cuya producción se realiza en el mercado local y en algunos casos se está dirigiendo hacia mercados extraterritoriales aunque en la mayoría de los casos no reúnen todavía las licencias requeridas. Hay producción de artesanías a pequeña escala, pero ésta, al igual que la industria y el turismo, no tiene mayores oportunidades de desarrollarse dadas las condiciones de inseguridad ciudadana y restricciones económicas.

El segundo territorio, denominado Triángulo del Sur de Tolima, está conformado por tres municipios: Coyaima, Natagaima y Purificación (2.300 km²), y su población es mayormente indígena (paéces y pijaos²¹), con economía familiar basada en la agricultura de autoconsumo (yuca, plátano, frijol de vara) y en las zonas más planas, en fincas medianas, arroz y mango. Se le ha definido como un “territorio por construir”, pues si bien no parecieran haber fuertes identidades culturales o procesos económicos integradores en curso, debido que está edificando actualmente una gran represa de interés nacional y departamental, se prevé que se generarán cambios significativos en la dinámica económica y sociopolítica de la región, los cuales se pueden encaminar en la dirección propuesta por el enfoque de desarrollo rural territorial.



21 El 90% de los pijaos autoidentificados como tales, que suman 58.000, se encuentra en ese territorio.

b) **Pacificación y revolución agro-tecnológica en ciernes: Procesos que inciden en el futuro de los territorios**

En el denominado Sur del Tolima, la presencia del Estado central es fuerte, principalmente a través del Plan de pacificación, como también lo es la presencia de la cooperación internacional, en especial el proyecto ADAM que apoya la erradicación de los cultivos ilegales y su sustitución por cultivos comerciales alternativos. En conjunto, vienen ejecutando una diversidad de programas, muy dirigidos desde el centro, cada cual implementando acciones según estrategias sectoriales, con muy bajo nivel de concertación. El nivel local y el comunitario son convocados para gestionar los recursos pero su participación es orientada por los fondos disponibles en la oferta institucional, más que por la demanda de sus necesidades. Las intervenciones fundamentales están dirigidas a la superación de las condiciones del conflicto armado, y la recuperación del territorio, por un lado, y por el otro, al desarrollo alternativo enfocado en la superación de los cultivos ilícitos. El resto de las intervenciones en curso son más pequeñas y de poca incidencia.

La administración municipal elabora, al inicio de su gestión, un Plan de Desarrollo Municipal, guiado por las ofertas y compromisos asumidos durante la campaña electoral, el cual se busca armonizar con el plan de desarrollo nacional y departamental. En cuanto a las instituciones del Estado Nacional que

operan en el ámbito, no se ha priorizado zonas ni dividido en territorios para una atención integral y coordinada de los servicios, como se explicó arriba, cada institución o programa organiza su intervención sin mayor coordinación con las otras. Dada la carencia de un plan estratégico territorial, tampoco existen presupuestos territoriales, cada municipio ejecuta su escaso presupuesto y los sectores e instituciones del nivel nacional implementan su presupuesto al margen de los demás. Las únicas formas de articulación territorial se expresan a través de las organizaciones de productores: Organizaciones de segundo nivel como CORPOAGRO, que articula a las organizaciones de base ubicadas en todo el territorio. Las experiencias y desafíos de la comercialización y mercadeo también son materia de acción compartida entre las organizaciones.

Si se pudiera afirmar que hay un modelo de desarrollo, implícito, éste se centraría en promover acciones que conducen a mejorar la competitividad en los productos tradicionales de la zona, café, cacao y silvo-pastoriles, en base a los cuales se han establecido las organizaciones de productores y para la comercialización, como el Comité Departamental de Cafeteros y CORPOAGRO, y en torno a las cuales hay conocimiento técnico y apoyo tecnológico. Cabe señalar que entre los proyectos de apoyo a la productividad, el Proyecto de Cacao, ejecutado por IICA, tiene cobertura en siete municipios y se ha instalado una estructura operativa en todos éstos. Por su parte, la reputación del Departamento del Tolima como productor de café y del Sur de Tolima como productor de cafés especiales y destinados a mercados de alto valor, ha despertado el interés de los gobiernos locales por comenzar a promover este producto, que aglutina a la mayoría de los municipios del departamento, con fines turísticos, interés que aún no se ha consolidado en intervenciones concretas.

El proyecto MDRT apareció como una oportunidad de intervenir en el destino del territorio en pos de un desarrollo distinto, inclusivo, concertado y con clara orientación a la reducción de la pobreza

En cuanto al Triángulo de Tolima, el INCODER, instituto dependiente del Ministerio de Agricultura, está construyendo una represa de dimensiones medianas, que irrigará unas 20.800 hectáreas luego de su culminación, programada para el 2014. Se entiende que la irrigación va a conllevar cambios sustantivos en los modos de producción y de vida de las población, en especial la indígena, a manera de una verdadera revolución agro-tecnológica: Los valores de mercado de las tierras se van a incrementar significativamente y si los actuales poseedores (que en su mayoría no tienen títulos de propiedad) no las ponen a producir acordemente, es casi seguro que las perderán en pocos años. Se requiere pues fortalecer sus organizaciones, apoyar la titulación de sus tierras, abrir oportunidades para que desarrollen nuevas capacidades estas poblaciones indígenas, lo cual vienen haciendo ya organizaciones como el IICA.

No hay mucha similitud entre los procesos e intervenciones descritas en el Tolima con los elementos establecidos por el enfoque de desarrollo rural territorial, pero para los actores colombianos que estuvieron informados del proyecto MDRT, ésta se apareció como una

oportunidad importante de intervenir e incidir en el destino del territorio y sus pobladores, en pos de un desarrollo distinto, inclusivo, concertado y con clara orientación a la reducción sustantiva de la pobreza. El criterio para elegir este ámbito fue justamente el poder aprovechar la oportunidad para experimentar procesos de impulso a dinámicas económicas, políticas y sociales generadoras de identidad territorial, de visión y objetivos compartidos entre los diversos actores comprometidos con la paz: Organizaciones sociales de base, de productores y empresarios, gobierno local y entidades estatales, en pos de un futuro en paz y con bienestar.

Y vinculado a esto, aparece la que tal vez sea la característica más notoria e interesante de este caso: El grupo de actores locales que anima el proceso, bajo el liderazgo formal de la Gobernación y la Secretaría de Agricultura, está sumamente comprometido con el destino de su región. Pero además no está solo: Lo acompañan entidades académicas, organizaciones empresariales, instituciones públicas y privadas de diverso tipo, lo que fortalece dicho liderazgo e incrementa las condiciones de sostenibilidad del proceso iniciado con apoyo del proyecto MDRT.



Se puede afirmar que hay un modelo de desarrollo implícito centrado en promover acciones que conducen a mejorar la competitividad de los productos tradicionales de la zona

c) La propuesta de fortalecimiento y el valor agregado del proyecto MDRT



Alinear las distintas intervenciones que hoy están ejecutando las distintas instituciones supone conciliar los intereses de quienes controlan los recursos

La evaluación realizada por la consultoría contratada por la Secretaría General de la CAN en el marco del proyecto MDRT, indicó entre otras cosas, que:

- Por su dimensión territorial y poblacional, cualquier programa de desarrollo rural que se intente demandaría grandes esfuerzos de coordinación y concertación y una gestión de recursos importantes, se aconseja reducir o acotar el territorio a un ámbito más pequeño donde se pueda tener gobernabilidad sobre los procesos y construir desde abajo un plan concertado con razonables probabilidades de ser evaluado durante un periodo de tiempo igualmente razonable.
- En ninguno de los dos territorios existe un plan estratégico, por lo que cualquiera que sea seleccionado, se requerirá la elaboración de un plan concertado con la participación de todos los actores, lo que implica crear espacios de participación y concertación, recursos para financiar el proceso, entidades que asuman la responsabilidad técnica.
- Una limitación adicional para emprender un programa de desarrollo rural territorial en el ámbito son los reducidos presupuestos de las administraciones municipales.
- Otro desafío es poder superar la cultura de gestión dirigida por la oferta de recursos y no por las necesidades de los territorios.
- En ambos territorios se cuenta con organizaciones con capacidad de interlocución y legitimidad reconocida, como CORPOAGRO, Comités de Cafeteros, IICA, ONG Semillas de Agua, organizaciones de veredas, entre otros.
- Las instituciones presentes en los territorios con dificultad asumirían la responsabilidad de conducir tal proceso de planificación, por lo que sería conveniente contratar un operador que conduzca el proceso de planificación de abajo hacia arriba.
- Alinear las distintas intervenciones que hoy están ejecutando las distintas instituciones supone conciliar los intereses de quienes controlan los recursos, tarea compleja que requiere de amplia voluntad para sobreponer los intereses territoriales a los intereses sectoriales.
- Será clave un liderazgo vigoroso para tener éxito en la convocatoria a los gremios y al sector privado, a fin de hacer posible la construcción de alianzas entre lo público y lo privado, pero es importante tener en cuenta que sólo sobre ciertos proyectos claramente identificados y concertados, es posible construir alianzas de ese tipo.

En base a los hallazgos y puntos críticos resumidos, se propuso un plan de acción en dos etapas: Una primera, de promoción del enfoque territorial en todos los niveles -nacional, regional y local- para abrir un escenario en el cual los conceptos esenciales del enfoque DTR estén debidamente entendidos por la mayoría de los actores; en la segunda, bajo el liderazgo de la gobernación del Tolima y los Alcaldes Municipales, se daría la creación de un espacio para la planeación participativa con las comunidades y el sector

privado, a fin de producir un plan estratégico territorial consensuado que sirva de herramienta de gestión y posibilite concertar con las diversas instituciones que están llevando a cabo inversiones en el territorio. No hubo consenso entre los actores clave sobre cuál de los dos sub-territorios elegir y se decidió, no obstante lo limitado del tiempo restante y los fondos disponibles, proceder en los dos ámbitos con una propuesta mínima que se resume en cuatro puntos claves:

- Llevar a cabo consultas en los once municipios y elaborar participativamente un Plan Estratégico de Desarrollo Rural Territorial, basado en los Planes de Desarrollo de los municipios, para ambos sub-territorios Triángulo del Tolima y Sur del Tolima.
- Organizar y animar una Instancia de Gestión Territorial conformada por instituciones públicas y privadas, en la cual se diseñaría una ruta clara para promover el desarrollo rural territorial, como un proceso de mediano y largo plazo que se extienda más allá del ciclo de vida del proyecto MDRT.
- Lograr el reconocimiento formal de ambas herramientas por parte del Gobernador y fortalecer la institucionalidad local para que gestione el desarrollo territorial de manera concertada.
- Implementar un programa de Capacitación en gestión local del desarrollo rural territorial.





La asesoría técnica fue materia de concurso público, resultando ganadora la Universidad de Ibagué

La asesoría técnica fue materia de concurso público, resultando ganadora la Universidad de Ibagué. Este hecho fue clave porque se generó una alianza fuerte entre la Gobernación y dicha entidad académica y además se garantizó la continuidad en el equipo impulsor de la propuesta de desarrollo territorial para el Sur de Tolima, cuando al dejar el cargo de Secretario de Agricultura de la Gobernación del Tolima, el promotor de esta intervención ingresó a ocupar un puesto en la misma Universidad. Esta alianza estratégica fortaleció la institucionalidad, en tanto la Universidad de Ibagué se comprometió a convocar a los actores en torno a un proyecto común de desarrollo rural territorial, fortalecerlos como tejido social, elevar sus capacidades para participar ventajosamente y consolidar el proceso para su proyección en el tiempo. Es decir: Se ha abocado a la construcción del actor colectivo, de dotarlo de un proyecto público, capacitarlo y consolidar su práctica a nivel institucional. Es así como, en los escasos meses que restaban para la conclusión del proyecto, las promotoras de campo contratadas para tal efecto por la mencionada Universidad, se dedicaron a visitar todos los municipios, veredas y comunidades indígenas, a fin de realizar diagnósticos participativos con

la población y recoger sus intereses, inquietudes, demandas, para configurar un primer plan de desarrollo para el territorio.

Aunque los vínculos y comunicaciones desde el Ministerio de Agricultura parecen haber sido menos frecuentes e intensos que en los otros países, la fortaleza del Comité de Gestión Territorial es notoria: Bajo el liderazgo de la Gobernación y su Secretaría de Agricultura, está integrado por entidades públicas y privadas e instituciones académicas especializadas en temas de desarrollo agrícola y económico, como el CORPOICA²², encargado de la irrigación, al IICA, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, las Universidades de Tolima (estatal) y de Ibagué (privada). Mantiene además buenos vínculos con los empresarios agrarios y agricultores medianos de la región, si bien no se ha logrado involucrar a las ONGs y a los proyectos de la cooperación internacional, es claro que su mirada es de largo plazo y su apuesta es por la construcción de una región sólida, coherente, en paz, lo que implica la inclusión de los campesinos e indígenas, que es la tarea a la que se abocaron en el transcurso de esta primera intervención por el desarrollo rural territorial en Tolima.

²² Corporación mixta de derecho privado, creada por iniciativa del Gobierno Nacional de Colombia con base en la Ley de Ciencia y Tecnología, para fortalecer y reorientar la investigación y la transferencia de tecnología en el sector agropecuario, con la vinculación y participación del sector privado.

d) Avances y desafíos

Entre otros resultados significativos, en los escasos diez meses de intervención:

- Se ha elaborado un Mapa de Actores y su radio de acción, incluyendo las diversas dimensiones del desarrollo y la sostenibilidad ambiental.
- Se recogió información de fuentes secundarias y primarias y se levantó una Línea de Base.
- Se informó y sensibilizó a 712 representantes de actores locales, de los 11 municipios, sobre los alcances del convenio Universidad de Ibagué - Secretaría General de la CAN y los Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, logrando su participación activa en las actividades para promover el enfoque.
- Se ha compilado registros fílmicos con testimonios de los actores, de los encuentros municipales y procesos productivos relevantes, con los cuales se elaboró un video documental del proceso.
- Actores de los 11 municipios participaron en la retroalimentación del diagnóstico territorial, en la elaboración del diagnóstico por dimensiones y en la formulación del Plan de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial para el sur del Tolima.
- El equipo consultor realizó programas radiales en emisoras locales y radios ciudadanas de la mayoría de municipios que hacen parte de los subterritorios en el Tolima. Esto facilitó la promoción del proyecto. Asimismo, se implementó la Red de Territorios Rurales y la plataforma E-CAN utilizada para informar avances del proceso, realizar convocatorias y conocer los avances en los demás territorios de la CAN donde se implementó el proyecto.

Desafíos pendientes

El proceso de Desarrollo Rural Territorial en el Sur del Tolima está aún en una etapa inicial y pese a los significativos avances se requiere dar continuidad al acompañamiento técnico, a fin de instalar capacidades en los actores locales que aseguren las sostenibilidad de los esfuerzos. Cuenta con varios aliados en la zona, entre ellos el IICA, que está encargándose de asegurar las consultas y participación de las poblaciones indígenas en los procesos vinculados a la obra de irrigación en construcción. Será crucial para la sostenibilidad que se establezcan alianzas estratégicas entre éstos y otros actores, de nivel nacional e internacional, que faciliten los apoyos necesarios para que se puedan llevar a cabo los proyectos clave para el desarrollo territorial.



2.3 Ecuador:
Gobierno Local, fortalecido con la participación de sus ciudadanos,
lidera el desarrollo rural integral y construye territorio

a) Territorio acotado con tradición indígena

El ámbito que resultó elegido en el Ecuador, el cantón Nabón, ubicado en la sureña provincia de Azuay, a 70 km de su capital, Cuenca. El Cantón está conformado por la pequeña ciudad de apenas 10.000 habitantes que lleva su mismo nombre, tres parroquias rurales de población mestiza, Cochapata, Las Nieves y El Progreso, y el territorio indígena conformado por 70 comunidades de base distribuidas en cuatro Comunas Jurídicas: Shiña, Chunazana, Morasloma y Puca. Se trata de un territorio pequeño, (668 km²), con una población total de 15.121 habitantes, con tendencia a la disminución²³, el 35% de los cuales se auto identifica como indígenas.

Predomina la economía campesina familiar de subsistencia, el 70% de la población económicamente activa tiene como ocupación principal a la agricultura. Los cultivos principales son de pan llevar, la extensión promedio de terrenos por familia es 1 a 3 hectáreas... y la tierra es mayormente de secano. Al igual que el altiplano de Bolivia y Perú, la erosión es fuerte y la productividad baja. La extrema pobreza en el año 2001 llegaba al 76,37% de sus habitantes (frente a un 26,64% para toda la provincia del Azuay). En la zona se evidencia una fuerte migración, principalmente de la población joven: Los hombres van a trabajar a las minas; las mujeres a las ciudades de Cuenca y Pasaje a vender sus servicios como empleadas domésticas. Muchos migran al extranjero, sobre todo a España, Estados Unidos e Italia, pocos regresan. Hasta hace poco, el 60% de los ingresos de población dependía de remesas enviadas por emigrantes.



²³ En 2000, la población registrada por el Censo Nacional fue 15,800, en 2006 en el censo local se registró 14,000. La región austral ecuatoriana es expulsora de población desde hace varias décadas. El porcentaje de hogares jefaturados por mujeres, por encontrarse el varón adulto trabajando por temporadas a veces mayores a cinco años, fuera de la región, es alto. En años más recientes, empero, la tasa de emigración femenina joven ha equiparado y hasta superado la tasa de emigración masculina.

b) Desarrollo local participativo y auto-centrado

Este cantón emprendió, desde 1996 en adelante, un interesante proceso de desarrollo con apoyo de la cooperación de la agencia suiza COSUDE. La intervención se inició como un proyecto sectorial agropecuario clásico, focalizado en la zona indígena, cuyo objetivo era mejorar la producción y productividad, sin mayor articulación con el gobierno local y las demás instituciones actuando en la zona. Es a fines de 1999, cuando el Movimiento Político Plurinacional Pachacutik -que impulsa el enfoque de desarrollo local- gana las elecciones en unos treinta municipios del país, entre ellos Nabón, que el proyecto descrito da un salto cualitativo en su concepción, objetivos y estrategias. Es así como se convierte en el dinamizador de un proceso de desarrollo local, que se gestiona desde el Municipio, respaldado por convenio tripartito entre los Gobiernos de Ecuador y de Suiza y el Municipio de Nabón, y enmarcado en la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. Fue elegido como modelo a ser validado en el marco del proyecto MDRT de la CAN por los alentadores resultados logrados.

Desarrollo auto-centrado y autónomo no quiere decir aislado, por el contrario, lo que se busca en el cantón Nabón es re-establecer sus vínculos con el mercado interno en términos

más favorables al desarrollo del territorio y a las pequeñas economías familiares. Para ello se requiere apoyo de entidades externas, pero éste debe darse en términos coherentes con el destino y la visión común que los habitantes de Nabón han acordado construir entre ellos.

El proceso que se ha estado impulsando en Nabón busca la transformación simultánea a tres niveles, tal como lo propone el enfoque de Desarrollo Rural Territorial. A nivel político-institucional, se apuesta por la participación ciudadana y la concertación con su gobierno local, y se promueve la articulación territorial rural-urbano a través de procesos de planificación participativa con mirada de largo plazo y estratégica. Se desarrolla para ello un sistema de planificación cantonal, cuya dimensión operativa -el Presupuesto Participativo- se venía implementando desde el año 2002 con significativa capacidad de convocatoria en tanto favorece la transparencia y el cumplimiento de compromisos con las Juntas Parroquiales, organizaciones y comunidades. La dimensión social-organizativa apoya el desarrollo de capacidades en hombres y mujeres; la dotación y acceso a servicios sociales básicos: Agua, salud y educación, y el fortalecimiento del tejido social partiendo de los propios cabildos y grupos organizados.

Nabón fue elegido como modelo a ser validado en el marco del proyecto MDRT de la CAN por los alentadores resultados logrados





A nivel de la economía familiar, se promueve la gestión integral de la unidad agrícola, con riego mejorado, agro-forestería, comercialización, acceso a crédito y capacitación

Incluye también, desde sus inicios, un componente económico-productivo que apuesta a la innovación tecnológica agropecuaria y al fomento de iniciativas no agropecuarias como el turismo y agroindustria, la protección del medio ambiente, en particular suelo y vertientes de agua, y la inserción en mercados locales-regionales bajo un enfoque de cadenas productivas. A nivel de la economía familiar, se promueve la gestión integral de la unidad agrícola, con riego mejorado, agro-forestería, comercialización, acceso a crédito y capacitación. Por medio de esta estrategia se ha logrado mejorar la productividad, introducir nuevos cultivos muy apreciados en el mercado urbano, como fresa, hierbas aromáticas y alfalfa; y crías como el cuy, que permiten aumentar el consumo de proteínas en la familia y establecer vínculos más favorables con mercados diversos. También se está logrando que la producción local sea reconocida como orgánica o libre del uso de fertilizantes y pesticidas no naturales, lo que le permitirá posicionarse en nichos de mercados sofisticados. Se está impulsado además un plan de turismo, actualmente en etapa de finalización, que recoge las particularidades naturales, culturales y produc-

tivas del territorio y define una serie de rutas y productos turísticos fundamentados en un inventario de atractivos y apoyado en su buena infraestructura vial. Asimismo, se ha iniciado la recuperación de las fachadas de las casas y otros espacios urbanos de la ciudad de Nabón, contribuyendo a fortalecer la identidad cultural territorial.

El liderazgo del proceso está en manos del Gobierno Cantonal. Es éste el que afirma sinergias, asegura apoyos y coordinaciones mediante la firma de convenios, impulsa las mesas temáticas de concertación para temas como salud, turismo, desarrollo económico local, para facilitar procesos participativos y promueve las asambleas cantonales, parroquiales y comunales para asegurar que la toma de decisiones sea participativa y concertada. El Plan de Desarrollo Cantonal (PDC) 2007-2012 constituye el instrumento clave para la concertación entre todos los actores, incluidos los programas sociales del Estado, la cooperación internacional, las ONGs y empresarios, la propia población organizada, y la acción concertada, tiene como fin fundamental reducir la pobreza rural.

c) La propuesta de fortalecimiento y el valor agregado del proyecto MDRT

La consultoría contratada por el proyecto MDRT para evaluar el “modelo Nabón” desde el enfoque del desarrollo territorial concluyó que se habían dado avances importantes en cuanto a la transformación institucional y social, pero se requería fortalecer más los procesos de transformación productiva. Explicó, asimismo, que el proceso de registro de la marca “Nabón productos limpios” ante el Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual

(IEPI) y la reglamentación de la producción y comercialización de productos orgánicos ha sido lenta porque no hay una real comprensión de su importancia. Indicó también que debía mejorarse la capacidad institucional de los Municipios y Juntas Parroquiales, e identificó como otros desafíos cruciales, más importantes, el establecimiento de alianzas público-privadas y el fomento a la innovación.

Se acordó, en base a estos hallazgos, que con el apoyo del proyecto MDRT se priorizaría:

- El fortalecimiento de la institucionalidad local, apuntando a un funcionamiento óptimo del Municipio y las Juntas Parroquiales bajo los principios de planificación estratégica y manejo eficiente y sostenible de los recursos, lo que implica, entre otros, dinamizar los espacios de concertación público-privada y desarrollar herramientas de gestión territorial.
- La articulación de los tres ejes: Económico-productivo, socio-organizativo y concertación institucional, a los lineamientos propuestos por el Plan de Desarrollo Regional y el Plan Nacional de Desarrollo vigentes en Ecuador.
- El fomento a las alianzas entre actores públicos y privados con miras a dinamizar la economía local-regional vía las cadenas agropecuarias y no agropecuarias promisorias.
- La promoción de políticas públicas locales y regionales de Desarrollo Rural Territorial.
- La creación de capacidades locales y de liderazgo, en hombres y mujeres, para enfrentar los retos del desarrollo territorial rural.

Igual que en los otros casos, en Nabón se contrató un equipo de asistencia técnica que se constituyó en el mismo municipio y trabajó de manera coordinada con los funcionarios del municipio. Esto fue un acierto pues al finalizar el proyecto MDRT el equipo ha continuado laborando en el municipio, lo que asegura el impulso sostenido a procesos clave aún no concluidos.



La propuesta de intervención debía orientarse a mejorar la capacidad institucional de los Municipios y Juntas Parroquiales, e identificó como otros desafíos cruciales, el establecimiento de alianzas público-privadas

d) Principales logros, buenas prácticas y desafíos pendientes

En relación al fortalecimiento de la institucionalidad local, se firmó un convenio con la Universidad de Cuenca para el diseño e implementación de un sistema de información socio-territorial y la elaboración del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Estratégico. Este

Plan se incorpora como acción prioritaria tomando en consideración los mandatos de la nueva Constitución Nacional, el Plan Nacional para el Buen Vivir; la Ley del Código Orgánico para el Reordenamiento Territorial que obliga a los municipios a contar con planes participativos de ordenamiento y desarrollo territorial bajo condición de asignaciones presupuestarias. En el marco del convenio se llevaron a cabo talleres de diagnóstico territorial en las tres parroquias, Nabón centro y el área indígena, y se produjeron -con el programa GIS- diversos mapas temáticos (de asentamientos, relieve, hidrográfico, vías) que han sido de utilidad para la elaboración del Plan de Competitividad Territorial. El citado Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial estará listo en septiembre 2011, permitirá actualizar los criterios de distribución del presupuesto participativo del cantón.

Se reactivó el Comité de Gestión Interinstitucional, espacio que facilita la articulación y la gestión concertada entre las instituciones. Para ello se hizo un mapeo de actores institucionales y se organizaron talleres con los departamentos de Desarrollo Económico, Gestión Social y Desarrollo Institucional, y con los integrantes del Concejo municipal, directores departamentales y coordinadores de área.

Se desarrolló participativamente una herramienta de recolección y de análisis de información, útil para los diversos programas del municipio y que contribuye al sistema de Planificación, Seguimiento y Monitoreo. Fueron cuatro las reuniones con las Juntas Parroquiales de El Progreso, Cochapata y Las Nieves,

para impulsar el diagnóstico base del plan de competitividad, ajustar los formatos de planificación y asegurar que tanto los miembros de las Juntas como las comunidades comprendan los lineamientos en que se basa el modelo de participación ciudadana del cantón.

Para mejorar la articulación entre los ejes económico-productivo, socio-organizativo y concertación institucional, y su alineamiento al Plan Nacional de Desarrollo, se buscó fortalecer las mesas temáticas, lográndose la consolidación de cuatro de ellas, la reactivación de dos mesas casi inertes y la creación de una nueva, la de Turismo, que lideró la elaboración de un Plan Estratégico de Turismo y la puesta en valor de los activos culturales. En el proceso de fortalecimiento de la Mesa Económica se generaron diversas herramientas para mejorar la planificación, seguimiento y evaluación, entre otras una matriz de planificación anual, una matriz de planificación y evaluación mensual, y un reglamento que permite una participación normada en la Mesa.

Se formuló asimismo un Plan de Competitividad Territorial (PCT), bajo el liderazgo de la Mesa Económico-Productiva y el departamento de Desarrollo Económico. Para ello, se realizaron siete talleres donde se analizaron las diversas cadenas productivas, su problemática, potencialidades, las instituciones y su accionar en los eslabones de la cadena productiva. Se organizaron reuniones con la Asociación de Productores Agroecológicos de Nabón (APAN) y con las asociaciones de productores de cuyes; se hizo sondeos de mercado y cálculos de costos de producción; se llevó a cabo, con las juntas parroquiales, el diagnóstico de otros indicadores de competitividad como el riego, vías, educación, salud, electricidad, entre otros.

Se culminó el registro de la marca territorial “Nabón Productos Limpios” y todas las cadenas productivas ya cuentan con un logo cobijado por ésta. Se inició enseguida la promoción de políticas públicas relacionadas con la marca y para la protección de vertientes, complementando así la ordenanza Nabón Productos Limpios.

Por último, para apoyar el desarrollo de capacidades locales a todo nivel, se diseñó el programa de formación “Líderes para el Desarrollo Local”, organizado en cuatro módulos, el cual se implementó a través de quince talleres para líderes y lideresas comunitarios y de un curso para todos los empleados, trabajadores y concejales del Municipio de Nabón. Ello, dado que el territorio cuenta con nuevas administraciones en sus gobiernos, tanto a nivel del municipio, juntas parroquiales y comunidades, es decir, talento humano que no ha tenido una vivencia del proceso de participación ciudadana sobre

la que se basa el modelo de Nabón, fue fundamental: Permitió socializar el Modelo de Gestión Participativa y mostrar su coherencia en el nuevo contexto generado por la Constitución Nacional de 2008 y el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización.

El Centro Municipal de Talentos Humanos ha acordado incluir el módulo sobre el modelo Nabón en todas las capacitaciones que brinde, como una forma de mantener vigentes los objetivos estratégicos y políticos hacia los que apunta el Cantón.

Desafíos pendientes:

- Recientemente el Gobierno ecuatoriano ha dispuesto que los municipios cuenten con un plan estratégico y de ordenamiento territorial, lo que supone nuevas tareas para el proyecto participativo de Nabón.
- Se requiere asegurar apoyo técnico y financiero para poner en práctica las estrategias, planes y propuestas que se han construido participativamente, ello como condición para la sostenibilidad de los esfuerzos invertidos y dinámicas generadas.
- Lograr una mayor participación de las organizaciones económicas campesinas (OEC), requiere un trabajo de más largo aliento, hasta que logren captar los beneficios de confluir y trabajar articuladamente desde una visión del territorio. Para ello, toca definir las estrategias partiendo de un entendimiento cabal de su cultura, tradiciones y paradigmas.
- Otra dificultad que enfrenta es el desfase o la inadecuación de la legislación vigente, que establece que a los municipios no les corresponden las competencias sobre los sistemas de riego y la promoción del turismo. El modelo Nabón, empero, en su apuesta por que sea el gobierno local el responsable principal de promover y señalar el rumbo al desarrollo económico agropecuario del cantón, considera que es necesario para su proceso de desarrollo territorial el tener competencia sobre estas actividades.



Se reactivó el Comité de Gestión Interinstitucional, espacio que facilita la articulación y la gestión concertada entre las instituciones



2.4 Perú:
Impulsando la Concertación Gubernamental en Juli - Pomata

a) Territorio, población y actores

El ámbito elegido para llevar a cabo la intervención del proyecto MDRT en el Perú está conformado por los distritos de Juli y Pomata, dos de los siete que integran la provincia de Chucuito, en el altiplánico departamento de Puno. Predomina la población rural (66% de un total de 30.978 habitantes en Juli, y 90% de los 25.400 habitantes de Pomata) y en situación de pobreza: 71% en Juli y 80,2% en Pomata, la cual no sólo se traduce en bajos ingresos sino en los indicadores de salud, el ausentismo escolar, los altos niveles de desnutrición infantil. Se trata de un territorio mediano (4.300 km²), atravesado por dos carreteras de interconexión muy importantes²⁴, que generan intensa actividad comercial, legal e ilegal, y alrededor de las cuales se ubican los núcleos poblados y cabeceras de comunidades. La ciudad de Juli, situada en la Bahía de Chucuito, es a su vez capital de la provincia del mismo nombre y concentra los servicios y oficinas de instituciones y programas gubernamentales.

La zona, habitada por Quechuas y Aymaras, ha sido y es escenario recurrente de conflictos, motivados mayormente por la escasez de agua y tierras aptas para la agricultura. La economía campesina, basada en la organización familiar y comunal, combina la agricultura y la ganadería con la producción de artesanía, el comercio al por menor y transfronterizo, la crianza de truchas - actualmente en riesgo por la acelerada contaminación del Lago Titicaca. Cuenta asimismo con potencial minero importante que está generando una creciente conflictividad por su modo de explotación poco amigable con el ambiente. El potencial turístico de la zona es significativo y aún tiene mucho por desarrollar.

En la elección de este espacio, por los integrantes del Grupo Ad Hoc nacional, el criterio que primó fue la presencia activa de dos programas de desarrollo gubernamentales, “Micro Corredores Socio Económicos” de FONCODES (2005-2008) y el Proyecto Plan de Gestión de Manejo de Recursos Naturales de SIERRA SUR (2005 - 2011) bajo la conducción del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y del Ministerio de Agricultura, respectivamente. La idea que les animó a tomar esta decisión fue la de abrir un laboratorio donde los diversos agentes gubernamentales, en particular los programas de desarrollo rural, pudieran aprender a coordinar e introducir cambios en sus modos de tomar decisiones y operar, en aras de una intervención concertada y coherente bajo el liderazgo de la Municipalidad Provincial. La decisión no tomó en cuenta, empero, que al incluirse sólo dos de los distritos, le generaban una dificultad política al Alcalde Provincial quien, como él mismo dice, debe gobernar para los siete distritos²⁵. Cabe señalar, en este contexto, que el proceso de descentralización política en curso en el Perú desde 2003, ha transferido cada vez más funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales e institucionalizado la participación de las organizaciones de base en la gestión local mediante los “presupuestos participativos”.



b) Descentralización con debilidades, participación con limitados resultados

En la Provincia de Chucuito se dio, entre 2004 y fines de 2006, una experiencia significativa de participación y concertación entre las organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas y gobiernos locales, animada por la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza, con miras a favorecer la inclusión de las comunidades indígenas y centros poblados en la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado (PDC). Pero el PDC 2007-2012 resultante del proceso descrito, que mereció elogios por la calidad de sus contenidos, nunca fue utilizado para guiar las acciones del Municipio Provincial, a pesar de ser un insumo fundamental para la gestión local y que debería ser tomado en cuenta también por los niveles de planificación regional y nacional. Es un hecho lamentable, máxime cuando los mecanismos establecidos para el “presupuesto participativo” conducen sobre todo a que se tomen decisiones que benefician a las localidades pero no al territorio en su conjunto, lo que ha acabado fragmentando la inversión pública descentralizada al punto que no sólo no favorece sino que atenta contra el desarrollo territorial. Y que genera en los actores decepción y escepticismo frente a los procesos participativos.

Uno de los factores que explica la lentitud de los gobiernos locales de responder a las expectativas de su población -acrecentadas con la descentralización y la apertura participativa- estriba en que ni las autoridades electas ni los funcionarios cuentan con calificaciones y experiencia para asumir las funciones transferidas e implementar una gestión concertada, transparente, basada en resultados. La falta de criterios para distinguir entre programas y proyectos de mayor impacto o estratégicos lleva a que en la planificación “ascendente”, que parte de las demandas plasmadas en los presupuestos participativos para identificar y aprobar los proyectos a ser financiados por las instituciones públicas, se acabe priorizando inversiones carentes de impacto. También, a que se postergan inversiones que han sido priorizadas por la población pero que los funcionarios no consiguen enmarcar en un proyecto que cumpla con las normas

técnicas exigidas por el gobierno central. De ello, los municipios de Juli y Pomata no son excepciones.

Tampoco se estaría utilizando adecuadamente el “Programa Multianual de Inversión Pública – PIMP”, a cuya aplicación están obligados los gobiernos locales y que registra los proyectos de inversión que el Estado se compromete a realizar por un período no menor de tres años en el territorio. Eso impide que se avance efectivamente en la concertación de intervenciones a favor del desarrollo local entre los distintos niveles de gobierno y entre los diversos sectores y programas estatales.

De otra parte, como afirmó la consultoría “Evaluación de los Modelos de Desarrollo Rural sobre la base del Enfoque Territorial”, que dio inicio al proyecto MDRT en Juli-Pomata, en la región está viva y revitalizándose una identidad cultural que vertebr a sus pobladores e informa su defensa del desarrollo sostenible de su territorio.

En la región está viva y revitalizándose una identidad cultural que vertebr a sus pobladores e informa su defensa del desarrollo sostenible de su territorio



24 Estas son la Transoceánica que une al Brasil y Bolivia con la costa del Pacífico, y la carretera que se construyó sobre una antigua ruta que articulaba los territorios de Potosí y el sur de Bolivia con la ciudad de Cusco y la sierra central del Perú.
25 De otra parte, sucede que el segundo proyecto nombrado, Micro Corredores, no estaba ya operando en el ámbito del proyecto, ya se habían cerrado sus operaciones en él, aunque sí se encontraba en un distrito vecino, lo que limitó parcialmente la oportunidad de concertación intersectorial con el programa Sierra Sur.

Asimismo, la consultoría estableció que además de no estar operando en base al PDC, las municipalidades de Juli y Pomata no contaban con un Plan de Desarrollo Institucional, ni la Municipalidad Provincial con algunos de los instrumentos de gestión requeridos por la Ley Orgánica Municipal y que podrían ser conducentes a fortalecer el enfoque territorial, instrumentos como el plan de Ordenamiento Territorial, los planes de Desarrollo Urbano y Desarrollo Rural, el esquema de Zonificación de Áreas, entre otros, que se consideran indicados para promover el crecimiento económico sostenible. El alcalde de Chucuito declaró que “contar con estos pla-

nes es una necesidad urgente para reducir los altos niveles de erosión de los suelos, para hacer un mejor uso de los recursos naturales disponibles y resolver los problemas de delimitación entre los distritos y localidades” (Del Carpio, 2009).

En el informe mencionado se indicó también que si bien el conjunto de actores públicos y privados mantienen a la fecha relaciones cordiales, éstas son una especie de diálogo de sordos, es decir, acuden a reuniones e intercambian información, incluso establecen acuerdos, pero luego cada cual sigue en lo mismo como si no hubiera pasado nada.

c) La propuesta de fortalecimiento y el valor agregado del proyecto MDRT

Basándose en los hallazgos de la consultoría mencionada, se propuso en el marco del Proyecto MDRT, una intervención orientada a:

- Fortalecer capacidades de gestión de los gobiernos locales e instituciones de Juli y Pomata, incluyendo el aprovisionamiento y manejo de nuevos instrumentos.
- Fortalecer el desarrollo económico local, fomentando la asociatividad y redes para la competitividad territorial, bajo el enfoque de desarrollo territorial rural.
- Fortalecer procesos de desarrollo social y desarrollo humano para mejorar la calidad de vida de la población y construir una ciudadanía participativa concertadora y vigilante de la gestión local.
- Generar mecanismos de socialización y réplica de la experiencia promovida hacia otros ámbitos territoriales a fin de contribuir a la reducción de la pobreza.



La propuesta fue validada en sendos talleres con los actores locales y regionales, reuniones que sirvieron además para conformar e instaurar el Comité de Gestión Local, CODET, presidido por la Municipalidad Provincial de Chucuito e integrado por la Municipalidad Distrital de Pomata, los programas gubernamentales FONCODES, Agro Rural, Sierra Sur, las Gobernaciones de Juli y Pomata, la Agencia Agraria de Juli y representantes de la sociedad civil. Algunos de ellos con sede en la ciudad de Puno, distante a 80 km, y si bien hay carretera asfaltada y transporte público frecuente, su participación se fue diluyendo con el correr del tiempo, lo que también sucedió con otros integrantes cuya sede de trabajo sí está en la localidad de Juli.

Para apoyar la implementación de la propuesta, la Secretaría General de la CAN contrató los servicios de asistencia técnica de un equipo multidisciplinario compuesto por cuatro profesionales puneños de la ONG ADESFA, seleccionado por licitación pública. El equipo realizó un trabajo arduo e intenso, llevando a cabo una gran cantidad de actividades entre las que predominaron las reuniones de sensibilización y capacitación sobre desarrollo rural con enfoque territorial, las consultas a los pobladores y actores institucionales, la elaboración de mapas, planes, reglamentos, agendas. El proceso de elecciones municipales, que empezó al poco tiempo de contratado el equipo técnico y que con el cambio de autoridades ediles se prolongó hasta inicios de 2011, determinó que el equipo técnico acabara asumiendo, en la práctica, roles y liderazgo que correspondían al Alcalde Provincial. Ello introduce una debilidad de fondo en el proceso ya que el desarrollo concertado y participativo no es tanto un asunto técnico como político, el desafío principal no consiste en diseñar planes o aplicar herramientas sino en generar voluntades concertadas, visiones compartidas y ese rol corresponde a los líderes, no lo pueden ejercer los técnicos.



No obstante, se logró constituir tres Mesas de carácter consultivo²⁶, conformadas por instituciones públicas, privadas y organizaciones de sociedad civil de ambos distritos, donde se discutieron los planes de competitividad, mapas y agendas, la información para actualizar el PDC, y propuestas de normativas, programas y proyectos. Si bien estas Mesas cuentan a la fecha con planes de trabajo y reglamentos de funciones, su funcionamiento real es débil por la escasa e irregular participación de los actores, particularmente de la sociedad civil, ya que en ellas al igual que en el CODET predomina la representación de los sectores y programas gubernamentales, cuyos niveles de decisión y compromiso con los procesos locales son bastante limitados.

Asimismo, se instaló con apoyo de la Asistente Territorial, profesional especializada en comunicaciones contratada por el proyecto, la plataforma virtual de comunicación, o Red de Territorios Rurales, a la cual nos hemos referido anteriormente. Los integrantes del equipo técnico mantuvieron a lo largo del proceso un vivo interés por el enfoque y las experiencias en curso en otros países, y se encargaron de actuar como correas de transmisión hacia los actores locales, también mantuvo un interés activo y genuino en todos los aspectos del proyecto el Grupo Ad Hoc nacional, lo que de alguna manera compensó el menor interés prestado por parte de las autoridades regionales y locales.

Se logró constituir tres Mesas de carácter consultivo, conformadas por instituciones públicas, privadas y organizaciones de sociedad civil de ambos distritos, donde se discutieron los planes de competitividad, mapas y agendas

26 Encargadas de los temas: Político Institucional, Social Cultural y Económico Ambiental, respectivamente.

d) Principales logros, buenas prácticas y desafíos pendientes

Entre otros resultados, en la intervención a nivel local se adaptaron y validaron una serie de herramientas para la gestión participativa del desarrollo con enfoque territorial, incluyendo:

- Actualización de los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDC) de Juli y Pomata y aplicación de la metodología denominada Análisis Funcional a ambos municipios.
- Elaboración participativa de Mapas de Potencialidades y Planes de Competitividad.
- Diseño de planes de Promoción de Participación Ciudadana.
- Formulación de la Agenda de la Mesa de Desarrollo Humano Social Cultural de Juli-Pomata.
- Elaboración del Plan de Incidencia Política del Desarrollo Territorial Juli-Pomata.
- Perfil de un proyecto para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Juli y coordinaciones para que se incorpore la elaboración del Plan de Acondicionamiento territorial de Pomata en el presupuesto participativo 2011/12.



Otros avances importantes tienen que ver con el desarrollo y fortalecimiento de capacidades en diverso tipo de actores, mediante:

- El acompañamiento y capacitación a los equipos técnicos de las municipalidades.
- La creación de la subgerencia de desarrollo económico, social e infraestructura en la Municipalidad del Distrito de Pomata.
- El Programa de Formación Territorial para Líderes Locales, que aborda el enfoque de desarrollo territorial, instrumentos para la gestión territorial, mecanismos de participación y espacios de concertación local, presupuesto participativo por resultados, roles y funciones de los comités de vigilancia. Se realizaron 12 talleres en Pomata (con 16 participantes en promedio) y 10 en Juli (con asistencia promedio de 18 participantes).
- El apoyo dado a los talleres preparativos del presupuesto participativo municipal 2011-2012.
- El acompañamiento y la capacitación brindada a las organizaciones de productores de quinua, de artesanías y de criadores de alpacas, para su mejor participación en la Mesa Económico Ambiental.
- El impulso dado a la conformación de la “Mancomunidad Municipal Gran Nación de los Lupakas”, integrada por cinco de los siete distritos de la provincia, iniciativa que apunta a darle al territorio una configuración más adecuada a la realidad político-administrativa y un mejor equilibrio de poder entre el municipio provincial que la lidera y los municipios distritales que la integran, los que tienen menos poder por que cuentan con menos recursos económicos y menos personal.

Pero tal vez el logro más importante en esta experiencia se ha dado a nivel de la esfera política nacional, por efecto de la actuación continua y comprometida de las integrantes del Grupo Ad Hoc nacional en la promoción del enfoque territorial. Así, en MIMDES, la representante ante el GAH ha instituido un grupo de desarrollo rural integrado por los responsables de los diversos programas de ese sector que actúan en zonas rurales, este grupo se reúne mensualmente y discute el enfoque territorial, integral, concertado y las formas como ellos lo pueden implementar en sus intervenciones amparándose en la legislación vigente. Igualmente, en el Ministerio de

Agricultura, el equipo técnico de la Dirección de Políticas Sectoriales se reúne con frecuencia a discutir sobre el enfoque y sus avances. Y la encargada de la Unidad de Coordinación Multisectorial de Desarrollo Rural para la Sierra (UCMDRS), adscrita a la ST-CIAS de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha animado procesos similares entre sus colegas en dicha entidad. Así, el Estado peruano cuenta ahora con tres entidades donde un grupo significativo de funcionarios sensibilizados y capacitados en los elementos clave del enfoque territorial están dispuestos a seguir impulsando iniciativas para su validación y difusión.

Ha sido importante la actuación continua y comprometida de las integrantes del Grupo Ad Hoc nacional en la promoción del enfoque territorial



Algunos desafíos pendientes:

- Si bien se habría mejorado los niveles de coordinación intersectorial- intergubernamental entre los actores públicos involucrados directamente en el Proyecto MDRT, esta nueva práctica no se ha generalizado aún y sigue dependiendo en mucho de la voluntad de los funcionarios de los sectores destacados a las regiones y localidades.
- Es clave repensar estratégicamente la participación ciudadana, para no seguir incurriendo en procesos demandantes en términos de tiempo -bien escaso cuando se vive en pobreza- y recursos propios de los participantes, los que pueden conducir a que las organizaciones de base y comunales se fatiguen de la participación, máxime cuando ésta no conduce a resultados claramente perceptibles como beneficiosos para los pobladores.
- El proceso de descentralización política debe incluir también la toma de decisiones sobre aspectos que afectan fuertemente el modo de vida actual y futura de los pobladores, tales como la asignación de licencias para la explotación minera, tema de alta conflictividad hoy en la región de Puno y en otras regiones rurales del país.



Las cuatro experiencias nacionales reseñadas son aún procesos en curso, no hay en ellas modelos ya validados que se puedan considerar concluidos y cerrados. Es más, no es probable que se genere un solo modelo único de Desarrollo Rural Territorial: La realidad de los países andinos y sus múltiples regiones es muy diversa, por lo que si luego de un tiempo más amplio de implementación del enfoque se llegase a la formalizar no sería uno sino varios los modelos resultantes. Pese a estar aún en una etapa temprana las experiencias nacionales impulsadas en el marco del proyecto MDRT han dejado múltiples aprendizajes a todos los actores involucrados, incluido el alto funcionamiento de los Ministerios y programas nacionales, así como el personal técnico de la Secretaría General de la CAN.

Igualmente se puede afirmar que las experiencias de desarrollo rural territorial llevadas a cabo en los cuatro países, en el marco del proyecto MDRT, han efectivamente contribuido a lo que fuera su objetivo fundamental: Brindar elementos para la elaboración de una Estrategia Andina de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, la misma que al escribir estas líneas, en Agosto 2011, ya se encuentra en la etapa de Lineamientos aprobados por el Grupo Ad Hoc Subregional, y se espera pronto lo serán por los Vicecancilleres de las cuatro naciones.

En la sección que sigue se verán los aportes del proyecto en el nivel subregional.



III. El Modelo de Gestión: Concertación y co-responsabilidad



La aprobación del proyecto MDRT inauguró una etapa crucial en la trayectoria del Foro Andino de la CAN, en tanto permitió impulsar una serie de procesos conducentes a la aprobación y aplicación eficaz de la Estrategia Andina de Desarrollo Rural, entre ellos:

- Promover el cabal entendimiento y la adopción del enfoque territorial en los actores y espacios donde se toman las decisiones sobre las políticas nacionales.
- Impulsar experiencias concretas de validación del enfoque territorial del desarrollo rural a fin de contar con evidencias para sustentar su validez y pertinencia.
- Desarrollar capacidades a todo nivel de la gestión pública, para asegurar que los actores estén preparados para implementarlo con solvencia.
- Producir piezas de conocimiento conducentes a una buena aplicación del enfoque y para la formulación de los lineamientos de la Estrategia Andina de Desarrollo Rural con enfoque territorial.
- Generar una red de comunicación que vincule a los actores ubicados en los diversos niveles y esferas de la gestión pública en los cuatro países de la subregión, para que compartan las experiencias, información, reflexiones.

Para poder avanzar en dicho cometido²⁷ a través del proyecto MDRT, se pusieron en marcha , además de las cuatro experiencias nacionales recién reseñadas, una serie de mecanismos e instancias dirigidas a favorecer la gestión en co-responsabilidad y articular los aportes y procesos que se van dando simultáneamente en los diversos niveles de la intervención: Subregional, nacional, local.

Esto dio como resultado un modelo de gestión complejo y original, que se podría tipificar como gestión concertada y de corresponsabilidad entre los niveles subregionales, nacionales y locales. El modelo se inspira en las experiencias previas de gestión participativa que se han dado en América Latina y otras regiones del mundo, tomado una serie de elementos y herramientas y adaptándolas a fin de atender tanto las exigencias comprendidas en el proyecto aprobado como las demandas surgidas al calor de su implementación. A continuación se describen los principales elementos principales de este modelo.

²⁷ Los procesos listados se ven reflejados en los objetivos del proyecto MDRT, que dicen:
Objetivo General: "Promover modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRT) con el fin de perfeccionar métodos, instrumentos y procedimientos que coadyuven en la creación de capacidades y provean experiencias replicables entre los países andinos para contribuir a la reducción de la pobreza rural, e identificar elementos que contribuyan a la definición de la estrategia subregional de desarrollo rural", y los Objetivos específicos:
1. Validar modelos de desarrollo rural con enfoque territorial en áreas seleccionadas de los Países Miembros.
2. Desarrollar un programa de cooperación horizontal que contribuya al intercambio y sistematización de experiencias.
3. Disponer de elementos que contribuyan a la definición de Lineamientos Estratégicos Subregionales de Desarrollo Rural con enfoque territorial.
4. Fortalecer la capacidad de los países andinos para formular y ejecutar proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial con criterios armonizados a nivel regional andino.

3.1 Espacios de diálogo y concertación

Un elemento clave para la gestión de cualquier emprendimiento en el que las decisiones se toman por consenso es la creación y buen funcionamiento de espacios de diálogo y concertación. En el marco del proyecto MDRT se crearon instancias de este tipo en cada nivel de la intervención, lo que favorece la articulación horizontal y la coordinación multiactoral:

a) Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN (GAH)

Los Grupos Ad Hoc son uno de los mecanismos a los que se recurre en la CAN cuando se requiere abordar e impulsar nuevos temas en la agenda política institucional.

El Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN fue creado a fines de 2006 mediante la Resolución 1073, la cual establece que estará integrado por dos representantes titulares (y sus alternos) de cada País Miembro, en representación del Ministerio de Agricultura o la entidad estatal responsable de las políticas de desarrollo rural y del Ministerio que integra el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social.

Esta instancia, a diferencia de otras creadas por el proyecto MDRT, sólo reúne a representantes de los gobiernos nacionales, si bien éstos provienen de distintos sectores o ministerios.

- Es una instancia clave para implementar el Proyecto Foro Andino y asegurar que los cuatro Países Miembros de la CAN coincidan en el análisis sobre los factores estructurales y de mediano plazo que determinan la reproducción de la pobreza rural y desarrollen una comprensión común sobre el enfoque adoptado para orientar los lineamientos de la Estrategia Andina de Desarrollo Rural con enfoque territorial.

Desde su conformación, el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN fue alentado por la Secretaría General de la CAN para adoptar ciertos

protocolos de trabajo orientados a asegurar su buen funcionamiento, como la rotación periódica (anual) de su presidencia y reglas mínimas para la preparación y conducción de las reuniones. Esto es particularmente importante en tanto las reuniones y conferencias suelen ser por videoconferencia, lo que implica que no siempre se cuenta con condiciones adecuadas para una comunicación fluida y clara. De otro lado, los tiempos de que se disponen los funcionarios para estas reuniones son limitados, ello exige hacer el mejor uso del tiempo y garantizar avances sustantivos y/o el logro de acuerdos en cada reunión. A ello contribuyen las reglas y protocolos mencionados, como también el estilo de comunicación y la cordialidad de trato que se le imprimió desde su conformación.

Durante 2007-2008, el GAH se reunió con periodicidad para llevar a cabo los diálogos conducentes a esta comprensión compartida y desarrollar el proyecto MDRT que permitiría la validación del enfoque en la práctica. Una vez aprobado éste se responsabilizó de hacerle seguimiento a nivel subregional y decantar los aprendizajes, así como de continuar impulsando acciones complementarias para la definición de los Lineamientos de la Estrategia el Desarrollo Rural Territorial²⁸. Para ello contó con el apoyo permanente de la Secretaría General de la CAN, y con la asistencia técnica de un Comité Consultivo organizado específicamente para tal fin²⁹.



Un elemento clave para la gestión de cualquier emprendimiento en el que las decisiones se toman por consenso es la creación de espacios de diálogo y concertación

²⁸ El Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN cesará sus funciones cuando la mencionada Estrategia sea oficialmente aprobada por los Jefes de Gobierno de los países integrantes de la CAN, pero seguramente se conformará una nueva instancia de coordinación interregional para acompañar la implementación a nivel nacional de los principios e instrumentos que se deriven de dicha estrategia.
²⁹ Dicho Comité está conformado por instituciones de alcance latinoamericano como IICA, RIMISP, y la oficina regional de la Unión Europea, cuya sede está en Lima, Perú.

b) Grupos Ad Hoc Nacionales

Los representantes de los países ante el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN conformaron, muy al inicio del proceso, sendos Grupos Ad Hoc Nacionales, asumiendo la iniciativa de compartir información sobre planes y acciones referidos al desarrollo rural, e impulsar cada vez mayores niveles de coordinación. En algunos casos, a los integrantes que participan en el GAH de Desarrollo Rural de la CAN se han sumado miembros adicionales con el fin de incluir a otras instancias del gobierno nacional con responsabilidades directas sobre los temas de pobreza y desarrollo rural. Es así que el Grupo Ad Hoc de Perú se vio fortalecido con la inclusión de una representante de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros³⁰.

Como en el caso del GAH de Desarrollo Rural de la CAN, se establecen protocolos de trabajo y estilos de relación muy cordiales que facilitan la coordinación, la toma de decisiones por consenso y el emprendimiento de nuevas iniciativas. Cuando se aprueba el proyecto MDRT, estos Grupos asumen responsabilidad sobre la gestión del mismo en su país, lo que incluye: Determinar el territorio donde se implementará el Proyecto MDRT, participar en la elaboración de Términos de Referencia para las

diferentes consultorías y en la pre-selección de los consultores, brindar asesoría a los actores locales, aprobar en coordinación con los Comités de Gestión los informes de los equipos de asistencia técnica, velar por una adecuada coordinación entre los niveles de gobierno local y nacional, y hacer incidencia política en el nivel central para que se conozca y promueva el enfoque territorial de desarrollo rural.

Como en el caso del GAH de Desarrollo Rural de la CAN, tienen protocolos y desarrollan buenas prácticas de gestión, por ejemplo, la presidencia se rota anualmente entre los sectores representados, democráticamente se elige a quienes asumirán responsabilidades de representación en viajes de trabajo y conferencias, etc. Si bien no incluye actores que no sean del Gobierno Central, en algunos países cuentan con un Comité Consultivo conformado por entidades no gubernamentales especializadas en el tema del desarrollo rural con sede en el país. También sucede que en algunos países el Grupo Ad Hoc nacional ha encontrado condiciones propicias para tomar iniciativas a favor de la implementación del enfoque territorial en las prácticas de los programas nacionales y sectoriales, y con miras a avanzar en su adopción en las políticas nacionales.

Los grupos Ad Hoc Nacionales asumieron la iniciativa de compartir información sobre planes y acciones referidos al desarrollo rural, e impulsar cada vez mayores niveles de coordinación



³⁰ La composición de los Grupos Ad Hoc nacionales, a la fecha de esta sistematización:
Bolivia: representante del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras de Bolivia.
Colombia: representantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Protección Social.
Ecuador: representantes del Ministerio de Inclusión Social y del Ministerio de Agricultura.
Perú: representantes del Ministerio de Agricultura y Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.



c) Comité de Gestión Territorial ³¹

Es la instancia responsable de la implementación en el ámbito local, de la propuesta desarrollada y consensuada en el marco del Proyecto MDRT. Convoca a los actores locales, públicos y privados, comprometidos con el desarrollo local o que se considera deseable comprometer, con el objetivo de informarlos sobre el enfoque de Desarrollo Rural Territorial, convocarlos a la implementación de las actividades del proyecto y validar una experiencia de gestión local concertada basado en la planificación participativa ascendente e integral.

Los Comités de Gestión Territorial se crearon una vez elegidos los ámbitos de intervención³², aprovechando las visitas de información y sensibilización realizadas por integrantes del Grupo Ad Hoc nacional, funcionarios de la Secretaría General de la CAN y los consultores/as encargados/as de los diagnósticos evaluativos base para la elaboración de las propuestas de intervención con miras a la construcción socio-política del territorio.

Su conformación es diversa, pues responde a la configuración político-institucional y organizativa de la zona y del propio país, así como a la voluntad de participar de los actores locales. Para limitar el efecto de este último factor y fortalecer la autonomía y capacidades de los gobiernos locales, se determinó en el marco del proyecto MDRT que estos Comités de Gestión Territorial serían presididos por la autoridad de

mayor nivel en el ámbito, trátase del alcalde, gobernador o, como en el caso del territorio de los Lípez, en Bolivia, del Presidente de la Mancomunidad. Aunque se supone que lo integran no sólo actores gubernamentales sino también representantes de la sociedad civil y el empresariado local; el grueso de los integrantes activos de los Comités conformados a la luz de este proyecto fueron funcionarios públicos. La capacidad de convocar a los actores de la sociedad civil y empresariado a esta instancia local de debate y concertación parece fue relativamente limitada, más en unos casos que en otros, si bien las Mesas de Trabajo, que reúnen a las organizaciones de productores, entidades de sociedad civil y programas y entidades públicas, son parte de este Comité de Gestión.

Es por tanto una instancia clave para la articulación vertical y horizontal de los esfuerzos e inversiones en pos del desarrollo rural en un territorio. Se reunieron por lo menos una vez por trimestre, aunque en sus etapas iniciales con mayor frecuencia, para evaluar los avances en la implementación de la propuesta, dar seguimiento a los compromisos de coordinación y articulación de los programas y proyectos del nivel nacional e informar al Grupo Ad Hoc Nacional al respecto. Para facilitar su labor cuentan con Manual de Funciones, Plan de trabajo anual y otras herramientas básicas de gestión, que han desarrollado con el apoyo de los equipos técnicos y unidad ejecutora del Proyecto.

El Comité de Gestión Territorial es una instancia clave para la articulación vertical y horizontal de los esfuerzos e inversiones en pos del desarrollo rural en un territorio

³¹ En Bolivia pre-existe al proyecto MDRT y se llama Consejo de Desarrollo Rural (CODER).
³² En el caso de Bolivia ya existía una instancia similar, denominada CODER.

d) Grupos de trabajo / Mesas Temáticas / Círculos Técnicos de producción

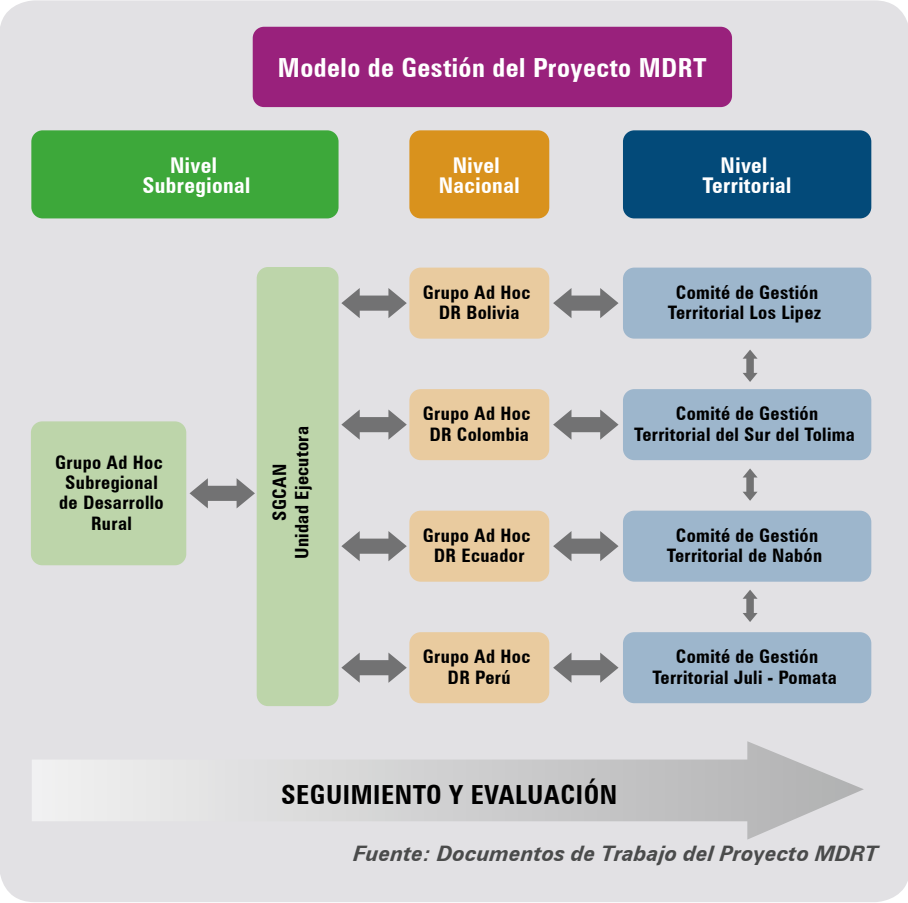
Son espacios de diálogo y concertación entre los actores locales, instaurados para la elaboración de planes de desarrollo específicos a alguna de las diversas dimensiones en que se acuerda intervenir para construir el territorio y promover su desarrollo. Ello es clave porque el enfoque de desarrollo rural territorial exige superar las miradas sectoriales y adoptar una mirada integral, multisectorial, que apueste a transformar, simultáneamente, la manera como están organizadas y funcionando las esferas económico-productiva, institucional, social y cultural.

No se trata necesariamente de instancias permanentes, como los Comités de Gestión Territorial, sino de espacios que en algunos casos se crean para llevar a cabo una misión o tarea concreta y que se desactivarán y reactivarán acorde lo demanden las dinámicas participativas locales. Pese a su carácter menos permanente, se ha visto en la experiencia que estamos sistematizando la utilidad de que cuenten con reglamentos sencillos y protocolos que agilicen los procesos organizativos y apoyen el logro de resultados y consensos, como fue el caso en algunas de las experiencias locales auspiciadas por el proyecto MDRT.

En algunas de estas experiencias, instancias como la descrita ya existían y estaban en funcionamiento, es el caso de Bolivia y Ecuador. En el Perú, el Comité de Gestión Territorial alentó la creación de mesas temáticas en la medida en que se las vio necesarias o útiles para la concertación de las prioridades territoriales. En Colombia el proceso de implementación de la propuesta de intervención tuvo otro ritmo y la conformación de instancias de concertación adquirió una configuración propia.

Una buena práctica de gestión que se evidencia en este caso es el recoger las experiencias previas y propuestas desarrolladas en procesos participativos que han tenido lugar, sea a nivel nacional o en los propios territorios donde se implementa el proyecto.

Un modelo de gestión exitoso, empero, no puede reducirse a un conjunto de instancias o espacios, sino que requiere animar un proceso dinámico donde las diversas instancias de toma de decisiones y actores con responsabilidades se encuentran, dialogan, conciertan voluntades y apoyos mutuos. En esto puso mucho énfasis la Secretaría General de la CAN desde la etapa inicial preparatoria, esfuerzo que fue continuado y profundizado por la Unidad Ejecutora del proyecto MDRT, con logros significativos.



3.2 Herramientas para el intercambio de experiencias y saberes

Los gestores del proyecto tenían claro que el buen funcionamiento de una iniciativa multi-actoral depende de la claridad que los diversos actores tengan de sus responsabilidades y de las actitudes y voluntad de dialogar, ceder, concertar, cambiar en aquello en que sea necesario hacerlo. Se requiere, por tanto, desarrollar nuevas capacidades y fortalecer otras, reconocer los saberes de otros y conciliarlos con los propios, asumir actitudes diferentes. Para contribuir a ello, en el marco del proyecto MDRT se promovieron encuentros, intercambios, la formación de redes, talleres y pasantías para el desarrollo de capacidades. Asimismo, se dedicó recursos humanos y materiales para establecer una red virtual, denominada Red de Territorios Rurales, que facilita el intercambio de información y favorece la generación de una Comunidad Virtual entre los participantes del proyecto, lo que sumado a los actores locales y nacionales de los cuatro países, más los consultores y funcionarios de carácter subregional, llegarían a sumar más de cien.

A estos esfuerzos, se adiciona la implementación de un programa de formación virtual, gestionado por el IICA, que alcanza nuevamente a un mínimo de 100 actores clave, incluido un número significativo de actores locales con menor acceso a las oportunidades de capacitación en temas y enfoques novedosos y habilidades por encontrarse en zonas rurales alejadas. Completa el panorama de lo invertido para el fortalecimiento de capacidades, la organización, en asocio con instituciones académicas prestigiosas como la Universidad Javeriana de Bogotá y el Instituto de Estudios Peruanos en Lima, de sendos seminarios y foros académicos

donde se debatió el enfoque de desarrollo rural territorial, sus implicancias y potencial para enfrentar concertadamente la erradicación de la pobreza rural en el área andina.

En todos estos eventos, espacios y procesos formativos pudieron participar una diversidad de actores de los cuatro países, incluyendo integrantes de los Grupos Ad Hoc nacionales, autoridades locales y miembros de los Comités de Gestión, representantes de las organizaciones de base y productivas, consultores regionales y funcionarios de la Secretaría General de la CAN.

a) Talleres de intercambio de experiencias

En total se llevaron a cabo cuatro, y en cada uno participaron alrededor de 50 personas, incluyendo representantes de los gobiernos locales y organizaciones integrantes de los Comités de Gestión Territorial, miembros de los Grupos Ad Hoc nacionales, consultores y expertos, funcionarios de la Secretaría General de la CAN. Estos talleres o encuentros tienen como principal objetivo generar espacios de interaprendizaje entre los actores estratégicos involucrados en la gestión del proyecto MDRT. Como se descubrió luego, constituyeron además una oportunidad para hacer un seguimiento compartido de los avances y dificultades encontradas en los diversos territorios donde se estaban implementando las propuestas. Rendición de cuentas y aprendizaje se fusionan así en un mismo proceso de gestión reflexiva.

El Primer Taller de Intercambio de Experiencias tuvo lugar en agosto del 2009, en la ciudad de Juli, sede del Comité de Gestión Territorial responsable de implementar el proyecto en el Perú. El tema principal de reflexión fue el enfoque conceptual del desarrollo rural territorial y su potencialidad para enfrentar la pobreza, así como la identificación de buenas prácticas de DRT en Juli y Pomata. El evento permitió a los participantes una primera familiarización con los procesos de desarrollo rural territorial en curso en los ámbitos de intervención en los cuatro países. También permitió que actores de los diversos países y territorios se conocieran y empezaran a generar relaciones personales entre ellos, de confianza, solidaridad, que eventualmente facilitan los contactos directos e intercambios sin mediar por la estructura administrativa financiera localizada en la sede nacional o subregional. Esto es particularmente significativo en el crecimiento hacia la autonomía de actores locales de zonas rurales alejadas.

El segundo se realizó en el cantón Nabón, Ecuador, en julio de 2010. El intercambio y los debates giraron en torno a los hallazgos de los estudios evaluativos realizados, en cada uno de los territorios, acerca de los procesos y proyectos de desarrollo rural en curso en los ámbitos de intervención local, así como en torno a las

Los talleres de intercambio de experiencias tienen como objetivo generar espacios de interaprendizaje entre los actores estratégicos involucrados en el proyecto MDRT



propuestas planteadas por los consultores para fortalecer o promover el enfoque del Desarrollo Rural Territorial en dichas zonas. El encuentro constituyó una oportunidad para que los actores de los otros países andinos conocieran directamente la experiencia y buenas prácticas del cantón Nabón, donde se ha venido promoviendo procesos participativos de desarrollo local desde mediados de los años 1990.

El territorio de Los López, Potosí, Bolivia, fue la sede del Tercer Taller de Intercambio de Experiencias, y permitió conocer los avances de los países de la CAN en las políticas de Desarrollo Rural con enfoque territorial, compartir los aprendizajes de gestión territorial promovidos por los Comités de Gestión e identificar las buenas prácticas de Desarrollo Rural Territorial del territorio de Los López, Potosí, Bolivia.

El cuarto y último se realizó en la capital del Sur del Tolima, Colombia. En éste se compartieron los avances en la implementación de las propuestas en los cuatro ámbitos de intervención y se debatió sobre la incorporación del enfoque territorial en las políticas nacionales de los cuatro países de la CAN. Asimismo, se dialogó sobre la definición de estrategias de sostenibilidad del Proyecto. Durante dicho encuentro se realizó también un taller para recoger los aportes y aprendizajes que les deja el proyecto MDRT, los mismos que han sido incorporados en el presente Informe de Sistematización.

b) Red de Territorios Rurales y Comunidad virtual

Esta es una segunda herramienta clave en que se apoya la gestión del proyecto. Se trata de un espacio virtual, montado sobre la plataforma e-CAN, creado para servir como medio de comunicación, información y coordinación de los procesos y acciones implementadas en el marco del Proyecto “Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial”. El desafío era que los diversos actores en cada ámbito -algunos bastante extensos y/o con población dispersa y poco conectada- pudieran estar oportunamente informados de las actividades y avances del proyecto, y facilitar así la articulación de sus acciones. Asimismo, se buscaba que en las cuatro experiencias territoriales se tuviera información sobre lo que se estaba haciendo en las otras y acerca de las otras iniciativas que se estaban llevando a cabo desde la Secretaría General de la CAN.

Para asegurar su adecuada implementación y funcionamiento se contrató, con fondos del proyecto, a un(a) especialista en comunicación y TICs en cada una de las zonas de intervención. Estos “administradores territoriales” de la Red coordinaron permanentemente con las autoridades locales y con la Unidad Ejecutora del Proyecto (Secretaría General de la CAN) y

fueron responsables de solicitar la información a las instituciones, actores y miembros del Comité de Gestión del proyecto para publicarla en la plataforma virtual e-CAN, como efectivamente se hizo con todos los documentos y foros relevantes para el proyecto. Ellos se encargaron, asimismo, de capacitar a los actores del proyecto y miembros de las mesas temáticas sobre los usos y ventajas de la plataforma virtual. En todos los casos crearon, en coordinación con la entidad que lidera el Comité de Gestión, un Blog Territorial que incluye enlaces con las entidades locales relevantes. En algunos casos, además, se vio por conveniente producir programas radiales, boletines, u otros, para llegar a las poblaciones más alejadas de los centros urbanos y de los medios virtuales de comunicación.

Si bien en un inicio se encontraron múltiples dificultades -de conectividad, de acceso o familiaridad de los actores con los medios virtuales- para implementar esta plataforma virtual, la Red se ha convertido en la principal fuente de consulta y de información para los actores locales y en especial para los integrantes del Comité de Gestión, como de diversas instituciones que operan en las zonas.

c) Curso virtual: Gestores del desarrollo rural con enfoque territorial

A través de una licitación pública se contrató los servicios del IICA para diseñar, organizar e implementar un programa de formación virtual en desarrollo rural territorial, con miras a fortalecer la comprensión del enfoque y las capacidades básicas requeridas para su implementación en los actores locales. Ello porque se vio que pese a los esfuerzos realizados por parte de los equipos de asistencia local en unos casos y sobre todo de los integrantes de los Grupos Ad Hoc nacionales y personal de la Secretaría General de la CAN para apoyar a los actores en esta dirección, se hacía extrañar un proceso más formal, ordenado y completo que cubriera todos los temas y herramientas básicas.

Se trata de un curso virtual, administrado a través de la Internet, que se desarrolla en cuatro

módulos, más un modulo inicial de familiarización con la metodología de estudio a distancia y el uso del medio virtual, enfocados a desarrollar competencias básicas para el diagnóstico, planificación y gestión del desarrollo local, aplicando herramientas que promueven el abordaje integral de las intervenciones y la participación, concertación y empoderamiento de los actores. El curso combina el trabajo personal con videos y lecturas, la participación en foros y los trabajos de grupo.

El curso se desarrolló en los meses de abril, mayo y junio de 2011. Participaron entre 18 y 24 personas de cada territorio de referencia de la CAN. En cada país se contó con un facilitador responsable de apoyar a los participantes, organizar los foros virtuales, leer y comentar los trabajos de grupo, etc.

d) Seminarios y foros académicos

Un medio complementario para favorecer el intercambio y acumulación de saberes referidos al desarrollo rural con enfoque territorial ha sido la organización de Seminarios y Foros donde expertos y académicos tienen oportunidad de debatir y compartir sus reflexiones y avances. Estos se han llevado a cabo en dos ocasiones, y tuvieron ocasión de participar en ellos actores locales y nacionales de cada uno de los países y territorios involucrados en el proyecto MDRT.

El primero tuvo lugar en Lima, en 2010, y su organización fue compartida con el Instituto de Estudios Peruanos y RIMISP.

El segundo evento se realizó en abril del 2011, co-auspicado por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia y el proyecto MDRT. Los temas tratados fueron: La agricultura familiar sostenible frente a la globalización de los espacios rurales; la Institucionalidad y mercados en el mundo rural; La Innovación tecnológica y su inci-

dencia en el desarrollo rural; Formas de vida alternativa y desafíos de los movimientos sociales rurales frente a la crisis global; Cambio climático y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Participaron tres representantes de los actores por cada país, resultó particularmente útil para algunos que recién se incorporaban en los Comités de Gestión, como fue el caso de los representantes de los gobiernos locales de Juli y Pomata, del Perú, que por haberse dado elecciones y renovación de las autoridades locales electas, no estaban familiarizados con los enfoques del DRT.

Así, los talleres, encuentros y cursos virtuales han sido validados como herramientas que aportan al desarrollo y fortalecimiento de capacidades, como lo hace la Red al intercambio de experiencias y la construcción de nuevos saberes; procesos fundamentales para una implementación eficiente, eficaz y sostenible de las políticas y programas que se generen a la luz de la Estrategia Andina de Desarrollo Rural.

Los talleres, encuentros y cursos virtuales han sido validados como herramientas que aportan al desarrollo y fortalecimiento de capacidades



En cada ámbito se desplegaron las herramientas que el equipo local de asistencia técnica en eventos participativos, y con el apoyo del Grupo Ad Hoc nacional, consideró más adecuadas



3.3 Herramientas para la gestión del desarrollo rural con enfoque territorial

En la implementación de las propuestas para validar el enfoque de desarrollo rural territorial en los países, se desplegó una gran diversidad de herramientas. Como se ha adelantado, las propuestas fueron diseñadas específicamente para cada ámbito, tomando en cuenta las experiencias anteriores y las intervenciones en curso conducentes a favorecer procesos de cambio institucional o económico-productivo. De ahí que en cada ámbito se desplegaron las herramientas que el equipo local de asistencia técnica en eventos participativos, y con el apoyo del Grupo Ad Hoc nacional, consideró más adecuadas. Se trata, en varios casos, de herramientas que ya se estaban utilizando en los diversos países del continente para apoyar procesos participativos y de planificación estratégica, pero fueron adaptadas al contexto y objetivos específicos de la propuesta en cada caso. Constituyen un aporte y aprendizaje del proyecto que vale la pena dar a conocer.

a) Evaluación de intervenciones en curso desde el enfoque territorial

Esta herramienta, que se generó desde el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN, sirvió para orientar a los consultores/as contratados en los inicios del proyecto MDRT, acerca de los aspectos clave en los que debían poner su atención, el tipo de información a relevar y los criterios para evaluar cuanto del enfoque territorial habría en las intervenciones en curso en las áreas seleccionadas por los Grupos Ad Hoc Nacionales. Dichos criterios, así como la escala de evaluación, tomados del informe de Amador et al (2008) sobre los proyectos ejecutados en el marco del programa EXPIDER del BID, están explicados

en el documento “Resumen de la propuesta metodológica”. Asimismo se les alcanzó un índice de los contenidos que los informes de las consultorías deberían contener, lográndose así estandarizar los productos y asegurar su calidad.

Se incluyó en estos estudios evaluativos la construcción de Mapas de Actores, herramienta que sirve para identificar a actores clave y sus intereses en torno a determinados temas, con el fin de poder diseñar estrategias de incidencia política y asegurar que las convocatorias a los procesos participativos sean lo más inclusivas posibles.

b) Planes de desarrollo concertado

Ha sido tal vez la herramienta más empleada por los Comités de Gestión Territorial, en tanto son un medio fundamental para ordenar las prioridades del desarrollo del territorio y coordinar las intervenciones de los diversos actores locales y, supuestamente, de los actores no locales (los sectores y programas del Gobierno nacional que se ejecutan en el ámbito de los territorios, ONGs internacionales, etc.) también. Son de muy diverso tipo y nivel, según las necesidades de cada caso: Planes de desarrollo institucional, planes de nivel comunal o de vereda, de nivel distrital o cantonal, etc. Pero su característica común es que se realizan mediante procesos participativos en procura de incluir

a los sectores organizados de la sociedad civil, los gremios de productores y empresariales, los colectivos culturales, juveniles, de mujeres, etc. No es una herramienta nueva aunque todavía es novedosa para muchos actores y zonas, se viene aplicando en los países andinos desde hace más de una década, y en la mayoría de los países y ámbitos ya está regulada como norma pública. No obstante, en el marco del proyecto MDRT experimenta innovaciones en tanto se la alinea y alimenta con los aportes del enfoque de desarrollo rural territorial que establece la simultánea intervención y transformación en las esferas económico-productiva, político-institucional y socio-cultural e identitaria.

c) Mapas de potencialidades y planes de competitividad

Un vez más se trata de una herramienta no original pero que alcanza un nuevo e interesante desarrollo en el marco de este proyecto. Es un instrumento útil para la planificación territorial porque permite identificar las potencialidades de un territorio para incrementar la producción económica de manera sostenible, a partir de la identificación de zonas productivas potenciales y el mapeo de los encadenamientos productivos. Siguiendo a PNUD, se considera “potencialidades” a todos los recursos que existen en una zona determinada, pero que no están siendo utilizados plenamente -o simplemente no se les está utilizando- para la generación actual o futura de ingresos que sean capaces de dinamizar las economías donde están localizadas y mejorar los niveles de desarrollo humano sostenible de las poblaciones, por ello “...además de lo que ofrece el medio geográfico, se tiene que considerar el nivel de educación de las personas, la herencia histórico-cultural, los conocimientos ancestrales, la infraestructura educativa, la infraestructura económica, la infraestructura financiera y la biodiversidad” (PNUD, 2003:11). Para elaborar mapas de potencialidades y planes de competitividad se requiere contar con información suficiente, cuantitativa y cualitativa,

para analizar el volumen y calidad de los recursos, su ubicación, comparación, etc.³³

La competitividad es definida como la capacidad que tiene un territorio para lograr altas tasas de crecimiento, lo que implica desarrollar un entorno económico, político-jurídico y social que favorezca incrementar la productividad de sus factores de producción y facilite su articulación, con circuitos de distribución y mercados en condiciones ventajosas. Los Planes de Competitividad realizados en el marco del proyecto MDRT-CAN analizan las principales cadenas productivas identificadas mediante los Mapas de Potencialidades, a la luz de cuatro variables, adaptadas a partir del “diamante de la competitividad” de Michael Porter (1990), a los desafíos del desarrollo territorial con enfoque integral. Estas variables son: Estado de los recursos humanos y naturales, las condiciones de la demanda, el contexto empresarial y de la competencia, las industrias de apoyo y relacionadas. Ello, con el fin de determinar las medidas que permitan mejorar la eficiencia y productividad de los emprendimientos productivos existentes, y atraer inversiones al territorio en las esferas de producción y servicios priorizadas en el plan de estratégico o de largo plazo que orienta el desarrollo territorial.

³³ En su Mapa de Potencialidades para las provincias de Perú, PNUD propone 50 indicadores para un conjunto de variables que considera representativas de las principales potencialidades en cuatro áreas clave: Recursos Naturales, Infraestructura Económica, Capital Financiero, Capital Social y Cultural.

d) Mapeos de activos culturales³⁴

Es una metodología desarrollada por la ONG RIMISP que permite Identificar participativamente los principales activos culturales (actores, iniciativas, recursos) que existen en los territorios. Incluye la revisión de fuentes documentales y trabajo en terreno, con talleres que reúnen actores locales de diverso tipo y giras vivenciales o recorridos para verificar in

situ los activos culturales y visibilizar iniciativas donde las mujeres y los jóvenes participen activamente o donde ellas puedan ser incluidas, completándose así la información acerca de las potencialidades de valorización así como los requerimientos para convertir las iniciativas en estrategias articuladoras del desarrollo territorial con identidad cultural.

e) Estrategias de valorización de activos naturales y culturales

Se trata de propuestas técnico-económicas que buscan valorizar los productos autóctonos y/o los activos culturales de un territorio, a fin de que éstos puedan efectivamente ser integrados en los Planes de Desarrollo Concertados con enfoque territorial y traducirse en proyectos financiables. Son de diverso tipo y van desde la identificación y certificación de productos “bandera” (por ejemplo, café del Tolima) o la institucionalización de una “marca” para dar a conocer al territorio y a sus productos distintivos (por ejemplo, la marca “Nabón, productos limpios”), hasta la formulación de estrategias más complejas y multidimensionales que incluyen la organización de circuitos de turismo rural sostenible que combinan la gastronomía local, el deporte de aventura, fiestas y ferias de productores o artísticas, entre otros.

culturales en base a los cuales se elaboró participativamente, con los representantes de los diversos actores socio-económicos y políticos del territorio, una estrategia para potenciar circuitos turísticos que revaloran los activos culturales de la zona y potencian la identidad afirmativa de los pobladores. Estas estrategias fueron validadas en encuentros multi-actores, denominados Laboratorios Territoriales, donde se intercambian conocimientos y prácticas acerca de los procesos, resultados y proyecciones de diferentes tipos de iniciativas y estrategias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial e Identidad Cultural.

En el marco del proyecto MDRT, la ONG RIMISP realizó en los cuatro ámbitos de intervención local un mapeo de activos



³⁴ El Proyecto DTR-IC/RIMISP da cuenta de diversas experiencias de mapeos, ver http://www.rimisp.org/proyectos/nuevas_subsecciones.php?id_proyecto=188&id_subseccion=177, y <http://www.mapavallesurocongate.com/www2>

3.4 Soporte técnico y apoyos menos visibles

Además de las instancias de concertación y articulación vertical y horizontal de las intervenciones, procesos formativos y herramientas de comunicación y de gestión, a lo largo de toda la trayectoria del proyecto se brindó a los actores soporte técnico y administrativo. El modelo de gestión no estaría completo si no se mencionase este factor clave, menos visible pero no por ello menos importante, y que también requiere dedicación y recursos.

a) Equipos locales de asistencia técnica

En los cuatro ámbitos de intervención se contó con equipos locales de Asistencia Técnica, contratados con fondos del proyecto para trabajar mano a mano con los Comités de Gestión Territorial, apoyando en la implementación de actividades comprendidas en las propuestas diseñadas por los consultores y consensuadas con los principales actores.

En algunos casos, el equipo local estuvo constituido por uno o dos consultores que ya venían apoyando en el ámbito de intervención, en otro se contrató a una ONG local y en el caso del Sur del Tolima, Colombia, a la universidad privada más prestigiosa de la región. En todos los casos se procedió mediante concurso público y en la calificación y elección participaron los directivos del Comité de Gestión y los integrantes del Grupo Ad Hoc nacional. Si bien la calidad y aportes de estos equipos locales fueron, en general, adecuadas, el tipo de institucionalidad que los respalda puede ser significativa para la sostenibilidad de los procesos dinamizados por el proyecto.



b) La Unidad Ejecutora del proyecto MDRT

Una vez aprobado el apoyo al proyecto MDRT por parte de la UE, la Secretaría General de la CAN contrató a una profesional experimentada que se hizo responsable de dinamizar y dar seguimiento a su implementación. La dedicación de personal calificado y comprometido con el desarrollo rural territorial, su comunicación frecuente y atenta a las demandas de apoyo, su participación personal en todas las actividades significativas de los proyectos locales, dio un fuerte impulso a las actividades planificadas y aseguró la calidad de los productos.

Además de estos roles de acompañamiento y apoyo técnico directo a los comités de gestión territorial y equipos asesores, la Secretaría General de la CAN asumió desde la sede un rol de liderazgo sutil, sin perfilarse como protagonista del proceso, ayudando a los coordinadores de turno del Grupo Ad Hoc a establecer protocolos y reglas de comportamiento, elaborar planes de trabajo, informes, Términos de Referencia para las contrataciones y consultorías, etc. Asimismo, acompañó y aseguró el establecimiento de la plataforma virtual para las comunicaciones, organizó eventos, convocó a reuniones de debate con expertos internacionales, todo lo cual contribuyó a que se generara ánimo de trabajo compartido y un espíritu de equipo entre los participantes en el proyecto que los hermanó y ayudó a generar relaciones horizontales, desdibujando las fronteras entre lo local, lo nacional o central y lo sub-regional andino.



A través de estos soportes técnicos, permanentes pero discretos, se van generando las capacidades locales necesarias e instituyendo nuevas prácticas exigidas por el enfoque del Desarrollo Rural Territorial

c) Instituciones con experticia en Desarrollo Rural Territorial

Completan el soporte técnico brindado por la Secretaría General de la CAN, los aportes de instituciones altamente especializadas en el tema del desarrollo rural y del enfoque territorial, como son IICA y RIMISP, a través de consultorías contratadas específicamente para la elaboración de estudios y documentos clave, tales como los Lineamientos para la Estrategia de Desarrollo Rural de la CAN, la Asesoría para la Inclusión del tema de la Identidad Cultural en los territorios, el análisis de las políticas de desarrollo rural vigentes en Perú, entre otras; así como para la implementación del programa virtual de formación de Gestores del Desarrollo Rural Territorial.

A través de estos soportes técnicos, permanentes pero discretos, se van generando las capacidades locales necesarias e instituyendo nuevas prácticas exigidas por el enfoque del Desarrollo Rural Territorial que enfatiza la concertación y la participación. Es otra manera de aportar a la construcción de un modelo de gestión que apuesta a la co-responsabilidad o responsabilidad compartida entre los gobiernos nacionales, los gobernantes locales, los actores de la sociedad civil y del mercado.

3.5 Logros:
Avances significativos hacia los objetivos del Foro Andino

Cabe terminar esta sección señalando algunos de los logros significativos del proyecto en términos de sus aportes a los objetivos del Foro Andino.

a) Lineamientos para la Estrategia Andina de Desarrollo Rural

En primer lugar, se logró que el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN apruebe el Documento “Lineamientos para la Estrategia Andina de Desarrollo Rural con enfoque territorial”. Ello es la culminación de un proceso de diálogo y construcción compartida de entendimientos comunes y prioridades. Dichos lineamientos fueron elaborados por RIMISP, por encargo de la Secretaría General de la CAN, y en ellos se incluyeron los aportes y aprendizajes generados en el marco del proyecto MDRT, entre otros. Cabe mencionar que dichos Lineamientos son considerados, por los actores clave, como un aporte fundamental en el camino de la integración y cohesión social y económica de los países que conforman la Comunidad Andina.

b) Plataforma virtual de comunicación

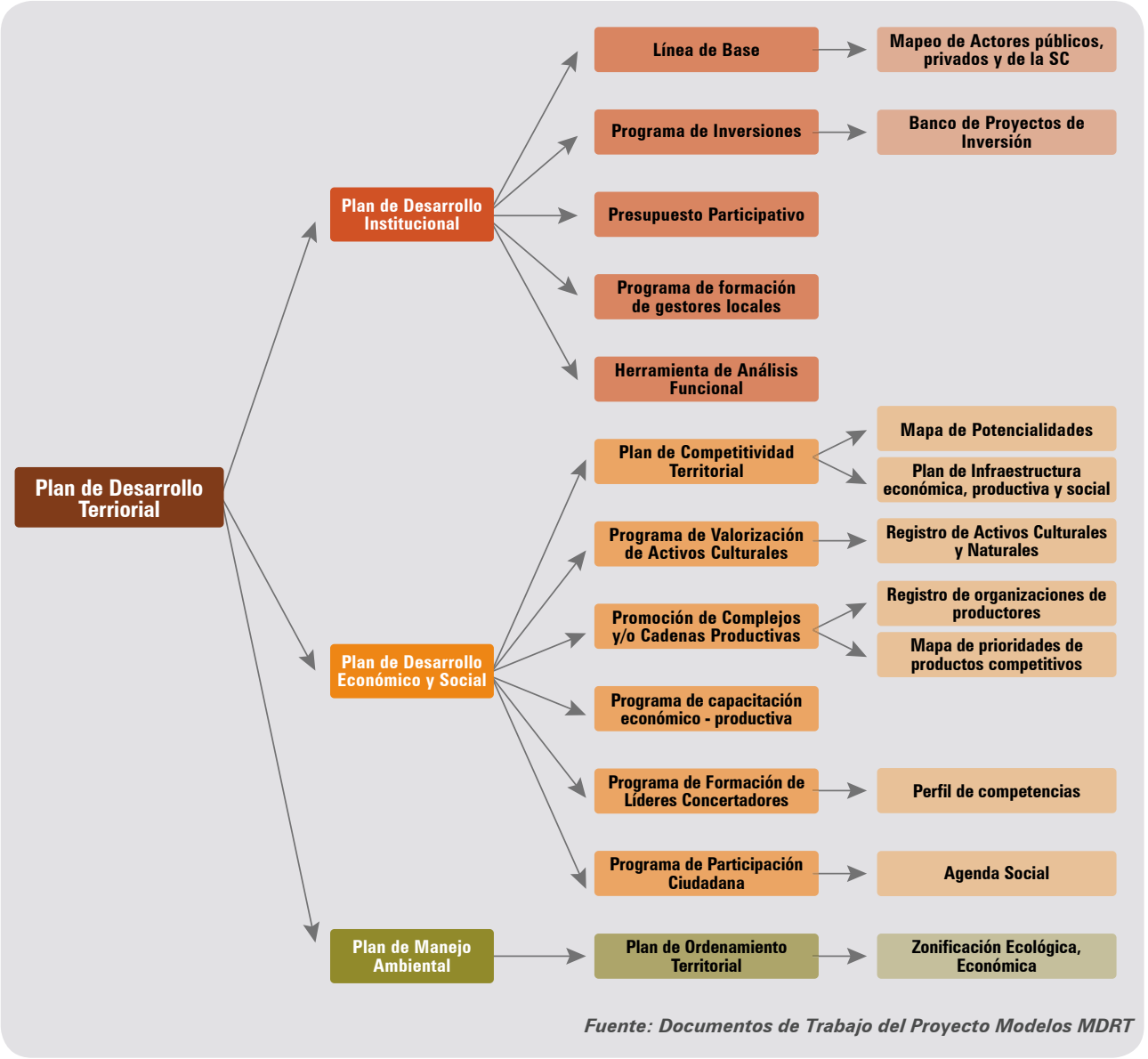
Un segundo logro significativo es la instalación y puesta en marcha de la Red de Territorios Rurales, plataforma virtual de comunicación e información que articula a los cuatro países y los territorios de intervención, y que seguirá en funcionamiento más allá de la terminación del proyecto MDRT por decisión y aporte de los propios actores nacionales y locales, interesados en mantenerla e integrarla, en algunos casos, a sus propios organismos y procesos institucionales de comunicación.

c) Fondo para apoyar iniciativas territoriales en la región andina

Finalmente, se está apoyando desde la Secretaría General de la CAN y con participación del Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN, el diseño de un nuevo proyecto de mediana duración para apoyar iniciativas territoriales en la región andina. Se trata de un fondo al cual se accedería mediante concurso, que permitiría financiar iniciativas generadas desde territorios rurales, por entidades de concertación local como los Comités de Gestión territorial o sus similares, con el fin de adelantar sus procesos y planes concertados en pos del desarrollo económico y la transformación institucional y socio-cultural. Será una oportunidad para que los territorios que participaron del proyecto MDRT lleven a la práctica algunas de las iniciativas consensuadas en el marco de la intervención del mismo, así como para que otros territorios rurales que quieran experimentar con algunos de estos procesos o adelantar procesos propios de desarrollo rural territorial puedan hacerlo, mediante una competencia transparente por los fondos y el apoyo técnico que los acompaña.

d) Mapa de herramientas de gestión

La Unidad Ejecutora de la Secretaría General de la CAN ha compilado el conjunto de herramientas utilizadas por las distintas experiencias nacionales para llevar adelante sus procesos de desarrollo rural territorial, gracias a lo cual se cuenta ahora con una “caja de herramientas de gestión territorial” mostrada en el siguiente gráfico, que será útil para apoyar la implementación de las políticas y programas que se sigan a la aprobación de los Lineamientos para la Estrategia Andina de Desarrollo Rural con enfoque territorial”.





IV. Buenas Prácticas: Aprendizajes para la Construcción de Propuestas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial

Las buenas prácticas que se identificaron en la sistematización de las experiencias nacionales y el proceso subregional atañen a los aspectos clave de la gestión en las diversas etapas de la intervención. Todas ellas dan lugar a lecciones útiles para quienes se sienten comprometidos con el desarrollo rural y un cambio sustantivo en las relaciones urbano-rural en nuestro continente que generan desigualdad. Algunas, empero, serán de mayor utilidad para la Secretaría General de la CAN y organismos supranacionales que se interesen por promover políticas y programas comunes para sus diversos países integrantes. Otras serán particularmente útiles a los actores locales y nacionales comprometidos con el desarrollo rural y el combate a la pobreza crónica en los países andinos. Hemos procurado ordenarlas tomando en cuenta a los actores y sus responsabilidades diferentes según el nivel de intervención en que se encuentran.

4.1 Aprendizajes al nivel de la Subregión

- a) La aprobación de una Estrategia Andina o de una Política subregional es un cometido complejo que requiere atender simultáneamente varios procesos:
 - Impulsar proyectos para que se lleven a cabo en los países experiencias de validación para producir evidencias y nuevos conocimientos que dé sustento a su pertinencia. No bastan las propuestas generales, los documentos sustentatorios de las políticas, es mucho más conducente llevar a cabo experiencias concretas.
 - Asegurar que las autoridades y funcionarios nacionales que toman las decisiones adquieran un buen entendimiento del enfoque teórico-político que está a su base.
 - Apoyar para que los funcionarios y actores locales y nacionales desarrollen las capacidades necesarias para implementar las políticas y programas.
 - Establecer redes y espacios que vinculen a los actores ubicados en los diversos niveles de la gestión pública en los países, entre otros.
- b) Dedicar el tiempo necesario, aun si implica varios años, a crear las condiciones políticas e institucionales favorables para la legitimación y el buen desarrollo de las intervenciones supranacionales, máxime cuando se pretende influir, con información validada en procesos reales, en las políticas y programas nacionales y locales de los Países Miembros, como es el caso de la aprobación e implementación de una Estrategia Andina de Desarrollo Rural. Es sumamente importante asegurar que los países se vean reflejados y se sientan autores y responsables de lo que se está implementado en sus territorios.
- c) Reconociendo que el tiempo es un factor clave cuando se busca generar cambios en prácticas establecidas, modos de pensar y actuar, formas de operar de las instituciones, y en ello, conseguir resultados sostenibles, **plantear los proyectos de corta duración como etapas de un trayecto más largo**, y establecerse así desde el inicio a todos los actores -en particular los de nivel local- a fin de que no se generen expectativas que luego no puedan ser atendidas. De otra parte, si los resultados logrados en el marco de estos proyectos son positivos y se demuestran avances sustantivos en el trayecto planeado gracias a ellos, el organismo supranacional debería considerar dar continuidad al apoyo a las iniciativas locales que se impulsaron para asegurar la maduración de algunos procesos más complejos ya en curso.

- d) Articular **voluntades** políticas y concertar visiones y propuestas de intervención en los niveles subregional, nacional y local requiere establecer una estructura de gestión compleja y un estilo de relación donde predomine la cordialidad, la horizontalidad y la flexibilidad. **Los mecanismos e instancias instituidas en el proyecto MDRT, dirigidas a favorecer la gestión concertada y de corresponsabilidad, constituyen un modelo interesante** a tomar en cuenta por otras iniciativas de la CAN y organismos supranacionales similares. Cabe reflexionar y obtener lecciones en relación al Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN formalmente constituido por los propios Ministros responsables del Desarrollo Rural en sus respectivos países, en la realidad operó con sus representantes directos, lo que demostró tener algunas limitaciones en los momentos de decisión política, pese al buen nivel técnico y desempeño de sus integrantes.
- e) **Generar una visión común andina**, un entendimiento comparado entre actores clave de varios países **requiere mucho diálogo** entre ellos: **Encuentros de intercambio de experiencias, pasantías, una red virtual u otro medio eficiente de comunicación son herramientas indispensables** en todo proyecto subregional. La publicación oportuna de la documentación que se va generando a lo largo de la implementación del proyecto en la plataforma virtual, además de facilitar el intercambio de saberes, favorece la transparencia.
- f) **Apoyar el fortalecimiento de capacidades en todos los tipos de actores de nivel local y nacional**: Nuevas prácticas y cambios en los modos de pensar y operar de los actores e instituciones requieren desarrollar nuevas capacidades y actitudes. Es una buena práctica vincular a los actores nacionales y locales con la comunidad científica andina y regional que está pensando y teorizando sobre el enfoque innovador que se está adoptando.
- g) Es de **sumo** valor y aporte para una iniciativa supranacional como el caso de proyectos impulsados por la CAN, contar con una **Unidad Ejecutora** dinámica, comprometida y con probada capacidad de tender puentes y generar diálogos entre actores diversos, que dé impulso inicial y en momentos estratégicos a los procesos, acompañamiento oportuno a los equipos locales, que gestione los apoyos de parte de entidades especializadas y asegure la conclusión y entrega de los productos a los actores.
- h) **En la etapa de cierre del proyecto** dedicar recursos y tiempo a la reflexión y sistematización de lo sucedido, a fin de **recuperar y consolidar los aprendizajes, y asegurar que se hace entrega formal y pública de los productos generados a lo largo de la intervención**, para que éstos sean de dominio público y para su mayor apropiación por parte de los actores.
- i) Al hacer la evaluación sobre los avances y logros, **valorar el efecto positivo en la identidad supranacional andina de los actores locales y nacionales directamente involucrados, factor clave que redundará en la cohesión social y económica en la subregión.**



Los mecanismos e instancias instituidas en el proyecto MDRT, dirigidas a favorecer la gestión concertada y de corresponsabilidad constituyen un modelo interesante a tomar en cuenta por otras iniciativas de la CAN

4.2 Aprendizajes al nivel de las intervenciones nacionales

- a) Es clave asegurar que las intervenciones que se llevarán a cabo son pertinentes a su contexto específico y aprovecharán al máximo los recursos y sinergias existentes, máxime cuando se apuesta al compromiso y a la voluntad concertada de los actores locales en torno a una visión común y la conformación de alianzas público-privadas. Diagnósticos cuidadosos y bien enfocados al inicio de las intervenciones son necesarios: Hay que cuidar empero el buen uso del tiempo y un equilibrio entre el plazo dedicado a diagnósticos y el tiempo restante para la intervención misma. Tener flexibilidad para adaptar las intervenciones a las dinámicas locales y prestando atención a los cambios en el contexto: Todos los territorios tienen particularidades y por ello requieren intervenciones diferenciadas.
- b) Al identificar y delimitar un territorio deben tener en cuenta que éste debe convertirse en una unidad de desarrollo, de allí que cabe tener en cuenta cuál es la unidad política administrativa en el país que tiene las responsabilidades y atribuciones legales para llevar a cabo las tareas, liderazgo e inversiones fundamentales que el desarrollo implica. Esta unidad varía entre los países y cambia de tanto en tanto, así, en algunos casos será el cantón o distrito, en otros la provincia, o la mancomunidad, etc.
- c) Es preferible apoyar los esfuerzos que ya están en curso en los países y los procesos que ya están en marcha en los ámbitos locales donde se va a intervenir, reforzando aspectos que coinciden y apuntan a los objetivos propios, antes que generar nuevas intervenciones, máxime cuando se tiene recursos y plazos reducidos.
- d) Incluir a todos los actores que están interviniendo activamente en los procesos locales y/o nacionales, sin desestimar a las organizaciones de base y de productores, líderes y autoridades locales, funcionarios del Gobierno Central, y apoyar para que se dé una interacción más fluida y constructiva entre ellos. Es una buena práctica fortalecer los espacios de concertación y estimularlos a ser más inclusivos, en tanto instancia clave para articular voluntades en torno a una visión de largo plazo y un proceso de intervención planificado.
- e) El soporte técnico y acompañamiento cercano a los procesos locales es clave para favorecer un mejor desempeño y resultados, para asegurar que se generen aprendizajes útiles para la política nacional y para compartir con otras regiones del país y de la subregión andina, y para asegurar que los funcionarios del nivel central desarrollen las mismas capacidades y visión compartida que se esté generando en el nivel local.

Todos los territorios tienen particularidades y por ello requieren intervenciones diferenciadas

4.3 Aprendizajes al nivel de las intervenciones locales

- a) **El proyecto MDRT ha adaptado y generado una serie de herramientas útiles** para el desarrollo rural con enfoque territorial, entre otras, los formatos para los diagnósticos o evaluaciones previas, los mapas de potencialidades y planes de competitividad, los programas de valoración de activos culturales, programas de capacitación en Desarrollo Rural Territorial, formación de líderes, etc. Estos se encuentran ahora sistematizados en una caja de herramientas de gestión territorial y están a su disposición para ser usadas según las necesidades específicas de cada caso. Dos de esas herramientas aparecen en esta sistematización como insoslayables: El Plan de Desarrollo Territorial Concertado, cuya elaboración permite generar una visión común compartida por todos los actores locales, y el Programa de Desarrollo de Capacidades, que acoja diferentes modalidades, niveles y estrategias pedagógicas para incluir a la diversidad de actores de nivel local y nacional.
- b) **Propiciar el uso de metodologías participativas**, desde el inicio y para todas las tareas y procesos de la intervención en que sea posible. Más que metodologías, la orientación debe ser apuntar a promover procesos participativos, generadores de capacidades en sí mismos y forjadores de consensos.
- c) **Los equipos técnicos juegan un papel clave en la implementación de propuestas que buscan validar un enfoque novedoso a nivel local, por lo que deben ser elegidos con cuidado y mediante procesos transparentes, donde intervengan representantes de los diversos actores y grupos locales de interés. Preferir que los equipos técnicos y especialistas sean** de la propia zona donde se va intervenir. Brindar acompañamiento cercano y frecuente a dichos equipos, sea desde el nivel nacional (Grupo Ad Hoc Nacional o su equivalente) o desde el nivel subregional (Unidad Ejecutora de la Secretaría General de la CAN o Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN, por ejemplo).
- d) **Cuidar y auspiciar la participación de la población organizada**, en particular de la más pobre, que suele tener formas organizativas y de representación diversas culturalmente a las que el esquema formal legal reconoce y propicia, y cuyos recursos económicos escasos ponen limitaciones al tiempo que pueden dedicar a los procesos participativos.

En suma, las principales lecciones aprendidas se refieren mayormente:

- Al fomento de la participación y el diálogo horizontal entre los diversos actores.
- A la concertación entre los distintos niveles de gobierno implicados.
- A la generación y fortalecimiento de capacidades en la diversidad de actores.
- Al desarrollo de prácticas y herramientas adecuadas para una intervención plurinacional orientada a la producción de conocimientos y propuestas de políticas.



V. Temas Abiertos para la Reflexión

Brotan de la mirada comparativa entre las cuatro experiencias nacionales, algunos aspectos aún no claramente resueltos que resultan importantes para asegurar que la implementación del enfoque territorial logre resultados conducentes a la disminución de la pobreza rural y el desarrollo sustentable³⁵.

5.1 La identificación y delimitación de los territorios

Esta es la primera tarea fundamental si se desea animar procesos de desarrollo rural con enfoque territorial. El enfoque de desarrollo rural territorial postula que los territorios son construcciones sociales, es decir, resultado de las acciones e interacciones de los grupos sociales que conviven en un ámbito determinado y le imprimen cierta orientación a su devenir, identidad, etc. Pero no se tiene aún una respuesta certera ni criterios compartidos sobre cómo delimitar los territorios para fines de una intervención planificada y concertada desde este enfoque. En décadas pasadas, en los países andinos se ha trabajado fuertemente y con buenos resultados bajo el criterio de la cuenca hidrográfica³⁶, más recientemente se ha hecho con el enfoque de “corredores económicos”³⁷ y cadenas productivas³⁸. Más no fueron éstos los criterios que primaron en la selección de los territorios en el marco del proyecto MDRT, sino criterios específicos a la coyuntura política y contexto de cada país,

resultando seleccionados territorios muy diversos entre sí.

Contrasta el tamaño del territorio de la Mancomunidad Gran López con el del Cantón Nabón. La magnitud del primero es tal que algunos actores locales y expertos ponen en duda si es adecuado, máxime cuando no se trata sólo de la extensión sino de la dispersión de su población y las dificultades de comunicación. El Cantón Nabón, por su parte, sería muy pequeño. Eso asegura la homogeneidad mínima y la intensidad de relaciones entre los actores, pero hace poner en duda su potencialidad de generar un dinamismo económico (o asegurar una masa crítica de inversiones) capaz de sacarlo de la pobreza. En ambos casos, en la elección de estos territorios se tomó en cuenta los procesos de desarrollo en curso, los que podían aportar a la validación de modelos de Desarrollo Rural Territorial, además de resultar fortalecidos con el apoyo técnico proveniente del proyecto MDRT.



En el caso de Colombia no se eligió el ámbito de intervención con criterios semejantes, ya que no había un proceso de desarrollo territorial en curso en la zona. Se decidió que la intervención tenga lugar en el Sur del Tolima buscando aprovechar la oportunidad que se abre, dada la construcción en curso de una represa de mediana envergadura, para dinamizar un proceso con enfoque territorial. El ámbito elegido, empero, nuevamente demasiado amplio y heterogéneo al punto de incluir dos territorios, no uno, con actores, potencialidades, amenazas, institucionalidades, muy distintas, que requerirán estrategias y procesos muy distintos también. La calidad de los planes y productos resultantes puede verse afectada cuando se extienden recursos económicos limitados en demasía. Por ello, está por verse si se elegirá sólo uno de ellos y cuál o qué arreglos financieros se pondrán en marcha para asegurar recursos para mantener las dinámicas iniciadas, en caso de optar por seguir apoyando el Desarrollo Rural Territorial en ambos.

En el caso del Perú primó en la identificación y elección del territorio Juli-Pomata la expectativa de los integrantes del Grupo Ad Hoc Nacional de poder llevar a cabo una experiencia de articulación de iniciativas y esfuerzos entre programas de desarrollo rural que estaban bajo la dirección de dos Ministerios distintos con poca tradición de coordinación entre sí. No obstante la buena voluntad, hay poco conocimiento y se prestó poca atención a las dinámicas políticas locales. Tampoco se tomó en cuenta que dicha delimitación del territorio ponía en apuros al Municipio Provincial de Chucuito, que tiene responsabilidad y obligación de atender el desarrollo de siete distritos, sólo dos de los cuales, Juli y Pomata, estaban incluidos en el ámbito delimitado para el proyecto MDRT.

Cabe seguir reflexionando cuáles serían los criterios mínimos que requieren los funcionarios nacionales para poder identificar y delimitar ámbitos geopolíticos y socio-económicos con vocación territorial y altas posibilidades de constituirse como territorios luego de unos cuantos años de intervención intencionada.

El enfoque de DRT postula que los territorios son construcciones sociales, es decir, resultado de las acciones e interacciones de los grupos sociales que conviven en un ámbito determinado y le imprimen cierta orientación a su devenir, identidad, etc.

³⁵ Estos aspectos están articulados entre sí, se influyen unos a otros y conjuntamente inciden sobre los resultados que se puedan lograr, por ello no es tan útil tratar de determinar cuánto hay de uno o de otro en cada experiencia, ni si una fue mejor que la otra, sino de reflexionar sobre cómo se articulan e inciden en los resultados probables de la intervención.
³⁶ El enfoque de cuenca busca lograr una correlación entre la lógica de funcionamiento del capital humano, social, ambiental e hídrico que consiga de manera integral promover y potenciar las inversiones de capital físico y financiero.
³⁷ Este enfoque analiza los flujos de comercialización de los productos, los medios de transporte, la articulación entre ciudades intermedias, y busca promover una dinámica económica competitiva que favorezca el desarrollo de mercados regionales, que brinde oportunidades de trabajo y contribuya a mejorar los ingresos.
³⁸ Las cadenas productivas han sido definidas como “...el conjunto de agentes económicos que participan directamente en la producción (primaria), después en la transformación y en el traslado hasta el mercado de realización de un mismo producto...” (Duruffé, Fabre y Yung).

5.2 El liderazgo de los procesos

Este es otro aspecto crítico, puesto que los desafíos fundamentales del desarrollo no son principalmente técnicos sino políticos, y por tanto, un proceso de Desarrollo Rural Territorial no puede ser liderado por un equipo de técnicos o profesionales, se requiere liderazgos legítimos capaces de convocar a la diversidad de actores, inspirarlos y mantenerlos comprometidos tras el sueño común, la visión compartida, por lo menos hasta que el proceso empiece a dar frutos y se hagan visibles los cambios esperados en las vidas de las personas.

El Sur del Tolima, en Colombia, aparece como un caso muy interesante. Si bien se enfrentan serias fuerzas en contra y no está aún clara la viabilidad del territorio a mediano y largo plazo, el compromiso asumido con la propuesta del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial por parte de la élite local de Ibagué, que incluye empresarios, intelectuales, profesionales y funcionarios de larga experiencia, bajo el claro y legítimo liderazgo de la Gobernación, es una fuerza a favor muy alentadora, que podría tener éxito si logra convocar a los otros actores y sobre todo a la población rural organizada en torno a este proyecto alternativo de futuro. No es el mismo caso el Triángulo del Sur del Tolima, territorio alejado de la ciudad capital, donde probablemente liderarán el proceso hasta que concluya la irrigación, funcionarios del INCODER y del Ministerio de Agricultura, cuya capacidad de convocar a los líderes y pobladores rurales y dinamizar un proceso de transformaciones socio-económicas es poco creíble pues ni es su rol ni está en las capacidades de los funcionarios hacerlo.

Como en el Sur del Tolima, en Nabón, Ecuador, el liderazgo también es claramente ejercido por la autoridad electa, en este caso la Alcaldesa de Nabón, quien está acompañada por un grupo de actores locales largamente comprometidos con el proceso, además el proceso y el

liderazgo local cuentan con el apoyo del Estado central y de la cooperación internacional.

Otro es el caso de Bolivia: Lidera el proceso actualmente el Presidente de la Mancomunidad. Pese a contar con el aval explícito del Gobierno Nacional y el apoyo técnico y vigilante del Vice Ministerio de Desarrollo Rural, pareciera que no siempre se logra convocar al conjunto de los alcaldes, algunos consideran que la Mancomunidad les es funcional por motivos financieros y administrativos, pero no la ven claramente como una oportunidad de desarrollo, máxime cuando no todos los municipios son igualmente pobres en recursos. De otra parte, la Municipalidad de Uyuni, el centro urbano y económico más importante, no forma parte de la Mancomunidad, ni la integran, por lo mismo, los empresarios locales, lo cual deja a ésta en una situación de debilidad económica que contribuye a su debilidad política.

El caso de Juli-Pomata tiene algunas similitudes: Las elecciones locales que tuvieron lugar en octubre de 2010 determinaron un cambio de autoridades ediles y del equipo de confianza de éstas, con lo que los mayores aliados del proyecto MDRT salieron de la escena. El nuevo alcalde y su equipo no tardaron en declarar su apoyo a la propuesta que se estaba implementando, el alcalde nombró un representante suyo y participó en varios eventos, pero su relación con el equipo técnico contratado por el proyecto sufrió algunas tensiones. Pareciera que la nueva gestión no hubiera desarrollado un entendimiento cabal y un compromiso real con el proyecto y sus propuestas, por lo que a la postre el equipo técnico contratado por el proyecto tuvo que asumir los roles de liderazgo que correspondían al alcalde, con el consecuente debilitamiento de la capacidad de convocatoria³⁹. Un desafío crucial a atender es desarrollar estrategias y mecanismos para asegurar que cuando haya cambios en las autoridades electas, la voluntad política y el compromiso gubernamental no se diluyan y hagan retroceder el proceso.

³⁹ Esta situación debilitante para el proyecto MDRT fue parcialmente remontada gracias a que el equipo técnico tuvo la capacidad y disposición de articular los procesos de planificación comprometidos en el marco del proyecto MDRT con la preparación del presupuesto participativo.



5.3 La concertación intersectorial e intergubernamental

El liderazgo político tiene un efecto de arrastre importante sobre otro aspecto clave del enfoque territorial: La concertación entre sectores y entre niveles de gobierno. En ello, además de la iniciativa clara y decidida del gobernante local para poner sobre la mesa su instrumento estratégico, llámese éste Plan de Desarrollo Territorial Concertado, Plan de Ordenamiento Territorial u otro, y hacerlo valer como instrumento clave para la concertación de las inversiones, servicios, campañas, a desplegarse en el territorio, se requiere también la voluntad decidida del Gobierno Central. Descentralizar la administración pública y compartir el poder de decisión con los niveles locales de gobierno no ha sido un proceso fácil ni lineal en los países andinos, pese que varios ya llevan un buen tiempo en ello.

Entre las experiencias acá sistematizadas, las de Ecuador y Bolivia⁴⁰ estarían en mejores condiciones para lograr una concertación intersectorial e intergubernamental fluidas y propositivas, dada la clara voluntad de apoyo a sus procesos manifestada por sus actuales gobiernos. No obstante, los propios actores de esos dos países identificaron algunos obstáculos que les impiden seguir avanzando en esta dimensión, la cultura del funcionariado, acostumbrado a pensar sectorialmente y a planificar prescindiendo de los demás actores y procesos, más difícil y lenta

de cambiar. La carencia de capacidades y herramientas en los gobiernos locales para dirigir los procesos de presupuestación concertada y su monitoreo y evaluación. La vigencia de dispositivos normativos que limitan las atribuciones de los gobiernos locales en algunas esferas claves para la gestión del desarrollo económico local.

Algunas de ellas parecen más sencillas de enfrentar, de hecho el proyecto MDRT desarrolló una serie de eventos de capacitación para superar estos problemas, apostando a que se resolverían con soluciones técnicas, pero no parece que baste con desarrollar una herramienta o fortalecer ciertas capacidades de gestión, ni con que en el discurso se exprese la voluntad de concertar, porque las actitudes y los hábitos son lo más lento y difícil de cambiar. Esto se ha visto en el caso del territorio de Juli-Pomata, Perú, donde tanto desde las sedes de los Ministerios ubicadas en Lima, como por parte de los funcionarios de nivel regional, se ha expresado la voluntad de concertar sus intervenciones en el territorio en base al Plan de Desarrollo Concertado, pero no se ha logrado avanzar mucho en llevar tales declaraciones al plano de la realidad, de lo que unos y otros se echan mutuamente la responsabilidad⁴¹. Parte del problema también estaría en la poca capacidad autocrítica en los actores y, sin ésta, difícilmente se puede aprender de la práctica.

⁴⁰ Al respecto, no se puede analizar el caso colombiano por encontrarse el proceso de planificación territorial en una etapa previa a la concertación propiamente con los sectores, entre niveles de gobierno local y nacional.

⁴¹ De otra parte, aun cuando se han generado nuevos instrumentos para la concertación intersectorial e intergubernamental, en el marco de la denominada gestión por resultados, el poder de decisión final sigue estando fuertemente concentrado en el Ministerio de Economía y Finanzas, cuyos estándares técnicos resultan difíciles de ser alcanzados por muchos gobiernos locales que tienen limitaciones de personal y recursos.

El liderazgo político tiene un efecto de arrastre importante para la concertación entre sectores y entre niveles de gobierno

5.4 La participación ciudadana

La participación de las organizaciones de base hará posible un Plan de Desarrollo de largo plazo, que convoque y ponga en armonía los esfuerzos de los actores, gobernantes e inversionistas

Otro de los elementos característicos del desarrollo rural con enfoque territorial es la apuesta por la participación ciudadana. Se considera que es la participación de las organizaciones de base, mujeres, jóvenes, productores, comerciantes locales, empresarios medianos y pequeños, gestores culturales, etc., lo que hará posible un Plan de Desarrollo de largo plazo, que convoque y ponga en armonía los esfuerzos de los actores, gobernantes e inversionistas, redinamice la producción y su articulación a mercados emergentes, y mejore la gobernabilidad y seguridad ciudadana, generando un círculo virtuoso de crecimiento con equidad. No obstante, la participación ciudadana no es tan fácil de convocar, tampoco es sencillo mantenerla activa. En los países andinos es una fórmula a la que ya se ha recurrido en diversas ocasiones, ha sido empleada a veces irresponsablemente por los gobernantes y está perdiendo cada vez más su capacidad de convocatoria. Las poblaciones pobres, que invierten en los procesos participativos recursos de tiempo y económicos que no les sobran, se sienten desilusionados cuando no se producen cambios significativos en sus vidas.

Eso es lo que ha sucedido con los presupuestos participativos y las mesas de concertación que se promovieron como políticas públicas desde inicios del 2003 en el Perú. Procesos mal conducidos, sin orientación estratégica, han dado como resultado que ahora los dirigentes comunales asistan a las reuniones del Presupuesto Participativo sólo por su “pedacito del pastel”, no tienen ni se ha generado una visión común o de futuro compartido, más allá de la propia comunidad. Ello ha desembocado, por un lado, en una verdadera pulverización del presupuesto local, al punto que en vez de ser éste una herramienta para el desarrollo, lo dificulta. Y de otro, en un desencanto en la población respecto a los canales y espacios legítimos de participación para hacer escuchar sus demandas de una vida mejor, desencanto

aumentado por la constatación de que decisiones fundamentales sobre el futuro de su territorio, y por tanto de sus vidas, se toman fuera del mismo, sin consulta alguna. Situación similar estaría ocurriendo en algunas zonas de Bolivia, donde además los proyectos de la cooperación internacional llegan con sus propuestas, convocan a la población y les ofrecen apoyo pero mediado por su participación en organizaciones que las más de las veces no respetan las formas ya existentes, generando a la larga fatiga y desilusión que debilita el tejido social.

En el marco del proyecto MDRT, en el territorio de Juli-Pomata, para poder actualizar el Plan de Desarrollo Concertado el equipo técnico tuvo que realizar un trabajo muy intenso, visitando uno por uno los centros poblados para convocar a la población a talleres donde se recogieron sus visiones, demandas largamente postergadas en muchos casos, y prioridades actuales. No obstante la labor realizada, la participación ha ido debilitándose con el correr de los meses y los sectores más pobres siguen sufriendo exclusión: Se requiere movilizar recursos especiales y plazos más largos para poder llegar a los rincones más alejados y a los pobladores que difícilmente entienden el idioma oficial de la planificación del desarrollo y la gestión pública. Lo mismo ocurrió en Colombia: Se hizo un gran esfuerzo por llegar a todas las poblaciones del Sur del Tolima y del Triángulo. Y ahora se tiene una deuda con ellas: No traicionar sus esperanzas reavivadas, no dejarlas otra vez sin voz. También en Bolivia se ha reportado que la participación de la población en el proyecto ha sido limitada, concurre a ello, además de los factores arriba anotados, la extrema dispersión de la población. Aun en el caso de Nabón, que como se ha visto es un territorio mucho más pequeño y donde hay mayor cercanía entre gobierno cantonal y población rural, se ha reportado que la participación de las organizaciones económicas campesinas requiere más esfuerzo y tratamiento especial.

Bibliografía

CHIRIBOGA, MANUEL, JARA, C.J, S/F

Del acceso a la tierra a la producción campesina sostenible: El caso del FEPP en el Ecuador, En: <http://www.landcoalition.org/pdf/odfepp.pdf>

DE JANVRY, ALAIN Y ELISABETH SADOULET, S/F

Los enfoques del desarrollo territorial (DT) ¿Que hemos aprendido? En: <http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/EnfoqueDTGuatPres2.pdf>

DE JANVRY, ALAIN Y ELISABETH SADOULET, 2004

Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural En: <http://www.bancomundial.org/cuartofoforo/text/AJANVRY-PAPER-Oct20-2004.pdf>

GONZÁLES DE OLARTE, EFRAÍN,

Problemas económicos de la regionalización en el Perú, IEP, Lima: 1989.

MEF-BID, 2008

Guía para la elaboración de Planes de Competitividad, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Republica Argentina. En: http://www.meccon.gov.ar/programanortegrande/documentos/guia_pc.pdf

PAREJA CUCALÓN, FRANCISCO, 2009

Lineamientos de una Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social (EACES).

PROYECTO: MEJORAMIENTO DE PROCESOS DE PRODUCCIÓN PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y ECONÓMICA DE LAS FAMILIAS DE LA PARROQUIA DE COCHAPATA,

En: http://www.ecualocal.org/proyectos/1/PROYECTO_UAPF_COCHAPATA.pdf

PNUD, OFICINA DE PERÚ, 2003

Mapa de Potencialidades del Perú: Una primera aproximación a nivel provincial, Lima.

RANABOLDO, CLAUDIA Y SCHEJTMAN, ALEJANDRO. 2009

El valor del patrimonio cultural. Territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas. RIMISP-IEP. Lima-Perú.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, 2009.

Proyecto CESCAN/UE “Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial - MDRT”

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2010.

Informe Final de la evaluación de los modelos de desarrollo rural sobre la base del enfoque territorial en el Territorio de Los Lipez – Bolivia.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2010,
Informe Final del Estudio “Evaluación de los Modelos de Desarrollo Rural sobre la base del Enfoque Territorial en el Territorio de referencia de Colombia: Sur del Tolima”.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2009.
Informe Final del Estudio “Evaluación de los Modelos de Desarrollo Rural sobre la base del Enfoque Territorial para obtener propuestas para promover la adopción del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural en los territorios seleccionados de los países de la Comunidad Andina (Juli y Pomata, Chucuito-Puno)”

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2009
Informe Final del Estudio “Evaluación del Modelo de Desarrollo Rural sobre la base del Enfoque Territorial: Caso Nabón, Ecuador”.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2011
Informe final de actividades “Red de territorios rurales – Bolivia”

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2011
Informe final de actividades “Red de territorios rurales – Colombia”

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2011
Informe final de actividades “Red de territorios rurales – Ecuador”

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2011
Informe final de actividades “Red de territorios rurales – Perú”,

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2010
Metodología para la evaluación de los modelos de desarrollo rural territorial.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2010
Memoria del Tercer Taller de Intercambio de Experiencias de Desarrollo Rural Territorial.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2011
Memorias de los eventos de presentación de resultados del Proyecto MDRT

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2010
Informe Final del Estudio “Evaluación de los Modelos de Desarrollo Rural sobre la base del Enfoque Territorial para obtener propuestas para fortalecer el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural en las Mancomunidades INCAHUASI, MANLIVA y SUD LIPEZ y su integración a la Mancomunidad Gran Tierra de los Lipez, MGT-Lípez, Bolivia”.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2011
Informe final de la Asesoría Técnica para promover el Desarrollo Rural Territorial en el Territorio de Los Lipez – Potosí – Bolivia.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2011
Informe final de la Asesoría Técnica para promover el Desarrollo Rural Territorial en el Sur del Tolima –Colombia.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2011.
Informe final de la Asesoría Técnica para promover el Desarrollo Rural Territorial en el Cantón de Nabón – Ecuador.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2011
Informe final de la Asesoría Técnica para promover el Desarrollo Rural Territorial en el territorio de Juli y Pomata – Chucuito – Puno – Perú.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, PROYECTO CESCAN - MDRT, 2011
Informe Final de la asesoría especializada para incluir el DRT-IC.

SGCAN - AECID- RIMISP, 2011
Lineamientos estratégicos para el desarrollo territorial rural en la Comunidad Andina.

TIRONI, EUGENIO Y BERNARDO SORJ (2007),
Cohesión social: Una visión desde América Latina -Universidad Católica de Chile - Centro Edelstein de Investigaciones Sociales.
En: www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/1/43/2/cohesion-social-una-vision--desde-america-latina.html

VARILLAS, WALTER (S/F)
Alcances y desafíos de la cohesión social en América Latina.
Documento de trabajo elaborado en base a: Cohesión social en Iberoamérica algunas asignaturas pendientes.

EN: PENSAMIENTO IBEROAMERICANO - SUMARIOS - NÚMERO 1 HTTP://WWW.pensamientoiberoamericano.org/ sumarios/1/cohesion-social-en-iberoamerica-algunas-asignaturas-pendientes/

VARILLAS, WALTER Y ERICK COLQUI,
Resumen del libro: CEPAL, Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina. Santiago de Chile, 2007.



**COMUNIDAD
ANDINA**
SECRETARIA GENERAL



**UNIÓN
EUROPEA**

Av. Aramburú Cuadra 4, Esq. con Paseo de la República, San Isidro - Lima, Perú
T: (511) 710 6400 / F: (511) 221 3329 / Casilla Postal: 18-1177
www.comunidadandina.org