

IICA  
E14  
224

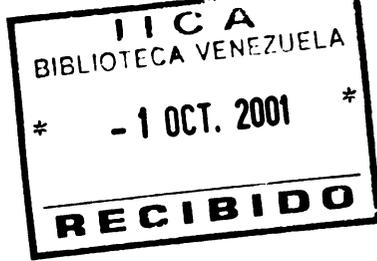


# **EL PAPEL DE LOS AGENTES LOCALES PARA EL DESARROLLO RURAL**

Agencia de Cooperación Técnica en Uruguay  
1998

---



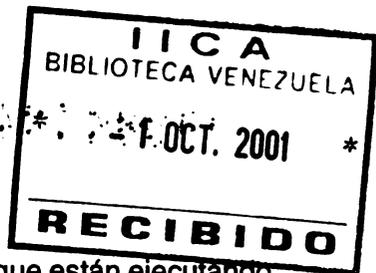


# EL PAPEL DE LOS AGENTES LOCALES PARA EL DESARROLLO RURAL

Agencia de Cooperación Técnica en Uruguay  
1998

00004404

116  
E 14  
224



## PRESENTACION

Las estrategias y programas de desarrollo rural que están ejecutando los países de ALC, presentan variados enfoques metodológicos pero coincidentes en cuanto al acercar al beneficiario o demandante de servicios con la oferta de estos; por ello la descentralización y la desconcentración de funciones es un tema que ha merecido la atención de aquellos que conducen y aquellos que ejecutan acciones de Desarrollo Rural, especialmente cuando se trata del combate a la pobreza en el campo, situación que en el hemisferio se torna cada vez más crítica.

Si bien el Uruguay presenta una situación envidiable en materia de indicadores de pobreza rural y de distribución del ingreso, existe preocupación por un posible aumento de las carencias en las áreas rurales, con sus efectos sobre las zonas urbanas de mayor demanda por empleo y alimentos y una marginalidad provocadora de descontrol social.

Esta circunstancia ha llevado a los últimos gobiernos al desarrollo de diferentes instrumentos de política social, entre los cuales se cuenta la ejecución del Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA) que con el aporte financiero del Gobierno y del FIDA se viene ejecutando desde 1994; por su parte, en la última década se avanza en los trabajos de fortalecimiento de las Intendencias Municipales para disminuir la distancia entre la oferta y demanda por servicios, al encontrarse estas últimas más cerca de las demandas sociales de la población.

La descentralización y la desconcentración forman parte del mandato que los países le han expresado al IICA, y éste como organismo de cooperación técnica ha venido acompañando estos procesos con sus propios instrumentos; esta armonización de demanda dio origen a la realización de un Seminario en Termas de Guaviyú, Departamento de Paysandú, en mayo de 1996, sobre el papel de los agentes locales en el desarrollo rural que reunió como participantes a Directivos y técnicos de las Intendencias Municipales, funcionarios del MGAP y de su programa PRONAPPA-FIDA, siendo expositores destacados especialistas sobre el tema, donde los aspectos con-

ceptuales y el marco metodológico fue aportado por el Dr. Orlando Plaza, sociólogo peruano, con años de trabajo sobre el tema, y las experiencias nacionales que fueron aportadas por el Ing. Arturo Barrera de INDAP de Chile, el Dr. Carlos Luiz de Miranda de IICA en Brasil y el Dr. Héctor Poggiese de FLACSO en Argentina.

De las exposiciones realizadas en esa oportunidad hemos realizado una edición de las conferencias a modo de resumen y de manera libre, por lo cual expresamos los agradecimientos al personal del PRONAPPA que realizó la desgrabación de los temas, al Ing. Guillermo Toro Briones, Especialista Regional en Estudios y Proyectos del IICA/Uruguay, quien estuvo a cargo de la edición de este documento, al Dr. Alejandro Mac Lean, quien realizó la revisión del mismo, y muy especialmente a la Sra. Rosa Waldman, secretaria de IICA, quien estuvo a cargo de la logística de mecanografía de estas Memorias.

## **Contenido**

<b>Presentación .....</b>	<b>3</b>
<b>Enfoques e instrumentos para el desarrollo rural en el ámbito local - Dr. Orlando Plaza .....</b>	<b>7</b>
<b>I. Enfoques Actuales .....</b>	<b>8</b>
<b>II. Equidad, sostenibilidad y competitividad .....</b>	<b>15</b>
<b>III. Redefinición de Estado y sociedad civil .....</b>	<b>17</b>
<b>IV. Elementos de estrategia .....</b>	<b>22</b>
<b>V. Metodología e instrumentos .....</b>	<b>27</b>
 <b>PONENCIAS POR PAISES .....</b>	 <b>32</b>
<b>La experiencia de desarrollo local en Chile - Arturo Barrera .....</b>	<b>32</b>
<b>El desarrollo local en Brasil - Carlos Luiz de Miranda .....</b>	<b>39</b>
<b>La experiencia en desarrollo local en Argentina - Héctor Poggiese .....</b>	<b>45</b>

1948

1949

**EL PAPEL DE LOS AGENTES LOCALES PARA  
EL DESARROLLO RURAL**

**Enfoques e instrumentos para el  
desarrollo rural en el ámbito local**



**Dr. Orlando Plaza\***

Esta exposición consta de cuatro partes, la primera una introducción sobre el tema; la segunda que hace énfasis en los enfoques actuales sobre el Desarrollo y el Desarrollo Rural; una tercera dirigida a buscar algunas líneas para formular la estrategia de acción; y la cuarta se centra en los métodos e instrumentos para aplicar en el ámbito local y general.

Respecto a la introducción, al revisar las discusiones sobre Desarrollo y Desarrollo Rural, y al analizar los documentos e informaciones estadísticas que provienen de distintas fuentes, por ejemplo: los Informes del Banco Mundial que se producen cada año, los informes del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), el informe que ha hecho el FIDA (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola) para medir la situación de pobreza rural en el ámbito mundial, los informes de CEPAL, por señalar algunos de los cuatro, que deberían servir de referencia, en todas ellos, Uruguay juega un papel muy especial, dentro de los países de América Latina, por su situación, tanto medida en términos de problemas de producción, como medida en términos de bienestar de la población, las cuales lo colocan en una situación expectante, también se señala que hay algún tipo de problemas con respecto al aumento de la pobreza, por lo cual el trabajar en Uruguay este tema se convierte en un reto, porque si Uruguay tiene esas condiciones, quiere decir que empíricamente tiene mayores facilidades para formular y ejecutar un programa de Desarrollo Rural de la mejor manera y convertirse en una especie de modelo sobre como trabajar este tema en América Latina.

---

\* *Sociólogo peruano, Especialista en Desarrollo Rural. Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.*

## **I. Enfoques Actuales**

Hay que recordar, que el Desarrollo Rural es un proceso, no es un lugar a donde llegar, no es un punto fijo en el tiempo, si se descuida el proceso inicial, los esfuerzos que se hacen a lo largo de décadas pueden perderse si es que efectivamente no se los solidifica y no se abren las puertas para la innovación, desde ese punto de vista el Desarrollo Rural es un proceso socioeconómico, cultural y político, es político por la condición de ciudadanía de las personas, pero también por el aspecto de direccionalidad de objetivos y de posibilidad de establecer pautas de acción que diferencien el corto, mediano y el largo plazo, porque no hay manera de trabajar el proceso de Desarrollo sin una visión de plazos, no se puede trabajar solamente con la coyuntura. Pero, es un proceso político, y esto es algo que a veces se quiere esquivar, cuando por político se entiende la posibilidad de discrepar, de tener planteamientos alternativos conjuntamente con procedimientos, para solventar el conflicto, pero no negarlo.

Los que trabajan en Desarrollo saben que una de las cosas que más tiempo consume son las tensiones que se producen entre distintos intereses, entre distintos grupos, entre distintas fracciones; esto hay que tomarlo como un dato de la realidad, no como algo inexistente, tiene que existir y uno de los elementos claves para quienes trabajan en Desarrollo Rural es la capacidad de entender el conflicto, en el mejor sentido de la palabra, porque son intereses, son posiciones, y hay que trabajar con el conflicto.

Por proceso socioeconómico, cultural y político se quiere señalar aquel que supone estrategias de interacción, uno de los campos más abandonados en el tema del Desarrollo Rural es el entendimiento profesional en los proyectos de Desarrollo, como campo de interacción entre distintos grupos, sí los que trabajan en Desarrollo manejaran los elementos de gestión, de dinámica de grupo, de toma de decisiones, de estrategias a nivel micro, colaborarían mejor con la tarea, este proceso supone la interacción entre grupos cuando se plantea determinado tipo de acciones y para eso se han creado herramientas, siendo este un campo que también ha sido descuidado.

Pero además de ser un proceso, el Desarrollo supone la existencia de una estrategia, supone objetivos, supone opciones, supone instrumentos, supo-

ne recursos y supone organización, el asunto no es solamente un proceso que se genera por sí mismo, tiene que ser un proceso dirigido. Hace tres siglos se viene discutiendo este tipo de aspectos, pero como el proceso se puede «regular»; con estrategias de acción y con planteamientos hacia delante, esa es una segunda cuestión, en una situación como ha ocurrido en muchos países de América Latina, todo lo que es planificación, todo lo que significase una mirada de mediano plazo fue abandonado en un momento determinado, y simplemente se creyó con una ingenuidad sorprendente, que el mercado, como un ente mágico iba a regular una cantidad de conflictos y situaciones, eso era para los países en desarrollo, sin embargo, los países avanzados estaban planificando claramente hacia donde iban.

Planificación y estrategia no son un juego, pero también todo el conjunto de regulaciones de Comercio Internacional se hacen mirando hacia adelante y cualquier medida que se toma en los países avanzados no solamente se evalúa en términos económicos, sino que se asume en términos políticos. Hay que entender que la agricultura es un elemento político, no solamente técnico, no solamente económico, sino es un elemento político en las relaciones internacionales entre los países y éste es un elemento que a veces se olvida. Cuando a los europeos les preguntan por que no abren sus mercados, ellos que han aprendido después de dos Guerras Mundiales que la cuestión sobre alimentos y agricultura no se la pueden dejar a nadie, sino que tienen que organizarla y a partir de eso se organizan los mercados y por ello se tienen mercados regulados, mercados protegidos y algunos abiertos.

El tema es político a escala internacional y hay que mirarlo desde ese punto de vista, pero con todas las evidencias que el informe FAO ha dado, cuando trabajó La Agricultura en América Latina al año 2000. Es claro que muchos de los elementos en la agricultura están condicionados por la situación internacional y por los métodos que se usan en los países avanzados, allí aparece otro aspecto: como relacionar proceso socioeconómico con estrategia, con objetivos y con metas que se proponen alcanzar a lo largo del tiempo y con respecto a determinado tipo de grupos y de espacios a beneficiar.

La segunda tensión en el desarrollo, corresponde a los antagonismos creados en parte por las diferencias entre las disciplinas, ya que estas como se conocen no tienen más de cien años, pero pareciera que tuvieran mil por la

manera en que se separan las unas de las otras y tratan de diferenciarse. El problema se origina en la forma como se aprende por disciplinas en las Universidades lo cual no permite a veces generar puentes, pero en el campo del Desarrollo Rural no se le pregunta a un profesional si es antropólogo, o es médico, la pregunta es múltiple, no está pidiendo especialistas en determinado tipo de temas, pide conocimientos especializados pero con capacidad de establecer puentes con otros conocimientos especializados, allí hay que identificar como superar los antagonismos entre los temas técnicos y los sociales, esto se observa reiteradamente en los proyectos de Desarrollo donde existe ese antagonismo, y en segundo lugar es que lo técnico y lo social se mueve más en el espacio de los agrónomos, de los sociólogos, antropólogos que están en el campo; pero hay otro antagonismo que se origina entre lo económico y lo político que fundamentalmente se mueve en espacios macro o intermedio, y ese antagonismo también está claro y a veces para los políticos que con razón o sin ella, se les acusa de populistas y a los economistas se les coloca como tecnócratas puros que solo les interesa como lograr un determinado equilibrio en sus cuentas. Se tiene que asumir este tipo de circunstancia, pero cuando se trabaja en Desarrollo Rural no se puede realizar esa tarea con un sesgo hacia los temas técnicos o sociales, hay que vincular ambas situaciones, y éste es otro reto que habría que abordar y definir para identificar con qué instrumentos y con qué métodos se podría responder.

Otro aspecto importante, es que en el Desarrollo se trabaja con personas y organizaciones, aunque parezca obvio y ahí hay un problema que a veces no se maneja; o se trabaja solo con individuos o se quiere trabajar solo con organizaciones, entonces ésta es otra circunstancia a considerar.

Hay que aprender en Desarrollo Rural de las experiencias de muchos países las cuales suponen una inter-relación entre actores, entre estructuras y procesos, y no se puede perder la mirada a ello, desgraciadamente, como se trabaja en términos micro se considera sólo a los actores, y este es un problema que siempre presenta limitaciones en las actividades, esto no se supera individualmente y la estrategia de trabajo con Municipios puede ser una forma de salir del marco inflexible que significa la acción cotidiana referida solo a actores.

En tercer lugar los procesos, que van más allá de los actores y de las estructuras locales o nacionales y que en la época contemporánea son de globalización, dicho proceso tiene una cierta estructura, pero está afectando modos de vida, está afectando alternativas, está afectando posibilidades y soluciones que hoy ya no se pueden sostener. Es difícil salir de la estructuración, pero es un poco más complicado entender los procesos y entender cómo afectan, pero éste es un punto clave, el Desarrollo también supone la capacidad colectiva de vincular actores, estructuras y procesos.

A veces, puede considerarse solo a los actores y hacia ellos se puede elaborar un tipo de proyecto, pero si se introducen los elementos estructurales se va a tener otro tipo de proyecto y si se introducen los procesos se tendrá otro tipo de proyecto, por lo cual las expectativas, la organización del tiempo, de los recursos y de las estrategias van a variar, los términos usados no se refieren solamente a una especulación teórica, tienen directa incidencia en la manera cómo se diseña el proyecto y en la estrategia para llevarlo adelante.

La definición del mandato es importante, en el caso del Desarrollo Rural la idea de rol corresponde a la interacción social, está referida no solamente al mandato específico contenido en alguna ordenanza, está referida a la manera como se define la interacción con otros grupos, lo que corresponde hacer y lo que se debe hacer, un papel genera deberes y derechos, por otra parte un rol significa ocupar determinada posición social de poder, de intervención, o sea no hay rol sin posición social. La gente mira en función del rol que se juega, y por lo tanto se coloca en determinada posición, ello otorga ventajas y desventajas para el tipo de tareas que se hacen, pero sin reconocer la posición. Por otra parte, el rol está configurado por el conjunto de expectativas que se van generando en la interacción social y muchas veces esas expectativas son indicaciones de conducta y pueden ser motivo de frustración.

El papel se define en relación con otros y aquí el de los agentes locales está en referencia a sus pares, está definido en referencia a los pequeños productores, a los agricultores en general, se define respecto a otras organizaciones que trabajan en similares aspectos, tanto públicos como privados, y están definidos en términos del papel de la Intendencia. Casi siempre los roles tienen múltiples facetas y habría que saber cómo se establecen esas relacio-

nes de manera consciente y cómo trabajarlas. Un papel no es solamente algo que define una actuación de manera rígida, un rol tiene un componente de negociación, siempre los deberes y los derechos exigen que se cumpla con el rol ampliando la capacidad de creatividad y de negociación. En el caso de los agentes locales, la capacidad de negociación de sus funciones es fundamental y esta negociación comprende a la capacidad de coordinación, de entendimiento y de ampliación de metas y de expectativas conjuntas. El rol no solamente aparece como un mandato de un puesto de trabajo sino como un conjunto de expectativas, de deberes y derechos que se ponen en marcha en un proceso de interacción social que tiene que ver con los distintos grupos involucrados. El cómo se define este papel y cómo interactúa, se hace en la práctica organizado por niveles de conocimiento y de experiencias, y es ahí donde se entra a lo que se ha llamado los enfoques del Desarrollo. La manera en que se visualizaba el Desarrollo en América Latina, hasta los años 70, estaba directamente vinculada con el llamado «Estilo urbano industrial de Desarrollo», esa era la antigua visión para convertirse en sociedades que pudieran semejarse a aquellas avanzadas, que habían trabajado más bien una estrategia urbano-industrial de Desarrollo.

Dadas las características de los países de América Latina, existían las insuficiencias de las herramientas económicas, tanto teóricas como prácticas por lo que en un determinado momento se optó por encargar al Estado las tareas básicas para alcanzar este tipo de Desarrollo. El agente central era el Estado, básicamente visualizado en el Ejecutivo, más que como Estado propiamente dicho, una situación secundaria estaba dirigida hacia las organizaciones de la sociedad civil y el mercado era una especie de entelequia «no había un manejo del mercado» ya que muchas veces se ha repetido lo que la teoría económica dice que es el mercado, pero no como funcionan los mercados en los países y menos como funcionan los mercados rurales, este es otro aspecto fundamental. Con el desarrollo de los mercados en América Latina, acortando la historia, se entra con distintos matices, porque alrededor de ello convergen las pugnas entre los grupos políticos, pero allí existen dos ejes en el ámbito mundial, la producción de riqueza que estaba vinculada directamente a la producción de bienes tangibles, y la acumulación que era claramente producir más autos, más refrigeradores, más productos alimenticios, entonces la idea de riqueza era quién produce más a partir de sus fábricas, lo que ha sucedido después del año 70 y que ha tenido una serie de

repercusiones económicas y también filosóficas, es que se vive un momento en el cual las bases de la visión del mundo están siendo revisadas fuertemente desde distintos ángulos.

Pero además, esta transformación está acompañada de un cambio y es que la riqueza y el estar en la punta de la economía y del poder, ya no están tan vinculadas a la producción de bienes tangibles ahora lo hacen a la producción de bienes intangibles y ahí se vuelve la gestión un elemento fundamental así como la información y todo lo que es la biogenética. Ahora la riqueza está más vinculada a la calidad del conocimiento, a la fortaleza de las instituciones encargadas de transmitirlo y a la generalización de ese conocimiento con respecto a las personas que forman un país. El Banco Mundial ha admitido en un informe de hace cuatro años que efectivamente el crecimiento depende de la tecnología, pero a renglón seguido dice: «la tecnología depende de la educación, de la cultura, de las instituciones, del grado de apertura de las economías entre países subdesarrollados y desarrollados», no dice solo de los subdesarrollados, hace un fuerte énfasis en esto.

Ello genera otra situación, porque si se mide el Desarrollo Rural desde el punto de vista de la producción de bienes tangibles, se va a usar una estrategia, pero si lo mira desde la producción de bienes intangibles, el aspecto de organización social, el aspecto de participación, el aspecto de educación, de cultura, de instituciones, adquiere un relieve distinto, y un valor enorme comparado con la situación anterior. Si antes no había preocupación por las instituciones y las organizaciones, hoy se vuelve a descubrir la fuerza de las organizaciones, de las instituciones y de la cultura, de alguna manera el Desarrollo es la capacidad de moverse informadamente, y para ello, se tiene que estar adecuadamente preparado, y esto supone tener gestores de la información y de la coordinación, y ahí se define el papel de la gente que está trabajando en Desarrollo y el Desarrollo Rural.

En términos generales, en América Latina después de haber pasado por el proceso de ajuste, sigue en el proceso de pago de la deuda, eso no se termina, hay que recordar que de haber pasado por la aplicación de una serie de recomendaciones que eran como una receta de aplicación única en Argentina, en Perú, en Bolivia, habría que preguntar por qué se aplicó una receta única, casi sin matices la cual fue aplicada en todos los países y lo interesan-

te fue que en cada uno de ellos los políticos, o algunos grupos, trataban de hacerlas pasar como algo que ingeniosamente ellos elaboraban, este es un problema sociocultural muy fuerte en América Latina.

Al preguntarse por las instituciones, por la organización, por la capacidad de conocimiento del país, de proyección, de manejo y de experiencia, porque estas no son situaciones nuevas, América Latina está acostumbrada al péndulo desde que nació, el problema está en que en medio del péndulo se pueda hacer uso de la memoria y de la inteligencia, para ser menos pendulares, este es un problema fundamental, una sola receta aplicada a distintas realidades, casi sin transición, pero el resultado de esa receta, por investigaciones propiciadas por el Banco Mundial señalan que ese tipo de políticas en muy pocos países llevó al crecimiento y mucho menos al Desarrollo.

Frente a estos resultados se está trabajando nuevamente en la perspectiva del Desarrollo y en la perspectiva del combate a la pobreza, porque si existe globalización, supuestamente lo hace para todos y de distinta manera, el reparto de beneficios es diferente, pero eso quiere decir que si no hay estabilidad social mundial hay repercusiones en los países avanzados, y hay un interés de los países avanzados porque haya estabilidad, pero esta debe ser coincidente, tampoco se negará a hacerlo coincidir, pero hay que hacerlo con planteamientos propios, en esa medida, se han vuelto a abrir los canales financieros y los foros de preocupación sobre Desarrollo.

En la discusión actual sobre el Desarrollo, se insiste desde distintos ángulos políticos, esta es otra novedad después de la caída del muro de Berlín, que hay palabras que ya no pertenecen solamente a un grupo, sino que sirven para que distintos grupos con distintas orientaciones políticas las tomen, y estas concepciones, que hoy día las toman la derecha, izquierda y centro, son: equidad, sostenibilidad y competitividad. No hay grupo que quiera estar en una discusión, que no tome estas palabras, y esto es una cuestión fundamental, estas han sido trabajadas por organismos desde distintos ángulos; el concepto de equidad fundamentalmente, lo ha trabajado el PNUD; el concepto de sostenibilidad está trabajado fundamentalmente por la Comisión BRNGLAND y la competitividad ha sido trabajada desde diversos ángulos por el Banco Mundial y CEPAL y otros estudios internacionales; la competitividad junto con la sostenibilidad, ha dado lugar a especializaciones en las Universidades y en los centros mundiales de investigación.

## **II. Equidad, sostenibilidad y competitividad**

Se dice hoy que las propuestas de Desarrollo tendrían que articular equidad, sostenibilidad y competitividad y hay países donde el crecimiento se produce junto con redistribución, otros países han entendido que la cuestión de infraestructura física y social de combate a la pobreza, de educación y de salud es ya un método de crecimiento pero hay otros países que han dicho primero crecemos, pero estos últimos van a estar en ese problema en los siguientes veinte o treinta años, lo que no se haga en educación hoy, no se puede reemplazar sino después de diez años lo cual tiene consecuencias muy graves. Hay proyectos de corto, mediano y largo plazo, hay ciertas cosas que se hacen hoy que van a ser duraderas y no se las puede reemplazar sino hasta dentro de diez o veinte años, uno de los temas es educación y el otro es salud, los temas de la equidad, sostenibilidad y competitividad, suponen retos y es ahí donde hay que pensar cuáles son los intereses y cómo se realizan las vinculaciones.

Equidad no es un término que deba ser usado para definir las políticas sociales asistencialistas, tampoco es un término que deba referirse exclusivamente al combate a la pobreza o la atención a los pobres. Equidad significa tener una preocupación por el combate a la pobreza y de atención a los pobres, pero el eje está directamente vinculado al tema de la desigualdad social en las sociedades, porque puede haber sociedades más o menos igualitarias con un grupo de pobres que habría que atender, pero el tema de la pobreza no agota el tema de la equidad, el tema de la pobreza está vinculado al de la desigualdad y la desigualdad con la concentración de recursos de unos grupos y el reparto con respecto a otros; incluso que no sean pobres, este es un tema fundamental. La equidad no es sinónimo de combate a la pobreza, solamente tiene que ver con la forma en que está organizada la sociedad, las instituciones, el acceso a los bienes tangibles y no tangibles y tiene que ver también con los niveles de desigualdad.

El tema de la sostenibilidad también es un tema apasionante, todavía no hay sobre él un acuerdo unánime, pero lo que llama la atención es que hay conciencia de que sostenibilidad tiene que ver con el conjunto del manejo de los recursos de un país y dentro de la esfera internacional se terminará reduciendo la sostenibilidad en los proyectos en Desarrollo Rural, así cómo evitando

que los pobres sigan depredando sus tierras, en muchas partes en eso se ha convertido la sostenibilidad, y ello está directamente vinculado a las acciones que realizan las Municipalidades y las Intendencias.

No se puede trabajar solo en el manejo de cuencas o en manejo de medio ambiente si no hay autoridad local especialmente responsable de eso, lo cual supone que existe interacción entre Intendencias y Municipalidades, este es un tema que habría que mirar con mayor cuidado. Al principio, el concepto de sostenibilidad estuvo muy vinculado a los aspectos sobre recursos naturales y nada más, poco a poco ese concepto ha ido abarcando las condiciones de vida de las personas, ahí se recupera la vinculación naturaleza-actividad y personas. No es una relación externa, la relación con la naturaleza es casi una relación interna, es a través de su actividad que se constituye como persona y la actividad supone una vinculación con la naturaleza y con la sociedad. Desde este punto de vista, el concepto de sostenibilidad se ha acercado al concepto de Desarrollo Humano, es así como el PNUD dice que el Desarrollo Humano y la sostenibilidad podrían usarse intercambiamente, porque también el PNUD avanzó desde lo puramente social hasta incorporar las condiciones de vida y la relación con la naturaleza, hay un encuentro muy grande entre sostenibilidad y Desarrollo Humano.

Otro tema difícil e importante es la competitividad, es difícil porque en muchas de las tradicionales estrategias de Desarrollo y de Desarrollo Rural en América Latina, se trabaja, en parte, con una vocación fuerte por combatir las injusticias, la situación de pobreza, etc., pero muchas veces se ignoró la relación de estos programas con la sociedad global, con el mercado y con el Estado. O sea, los proyectos de Desarrollo Rural muchas veces se desvincularon, no solamente de las estrategias nacionales sino en ver las relaciones con el mercado y con el intercambio y aquí el término competitividad por lo tanto no está referido a empresas aisladas, no está referido a cómo lograr la competitividad de los pequeños productores en sí mismos, competitividad no se refiere a un sector, o a la industria, o la agricultura, no se refiere a empresas individuales solamente, la competitividad tiene que ver con el manejo sistémico de la economía en su conjunto y con la potencialidad que en la economía se observa entre sectores y entre distintos tipos de unidades. Esta es una discusión permanente, pero los países avanzados definen competitividad como la capacidad de su economía, no de un sector ni de

una empresa, de funcionar eficientemente, atendiendo a las demandas internas y siendo capaces de permanecer en competencia en el comercio internacional. No es un simple sinónimo de competitividad, la competencia se realiza en el mercado internacional y para hacerlo competitivamente, hay que tener una economía competitiva, y aquí se vuelve a vincular a la economía con las características de la sociedad, de las instituciones, de las organizaciones y también la ubica dentro del esquema político, tener una economía competitiva supone determinado tipo de opciones y eso implica decidir entre ellas, trabajar con equidad, sostenibilidad y competitividad en el Desarrollo, supone un manejo por un lado de entendimiento sobre como se articulan las cosas y como se traduce eso hacia los proyectos en los cuales se está trabajando.

### **III. Redefinición de Estado y sociedad civil**

Otro aspecto es el que tiene que ver con las redefiniciones sobre el Estado, el mercado y la sociedad civil, hoy se acepta con algunos matices que el Estado tiene que dirigir de otro modo sus competencias, pero no abandonarlas. Se ha entendido por una redefinición institucional del Estado el achicamiento del aparato estatal y de la burocracia estatal, en el nuevo papel del Estado, el Desarrollo Institucional contempla la capacidad de éste para cumplir con las funciones para las cuales está estructurado y de legitimarse para que los ciudadanos cumplan con sus deberes y con sus derechos, por ello institución no quiere decir solo organización, institución es un conjunto de normas escritas y no escritas que regulan los ámbitos claves de la vida de las personas para hacer posible la interacción entre ellas y para hacer posible esa interacción con las organizaciones oficiales que manejan y ordenan el país.

La institución no es equivalente solo a la organización y cuando se habla de institucionalidad del Estado se refiere a su capacidad para hacer cumplir sus funciones, y ahí se tendría que hablar de otros temas como son la desconcentración y descentralización del Estado, que a veces se vinculan al tema de la gobernabilidad, es decir, el hacer posible el buen gobierno es un tema fundamental para el Desarrollo Rural. Hablar de desconcentración y descentralización no significa hablar de fragmentación, de dispersión y de

falta de coordinación, cuando se habla de eso hay que tener mucho cuidado para identificar las estrategias que se establecerán entre responsabilidades y articulaciones en el ámbito del proyecto, de la Intendencia y del Gobierno Central; y ese es un tema que habría que prestarle atención. A veces se interpreta descentralización y desconcentración como la fragmentación, como hacer obras en determinado tipo de situaciones sin ningún manejo; pero en coherencia con la idea de competitividad que exige una economía sistémica y con instituciones que funcionen, se plantea lo mismo para el Desarrollo Rural, de tal manera que éste no sea un conjunto de proyectos aislados y dispersos, por ello desconcentración y descentralización suponen coordinación entre niveles de autoridad, distinción en la asignación de responsabilidades, pero también supone diferenciación de ingresos presupuestales, no es el Estado el que tiene que hacer todo, éste tiene que cumplir con sus funciones públicas y políticas, y esta es una cuestión donde habría que preguntarse cómo se está ejecutando.

El segundo tema se refiere al como se ha definido el papel de la sociedad civil, hasta hace unos años hablar de sociedad civil, era hablar de clases, hablar de pueblos, hablar de grupos, pero actualmente lo que se está diciendo es que tiene que haber un rol más protagónico y organizado de los distintos grupos de la sociedad civil; no solamente de los grupos económicos, sino de los grupos culturales, de los grupos de jóvenes, de los grupos que están planteando alternativas al problema de género. Toda la sociedad civil está constituida por ese tejido que se configura por la manera como las personas, fuera del ámbito del trabajo y del propiamente oficial-político, organizan su vida cotidiana, eso vendría a ser la sociedad civil; ahí hay un reto para el Desarrollo Rural, porque se enfrenta con el productor en su rol de productor, pero muchas veces lo que se demanda tanto del productor individual como de las organizaciones de productores no es solamente la vinculación hacia ellos como productores, sino como ciudadanos, como personas, como padres que tienen problemas con sus hijos, ahí la estrategia de Desarrollo Rural se amplía, no es solamente la estrategia productiva, es la estrategia de Desarrollo Rural. El papel de la sociedad civil juega un papel clave y es una revalorización de instituciones y de liderazgo por lo que no se puede reemplazar esa capacidad.

Por otra parte, el papel del mercado que genera determinado tipo de condiciones, determinado tipo de normas, pero el mercado no puede regular el

ámbito de la vida general de una sociedad, cuando desde un solo tipo de relación social se trata de organizar la riqueza y la amplia gama de relaciones sociales se habla de ideología, de una ideología que se quiere hegemonizar sobre otro tipo de relaciones sociales. Pero tampoco se le puede negar al mercado su papel, hay que distinguir que tanto la sociedad civil como el Estado, así como el mercado, generan normas escritas y no escritas. No solamente el Estado es el que genera leyes, en la vida social todos están sujetos a leyes, cómo se debe comportar, qué esperan los otros; y si no se hace se recibirá castigo.

Pero también se generan leyes de diferenciación por ejemplo, el problema de género y el problema generacional tiene que ver cómo están definidos los privilegios y los deberes de cada grupo, había algunas sociedades en donde la mejor comida era para el padre, independientemente de que la madre estuviera gestando o que hubiera niños en edad de ser nutridos adecuadamente, este es un tipo de norma y es más fuerte que una Ley del Estado; para cambiarla es un problema, por ello si los tres elementos: Estado, sociedad civil y el mercado generan normas, en el Desarrollo Rural habría que estar atento a este tipo de normas y al hablar de género, se está diciendo no solamente de que las mujeres tengan acceso al crédito, igualitariamente que los hombres, esa es una manifestación, se está hablando de cómo el Desarrollo Rural supone transformar las normas que regulan los deberes y los derechos de las personas por su sexo, ese es un tema fundamental.

Habría que aprender que la sociedad civil es uno de los ámbitos donde se genera la desigualdad, donde inclusive se fundamenta la desigualdad, no es solamente en el mercado, no solamente es en el Estado. Por eso es que se habla de Desarrollo rural, porque no involucra esas dimensiones sociales, culturales, etc. El rol que se le pide a la sociedad civil es mucho más activo que antes, pero también a sus organizaciones tanto gremiales, económicas y políticas; y una de sus organizaciones a la cual elige es la Intendencia, ahí hay un ámbito para trabajar.

Hay países que por naturaleza «histórica», tienen desconfianza de su administración pública, propiciar el enlace sector público y sector privado es complicado, pero ningún país se puede dar el lujo de desperdiciar recursos privados o públicos, el problema sería cómo se logra esa articulación entre sector

público y privado, en muchos países la situación ha llevado a que de facto se den estos acercamientos fuera del ámbito institucional. Habría que buscar formas para ampliar el ámbito para que la relación sector público-sector privado sea más fructífera, este es un componente del actual enfoque, el otro componente que se puede leer desde lo macro, pero que tiene que ser visto desde lo micro en el marco del propio proyecto, es la articulación entre las políticas sociales y las políticas económicas, que normalmente han estado separadas.

En algunos países se han creado Consejos Ministeriales los cuales coordinan a los Ministerios Sociales y Económicos, en otros se ha mantenido una diferencia muy grande y en otros el tema social casi ha desaparecido, pero en términos prácticos no se puede trabajar con esa diferenciación solamente para el Desarrollo Rural, el problema muchas veces ha sido que el Desarrollo Rural se dirigió solo a lo social, otras veces osciló hacia lo técnico-productivo, y ni siquiera a lo económico en el sentido más amplio, por ello su articulación es un reto.

Cuando se habla de empleo para jóvenes, de problemas de productividad, de problemas de transferencia de tecnología, en realidad se está hablando de la relación entre lo político y lo social, quizás el ejemplo más gráfico es que la generación de empleo tiene los dos componentes por una parte atiende al combate a la pobreza, mirado como un aspecto social, y por otra atiende al tema del crecimiento y de la productividad, mirado desde el puesto de trabajo y de los ingresos, quizás el empleo sea lo más gráfico para mostrar como se hace esta articulación entre lo político y lo social, quien no tiene empleo está casi fuera de todo.

El marco internacional, tanto regional como en términos de globalización, tiene cuestiones económicas y políticas pero también tiene redefiniciones en las organizaciones que trabajan para el Desarrollo, y estas son modificaciones para analizar. La lectura del rol de los agentes locales del Desarrollo se puede definir como la de un especialista en un tema o en una profesión, o en una función, pero en la práctica todos los que están insertos en el Desarrollo Rural se enfrentan a lo que se llama tres tipos de lógicas, una es la lógica del análisis que es la de los académicos, cómo se estudian y se definen las cosas, entrega evidencia empírica de lo que dice, se discute y analiza, esta

**lógica del análisis define lo que es, el tipo de habilidades que desarrolla una persona como académico dentro de la lógica del análisis, así como el tipo de vinculaciones con organizaciones e instituciones, pero ello no autoriza para definir acciones; entre la lógica del análisis y la acción hay varios pasos intermedios, no solamente sociales y políticos, sino también saber actuar.**

**La segunda lógica es la de la intervención, entendiendo por intervención no un acto autoritario y manipulador, sino por el deseo, la voluntad y la conciencia manifiesta de ayudar a que las cosas se encaminen hacia un determinado propósito, eso es intervención, con ello se resalta el aspecto activo de la intervención, no solamente el pasivo, por eso es que se les llama agentes locales. El término agentes es importante, se refiere a agencia, se refiere a actividad, se refiere a capacidad de proyección y de organización, la lógica de la intervención viene medida por la acción, pero a veces se confunde el resultado de la acción con la acción por sí misma, la lógica del intervencionismo no se mide por el número de acciones, sino por el resultado y efecto de ellas, es decir sus logros, que de repente son menores pero más duraderos.**

**La lógica de la intervención macro lleva con ella que la mayoría de proyectos de Desarrollo Rural dependa más de los que trabajan en intervención macro, ahí se ve la consistencia de los instrumentos de política y la capacidad institucional para aplicar la lógica de la intervención en la formulación de la estrategia de acción, quienes trabajan en Desarrollo Rural, tienen que manejar como el ABC la formulación de estrategias de acción y esas estrategias de acción tienen que ser convertidas en planes, programas y proyectos con sus actividades.**

**Esto está vinculado no solamente al dominio técnico sobre el diagnóstico, sino esta vinculado al dominio técnico de la interacción social, se formula el proyecto técnicamente en forma de documento, pero teniendo presente el tipo de problema y de población con la cual se trabaja, esa es la lógica de la intervención, si no ésta se convertiría en un ejercicio teórico al hacer el proyecto separado de la gente, por intervención se concibe en esos términos, y hay que estar bien preparados, porque, normalmente en los proyectos de Desarrollo Rural, no se le presta atención a estos elementos, el manejo lo realizan otros, por lo cual habría que ver como se interviene en el manejo.**

**La lógica de la intervención, es una lógica prescriptiva, señala aquello que y para que se desee alcanzar, señala como se deben hacer las cosas, por lo**

tanto es una lógica distinta a la del análisis, que solo señala lo que es, aquí hay que señalar lo que se quiere alcanzar y cómo hacerlo, es una lógica muy activa. Pocas veces se reflexiona al hacerlo, pero eso es lo que se hace, pero la lógica de la intervención, además tiene que tomar en cuenta las características de la población y de la estructura.

Esto supone el manejo, el respeto y entendimiento de una tercera lógica, que es la de los actores sociales, la cual normalmente no se toma en cuenta, esta lógica de los actores sociales no es homogénea, son distintos grupos, distintos intereses, distintos grados de cultura, pero cada uno de estos grupos ofrece sus expectativas, sus deseos y también su colaboración, por ello hay que considerar desde la acción y formulación de proyectos esta lógica de actores, lo cual significa desarrollar una cierta sensibilidad, y un entrenamiento para asimilarla. Por eso para trabajar en Desarrollo Rural, no es que tenga que ser un académico, un interventor o una especie de antropólogo a la vez, sino que es necesario desde la intervención captar la lógica de los académicos e interactuar con la lógica de los actores sin perder su rol, porque en el momento que pierde el rol no sirve a nadie, la diferenciación de roles resulta clave y es pedida por la misma gente, estos son los ejes de los enfoques actuales que señalan algunos elementos de estrategia.

#### **IV. Elementos de estrategia**

La estrategia se concibe para prestar atención a la gestión y garantizar su éxito, por ello tendría que estar concebida con respecto al manejo de información, un mínimo manejo de información es clave, la estrategia se relaciona con la participación de la población, y con la organización, eso no quiere decir que se tengan que crear nuevas organizaciones, sino se asume la existencia de las actuales, por gestión, se entiende no sólo al saber hacer el proyecto, es también manejarlo en la vida cotidiana, la gestión tiene que ver, con la relación entre el Gobierno Central, las Intendencias, los proyectos y la población.

Estos tres aspectos son problemáticos, no solamente en el Desarrollo Rural, sino en la relación entre la sociedad civil y el Estado, el primero es la falta de coordinación entre acciones, este se observa en todos los campos, en salud,

en educación, etc., la falta de coordinación se observa hasta en el punto final de entrega de servicios sociales, hay una falta de coordinación en políticas, en recursos, en definición de metas e inclusive en la entrega de los servicios sociales, algunas veces, se construye una escuela, pero faltan profesores; se regalan computadoras, pero no hay luz eléctrica; en el ámbito nacional, se supone que algunas instancias deben cumplir esa coordinación, en algunos países eran los Ministerios de Planificación, en otros eran los Ministerios de Finanzas, pero la falta de coordinación significa un desperdicio de recursos, significa una no aclarar las responsabilidades y significa dificultades a la hora de la entrega de los servicios, eso hay que superarlo trabajando el Desarrollo Rural con Intendencias y promover la coordinación de este tipo de actividades al interior de la Intendencia.

Segundo, es la falta de legitimidad que deviene de esta falta de responsabilidad, muchas de las entidades públicas al tener superpuestas las funciones, en vez de que aparezcan más recursos para las actividades éstas se quedan en tierra de nadie, lo superpuesto no refuerza, y al quedarse en tierra de nadie, la gente no confía y se pierde la credibilidad. Este es otro tema para entender y ponerse de acuerdo, esto no tiene que ver solamente con Desarrollo Rural, hay que definir las responsabilidades que tiene el Gobierno Central, qué responsabilidades se le asigna a las Intendencias, cuáles son los ámbitos de coordinación, cuáles son los ámbitos de cooperación, para hacer posible la vinculación de las Intendencias con la sociedad civil.

Y el tercer problema, que se encuentra generalizado, es la falta de participación, a veces la participación se ve como un estorbo, como los economistas se especializan en medir, miden por ejemplo, las situaciones en que se toman autoritariamente las decisiones, sin participación y luego se ejecuta el proyecto, sin considerar la cantidad de tiempo que se pierde para entrar en interacción con la gente, los economistas lo han calculado y le han puesto por ejemplo un valor de diez, frente a situaciones donde aparentemente se pierde tiempo en todo lo que es la elaboración del proyecto por la participación. Por ello la segunda estrategia es: antes de elaborar el proyecto se conversa, discute, organiza, acuerda, etc., sobre este tipo de proyectos, y una vez puesto en marcha, el tiempo que se pierde es sólo de seis, comparado con el otro. Así como los economistas todo lo traducen a cifras, desde un punto de vista de eficiencia social, de uso de recursos y de tiempo, es mucho

mejor trabajar organizadamente, porque tampoco la participación es la solución total, trabajar organizadamente en la elaboración del proyecto, garantiza su sostenibilidad, y ahorro de tiempo.

Estos son tres aspectos a tener en cuenta para definir la estrategia: falta de coordinación de acciones lo cual provoca falta de credibilidad, definición de responsabilidades y la falta de participación local; tres aspectos a considerar en la estrategia. De esos tres aspectos se les puede mirar como problemas o convertir en fuerza, porque si lo que falta es coordinación de acciones, entonces no es que falten instituciones, que falten organizaciones, o que falten recursos, este es un elemento clave de la estrategia, y sería un elemento para definir mejor el rol del experto en Desarrollo Rural, como agente local del Desarrollo Rural. Una de los temas donde se ha perdido tiempo en el Desarrollo Rural es que siempre se ha querido buscar fondos que vayan directamente a las actividades y que puedan ser manejadas por quien solicitó los fondos, y a su lado, hay gente realizando actividades en salud, en educación, en infraestructura; para algunos las ONGs no existían, pero hoy esta posibilidad debería convertirse en fuerza y no en debilidad, igual sucede con el tema de responsabilidades, porque tampoco se trata de meterse en todo, hay que ordenar y pedir que las otras instituciones cumplan con sus funciones, por ello, el aspecto de participación es un elemento básico para una estrategia.

Por otra parte una cosa es tener una estrategia nacional de Desarrollo y otra es actuar sin ella, el Desarrollo Rural, es una parte del Desarrollo Nacional, si se carece de estrategia de Desarrollo Nacional, no quiere decir que no se puedan hacer actividades de Desarrollo Rural y que no se busquen organizaciones o instancias que posibiliten un manejo racional de esta actividad, el Desarrollo Rural requiere de todas maneras de una estrategia nacional, y conviene diferenciar Desarrollo Global Nacional del Desarrollo Rural, pero a su vez conviene articularlo.

Un segundo aspecto de la estrategia, es la relación y diferencias que existen entre la ciudad y el campo, entre lo rural y lo urbano, usualmente en Desarrollo Rural se tiende a veces, a visiones idílicas del campo y muy enemistosas con la ciudad, lo paradójico es que se vive en la ciudad y se trabaja en el campo, pero la noción social, económica, institucional de campo supone ambas

por lo que se pueden mirar como enemigas, pero puede haber otra posición más saludable, incluso para los propios campesinos y es como lograr una articulación ciudad-campo más beneficiosa para el mismo campo, porque la ciudad tiene muchas otras cosas; y cómo con ello se logra un equilibrio ciudad-campo en términos demográficos, o cómo evitar que las condiciones se agraven en el campo y que esto termine en migraciones y en situaciones poco manejables para la ciudad. La relación ciudad-campo es clave, incluso para desarrollar estrategias de empleo, estrategias para jóvenes, para mejoramiento de mercados, son otra parte de la estrategia.

Un tercer aspecto de la estrategia es la diferencia entre Desarrollo Rural y Desarrollo Agropecuario y sus articulaciones, ésta es una cuestión fundamental, a veces se hacen planes de Desarrollo Rural, y se dividen en siete u ocho líneas de actividad: capacitación, extensión, crédito, participación, salud, género, por lo cual se divide el problema tanto que casi no es posible escoger y se fracciona el problema, por ello sería conveniente revisar por qué se organizan las actividades, cómo se organizan y en función de qué tipo de metas.

Pocas veces se han elaborado estrategias de Desarrollo Agropecuario con los conocimientos actuales, esto significaría incorporar el manejo de cuencas, las vinculaciones con mercados, con el aparato Institucional, no solamente como algo para que el campesino adopte, como algo que tiene que hacer para tener más alimento, aquello es apoyo humanitario, y es importante hacer apoyo humanitario para entender la pobreza, pero si se quiere hacer Desarrollo Rural, se tiene que trabajar con estrategias, y pocas veces se elaboran estrategias de Desarrollo Agropecuario que vean a la producción, no solamente del campesino, sino dentro de su propio espacio regional o Microrregional, que vean los mercados, que vean los aspectos institucionales, eso comprendería al Desarrollo Agropecuario el cual tiene que ver con aspectos técnicos y productivos, tiene que ver con el funcionamiento de los mercados y tiene que ver con los apoyos que se entregan a la producción, y eso supone estrategia.

El Desarrollo Rural apunta al conjunto de relaciones sociales, tipo de poder y de relaciones políticas, de ventajas o desventajas culturales que tiene la gente, o sea el Desarrollo Rural apunta a la vida cotidiana, a la calidad de vida

**como personas y no solamente como productores, es claro que para realizarse como persona en la sociedad contemporánea, hay que tener trabajo y hay que ser productor, no es lo uno o lo otro, tienen que ser ambas cosas a la vez, este es otro aspecto de la estrategia cómo formular claramente en los planes, la separación por un lado entre Desarrollo Agropecuario y Desarrollo Rural y por otro su vinculación.**

**En el Desarrollo Rural usualmente se ha estado trabajando como unidad de acción y planificación con familias, trabajo con familias, con productores, las tendencias generales surgidas de distinto tipo de experiencias, inclusive en esto coincide FAO, coincide el IICA, coincide el FIDA en sus trabajos, es que el Desarrollo Rural no puede ser trabajado en el espacio familiar, no tiene mayor éxito, no quiere decir que no se trabaje con las familias, sino que la unidad de planificación tiene que ser la microrregión, y por que la unidad de planificación no debería ser la Intendencia, como las Intendencias del Uruguay cubren espacios grandes, dentro de las Intendencias tendrían que ser ubicadas microrregiones para trabajar, de allí nace una estrategia que apunta al mediano plazo y que trata de articular distintos aspectos para hacerla sostenible, no se trata solamente de un desarrollo técnico, sino de entender el aspecto del Desarrollo Rural en sentido más amplio, hay una cantidad de instrumentos para trabajar desde la microrregión, pero cambia la óptica, porque una cuestión es trabajar con familias y otra cosa es trabajar con microrregiones, donde se tiene incluso que modificar sus elementos de planificación y de diagnóstico, no se abandona a las familias, pero se entra en un espacio más amplio.**

**Las microrregiones, se definen como espacios socioeconómicos y geográficos que garantizan el mínimo de organización social y de recursos para hacer proyectos sostenibles, no están referidas solamente a los campesinos pobres, están referidos al conjunto de habitantes rurales de los centros poblados o de otros estratos, porque al plantearse una estrategia para combatir la pobreza en sí misma sin vincular los otros aspectos, es dejar a los pobres en la misma reproducción, es como tratar de trabajar a nivel macro sin considerar las condiciones de pobres y de los distintos estratos, por ello la microrregión posibilita el combate a la pobreza, tanto para las familias, como en las condiciones generales de producción y de vida, que serían las que finalmente ayudarían a levantar el nivel de vida de esa población, de ahí la idea de microrregión o cuenca geográfica.**

Un tema que es clave en la estrategia, es el de la intersectorialidad que se refiere a cómo trabajar con los distintos sectores de la pobreza, que supone trabajar en función de fortalecer organización, la participación, la búsqueda de consensos, de trabajo, de vinculación con las Intendencias, son procedimientos que van apuntando al mediano plazo, sin descuidar lo inmediato, por lo cual las obras se hacen en referencia a un proceso, pero no son obras que se quedan en sí mismas.

En muchos países se confunden las tareas municipales con realizar obras públicas de cualquier tipo, sin plantearse por ejemplo qué hay política de salud o política de educación es a partir de esa política de salud o de educación que se define el que hacer. Si se le pregunta a los productores, cada uno va a decir: que quiere una posta en la puerta de su casa o quiere una escuela para que sus hijos no tengan que pasar la calle, etc., pero para usar mejor los recursos hay que establecer determinados tipos de niveles dentro de una visión estratégica que aluda a las relaciones sociales y al espacio más amplio, por eso se insiste en la microrregión, se puede llamar de otra manera, pero no hay forma de plantearse una estrategia solamente referida a personas, sino en el tiempo y en el espacio, y el espacio no es solamente la chacra, el fundo, o la estancia, el espacio es el ámbito de vinculación entre lo rural y lo urbano, el tipo de instituciones, y el tipo de relaciones sociales.

## **V. Metodología e instrumentos**

El tercer aspecto, es referido a la cantidad de instrumentos que están a disposición, para hacer más fácil el trabajo en Desarrollo Rural y para sistematizar información proveniente del ámbito rural. Existen métodos de diagnóstico y para eso el IICA, ha desarrollado una metodología de diagnóstico microrregional, donde se combinan cuatro aspectos: los agro-ecológicos, los socio-económicos, incluyendo lo técnico y productivo, los referidos a organizaciones e instituciones existentes en el espacio analizado, y el tipo de infraestructura física y social que existe.

En ALC hay información secundaria suficiente, si hay algo que sobra son estudios y diagnósticos, existen censos, mapas aerofotográficos, encuestas y entrevistas, hay que hacer una primera organización de la información exis-

tente en el país, no se puede trabajar en una zona sin un diagnóstico, y una parte del diagnóstico es organizar la información existente, no empezarla a crear, porque se pierde tiempo. Con estos elementos es posible trabajar cada uno de estos aspectos, como ejemplo, con ellos se construyen mapas para cada uno de los aspectos, se localiza dónde están, pero aunque ya no se usa el término «paisaje agrario» sirve para identificar dónde se encuentran los paisajes agrarios en los cuales se identifican el tipo de suelo, ubicación de los problemas de sequía, localización de la población: si es dispersa o concentrada, situación de los caminos, programas de salud o cuestiones de educación, etc. Con ello, se va creando un mapa para cada uno de los aspectos, este mapa, antiguamente, se superponía con otros, se hacían mapas sobre papeles transparentes y se superponían, hoy no tiene sentido hacer eso, porque existe los llamados sistemas de información geográfica, que son instrumentos fundamentales y que deberían ser parte de una oficina de Desarrollo Rural en una Intendencia, porque no solamente sirve para el diagnóstico, y para evitar que el diagnóstico sea un listado estático de puntos, cuando debería generar satisfacción al lector, haciéndose de manera dinámica. Con el sistema de información geográfica, se crea paralelamente, una base de datos no un banco de datos, sino una base, porque está pensada, organizada y quienes la generaron saben que salidas pedirle.

Teniendo la base de datos, que es leída por el sistema de información geográfica, se puede visualizar determinado tipo de problemas, y puede incluso mostrar muy rápidamente lo que se observa en ese ámbito y entenderse, el sistema de información geográfica, sirve, además, para visualizar problemas complejos para los cuales se pueden plantear soluciones casi de manera inmediata, constituye un medio de concertación, de discusión entre distintos grupos, de presentación a los encargados de generar las políticas. El sistema de información geográfico permite, sin alto costo, tener simultáneamente un programa de seguimiento y evaluación, ya que con la información desde que es obtenida, se construye una base de datos, dinámicamente organizada, y así el seguimiento y la evaluación se convierten en algo manejable.

Existe otro tipo de herramientas, para el combate a la pobreza, el método de medición directa, que tiene que ver con la conceptualización de necesidades básicas insatisfechas que fue ideado por el PNUD y manejado en América Latina también por CEPAL, este consiste en tomar cinco variables, que se

encuentran en los censos de población, porque como todos los censos de población en América Latina tienen un mismo formato, esas cinco variables se encuentran en esos censos. Si se logra identificar a la unidad mínima espacial se ubica a sus unidades mínimas y con el censo, se puede utilizar el método de necesidades básicas insatisfechas, éste se refiere al tipo de vivienda, al grado de hacinamiento, al grado de dependencia económica, agua y desagüe y otros servicios, son cinco o seis variables que se ubican en los censos para trabajar con el método de necesidades básicas insatisfechas.

El otro método es el de Línea de Pobreza, el cual requiere un grado mayor de complejidad y está referido a la elaboración de una Canasta Básica de indicadores de satisfacción en una sociedad determinada, es necesario determinar lo que se considera en cada país una Canasta Básica, en lo rural y en lo urbano, para eso hay que construirla, y darle un seguimiento durante un tiempo para sacar el costo de esa Canasta Básica de Indicadores de Satisfacción y eso se contrasta con el nivel de ingresos de las personas; allí se ubica la línea de pobreza; las personas que caigan debajo de ella, están en una línea de Pobreza y las personas que estén más allá de un determinado umbral se encuentran en la indigencia.

El método de necesidades básicas insatisfechas mide las condiciones de infraestructura física y social que tiene la población, el tipo de acceso a los servicios públicos, mientras que el método de línea de pobreza, mide la situación del empleo e ingresos; según lo que se quiera medir se puede usar uno u otro, o puede hacerse una combinación y eso resulta una posibilidad mejor.

Si se lee el informe mundial sobre la pobreza rural que fue producido por el FIDA se encuentra que allí se han refinado las técnicas y los métodos para determinar los aspectos de pobreza, de medio ambiente, de género. Otra experiencia que se hizo con estos aspectos de necesidades básicas insatisfechas y de línea de pobreza fue en Chile donde se ha creado lo que se llama una ficha, CAS, en ella se usan los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y en la otra cara los indicadores de línea de pobreza, ingresos y empleos, que después les compara una entidad de estadística de ámbito municipal, eso permite identificar a la gente, conocer las condiciones en que se encuentra y organizar mejor los instrumentos de apoyo que se utilizarán,

Honduras también lo ha tratado de hacer; Costa Rica creó lo que se ha llamado el SISBEN, un sistema de información para combatir a la pobreza, desde el punto de vista de métodos y de sistemas de información, se tiene un arsenal.

Estos son algunos ejes que permiten organizar enfoques, definir elementos para una estrategia y organizar el uso de algún tipo de métodos e instrumentos para el Desarrollo Rural en Intendencias y esto permite la especialidad y concretar este conjunto de aspectos en espacios y en poblaciones.

El cómo entra esta idea de Desarrollo Rural en las Intendencias, qué espacio tiene, cómo las Intendencias organizan esto, qué tipo de habilidades se requieren y con el tipo de elementos que se cuenta, puede ser que las Intendencias ya cuenten con una oficina especializada, cuenten con sistemas de diagnóstico, cuenten con sistema de información, de seguimiento y de evaluación si no fuera así, sería la ocasión para discutir esa posibilidad, porque no es solamente para usarla en el combate a la pobreza, es para ubicar mejor el conjunto de elementos que puede tener la Intendencia para ello o sea, como se conducen los aspectos relacionados con el Desarrollo Rural y con que tipo de organización se cuenta. En segundo lugar hay que hacer un levantamiento de organizaciones, liderazgos en la zona y de instituciones que están trabajando, ello otorga un marco para generar el dinamismo en la ejecución, en tercer lugar, habría que ver, porque no es igual en todos los sitios, como participa la población, porque hay poblaciones muy activas y hay otras poblaciones que no lo son, habría que analizar cuáles son los componentes y tener estrategias para esos casos específicos.

El otro elemento es la relación que se crea entre los gobiernos locales con el Gobierno Central, en Uruguay, por ejemplo son más bien de autonomía y es importante analizar como las demandas pueden ser llevadas hacia arriba y hacia abajo, lo cual contribuiría a una mejor discusión y entendimiento de la estrategia, elaborados los diagnósticos y la identificación de las estrategias de acción estas casi caen por su peso, en referencia al tipo de situación.

Las estrategias permiten diferenciar el tipo de problemas que se pueden solucionar en el corto, en el mediano y en el largo plazo, porque en la mayoría de los proyectos de Desarrollo Rural, no se hace diferencia del plazo, por lo

**cual se realizan actividades que van a tener maduración muy extensa asumiendo que está solucionando los problemas y como esto no resulta las abandona. La diferencia del corto, mediano y largo plazo es fundamental para entender por qué se trabaja sobre un problema, esto quiere decir que las soluciones de mediano plazo pueden no empezar de inmediato pero su maduración, el tipo de recursos y el impacto va a ser distinto.**

**Por otra parte, es fundamental mirar la población en términos de edades y en términos de género ya que atender una población de 0 a 1 año es enfrentar un tipo de problemas, de 1 año a 5, es otro tipo de problemas, ahí no son problemas de educación propiamente, son problemas de salud, de nutrición, de apoyo a la madre, etc. Pero después aparece el tema de la educación y después el empleo, se tiene que identificar el tipo de población y sus estratos para preparar las soluciones a los problemas que existen, allí entra el problema de género mirado dentro de su contexto social y cultural, no como una separación de la mujer con respecto al hombre, que no es de mayor beneficio.**

**Se debería tratar de identificar el tipo de problemas que se quiere solucionar, en términos de componentes sociales, de componentes técnicos y productivos, de componentes económicos más amplios; esa es otra cuestión que también resulta fundamental para compartir con otros grupos las responsabilidades y estrategias de acción.**

**Finalmente, distinguiendo el plazo, tipo de población, tipo de problemas se puede formular las estrategias y que éstas no dependan solamente de la cantidad de dinero que se maneje, o del tipo de persona con la cual se relacionan, sino más bien, otorgar sinergia entre las distintas instituciones involucradas.**

## **PONENCIAS POR PAISES**

### **La experiencia de desarrollo local en Chile**

**Arturo Barrera\***

El tema de descentralización en Chile, y específicamente en el Instituto de Desarrollo Agropecuario, es uno de los procesos que más oportunidades ha abierto a la superación de la pobreza como al mismo tiempo es uno de los elementos que más ha fortalecido a los procesos de descentralización, en el tema del Desarrollo Rural. En ese sentido, la descentralización, tiene una vocación eminentemente rural, en la medida que es más sensible para incorporar a las distintas instancias de decisión del Estado, las demandas, aspiraciones y anhelos de la población rural.

Por lo tanto, es el centro de un proceso o tema de gran significación, para los procesos de descentralización del Desarrollo Productivo del País. Se expondrán tres pequeños capítulos, el primero está relacionado con el aporte sobre algunos antecedentes generales sobre el tema de la Municipalidad y de la pobreza en Chile; el segundo sobre elementos estratégicos, con relación a las metodologías de intervención en ámbitos de combate a la pobreza, con expresión territorial común; y el tercero, analizar dos experiencias con relación al tema de la articulación de programas nacionales con espacios locales, teniendo como actor institucional relevante, a la Municipalidad.

Con relación al tema de la Municipalidad antecedentes generales, lo primero sería consignar que Chile es un país unitario, que administrativamente se organiza en tres instancias fundamentales: el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y las Administraciones Locales, estos últimos se llaman Municipalidades. El 17% de la población es rural, y cerca de un 32% de la población rural vive en condiciones de pobreza, contra un 28% de las zonas urbanas, en esta misma condición.

---

\* Chileno, Ingeniero Agrónomo, Consultor Internacional, Asesor del Director Nacional del INDAP.



La descentralización en Chile es un proceso reciente, los primeros pasos se dan en la década del 70, y solo a partir de la restauración de la democracia en el año 90, se impulsa con mayor decisión, el proceso de descentralización. No obstante estos avances, en las últimas dos décadas, Chile históricamente ha sido, y sigue siendo un país con una tradición y tentación centralista. La Municipalidad en Chile, es el órgano encargado de administrar la comuna, que jurídicamente son entidades o corporaciones autónomas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, vale decir entidades descentralizadas. La Municipalidad es un elemento central, de la administración de la política social. Y es a través de la Municipalidad donde se gestionan, y administran los principales subsidios de carácter social que existen en el país. Básicamente, a través de la ficha CAS, es a partir de las cuales, primero se identifica la pobreza, se califica en términos de agrupaciones, y a partir de este instrumento se focaliza la entrega de los subsidios sociales a la población más pobre.

Desde 1979, las Municipalidades fueron facultadas para administrar la enseñanza, tanto primaria como secundaria, y también para administrar la salud, como un segundo ámbito de actividades, un tercer ámbito de quehacer municipal es el que tiene que ver con la modernización del hábitat, la habitabilidad o el adelanto local y la infraestructura local, y en eso, cumple un rol en la articulación con los Gobiernos Regionales, destacando los temas de la electrificación rural, el agua potable, el alcantarillado, la viabilidad, la salud, la educación, sedes comunitarias, infraestructura de puertos y recreación.

En el ámbito del Desarrollo Productivo, no fundamentalmente agrícola, las Municipalidades tienen escasos instrumentos de fomento para actuar directamente en los ámbitos productivos y cuando lo hacen es a través de articulaciones y de convenios formales que establecen con distintas instituciones o entidades del Gobierno Central que se expresan en las regiones, fundamentalmente el INDAP y el FOSIS. El INDAP es el Instituto de Desarrollo Agropecuario, que tiene como misión y objetivo de fomentar y apoyar el Desarrollo Productivo, y tiene programas de crédito, transferencia de tecnología, apoyo a organizaciones, riego, y agronegocios. El FOSIS, es un fondo de inversión social que financia parcialmente proyectos.

En Chile, jurídicamente, no hay diferencias entre la Municipalidad Rural y la Municipalidad Urbana, y en general los grandes déficit de la Municipalidad

tienen que ver con el tema de las capacidades humanas, la gestión y los recursos, ellas tienen muchas facultades, muchas atribuciones, pero en general carecen de recursos humanos, recursos financieros, y tienen grandes déficit en lo que respecta a la gestión.

Lo segundo, corresponde a los seis principios estratégicos que el Gobierno de Chile ha enunciado en función de lo que es, por una parte el combate a la pobreza, y por el otro el Desarrollo Rural. El primer criterio estratégico es integración efectiva entre lo económico y lo social, no hay superación de la pobreza sin Desarrollo Productivo, como no hay superación de la pobreza sin Desarrollo Social, segundo, la incorporación del criterio de focalización territorial, la dimensión territorial complementaria con la dimensión de focalización social, el tercer criterio es el incorporar la participación de los usuarios y dinamizar la participación del sector privado, un cuarto criterio es la profundización de los procesos de descentralización, con un creciente protagonismo de los Gobiernos Regionales y Locales, un quinto es el incremento de la inversión social, en esto se ha puesto mucho énfasis en los últimos seis años, en aquellas destinadas a la generación, ampliación y consolidación de las capacidades de los pobres. Y finalmente, como un sexto criterio estratégico es la puesta en funciones del Plan de Superación de la Pobreza, es una acción integradora del Estado, que ejercita más decididamente su rol regulador, normativo y supervisor.

Con relación a los elementos estratégicos de las metodologías de intervención en la perspectiva de la Superación de la Pobreza, aparecen cinco elementos centrales el primero, está relacionado con la identificación de los componentes de los distintos programas de Superación de la Pobreza en los medios rurales los cuales incluyen la infraestructura básica, que no solamente tiene que ver con la acción sobre los servicios, el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales, sino que muchas veces le dan la necesaria competitividad a la producción de origen agrícola y no agrícola. Segundo, el tema de la generación de ingresos agrícola y no agrícola. Tercero, el tema de la recuperación ambiental, en Chile, los bolsones de Pobreza Rural están asociados directamente a territorios o zonas agroecológicas con un deterioro ambiental alto, por ello, los programas de Superación de la Pobreza en el medio rural, ha significado necesariamente incorporar el tema de la recuperación ambiental y como cuarto elemento: el de la participación.

Esos son los cuatro componentes que, a través de los distintos programas o proyectos específicos de Desarrollo de áreas pobres, con el objetivo fundamental de Superación de la Pobreza, los cuales ponen énfasis en la acción del Gobierno, independientemente de que las Municipalidades tengan los subsidios y los servicios de educación y salud, que generalmente, están suficientemente articulados con estos otros cuatro componentes, ahí hay un gran déficit en términos de su no-articulación.

Una vez identificados estos grandes componentes, está el tema de la delimitación y definición de las áreas geográficas a intervenir, que generalmente, corresponden a las microrregiones aquí hay un elemento que ha sido trabajado con bastante intensidad, porque generalmente en un mismo territorio, participan diversas entidades públicas, de distinto nivel Regional, Centrales y Municipales y algunas de estas entidades tienen unidades territoriales de diagnóstico, planeación, programación y ejecución distintas.

Las Municipalidades, por ejemplo en Chile, tienen como unidades de programación, ejecución y diagnóstico, las unidades vecinales, muchas veces el INDAP trabaja en las microrregiones, ahí hay un primer trabajo en términos de hacer coincidir estas dos unidades o más, porque otros servicios tienen no solo a estos dos, sino que pueden concurrir otras, de tal forma de tener algunos elementos que faciliten el trabajo y no lo dificulten, una vez delimitadas las áreas ambientales y de pobreza crítica, se procede a trazar los términos de referencia para una propuesta de Desarrollo Local. En las últimas experiencias de Superación de la Pobreza en territorios rurales, se ha trabajado a través de ejecutores privados, que actúan sobre ámbitos territoriales homogéneos desde un punto de vista social, también territorial, y sobre todo de las condiciones agroecológicas, y se les pide a estos ejecutores privados que diseñen una propuesta de Desarrollo Local, pensando en un Programa Estratégico de la comuna, o de esa área microrregional.

En el Programa Estratégico de Desarrollo Local, interesa desarrollar determinados elementos entre los que se encuentra la identificación de posibles alianzas, en la perspectiva de que el Desarrollo Rural necesariamente es de tipo multi-institucional; con una cartera de propuestas de proyectos de Desarrollo productivo y local, que muchas veces son elaborados y están a disposición de los beneficiarios, producto del trabajo de Organizaciones no Gubernamentales.

mentales o de las propias Municipalidades y finalmente lo que son las grandes opciones de Desarrollo, esto en la perspectiva de una microrregión, que necesariamente tiene que articularse a lo que son los Planes de Desarrollo Comunal que las distintas Municipalidades en Chile, tienen con grado distinto de elaboración.

Otro elemento, en estas metodologías de intervención en áreas pobres son los convenios formales de trabajo que se establecen entre distintas entidades y las Municipalidades. Esto es importante porque aquí los procesos de descentralización necesariamente significan ceder y compartir poder, y eso tiene que estar explicado y formalizado en un convenio y también se establecen los llamados Comité de Desarrollo Local, a partir de una base microrregional, en el cual concurren los distintos actores, fundamentalmente la Municipalidad, los Organismos Públicos, (en este caso INDAP, FOSIS y otros), y los usuarios. Esta es una experiencia que se ha desarrollado en varios proyectos y que en general han sido bastante exitosos.

En relación con las experiencias de Desarrollo Productivo, donde se incorporan con el tema del Desarrollo Social de la Municipalidad, el primero, es el programa de transferencia tecnológica en áreas pobres, que desarrolla el INDAP; este tiene un programa de transferencia tecnológica que da servicio aproximadamente a 50.000 productores de los cuales aproximadamente 5.000 están en áreas pobres, en el entendido de que el programa de transferencia, tal como estaba funcionando, no daba cuenta necesariamente de las condiciones de pobreza.

El objetivo del nuevo programa es mejorar la organización para el uso de los recursos productivos tanto para la venta y también para el autoconsumo, mejorar la relación de las familias participantes con la Red Municipal de Subsidios. Este programa se elaboró para que las familias se articulen a la Red Social de las Municipalidades. Esta Red apoya la formación y formalización de organizaciones locales, la elaboración, negociación y ejecución de proyectos comunitarios, no solamente de carácter agrícola, sino que también de carácter no agrícola, y por último fomenta la participación de los Gobiernos Municipales en los procesos de Desarrollo Local, aquí hay una cesión de poder, y un acto de voluntad del Instituto de Desarrollo Agropecuario para articularse a la Municipalidad.

Los pasos metodológicos son la firma de un convenio entre el INDAP y la Municipalidad, se firma una carta-acuerdo entre cada grupo de participantes y la Municipalidad, para formalizar las relaciones; cada grupo elabora un plan de trabajo anual inserto en este proyecto estratégico, cada grupo por votación de sus miembros elige un representante ante la Municipalidad, el INDAP y las empresas de transferencia tecnológica, de tal forma de que haya una participación con un grado de eficiencia. Se trabaja en general con grupos variables de hasta veinte personas, para crear vínculos o relaciones de confianza. Cada seis o siete grupos vale decir 120 o 140 personas, están a cargo de un profesional del agro, que generalmente es ingeniero o veterinario, además de un técnico agrícola, y la Municipalidad contrata a un asistente social, que tiene el compromiso de visitar, por lo menos un par de veces a cada uno de los grupos de base, y muchos de estos grupos nombran y capacitan a un monitor, que es productor, de tal forma de darle una mayor continuidad y dinamismo a las relaciones con los distintos actores.

Los costos aproximados son de 25.000 dólares por unidad operativa, vale decir cada 120 o 140 personas, el INDAP aporta recursos, el marco de referencia y la supervisión técnica y administrativa, y las Municipalidades aportan la asistencia social con una asistente social que generalmente trabaja a tiempo parcial, la oficina que es importante porque interesa que este programa se desarrolle desde las oficinas Municipales, ya que eso le da identidad y una mayor relación cotidiana con las autoridades y el personal de la Municipalidad, y la Municipalidad aporta las convocatorias sociales por que las Municipalidades tienen una mejor relación que las instituciones centrales con los usuarios y eso facilita el trabajo.

La segunda experiencia, está relacionada a dos proyectos con financiamiento internacional, una se ejecuta con financiamiento chileno y del gobierno holandés en la novena región que es básicamente de población mapuche, en una zona costera. Los componentes de este proyecto son el mantenimiento de infraestructura, la diversificación de la producción y distribución de los ingresos, la recuperación ambiental y el mejoramiento físico de los mercados, porque se supone que desde el INDAP se realizan los estudios de mercado, pero el mejoramiento físico, de ferias, etc., se hace en el marco de este programa de fortalecimiento institucional, tanto de la Municipalidad como de las organizaciones y además establece un fondo para pequeñas iniciativas

locales que es administrado por la Municipalidad. La metodología es la misma enunciada con anterioridad, se identifica y se limitan las microrregiones, se realiza una propuesta de Desarrollo Local, se establecen convenios formales con las Municipalidades, se constituyen los Comités de Desarrollo Local, y en este contexto, las Municipalidades aportan o participan, primero ordenando los grupos, segundo, se incorporan en términos de información y de prioridades el diseño del Programa de Desarrollo Local, se seleccionan las empresas ejecutoras y se seleccionan y asignan el componente de Desarrollo Local, que son para obras de infraestructura menor, también se incorporan al Comité de Desarrollo Local, y en general estos proyectos tienen Comités Directivos Superiores, donde los Alcaldes se participan de manera activa.

Los grandes logros, que se han alcanzado han sido la complementariedad de las iniciativas productivas con las de infraestructura social y las de Desarrollo Social, aquí hay una gran apuesta, y un gran avance, en la medida que se compatibiliza aquello que hace INDAP con aquello que hace la Municipalidad. Segundo, se potencia la convocatoria social de la Municipalidad, y por lo tanto se fortalece la participación, por que en la medida en que la Municipalidad tenga convocatoria social, y sea capaz de articular a la gente a programas que tienen impacto real, la Municipalidad también se fortalece y obviamente producto de estos dos elementos, hay un mejor uso de los recursos.

Los grandes déficits que se observan son primero que las Municipalidades no tienen una visión de Desarrollo Agrícola, producto de su historia, producto de sus capacidades, no hay una propuesta de Desarrollo Agrícola, y muchas veces no tienen suficientemente elaboradas y estructuradas su visión de Desarrollo Rural, no solamente no agrícola y en segundo lugar se observa un gran déficit que son las tentaciones centralistas de los Organismos del Gobierno Central por que Chile sigue siendo muy centralizado, y por lo tanto se dificulta un requisito para que estos proyectos e iniciativas tengan éxito, que es el tema de la coordinación por parte de las Municipalidades, en este tema se va a dar un salto cualitativo en la descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos Locales, en la medida que la Municipalidad sea la que coordine las distintas iniciativas, en el marco de su territorio que compone la Comuna.

## **El desarrollo local en Brasil**

**Carlos Luiz de Miranda\***

El tema se base en cómo evolucionó la experiencia de Desarrollo Rural en el nordeste, mirada de la forma como las políticas públicas y Programas de Desarrollo Rural del nordeste evolucionaron desde estrategias muy centralizadas hasta llegar a las Municipalidades.

Hay muchas diferencias entre el nordeste y otras realidades, pero la experiencia otorga por lo menos una idea de los errores que se cometieron hasta llegar a la Municipalidad, con la Unidad de Planificación y Ejecución de las acciones de Desarrollo Rural y de combate a la pobreza. Esta experiencia del nordeste, es especial, por las carencias que muestra el nordeste del Brasil, los trabajos de combate a la pobreza empezaron hace mucho tiempo, pero se trata de una trayectoria de veinte años.

Entre las características político-institucional de Brasil, ésta es una República Federativa donde hay tres niveles político-administrativo, un nivel central, la unión, que es el Gobierno Federal, tiene una Constitución, hay un Parlamento, hay una Cámara de Diputados, una de Senadores, la cual tiene sus propios instrumentos para planificar y ejecutar Políticas Públicas, desarrolla un Plan Plurianual de Inversiones, tiene un Plan Territorial y tiene los Presupuestos Anuales, los cuales son aprobados por las dos Cámaras del Parlamento: la Cámara de Diputados y el Senado, un segundo nivel es el Estado, el cual se sustenta, en una constitución del Estado, tiene un gobierno electo por voto universal, una Cámara de Diputados y tiene también su propio presupuesto y sus instrumentos de planificación y ejecución de Políticas Públicas, por ejemplo el Estado tiene un Plan Plurianual de Inversiones obligado por su Constitución y el nivel político-administrativo más pequeño es el Municipio, este se encuentra normado por una Ley Orgánica Municipal, que es

---

\* *Especialista en Desarrollo Rural de IICA-Brasil.*

como una Constitución, tiene un Prefecto, electo por voto directo y universal, una Cámara, un Poder Legislativo, que es la Cámara de Veriadores, también electa por voto directo y universal y posee sus instrumentos para operar, es obligado por la Constitución a tener cinco Consejos: un Consejo de Medio Ambiente, de la Infancia, otro de Salud, de la Educación y de Desarrollo, hay una serie de instrumentos, que habilitan temas relativos al Municipio Brasileño.

La Constitución del 88 en Brasil, estableció desde el punto de vista formal, el proceso de descentralización hacia el Municipio, transfiriendo competencias y transfiriendo recursos. El Municipio cobra impuestos, y las diferencias entre los Municipios están más asociadas a su ubicación en una región de mayor o menor Desarrollo, de manera que los Municipios del nordeste son pobres, porque están en una región pobre, los del sur de Brasil son ricos porque están en una región rica, la diferencia se asocia más a esta variable que a carencia de instrumentos. Otro tema importante es la dimensión de la pobreza en el nordeste que es la regla. Probablemente, son dimensiones importantes, el nordeste tiene 1.500.000 de km<sup>2</sup>, 30.000.000 de habitantes, una población igual a la de Argentina, y de una economía igual a la de Grecia o Venezuela, pero con un ingreso per cápita, que es la mitad del ingreso per cápita medio de Brasil, esas son diferencias muy importantes.

El primer intento sistematizado y orgánico de combate a la Pobreza Rural del nordeste, a principios de la década del 70, se iniciaba con la planificación y ejecución de un gran Programa, que inspirado en las teorías del Desarrollo Rural Integral, tenía una concepción que sostenía que la pobreza tiene múltiples manifestaciones, la gente no tiene acceso a salud, no tiene educación, no tiene empleo, reciben ingresos bajos, está en zonas que no tienen tecnología, no están organizadas, su tierra no está regularizada, etc., esta concepción integral decía que había que formular Programas Integrales, entonces en el nordeste comienza a ejecutarse, en la década del 70, un Programa llamado PRONORDEST. Fueron seleccionadas treinta regiones del nordeste, sub-regiones dentro del nordeste, elaborados treinta proyectos DRI de Desarrollo Rural Integral y se movilizó gran cantidad de recursos internacionales de los organismos de financiamiento, ahí estaban: Banco Mundial, BID y FIDA. El financiamiento de estos treinta proyectos ascendió, a alrededor de mil millones de dólares, de los cuales un 60% fue de la Banca Internacional.

Cada proyecto DRI, tenía de trece a dieciséis componentes de recursos hídricos, que en el nordeste es fundamental el riego y el suministro de agua, comercialización, crédito, generación y difusión de tecnología, extensión rural, educación, salud, infraestructura y edificación rural, caminos vecinales, caminos municipales, y había otros componentes. La estructura acotó el Programa con tantos componentes, que era muy compleja, empezando en Brasilia donde existía el Ministerio de Planificación que coordinaba, y los Ministerios sectoriales que correspondían a cada componente, o que estaban con tres o cuatro componentes, pero habían Ministerios Sectoriales: Agricultura, Salud, Educación, Transporte, de ahí se arma una gran estructura, la cual es replicada en el espacio de los Estados, porque en ellos se tiene la Secretaría de Planificación, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Educación, de Salud, etc. Y de ahí, en los Organismos Ejecutores, que eran el Servicio de Extensión Rural, el Servicio de Investigación, la empresa que hacía la comercialización, la Banca Estatal que otorgaba los créditos, hasta llegar al productor. En la evaluación que se hizo, en 1985, de este Programa, que fue la última, se llegó a una primera constatación muy interesante: la financiación de este gran complejo técnico, industrial, administrativo, absorbía un 90% de los recursos. Fueron contratados todos los extensionistas rurales programados, se adquirieron todos los autos para la extensión rural, pero solamente el 17% del público meta, recibió crédito rural, solamente un 6% tuvo sus tierras regularizadas, y un dato indicador global fue que solamente un 31% del público meta, fue efectivamente beneficiado. Estos promedios varían pero en cada Estado, este Programa PORNORDEST, financiaba integralmente el servicio de las instituciones públicas tales como la extensión rural, la investigación, etc.

La participación de la población en este Programa era prácticamente nula, la Municipalidad tenía una participación marginal, porque para cada componente había un Organismo Público, o Estatal, o Federal, que se agregaba, por lo que la Prefectura, la Municipalidad, no tenían prácticamente ninguna función, y esto debilitó toda posibilidad de participación efectiva de la población. Con estos resultados, poco satisfactorios, y principalmente porque el nordeste, periódicamente, está sujeto a secas, cada cinco años hay un período de sequía, incluso hay períodos que son 3, 4 o 5 años de sequía, al IICA le fue solicitada, en 1993, una evaluación de la última seca del nordeste, que duró cinco años, ésa es otra diferencia importante: las sequías en el nordeste son

sequías efectivamente, no son retrasos de lluvias. La sequía demostró que este Programa no tenía ningún efecto sobre las mejoras de las condiciones de vida de la población. Fue este Programa, un gran instrumento financiero para mantener la máquina pública. En 1987 más o menos, empieza una evaluación, un proceso de rever esta estrategia de Desarrollo Rural y Combate a la Pobreza, basada en los DRI, en el nordeste, de esta estrategia resultó un proyecto extremadamente ambicioso llamado PROYECTO NORDEST, en el nordeste hay pobreza pero hay bastante ambición, se hizo un Proyecto extremadamente ambicioso, se tomó los trece componentes, y sectorializando las acciones, de trece componentes se pasó a Programas Sectoriales: uno de ellos el Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural, un Programa Sectorial de Salud, etc. Pero el PAPI, traía en sí, los mismos defectos que el PORNORDEST, solo que se ampliaba de trece a dieciséis componentes, pero por último se concentró en cinco componentes. Y ahí se creó un fondo que da origen al proceso de descentralización, y participación. Es un proyecto llamado APC: Apoyo a Pequeñas Comunidades Rurales, el financiamiento de este Programa provino del Banco Mundial, que en un principio se opuso a esta forma, pero al final después de mucha negociación se consiguió que un 15% de los recursos fuesen destinados a este fondo.

En los componentes productivos se repitieron los problemas de los otros programas, este fondo era muy simple, la comunidad preparaba su proyecto, lo presentaba, era aprobado y recibía el dinero, pero la administración de este fondo era de un Organismo Federado, y esto era un problema porque el proyecto recorría una trayectoria del Estado hasta Brasilia. Y hay un fondo también en las Bancas de Brasil, que es aprobado en Brasilia y que todavía sigue así eso es otro problema. Esta primera fase del pago, en 1992, fue rehusada, y dio origen a un Programa nuevo: el PAPI, Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural, pero con una palabra muy significativa: «reformulado», y de hecho, ese Programa, reformulado, tuvo como consecuencia una simplificación y descentralización profundas en el PAPI. Al realizar la descentralización, hay que referirse a la participación, pero la mayoría de las experiencias no crean instrumentos financieros efectivos de participación, y muchas veces, tampoco se crean instrumentos institucionales de participación.

El PAPI reformulado, creó dos instrumentos financieros: uno de ellos que se llama PAPI, es un instrumento financiero que se quedó con ese nombre y el

segundo es el Programa de Apoyo a la Comunidad. El Programa de Apoyo a la Comunidad es un fondo que financia proyectos comunitarios; el Proyecto es elaborado y ejecutado por la comunidad. Se creó otro fondo que se llama FUMAC, (Fondo Municipal de Apoyo Comunitario), y aquí se realiza un trabajo con las Municipalidades. La diferencia entre uno y otro, es que el Proyecto de la comunidad es aprobado por un Consejo Municipal, donde está la representación del público municipal, y de las organizaciones de los beneficiarios, ahí se reparten los proyectos de infraestructura, los de la Municipalidad y los Proyectos Productivos. Se simplificó el flujo de dinero, es decir de todo el recorrido o curso que este tiene hasta llegar a las comunidades, esto se cambió: el dinero va desde el Ministerio de Hacienda, en Brasilia, para el Estado, llegará a la Secretaría de Planificación, y de ella directamente al Municipio o la Prefectura, o a las comunidades, son tres pasos, dependiendo del tipo de Programa.

Esta estrategia mostró resultados positivos, tales como mejorar el desempeño administrativo del Programa, pero lo más importante es que se invirtió la ecuación: 90% de los recursos llegan efectivamente a los beneficiarios, y porque se introdujo otro elemento, no se transfieren recursos a instituciones o a empresas públicas. El Programa se reserva un 10% para Desarrollo Institucional, que comprende: asistencia técnica, estudios de evaluación, y capacitación en todos los niveles, capacitación de los técnicos que trabajan en el Programa, capacitación en las Municipalidades y capacitación en las organizaciones de beneficiarios. Esa capacitación está por sobre la gestión y organización. Estos dos mecanismos permiten un movimiento efectivo. En una reciente evaluación se muestra una efectiva participación de los beneficiarios y de las Prefecturas, también se ve un cambio y el protagonismo del Programa no es más de los Organos Federales o Estatales, sino de las organizaciones de los beneficiarios y las Prefecturas. Son los que lideran los Programas, el hecho de colocar a disposición de las organizaciones de beneficiarios, un instrumento efectivo de beneficios, forzó primero a mejorar la organización y a mejorar la capacidad técnica, en lo productivo, pero también se convirtió en un instrumento para ingresar a en los mercados.

Otros aspectos que tienen que ser mejorados, porque constituyen problemas son en primer lugar, el flujo de recursos, el cual se simplificará, porque son financiamientos del Banco Mundial y que pasan por distintas institucio-

nes de la administración pública, la evaluación que se hizo demostró que había una gran dispersión, atomización y pulverización de recursos, principalmente relacionada con instrumentos del Programa de Apoyo a Pequeñas Comunidades Rurales.

Se llegó entonces a la creación de un nuevo instrumento la elaboración de un Plan Operativo de la Municipalidad, se pensó que hablar de Plan Estratégico, de Plan Director, era complicar la situación por lo que se habló de Plan Operativo, no porque es más simple que los otros, sino para recalcar su sentido ejecutivo. Se trabajó con Municipalidades del interior del nordeste de Brasil y con el Consejo Municipal que es destinado a la preparación del Plan Operativo, ahí hay asistencia técnica y una vez aprobado el Plan Operativo, entran todos los proyectos, sean de la Municipalidad o de los productores, el Estado no libera más recursos para cada proyecto, y sí para el Plan Operativo, que tiene un costo. Este dinero se destina para la comunidad, de acuerdo con el Plan Operativo y el Consejo Municipal libera los recursos hacia los contratos de ejecución, libera los recursos y hace el acompañamiento.

Esta estrategia se basa en que se realizó el año pasado en el nordeste una evaluación del sistema Municipal de Gobierno, de allí aparecieron restricciones y potencialidades, para el papel del Poder Público Local, y organizaciones de la sociedad, para promover procesos de desarrollo, porque, el Poder Público Local, está habilitado para hacer infraestructura, para hacer los caminos, pero no Desarrollo Rural. Y de cierta manera, también las organizaciones de base de los beneficiarios, saben resolver sus problemas y se hizo una evaluación, para ver que cosas son restricciones y cuales son las potencialidades, se hizo un análisis de todo el sistema y se hizo vertical el trabajo en los Municipios que se llamó paramétrico, que son aquellos Municipios más representativos de una determinada tipología, es importante que solo el 10% va al Desarrollo Institucional.

Otro problema detectado en la evaluación, está relacionado con el control político que se intenta hacer de los Consejos, cuando se crea un mecanismo financiero que beneficia proyectos para asociaciones, se crea una especie de asociativismo burocrático, se crea la asociación para acceder a recursos, se debe tener una estrategia para evitar este tipo de desvíos. Otra cosa es la necesidad de integración y de coordinación, esa fue otra razón para tener un

Plan Municipal, porque el PAPI no va a resolver el problema de educación y salud, hay que integrarlo a un Plan Municipal, y como son varios Organos Públicos que actúan en el ámbito del Municipio, el Plan puede ser un gran articulador. En la evaluación realizada, gran parte de las obras de infraestructura que se ejecutaron, se demostró que cuando la comunidad identifica su proyecto, resulta un proyecto productivo, porque ello implica generar empleos, mejorar los ingresos, o sea mejorar la calidad de vida, cuando son órganos Estatales o la Intendencia la que identifica los proyectos, sus logros son en infraestructura. El gran esfuerzo con el desarrollo del Plan es evitar la construcción de la infraestructura por hacer infraestructura, es decir se debe asociar la construcción de infraestructura a una actividad más amplia, de Desarrollo del Municipio o de una actividad económica.

## **La experiencia en desarrollo local en Argentina**

**Héctor Poggiese\***

El ángulo del tema sobre el Desarrollo Rural y el Desarrollo Local pasa por tres momentos: uno conceptual, otro referido a lo metodológico como componente para un proceso decisional con participación social, y por último experiencia sobre los casos, dos de ellos tienen que ver con Desarrollo Regional de población en extrema pobreza y uno que si bien tiene origen en un Desarrollo urbano, también tiene una vinculación con las posibilidades de extensión a un Plan más general.

Descentralización supone una reorganización y una transferencia de poder, y los procesos de descentralización ponen en jaque a lo sectorial, la descentralización debería producirse a través de un proceso de naturaleza participativa, en el cual se estructura un nuevo sistema de poder, una articulación diferente del Poder del Estado y corresponde que se haga a través de un proceso de debate entre los actores involucrados.

Las políticas de descentralización son de carácter nacional por lo cual no debería desentenderse el nivel nacional del éxito o fracaso de esas políticas, en Argentina, por ejemplo, el Poder Nacional no se hace responsable de lo que sucede por cada proceso de descentralización que genera. En realidad debería sentirse culpable de eso, o muy feliz de sus éxitos, la descentralización no es necesaria que sea generalizada, se está en un proceso de aceleración de la descentralización, como consecuencia del ajuste del Estado, su cambio de rol, por esta gestión de la globalización y el nuevo diseño mundial, pero eso no debería obviar la circunstancia de pensar que si descentralización está vinculada a una organización del poder, no en todas las regiones, no en todos los lugares, la descentralización del poder tiene la misma importancia.

---

\* *Argentino, Abogado, Coordinador del Programa de Planificación y Gestión de FLACSO, en la Argentina.*

Hay regiones que pueden necesitar esa descentralización con mayor anticipación que otras, esto, no precisaría ser un proceso absolutamente unívoco, simultáneo, sino que podría ser un proceso más actualizado, más relacionando con decisiones progresivas. El Desarrollo Local, referido a los agentes locales, supone el ámbito de la localidad, de la región, las áreas menores dentro de un territorio. Esta es la emergencia de un fenómeno que ya existía, puede generar una concepción errónea del Desarrollo Local, por ejemplo puede generar una cierta nostalgia de la vida en comunidad del pasado, y generar dentro de la concepción de lo local, la idea de una panacea en la cual se pueda resolver, en una escala menor, con absoluta felicidad, los males que en la escala global no son posibles.

Lo local siempre va a estar referido a algo global, al hablar de una Provincia, la Provincia es local con referencia a una Nación, cuando se habla de un Municipio, es local con relación a una Provincia, y así sucesivamente, de manera que el concepto de «local» es relativo, porque ayuda a pensar con más libertad, la construcción de situaciones de Desarrollo, lo local tiene como centro, o como actor visible, al Municipio.

Y hay tendencias a identificar los aspectos locales con los Municipales, pero no sería exactamente correcto, aún aceptando que el Municipio es un actor importante dentro de lo local. También referido al Desarrollo Local, se puede caer en otra concepción extrema, que es imposible realizar acciones en el ámbito local, porque de todas formas todo está atravesado por las tendencias y por las estructuras que dominan los procesos económicos y políticos por lo que ni de pensar que lo local es una panacea, ni de pensar que nada es posible, todo va a depender de la naturaleza del proceso que se realice, de la capacidad de hacer participación y articular ese proceso, de la calidad que tenga la concepción con que un determinado agente local-regional se coloque frente a los procesos de transformación, y de la creatividad y la innovación con que sustente las posibilidades de Desarrollo.

De hecho, esto se ubica entre las relaciones entre el Estado y la sociedad, o las nuevas relaciones entre Estado y sociedad. Y utilizando un ejemplo del nuevo modelo económico mundial; la nueva globalización, tiene muchos componentes, la globalización general, la fragmentación, la velocidad de los cam-

bios, también la nueva regionalización, las nuevas agregaciones territoriales, los problemas de identidad, la emergencia de la identidad de grupos que se caracterizaban por pensar que no existían, como eran los grupos indígenas, hay una serie de procesos que se producen, y uno de ellos tiene que ver con el papel de las fronteras. Esta situación de las agregaciones regionales que se están dando, tipo el MERCOSUR y otras, lleva implícita la idea de que la frontera ya no es más un lugar de división, sino es un lugar de interconexión, en el cual las culturas, los procesos económicos, se pueden intercambiar e interinfluir. Como si el conjunto de cada país, de cada cultura, se superpusiera con el otro y se entremezclara. Si eso pasa en lo territorial y en lo cultural, también puede pasar en las relaciones entre sociedad y Estado.

En principio, dado que existe esta velocidad en la transformación del Estado, en general en los países de América Latina, la velocidad de la reforma no debería hacer que el Estado se deshaga de la responsabilidad de discutir con la sociedad civil, en un contrato más explícito, respecto a las formas de gestión, de planificación del Desarrollo en torno a las funciones que el Estado de bienestar, o el Estado planificador, desarrollaba, es decir, que en el momento en el cual estos dos componentes están en tensión y están reformulando su papel, no debían distanciar sus frontera, y no debería ser la frontera algo que les impida el contacto, sino por el contrario, tendrían que estar superpuestos, observando en conjunto, y estableciendo los acuerdos que permitiesen avanzar en esa descentralización.

El tema de aquello llamado «local», se ubica en la idea de la nueva regionalización, porque para que algo sea considerado local, debería tener por lo menos dos componentes, una cierta capacidad de gestionar sus recursos o recursos locales, y una identidad más o menos común entre los que la integran, esto es, una combinación entre economía, cultura y desarrollo histórico, en el que se intenta encontrar un reconocimiento no solo de un pasado, sino también de un componente de producción económica y de manejo de los recursos que supone, dar una mirada a los actores sobre la situación local.

La articulación entre lo local y lo central, y de su posibilidad de controlar recursos locales, se refiere a los grandes procesos condicionantes de la globalización, pensando en un proceso dinámico, transformador y por lo tan-

to no pacífico, en el sentido en que no todos simpatizan con la idea. Probablemente una empresa contaminante en una ciudad, no podría ser considerada un actor local, en la medida que su comportamiento no tiene que ver con esa concepción del Desarrollo.

Pero hay crecientes posibilidades de que por un lado, se considere a las pequeñas y medianas empresas como más accesibles a ser pensadas como un actor local, en la medida que por una relación con el mercado, lo local no puede dejar de interesarle, y también a la circunstancia de que el Gobierno Local pueda controlar de alguna forma que las ubicaciones empresariales y que no se transformen en enclaves. De ahí que lo local tenga que apostar a la diversidad económica, y no a la unicidad económica, así como tiene que trabajar la diferenciación cultural, y no la unificación cultural. Y sobre este punto, habría dos temas, uno que las relaciones Sociedad- Estado son relaciones entre actores, el Estado es en algún sentido la sociedad política en su organización, es la sociedad política de la sociedad civil, y el mercado, son las reglas de intercambio, que se establecen en el momento como forma fundamental de la economía, sobre todo de la economía mercantil.

Es importante, colocar en un nivel de prioridad, la articulación de estas relaciones entre sociedad y Estado, y entre Estado Central y Estado descentralizado, como una manera de establecer formas diferentes para intervenir o actuar, o asociarse a las reglas de mercado de manera que sirvan a una concepción de Desarrollo.

Cuando se refiere a Gobierno Local, es necesario decir Gobierno de lo Local, porque ahí habría una combinación todavía desconocida de entre sociedad civil y Estado, que es una especie de estadio de conexión y de entendimiento más adecuados a los fines de acción colectiva de Desarrollo social y económico, este concepto de Gobierno de lo Local, podría hacer pensar que no solamente el Poder Local formal, esto es el Municipio formaría parte de ese Gobierno Local, sino que la sociedad civil, a través de distintas formas, coparticiparía de ese sistema de Gobierno. Por que mientras subsista este modelo general, es que la escala local, lo microrregional, el Desarrollo Rural incluido dentro del Desarrollo Local, no lo debería hacer como Desarrollo sectorial sino como un componente de la economía local.

**Desarrollo Local se entendería, como un refuerzo de la economía local, la configuración de un poder local y la representatividad del mismo, para la participación de la población, como su destino en el Desarrollo Rural está involucrado con el destino del Desarrollo Local. Esa idea en que los proyectos de Desarrollo Nacional y Regionales, debería estar constituidos de proyectos de naturaleza regional, microrregionales o locales, en un sentido inverso. La composición de esos proyectos regionales, debería considerar primero, el Desarrollo de estos componentes o unidades de Desarrollo Local.**

**El Desarrollo Local debería se una verdadera intersección entre los planos de decisión del Estado y la sociedad, otra condición es que sea un punto de encuentro entre las distintas fuerzas sociales, tanto técnicas, económicas, gubernamentales, no gubernamentales, que se relacionan no solo con la expectativa de un intercambio mutuo, sino también con la voluntad explícita por asociarse y con una intencionalidad explícita por fortalecer a los actores más débiles, tender a reducir la desigualdad de información y de formación, y contribuir a la creación y desarrollo de organizaciones sociales que puedan asociarse a ese desarrollo desde una posición autónoma.**

**Otra condición importante es que el proceso de Desarrollo Local implique una relación con el proceso democrático, en el sentido de configurar el aprendizaje social para tratar las diferencias, aceptar y trabajar el conflicto, entrenar el pluralismo, y estrenar formas transparentes de negociación técnico-disciplinarias y de asociación de intereses, esto confirma y devuelve credibilidad a la democracia, como un sistema de conjugación de intereses.**

**Metodológicamente, para tratar situaciones de Desarrollo local, sobre la base de estas concepciones se usa la construcción de escenarios de planificación participativa, de manera sucesiva, vinculados con el concepto de gestión asociada, es el único proceso de articulación de los actores en el conjunto. Esto es, que la gestión del Desarrollo Local, la planificación del Desarrollo Local, es un solo proceso y que necesita la construcción de escenarios que favorezcan esa posibilidad. Es necesario superar las instancias de solo coordinación, o articulación entre sectores aislados, para componer un escenario con una forma inexistente de relación. Porque si se maneja con las formas**

existentes se quedan anclados en la dominación de la estructura, y difícilmente se va a salir de esa situación, se seguirá como se hace cada diez años, sobre la falta de coordinación entre los organismos.

La construcción de esos escenarios, en gestión asociada, con actores múltiples que vinculan los actores políticos, de decisión, los académicos, los técnicos, los comunitarios, que en un solo momento vinculan todos los saberes, inclusive el saber popular. Como ejemplo, uno de los debates más importantes que se tiene en las ciencias y en la epistemología en la Unión Europea, tiene que ver con lo que se llama la ciencia posnormal, que justamente coloca en los grandes problemas de la complejidad del Desarrollo, la necesidad de reconocer que se tiene que conformar una comunidad inter pares entre los que puedan opinar sobre un asunto. Y la comunidad inter pares, para opinar sobre cuestiones relativas al peligro de la localización de residuos nucleares, o el tratamiento del SIDA, o temas de esa naturaleza, se coloca fuera del campo clásico de lo científico, y cualquier individuo es un par, en ese tipo de situación. Quiere decir, que inclusive en la ciencia más profunda, de las cuestiones generales del pensamiento de la humanidad, donde se cuestiona profundamente ciertas situaciones del Desarrollo, muchas veces del propio Desarrollo científico y tecnológico, ha llevado a ciertas consecuencias que no se pueden manejar, que plantean la necesidad de reconocer los saberes, inclusive no solo el saber científico y el técnico, sino otros. Solo para simplificar, el modelo es un modelo de intercambio, de saberes, de conocimientos, simultáneo, en escenarios sucesivos, con reglas de planificación definidas para eso, y también es simultáneo el trabajo de producción del conocimiento, del diagnóstico, de la definición de estrategias de acción y de la acción misma, no se separan esos momentos, sino que en la escala que se consigue actuar, cualquiera que sea, en el tiempo que se disponga, siempre se produce diagnóstico, acción y estrategia.

Finalmente, es fundamental el concepto de estrategia, y el concepto de viabilidad, y desde este punto de vista, se utiliza el concepto de estrategia para denominar los postulados complejos de que son capaces de definir una consigna del Desarrollo, que indica el cambio que se quiere producir, los actores que van a cargar con ese cambio, y las formas asociativas que sobre ese cambio se van a producir. Entonces, el concepto estratégico se piensa como una forma de articular, sumar, establecer, el campo de las alianzas que permita vencer al campo de las oposiciones.

Por su parte, el Programa Integral de la Región Sur, de la Provincia de Río Negro, en Argentina, viene de otros procesos, es una región desértica, con población mapuche y campesina, lo fundamental del proceso de la región sur, y también en el caso de la provincia Zudáñez de Bolivia y es absolutamente visible observar que el proceso de los escenarios continuos, y ese nivel de producción de conocimiento y acción conjuntas, de un grupo múltiple de actores, genera un nuevo actor, que es el colectivo, que piensa, que establece los acuerdos, que empieza a actuar con estrategias asociadas, y que finalmente influye de una cierta forma en sus propias instituciones o actores originales es un nuevo actor que no elimina los otros, pero que responde por la situación concreta que está queriendo ser transformada. En el caso de la provincia de Río Negro, el efecto más contundente de este nuevo actor, que aseguró la reconfiguración de la identidad de toda esa región, que estaba olvidada, en el sentido de pensar que estas regiones que se están transformando hoy casi en desiertos, debieran pensarse no como los últimos exponentes de una región que fue más rica, y que ahora está deteriorada, sino que debieran pensarse a sus ocupantes como los pioneros de una región fronteriza.

O sea, la idea de discutir el rol de las poblaciones, que en situaciones de enorme dificultad, viven en este tipo de regiones y que normalmente son vistas como los pobres que quedaron en algún lugar, que alguna vez fue diferente. En este caso, en la provincia de Río Negro, la configuración de esta gestión asociada, fortaleció la identidad pero mejoró notablemente la capacidad de negociación de la región, que primero: desarrolló un conjunto de programas microrregionales, en el marco de este concepto, se articuló de una manera distinta con los programas nacionales, por ejemplo con el Programa Social Agropecuario, que en esa región reconoce a su actor de articulación que es la gestión asociada, que es esa combinación de actores en la que están los grupos indígenas, los productores, los Intendentes, algunos Organismos de nivel Central Provinciano y otros.

Y el tercer logro, es que se consiguió cambiar una decisión que tendía a impedir el crecimiento de la autonomía constructiva, que fue que la Constitución de la Provincia recientemente reformada, que establecía la construcción de un Ente Regional de Desarrollo para la región sur, cuando este grupo estaba justamente armando la planificación para que funcionara como Ente

de Desarrollo, algunos legisladores aceleradamente sancionaban el Ente del Desarrollo, con otra composición que no reconocía a la de la organización local regional que se había formado.

En el caso de la provincia Zudáñez, que está en Bolivia, de población de origen quechua, que ya es territorio andino, con poblaciones que viven en las alturas, se observó tres elementos de fricción, un conjunto muy grande de Organizaciones no Gubernamentales actuando sobre ese territorio, intentando resolver los problemas de Desarrollo y de Pobreza de los campesinos bolivianos, mientras el Gobierno Boliviano, que estaba lanzando políticas compensatorias, con relación al ajuste, de ser un Estado Centralizado estaba empezando una descentralización, y creando Municipios donde no había, porque había sido un Estado Centralizado, no tenía Municipios, tenía Regiones o Corporaciones Regionales, y por lo tanto, se combinaba ahí una rápida acción de descentralización, con la entrada de recursos al ámbito local, que venían por el lado de las organizaciones asociadas a las comunidades indígenas, la construcción de un Estado Descentralizado, esto es de un Municipio, coincidía con la elaboración de un Plan, o sea que cuando el Municipio se creó, o se creó en esa región, se encontró con el Plan de Desarrollo ya elaborado, que tenía esa combinación, múltiple de actores, en la que se ubican los Organismos Regionales, Nacionales, los indígenas, las Ongs, las Universidades.

En segundo lugar, cuando hubo un cambio de Gobierno Nacional, ese Gobierno eligió nueve provincias del territorio, siete por aquellas que consideraba de naturaleza más crítica para atender, en términos de pobreza rural, y eligió esta región, por serla que tenía un proyecto en condiciones de resolver, es decir no por las condiciones de pobreza, sino por las condiciones como atendía el tema, como ya tenía una cierta calidad a la propuesta de gestión.

Y finalmente, el caso de Concepción del Uruguay, que es urbano, que es el Plan de Desarrollo Urbano de Concepción del Uruguay con esta concepción de Desarrollo Local, y con esta concepción de la planificación multiactoral, intersectorial, con la concepción de lo local como relativo, pero al mismo tiempo definido por los propios actores, y teniendo el proyecto como punto de partida y como hipótesis, que la relación entre los Municipios vecinos y sobre todo con el lado uruguayo, era una condición fundamental para operar dentro del MERCOSUR, que esa sub-región tuviera una condición de negociación

mejor, en la macro región, en el sentido de que los problemas de la microrregión se resuelven por un proceso más o menos elitista de las decisiones económicas, pero la integración regional y la conjunción de actores de ámbito territorial, en una escala menor, no está muy impulsada, ni está muy motivada, es decir los beneficios de la integración regional, por ahora son apenas de naturaleza económica, y no hay otras ideas.

Partiendo de esas hipótesis, desde el primer momento, la Intendencia de Paysandú fue invitada a participar del sistema y varias veces a lo largo de esos once meses fueron parte de la planificación participativa de ese sistema, y también intervinieron Ongs del área de Paysandú, del Centro Cooperativista Uruguayo, y algún otro, junto con las argentinas. Por un lado es un Proyecto que surge de lo urbano de una ciudad y con una concepción de Desarrollo Local pasa a ser un proyecto de Desarrollo, en este caso planteado como objetivo, que puede ser binacional en una escala subregional, y al mismo tiempo se plantea extender desde la acción Municipal, al departamento de Concepción del Uruguay, una acción de articulación con los productores, desde allí a lo Local Regional y por lo tanto, lo rural aparece como integrado a la propia concepción. Y un ejemplo de esto, es que la primera actividad en conjunto que se desarrolla como resultado de una estrategia de Integración Regional que salió del Plan, es una carta intención firmada y desarrollada con los primeros esbozos del Proyecto, sobre un sistema compartido de información geográfica de los dos departamentos: Colonia y Concepción del Uruguay, y del departamento de Paysandú, para producir el mapeo de naturaleza regional binacional.







INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Agencia de Cooperación Técnica en Uruguay  
Andes 1365, Piso 8, Montevideo, Uruguay - Tel. (598 2) 902 04 24  
Correo Electrónico: [lica@lica.org.uy](mailto:lica@lica.org.uy) - Fax (598 2) 902 13 18