



Revista de Fomento Social, 61 (2006), 237–255

Mesa de expertos sobre Desarrollo Rural y Cooperación Internacional. Una crónica¹

*José J. ROMERO RODRÍGUEZ, S.J.*²

1. Introducción

El día 19 de abril de 2006, en la sede de ETEA, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, en Córdoba, se celebró una “Mesa de expertos sobre Desarrollo Rural y Cooperación Internacional”.

El acto estuvo organizado y convocado por la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación en el marco del proyecto que INSA–ETEA está

¹ El autor agradece la colaboración de Francisco Amador, Vicente González y Lorenzo Estepa, moderadores de las sesiones, así como las observaciones del Consejo de Redacción a una versión preliminar del texto.

² Profesor de la Facultad de CCEE-ETEA, centro adscrito a la Universidad de Córdoba.

llevando a cabo en Vietnam con la cofinanciación de la AECI y dentro de las actividades de difusión del mismo. Como se indica en el título, se trataba de un seminario con participación reducida, al que asistieron 35 especialistas, nacionales e internacionales, en la materia y tuvo una duración de una jornada completa, con sesiones por la mañana y por la tarde, y almuerzo en ETEA.

2. Objetivos y planteamiento

El planteamiento y los objetivos de la jornada partían de la constatación de que la pobreza, en la mayoría de los países empobrecidos, tiene una cara rural; en América Latina, por ejemplo, la pobreza rural no ha disminuido de modo significativo durante la última década, alcanzando actualmente una cifra superior a los 80 millones de personas; estas características se repiten en países del sudeste asiático, como Vietnam, donde las zonas rurales conviven con zonas urbanas que sufren un fuerte y rápido desarrollo económico, situación que genera importantes movimientos migratorios campo – ciudad y el riesgo de que la pobreza rural se convierta en pobreza urbana.

Ahora bien, los modelos de desarrollo rural con base territorial se presentan hoy como un instrumento que puede hacer numerosas contribuciones al desarrollo de los países pobres; sin embargo, ello plantea muchos problemas. Hay que evitar la tentación de “exportar” de forma mimética fórmulas que han podido tener éxito en Europa, como los programas LEADER. Los beneficios potenciales de estos modelos no son automáticos. Es precisamente la conveniencia de identificar y clarificar estos retos una de las razones que justifican la organización de esta jornada.

Desde el año 2000 ETEA trabaja en Vietnam en desarrollo rural, se trata de una intervención de cooperación al desarrollo cofinanciada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Se trabaja con universidades de diferentes puntos del país, Ministerio de agricultura y desarrollo rural y autoridades provinciales. El proyecto sitúa su ámbito de actuación en la problemática general del desarrollo rural y en las políticas nacionales o regionales del país. Esta jornada se enmarca entre las actividades de difusión de este proyecto cofinanciado por la AECI, correspondiente al año 2004.

La jornada se estructuró de la siguiente forma: por la mañana se celebraron dos mesas redondas con dos ponentes y un comentarista cada una, seguidas de sendos coloquios. La tarde se reservó para un debate abierto entre todos los asistentes.

3. La primera mesa redonda

Esta primera mesa redonda, moderada por Lorenzo Estepa Mohedano³, llevaba por título: “Retos en la implementación de modelos de desarrollo rural con enfoque territorial”. Se planteaba como una reflexión general acerca de los retos que encuentran las intervenciones de cooperación que intentan implementar modelos de desarrollo rural con enfoque territorial.

La primera ponencia, a cargo de *Johan Bastiaensen*⁴, llevaba por título: **El fomento del cambio institucional local para el desarrollo rural: unas reflexiones**. Partió de la base conceptual que proporcionan la economía institucional (Douglas North) y las teorías de las capacidades (Amartya Sen). El resultado de la débil institucionalidad –habitual en los países en desarrollo– es, por una parte, la falta de productividad y de competitividad y, por otra, la reproducción de la inequidad. Las intervenciones y políticas tienen tendencia a reproducir mecanismos de explotación y las posibilidades de actuación desde fuera son aparentemente escasas; de alguna manera todo tiene que partir de dentro. Cualquier iniciativa del Estado, de las ONGD, de las mismas organizaciones locales y de las empresas tiende a reproducir mecanismos de exclusión, porque habitualmente son las élites “de siempre” quienes “capturan” el beneficio de las intervenciones.

Por tanto, habría que evitar actuar desde fuera, con diseño institucional y planificación exógenos. Expresó esas ideas con la imagen de la *rockonola* que siempre da ‘hard rock’ aun cuando se le pide un ‘waltz’; en muchos territorios con problemas de desarrollo, existen mecanismos enraizados en identidades sociales (percepciones, valores), tejido/organizaciones sociales y reglas del juego que reproducen siempre las formas ‘normales’ y aceptadas de ‘hacer las cosas’. Es una tendencia a reproducir/reinventarse de la misma manera en cualquier “arena” política.

Para ilustrar sus tesis, Bastiaensen aportó un breve estudio del caso del Fondo de Desarrollo Local (FDL) de la Universidad Centroamericana de Managua. En esa intervención, se ha cuidado al máximo el fortalecimiento de la institucionalidad local, aunque ello ha supuesto un proceso largo y paciente.

Concluyó insistiendo en la idea de que todo hay que hacerlo muy despacio

³ Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

⁴ Institute for Development Policy and Management – Universidad de Amberes.

y desde abajo. El proceso es siempre más importante que el diseño institucional; asimismo el cambio institucional no es posible desde el Estado, porque, a fin de cuentas, la ciudadanía tiene el gobierno que merece. En su opinión, por las razones indicadas, las ONGD son parte del problema. Otro concepto fundamental es el del conocimiento y la formación de capital humano enraizado. Aquellos actores que deseen intervenir exitosamente y desencadenar procesos en la línea propuesta, habrán de ser facilitadores, y jardineros, más que planificadores y diseñadores. Es mejor vender que regalar: el mercado distingue entre lo que vale y lo que no vale; se trataría de actuar como agente que contribuye a la creación de institucionalidad para el desarrollo.

La segunda ponencia fue presentada por *Francisco Amador Hidalgo*⁵ con el título: **Desarrollo Rural y Cooperación: algunas reflexiones y retos**. Pretendía plantear preguntas y abrir debates, más que formular respuestas, y estructuró la ponencia en torno a diez reflexiones, surgidas de su experiencia, acompañadas de otros tantos retos, que pasamos a enumerar:

1. No existe una teoría única y generalmente aceptada del desarrollo. Es necesaria una mayor clarificación conceptual, terminológica, sobre todo de la problemática a resolver. Hay que actuar en todo el espacio del país y en un plazo razonable de tiempo, para que no se eternicen las situaciones de pobreza. De ahí surge el reto n° 1: La necesidad de acciones/enfoques de desarrollo capaces de alcanzar un impacto espacial general y en un plazo de tiempo razonable.
2. Desarrollo de territorios rurales y no desarrollo rural. En relación con la definición del territorio –aspecto clave–, el problema no radica en el concepto sino en la aplicación práctica del mismo; hay territorios sin experiencia y se necesitan unas condiciones mínimas de potencialidad para el desarrollo. Los retos aquí son: incorporar territorios específicos y sus respectivas poblaciones al proceso de desarrollo y facilitar la dinámica comunitaria desde ámbitos territoriales más amplios que la propia comunidad.
3. ¿Desde qué plataforma o esquema organizativo actuar? En este caso el reto pasa por crear organizaciones (Grupos de Desarrollo Rural–GDR) especializadas, legitimadas y en coordinación con otras organizaciones existentes en el territorio.

⁵ Profesor de ETEA. Coordinador del Proyecto ETEA–Vietnam; desde septiembre de 2006 en el BID, Washington.

4. Legitimidad de los GDR: ¿De dónde emana su capacidad de influencia? Aquí nos enfrentamos al reto de: a) crear organizaciones representativas; b) lograr la apropiación local del proceso; c) lograr el empoderamiento.
5. ¿Quién implementa una intervención? Deben ser actores locales, lo que plantea el reto de cómo alcanzar una organización a escala local que funcione razonablemente bien.
6. ¿Tiene sentido la participación externa? El ponente se manifestó a favor, pero teniendo en cuenta que no se trata tanto de si hay o no participación externa, sino de la apropiación del proceso por parte de los actores presentes en el territorio y su empoderamiento. El reto consiste en acompañar sin violentar y sin perjudicar la apropiación del proceso.
7. ¿Quién dinamiza? Evidentemente los actores claves han de ser locales, pero la universidad puede jugar un papel dinamizador importante. Se trataría de establecer un sistema de formación en desarrollo de territorios rurales que prepare profesionales públicos y privados en este campo.
8. El circuito de fondos: en este punto se plantean las cuestiones de ¿quién financia? ¿qué se financia? ¿cómo organizar el circuito de fondos? El reto consiste en que sea el propio territorio quien decida lo que se financia y que la financiación esté disponible a tiempo.
9. ¿Qué pasa si no hay un plan del país como sería deseable?; en este caso el reto reside en lograr poner en marcha experiencias exitosas en zonas piloto.
10. Necesidad de que las actuaciones se sometan a seguimiento y evaluación formal. El reto consiste en diseñar sistemas formales normalizados de seguimiento, evaluación y mejora continua de las actuaciones.

Sintetizando, de alguna manera: las dos ponencias de la primera mesa redonda tenían enfoques diferentes y, en algunas cuestiones, contrapuestos. Ello, naturalmente, dinamizó el diálogo posterior.

*Enrique de Loma Osorio*⁶ fue el comentarista de esta primera mesa redonda. Agrupó sus reacciones a las ponencias en forma de seis comentarios u observaciones.

⁶ Dirección General de Planificación y Evaluación – Agencia Española de Cooperación Internacional. Aunque, naturalmente, intervenía a título personal.

Primer comentario: subraya su acuerdo con algunas de las ideas de la ponencia de Johan Bastiaensen, en particular: a) “la inequidad de derechos, enraizada en la institucionalidad, produce y reproduce inequidad de capacidades”; b) “la necesidad de cambios en la institucionalidad existente para luchar contra la pobreza”; “son precisos cambios en las reglas de juego para luchar contra la pobreza”; c) “la necesidad de procesos de cambio institucional, desde la institucionalidad existente”. Esto último diverge de Francisco Amador, en su propuesta de crear una nueva institucionalidad, cuando ésta no exista; y que vaya dirigida al desarrollo económico de base territorial.

Segundo comentario: constata que existe un acuerdo entre ambos ponentes sobre la necesidad de intervención externa; y que coinciden también en tener en cuenta el peligro de que esa ayuda externa vaya dirigida a resolver la pobreza por parte “de los de fuera”.

Su tercer comentario fue el más largo: en las ponencias, a la pregunta sobre cómo lograr procesos de cambio institucional, Johan Bastiaensen ha respondido (refiriéndose al ejemplo del FDL en Nicaragua) aconsejando: a) la conveniencia de la coproducción de conocimientos entre “los de fuera” y “los de dentro”; b) procurando que existan facilitadores preparados en el medio rural para resolver problemas. Otros dos métodos son: a) el fomento de las experiencias piloto; b) y el hecho de que cuando existen experiencias exitosas, las experiencias, como las plantas, bien adaptadas se difundirán por sí solas inundando el espacio institucional. Pues bien, el comentarista no se mostró tan de acuerdo con las virtualidades de estas experiencias piloto aun exitosas. Hace referencia más detallada al programa Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO, en el que ha participado intensamente, afirmando que no ha funcionado como se esperaba el método de las experiencias piloto, de trasladar el éxito de unas zonas a otras. El comentarista, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, sugiere plantear, en lugar de la experiencias piloto, experiencias que se sabe que funcionan, con un bajo costo y con alto número de beneficiarios, extendidas a gran escala; ése es el enfoque que está ahora adoptando el programa PESA-FAO. Si se opta por la focalización (trabajar con el que más potencial tiene, invirtiendo mucho en unos pocos) se obtienen mejores resultados (lo que interesa mucho a los cooperantes); pero, ¿es eso lo más conveniente?, ya que en ese caso se deja fuera a mucha gente (se crean islas de bienestar en océanos de pobreza). Subraya su convicción de la necesidad de adoptar las dos visiones estratégicas siguientes, en lo que se suele llamar el enfoque de doble vía: mejorar la producción familiar y mejorar el acceso a alimento

por parte de los más vulnerables. Por último, las intervenciones en desarrollo rural deberían tener estos elementos fundamentales: a) visión nacional; b) trabajar con enfoque *bottom up*; c) pero también con enfoque *top down*. Sólo así se podrá sensibilizar a las administraciones sobre la participación y permitir el aumento de escala. La cuestión problemática es cómo llegar desde lo local a lo nacional. Aquí es fundamental el papel de la universidad y de las asistencias técnicas.

Cuarto comentario. Sobre el tema del enfoque territorial: subraya la idea de Francisco Amador de que es necesario conseguir articulación a nivel territorial entre todos los actores del territorio. Los proyectos dejan de tener como destinatarios a la “clientela” y pasan a tener al territorio como objetivo para cambiar la situación. Alude a experiencias sobre seguridad alimentaria y desarrollo rural en Angola y Guatemala, así como al proyecto EXPIDER⁷ en Honduras.

Quinto comentario. Sobre el papel de la intervención externa. También en los donantes se da el defecto de la *rockonola* (Bastiaensen) porque tienen gran inercia al cambio. Sin embargo, un cambio institucional está ocurriendo en donantes y organismos institucionales, y aduce varios ejemplos (Banco Mundial; Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario –FIDA– con su *enfoque pro poor growth*; Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE que insiste mucho últimamente en sector privado, infraestructura y agricultura etc.). Se realiza un mayor trabajo en desarrollo rural porque se ha identificado que la pobreza se concentra en el medio rural; por ello el contexto internacional es favorable a estos enfoques de desarrollo rural. Por otro lado surgen “nuevos” instrumentos de la cooperación con el fin de mejorar la eficacia de la ayuda (cfr. Declaración de París⁸): armonización, apropiación, alineamiento, gestión orientada a resultados, rendición de cuentas de los donantes a los países socios (no “receptores”). Se pone cada vez más énfasis en la coordinación de las acciones. En el caso de la Unión Europea, el 50% de la ayuda de la Comisión se realiza a través de los sistemas de los propios países socios. Cabe preguntarse cuál es el papel del desarrollo rural en los nuevos enfoques sectoriales, en las fórmulas del llamado apoyo presupuestario y de los

⁷ Experiencias Piloto en Desarrollo Rural, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El equipo de la Fundación ETEA ha actuado como consultor en el caso de Honduras.

⁸ Cfr. LARRÚ RAMOS, J.M. (2005), “La declaración de París–2005: principios para una ayuda eficaz y aplicaciones para las ONGD”, *Revista de Fomento Social*, nº 238, abril–junio, pp. 243–281.

fondos globales⁹; parece que estas fórmulas están siendo más exitosos en educación y salud que en desarrollo rural y agricultura. En todo caso definen la necesidad de asistencias técnicas para fortalecer capacidades locales, pero en el nuevo contexto dichas asistencias técnicas tienen que fortalecer las de los propios países receptores de la ayuda.

Siguieron 45 minutos de coloquio en el que se abordaron diversas cuestiones relacionadas con las intervenciones de esta primera mesa redonda.

4. La segunda mesa redonda

Esta segunda mesa, moderada por Vicente González Cano¹⁰, tenía como objetivo, como indicaba su título, abordar los “Retos en los sistemas organizativos del país para la gestión de modelos de desarrollo rural” con base territorial.

*Eduardo Ramos Real*¹¹ tituló su ponencia **Reflexiones sobre la Institucionalidad para el Desarrollo Rural con base territorial – Retos en los sistemas organizativos.**

El ponente partió de la necesidad de pasar de la reflexión acerca del “qué” y el “por qué” al “cómo” de las intervenciones de desarrollo rural con enfoque territorial. El esquema de su ponencia fue muy claro, abordando reflexiones en torno a 5 temas claves de dichas intervenciones: políticas públicas, territorios, actividades y renta, objetivos y procesos, y arranque. En cada uno de ellos se plantean retos importantes y variados.

1. En relación con “las políticas públicas” el ponente planteó dos cuestiones: ¿Son necesarias? ¿Son viables? A la primera pregunta contesta posi-

⁹ Diferentes instrumentos y “tecnologías de ayuda” están siendo desarrollados en los últimos años alrededor de las últimas tendencias. El elemento fundamental en lo que hace referencia a la cooperación internacional es el progresivo tránsito desde el Enfoque de Proyectos hacia el Enfoque Sectorial Amplio (Sectorial Wide Approach, SWAP, según sus siglas en inglés ampliamente utilizadas). El SWAP consiste básicamente en el apoyo presupuestario directo a sectores concretos como mecanismo de la ayuda. La característica definitoria del Enfoque Sectorial es que toda la inversión para un sector apoya una única política sectorial y un único programa presupuestario, bajo el liderazgo del gobierno del país en desarrollo, adoptando enfoques comunes en todo el sector, y avanzando hacia la confianza en los procedimientos del gobierno para el desembolso y la rendición de cuentas de todos los fondos.

¹⁰ Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

¹¹ Equipo de Desarrollo Rural, Universidad de Córdoba.

tivamente dado el carácter excluyente de los sistemas de las zonas menos desarrolladas y de la ausencia de un sistema de reglas, especialmente en los mercados. En relación con la segunda pregunta planteó Eduardo Ramos lo que denominó “las dinámicas del mercado de políticas”, dada la escasa demanda social de políticas públicas en los territorios rurales, la presencia de *lobbies* agrarios y el riesgo de dualización de políticas (agrarias–productivistas por un lado, rurales por otro). Ello plantea una serie de retos acerca del liderazgo político necesario en los territorios, así como de la definición de las responsabilidades administrativas. Introduce el interesante concepto de “ciudadanía rural” para referirse a la asunción de responsabilidad por los propios habitantes del medio rural.

2. El segundo tema concierne a “los territorios”, concebidos, más que como una realidad puramente geográfica, como una construcción social, como respuesta de los actores locales a una serie de estímulos e incentivos. El problema es quién realiza su definición. En cada caso habrá que hacerse la pregunta acerca de la viabilidad del territorio definido como tal. Planteó algunos retos relacionados con este tema como son: ¿Territorio de integración o territorio de concentración? ¿Es posible introducir en los territorios una cultura de la planificación? ¿Cuáles son las condiciones en las que los territorios pueden ser efectivos? ¿Cuál puede ser y la unidad gestora? etc.

3. “Actividades y renta” fue el título del tercer tema. ¿Cuáles son las actividades económicas relevantes en cada territorio? ¿Deben dirigirse a satisfacer las necesidades básicas, a producir excedente comercializable, a la diversificación productiva, a generar capital social, a mejorar los equipamientos y servicios, a abastecer de bienes públicos? Para que esas actividades sean viables es preciso contar con demandas urbanas solventes y con capacidades en los agentes (¿principalmente agricultores?) para adaptarse a ellas. Se trata de un área que afronta algunos retos de envergadura: ¿cómo combinar corto plazo (necesidades básicas) con medio plazo (fomento de la identidad y del sentido de pertenencia, necesarios para la puesta en marcha de una acción colectiva)? ¿Cómo lograr sensibilizar a la población urbana? ¿Cómo corregir los fallos de mercado y los fallos de políticas (intervención pública)? ¿Cómo fomentar la satisfacción de la demanda interna solvente con producción local?

4. El cuarto tema se titulaba “Objetivos y procesos”. Planteó un esquema formado por dos objetivos básicos: eficiencia (determinado principalmente por procesos de tipo ascendente) y equidad (necesitada de procesos des-

centes). Los retos son, entre otros: garantizar suministros mínimos de equipamientos y servicios públicos; combinar y coordinar iniciativa pública y privada; fomentar la eficiencia y/o la formación de territorios (o redes de territorios) con masa crítica; establecer puentes de conexión del territorio con el exterior.

5. En último lugar, el ponente hablaba del “arranque”, es decir, ese momento del despegue en que es preciso combinar varios elementos: a) la presencia de actores públicos o privados con sus correspondientes ventajas (rapidez frente a consistencia) y riesgos (de politización y polarización); b) la disponibilidad de recursos: (endógenos, exógenos, mixtos) con sus ventajas e inconvenientes; c) por último, plantea la cuestión del organismo gestor más adecuado: ¿cercano? (buen conocimiento, peligro de clientelismo), ¿o remoto? (mayor independencia, peligro de burocratización). En este tema clave, también aparecen retos de envergadura ante las que el ponente se posicionó: abogó por una iniciativa fundamentalmente pública y con presencia de iniciativa privada y sectores sociales; una vez instaladas las capacidades mínimas necesarias, en su caso, invertir el porcentaje de protagonismos; incorporar recursos externos siempre que sea necesario y se garantice su contribución al desarrollo de la zona; el organismo gestor (financiador) debe ser independiente y con suficiente capacidad profesional, razonablemente lejano.

La segunda ponencia de *Francisco J. Pérez*¹² se titulaba: **La aplicación del enfoque territorial en Nicaragua: una decisión política de los políticos**. Su análisis partió de una relación de limitaciones para la implementación de un verdadero enfoque territorial del desarrollo rural en Nicaragua:

- En la historia reciente del país, la política monetaria ha sido el eje central de la intervención del Estado, de forma que las políticas sociales y de desarrollo productivo han dependido, fundamentalmente, de los fondos de la cooperación internacional.
- Los sectores con mayor incentivo público son el turismo convencional y la maquila (zonas francas).
- La estrategia orientada al sector rural ha estado tradicionalmente basada en la agro-exportación, con incentivos para los capitalistas agrarios como sector social que dinamizase la economía.

¹² Instituto de Investigación Nitlapán, Universidad Centroamericana de Managua.

- Los sucesivos gobiernos vienen apostando por la integración vertical de la producción en las cadenas de distribución global de los mercados internacionales.
- La intervención del Estado en el desarrollo rural, que supone en su conjunto unos 200–250 millones de dólares anuales, se da a través de varias instituciones (IDR, FUNICA, INTA, MAGFOR, FCR, FNI, INAFOR, MARENA, PRODEP, MIFIC)¹³ cada una con su propia estrategia.
- Las múltiples intervenciones generan solapamientos y hasta intervenciones contradictorias como el FAT¹⁴ y el PLxL¹⁵ (PTA–MAGFOR)¹⁶. Por lo tanto, no hay señales, ni reglas claras en la política pública, lo que distorsiona y fragmenta aún más los mercados rurales.
- Paradójicamente, el MAGFOR, FUNICA, INTA e IDR están organizados en función de las regiones definidas en los años 80; sin embargo no existe ningún órgano de coordinación interinstitucional tanto a nivel local como central.

Para hacer más visibles los efectos de estas limitaciones, especialmente los que tienen su origen en condicionantes políticos, explicó el caso de Instituto de Desarrollo Rural, una institución con organización territorial, con siete áreas focales de desarrollo, con diferentes fuentes de financiamiento (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, FIDA, Unión Europea, GTZ¹⁷, Gobierno de Finlandia...), y con múltiples proyectos sin coordinación alguna entre ellos. De hecho, cada proyecto responde sólo a su fuente de financiamiento, que es quien decide dónde trabajar, en qué, con qué enfoque, en qué sector y hasta cuál debe ser el personal local a contratar. Incluso, pese a que la estructura administrativa del IDR es por territorios, el proceso de planificación de las intervenciones se realiza mediante misiones de expertos.

¹³ Las siglas corresponden, respectivamente a: Instituto de Desarrollo Rural Fundación para el desarrollo tecnológico agropecuario y forestal, Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, Ministerio Agropecuario y Forestal, Fondo de Crédito Rural, Financiera Nicaragüense de Inversiones, Instituto Nacional Forestal, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad, Ministerio de Industria Fomento y Comercio.

¹⁴ Fondo de Asistencia Técnica.

¹⁵ Programa “libra por libra”.

¹⁶ Proyecto de Tecnologías Agropecuarias.

¹⁷ Agencia alemana de cooperación.

Modificar esta situación no conlleva una re-configuración administrativa por territorios; se trata más bien de una decisión política. En este sentido, el ponente propuso una serie de recomendaciones:

- La definición de una intervención clara y coherente del Estado en lo rural (partir de la definición de qué hacer y no de cómo acomodar lo que ya hacen las instituciones).
- El papel del Estado podría estar ligado a reducir los factores que limitan, fraccionan o distorsionan los mercados rurales competitivos (como los monopolios, oligopolios y “monopsonios”); es decir, establecer claras reglas del juego que fomenten la eficiencia y la competitividad de los mercados rurales.
- El Estado debería establecer unos criterios comunes y transparentes de inversión pública, y de fondos competitivos nacionales por los cuales los territorios compitan con proyectos y/o programas de apoyo al sector.
- De igual modo, el Estado tendría que establecer un marco legal (reglas del juego), en donde la planificación territorial sea una etapa clave en el proceso de formulación de políticas (de abajo hacia arriba y viceversa).
- La cooperación internacional debería fomentar el establecimiento de los criterios comunes de inversión pública y fundamentalmente respetarlos.
- Debería apostar por el fortalecimiento de las agencias territoriales del Estado, con el reconocimiento de los procesos de planificación realizados (en múltiples ocasiones) por los municipios y departamentos.
- También debería apostarse por el fortalecimiento de los órganos de consulta de políticas (CONPES, CONAGRO, CONADES¹⁸) y la descentralización de los mismos a nivel de regiones y/o departamentos.
- Ya que las principales instituciones (INTA, IDR, FUNICA) están organizadas administrativamente por regiones, la concertación de las intervenciones se podría plantear a este nivel, ya que cada una ha diseñado estrategias de actuación en cada una de las regiones.

¹⁸ Respectivamente: Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, Consejo Nacional Agropecuario, Centro para la Conservación de la Naturaleza y el Desarrollo Sostenible.

El comentarista de esta segunda mesa, *Eduardo Moyano*¹⁹, articuló sus comentarios en torno a una serie de cuestiones que resumimos sucintamente.

1. En primer lugar, echaba de menos, en las ponencias y debates de la mañana, una más neta distinción entre políticas “de ayuda” contra la pobreza y el hambre y políticas propiamente dichas de “de desarrollo rural”.
2. Hay “inercias de exclusión” en los territorios rurales, como afirmó Eduardo Ramos, pero también “inercias de inclusión”. No todo es negativo.
3. En el mercado de políticas en el medio rural, no hay tan poca demanda social como se dijo en la ponencia (las encuestas dicen lo contrario, al menos en Europa). La resistencia más bien proviene de los *lobbies* (agrarios, y administrativos, entre otros).
4. Sobre el riesgo mencionado por Ramos de dualización de políticas agrarias–productivas por un lado y territoriales–ruralistas por otras, Moyano afirma que no pasa nada, tan necesaria puede ser una política agraria –de orientación productivista– como una ruralista, no necesariamente hay que integrarlas, responden a lógicas distintas. Se pueden reivindicar dos tipos de políticas: unas canalizadas por departamentos de agricultura y otras no. Hay políticas que pueden estar ahí y otras no.
5. Sobre la acusación del riesgo de localismo si las políticas dependen de las autoridades locales, precisó que el concepto de comarca es muy instrumental. Hay menos estrategias localistas hoy día, entre otras cosas porque no se puede actuar solos, no hay masa crítica. La comarca es cada vez más un concepto instrumental.
6. Acerca del papel de los actores políticos locales, y de la tesis de Ramos de la conveniencia de que el órgano gestor fuera distante, Moyano no comparte el sentido peyorativo del concepto político. Dichos actores, ¿son democráticos o no? Están legitimados si son representativos; no hay que demonizar a los políticos. Por otro lado, se puede ser Estado democrático y Estado fuerte. Depende de su legitimidad.
7. Concluyó con una pregunta a Francisco J. Pérez acerca del sentido mismo del título de su ponencia: “La aplicación del enfoque territorial en Nicaragua: una decisión política de los políticos”.

¹⁹ Subdirector del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA) del CSIC.

La mañana concluyó con una hora de **debate** acerca de los temas tratados en la segunda mesa, aunque también algunas intervenciones retomaron asuntos de la primera.

5. El debate de la tarde

Ante todo quedó claro que no era posible, ni se pretendía, alcanzar un consenso acerca de los diversos temas tratados; tampoco se podía aspirar a redactar un documento o manifiesto que pudiera ser compartido por todos. Por tanto, el escenario de la segunda mitad de la jornada era el de una profundización y ampliación de los debates surgidos en la mañana, dada –por otro lado– la gran cantidad de intervenciones solicitadas.

Por ello, a partir de las discusiones de la mañana, que abrieron un amplio frente de temas de discusión, *José J. Romero*²⁰ (moderador de la sesión) propuso organizar el debate de la tarde en torno a una serie de cuestiones que habían destacado en las ponencias y debates de la mañana y que se proponían agrupadas por grandes áreas temáticas, tal como aparecen a continuación:

1. Algunas premisas

- ¿La orientación de las intervenciones: lucha contra la pobreza o incremento de renta y empleo?
- El debate sobre la famosa “puerta de entrada”: ¿estado–mercado–sociedad civil?
- ¿Estamos seguros de que el enfoque territorial sea el más adecuado? ¿Será mejor el de las “cadenas”?

2. A vueltas con el Estado

- ¿Qué estado es más favorable para el desarrollo rural: “intervencionista”, “fuerte”, “democrático” etc.?
- ¿Se debe intentar influir en las “reglas del juego” de los estados? ¿Desde dentro? ¿Desde fuera? ¿Quién? ¿Cómo?
- Antes el estado era “el malo”, ahora parece que es “el bueno” (quizás porque ya no representa una amenaza para los intereses de siempre).

²⁰ Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

3. Actores

- ¿Las ONGD son parte del problema? ¿Y las Universidades?
- ¿Qué actor debe intervenir en cada caso? ¿de dentro o de fuera? ¿con qué tipo de intervención?
- ¿Qué se puede hacer desde fuera (cooperación) en cada uno de los tres componentes? ¿Y desde dentro?
- ¿Y qué se debe y puede hacer desde dentro en cada uno de los tres componentes?

4. Sobre los procesos

- ¿Actuaciones micro (a escala de territorios reducidos) o macro (a escala nacional), con implicación de los gobiernos?
- ¿Se puede ser donante y a la vez jardinero / facilitador del desarrollo autónomo?
- ¿Crear nuevas organizaciones o apoyarse en las ya existentes?
- ¿Cómo intervenir? ¿De arriba abajo o de abajo arriba? ¿Diseñar y planificar las intervenciones o preocuparse de los procesos? ¿A escala nacional o a escala de pequeños territorios?
- ¿Con qué ritmo? ¿Espacio o de prisa? ¿Cuánto tiempo pueden esperar los pobres?
- ¿Qué escala para las intervenciones: micro-comunidades, zonas piloto, actuaciones a escala nacional?
- ¿Sólo actuaciones de microingeniería institucional?
- Es mejor vender que regalar: ¿cómo hacerlo en las intervenciones de cooperación?

5. Algunas cuestiones relacionadas

- “Hay países en los que no merece la pena trabajar”.
- Los enfoques sectoriales (SWAP²¹ etc.) de la “nueva cooperación” ¿valen para salud y educación, pero no para las intervenciones territoriales de desarrollo rural?

²¹ Véase nota 8, supra.

- Dos casos concretos recurrentes en el debate de la mañana: Vietnam frente a Nicaragua (cfr. Birdsall, Rodrik y Subramanian). ¿Sacamos conclusiones de ellos?
- Una pregunta indiscreta: en las intervenciones en que los presentes estamos comprometidos, ¿tendemos a reproducir mecanismos de explotación?

Es imposible resumir en pocas páginas la treintena de intervenciones del coloquio de la tarde, en torno a las cuestiones planteadas en el recuadro interior. En las conclusiones recogeremos algunos de los temas que se debatieron.

Cerró la sesión Francisco Amador, agradeciendo la presencia y la participación de todos, especialmente a los que venían de más lejos. La sensación final es que compartimos más de lo que puede parecer, aunque es claro que siguen existiendo disparidades en diversos temas tratados a lo largo de la jornada.

6. Un balance final: tensiones en el Desarrollo Rural

Según la propia opinión de los participantes, a los que se envió un sencillo cuestionario de evaluación, la jornada fue útil y enriquecedora. Tanto por el elenco de participantes²², como por la calidad de las ponencias, los comentarios y las intervenciones y el debate, al final flotaba en el ambiente –y así lo expresaron los asistentes– la sensación de que se había aprovechado el tiempo. No es fácil reunir en un foro a personas con este *background*; se observó con razón que estaban representados en la mesa redonda varios cientos de años de experiencia en acciones de diversos tipos en el ámbito del desarrollo rural, tanto en los países del Norte como en los del Sur.

Sin embargo, se acusó una cierta dispersión temática y la falta de focalización en algunos puntos / experiencias / aspectos más concretos que hubieran permitido avanzar más en las cuestiones tratadas.

Sin duda algunos de los temas recurrentes vienen siendo planteados desde antiguo²³, como el del papel del estado en relación con el desarrollo y

²² En efecto, era de aplicación que “eran todos los que estaban”, aunque por razones de presupuesto y de número máximo de personas, “no estaban todos los que eran”.

²³ Algunas de las evaluaciones recibidas así lo han recordado.

junto al mercado y la sociedad civil; el hecho es que si a nivel teórico estas discusiones están zanjadas, ni mucho menos es el caso en la aplicación a los distintos países en que los participantes están trabajando en acciones de cooperación en Desarrollo Rural (DR). Por mucho que se tenga claro el papel de cada cuál, la pobreza sigue ahí y la ineficiencia, falta de gobernanza o incluso inexistencia del estado es un factor clave que frena los procesos de desarrollo a la vez que plantea la aporía de si colaborar o no con lo que existe en las acciones de desarrollo. Hubiera sido deseable “aterrizar” con más detalle en el debate en los casos de países concretos familiares a los participantes (se habló mucho, en particular, de Nicaragua y de Vietnam, pero también de Marruecos etc.) y analizar las diferentes condiciones y los efectos que de ellas se derivan para las acciones de DR en particular.

A pesar de la multitud de aspectos tratados y de la aparente divergencia temática, y aun a riesgo de simplificar, se nos ocurre concluir planteando una serie de tensiones, que fueron apareciendo a lo largo de la jornada, sin seguir un orden sistemático; algunas de ellas ya han aparecido en la propuesta de temario para la discusión de la tarde:

- Tensión entre la necesidad de acometer acciones en los niveles micro (se habló de “microingeniería de desarrollo territorial”) y la conveniencia de abordar cambios a escala nacional.
- Tensión entre la lentitud de los procesos de participación, “empoderamiento” y fortalecimientos institucional y la necesidad de no prolongar excesivamente dichos procesos perpetuando la situación de pobreza de millones de personas.
- Tensión entre la necesidad de ayuda externa, sin la que muchos territorios no pueden salir adelante, y la conveniencia de respetar la iniciativa y los ritmos locales.
- Tensión entre unos planteamientos que pueden parecer asistencialistas (“lucha contra la pobreza”) y otros más economicistas (creación de empleo y renta).
- Tensión entre la conveniencia de “entrar en los territorios por la puerta del estado, del mercado o de la sociedad civil”.
- Tensión entre el enfoque del desarrollo a partir de *clusters* fundamentalmente sectoriales (no confundir con las *cadena*s, tal como se entienden en la economía institucional) y el desarrollo basado en el enfoque territorial.

- Tensión entre la necesidad de actuar en territorios donde hay más necesidad (pero escasa eficiencia) y la conveniencia de actuar donde existen potencialidades (normalmente, menos empobrecidos).
- Tensión entre los condicionamientos impuestos por los donantes y los procesos endógenos de los territorios.
- Tensión entre la idiosincracia intrínseca del donante y el papel de facilitador, jardinero, del desarrollo de abajo arriba.
- Tensión entre la conveniencia de los nuevos enfoques sectoriales (SWAP) y el peligro que implican de que sus beneficios sean capturados por los de siempre.
- Tensión entre esos mismos enfoques SWAP aplicables a intervenciones en salud y educación y los destinados a fortalecer el desarrollo de la actividad económica del territorio (mucho más difícil).
- Tensión entre los esquemas organizativos tradicionales existentes en los países y territorios de intervención y la necesidad de nueva institucionalidad para el desarrollo rural con base territorial.
- Tensión entre la aplicación sin más de los modelos europeos (método LEADER) y la necesidad de adaptarlo a los países menos desarrollados. El éxito de LEADER no se comprende sin referencia al proyecto global europeo.
- Tensión entre una concepción reduccionista del desarrollo rural (en particular en Europa) como la mera aplicación de los programas LEADER con su reducida financiación, y la concepción integral del desarrollo territorial con un enfoque realmente multifuncional. Dicho de otra manera, tensión entre DR como parte y DR como todo.
- Tensión entre la situación en Europa y la situación, por ejemplo, en muchos países de América Latina o Asia. Aquí se da por supuesta la satisfacción de todos los bienes públicos básicos (incluida salud, educación, infraestructuras, administración pública etc.), puesto que existe un sistema fiscal básicamente progresivo y justo; allá hay que partir de cero, de la inexistencia de estado en muchas ocasiones y de la falta de provisión de dichos bienes públicos.
- Tensión, concretando la anterior, entre un planteamiento europeo en que los programas de DR son una especie de “guinda” añadida a la tarta de un desarrollo territorial relativamente satisfactorio (a pesar

de los problemas existentes) y la situación en los países en vías de desarrollo donde, así concebido, el DR sería un “lujo”. Hay que partir de la provisión de los bienes básicos, para lo cual es necesario un pacto socialdemócrata en todo el espacio del país (traducido en un sistema fiscal justo y eficiente), con el compromiso, en particular, de las minorías ricas y de las oligarquías políticas de dichos países, sin el cual no hay desarrollo posible.